

9. *Procesamiento de Pedro Pacheco.*

PROPOSICION DE LEY ORGANICA

Sobre inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Exposición de Motivos:

El art. 71 de la Constitución Española regula el régimen de inviolabilidad e inmunidad de que gozan los Diputados y Senadores, como garantía de independencia del Poder Legislativo del Estado.

Sin embargo, el texto constitucional no regula garantías similares para los miembros de los Poderes Legislativos de las diversas Comunidades Autónomas, garantías que son, no obstante, tan imprescindibles como para los Diputados y Senadores, sobre todo si consideramos que dichos Poderes se diferencian del Poder Legislativo del Estado no por razones jerárquicas, sino de competencias.

Por su parte, las normativas propias de las Comunidades Autónomas han regulado las citadas garantías de diversos modos, y en ningún caso en la extensión prevista por la Constitución, lo que supone una grave desigualdad entre los miembros de los distintos órganos legislativos españoles.

La presente Ley Orgánica responde, pues, a la necesidad de acabar con esta situación discriminatoria, estableciendo, en virtud de lo previsto por el art. 150-3º de la Constitución española, los principios básicos de las garantías de inviolabilidad e inmunidad para los miembros de todas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su posterior desarrollo por éstas.

Art. 1º.

Las garantías reguladas por la presente Ley Orgánica serán de aplicación a los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas desde el momento en que, de acuerdo con su propia normativa, adquieran dicha condición hasta que cesen en ella, salvo lo contemplado en el artículo siguiente.

Art. 2º

1. Los miembros de las Asambleas Legislativas gozarán de inviolabilidad, aun después de haber cesado en su mandato, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Asimismo gozarán de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser

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

Disposición Final

El desarrollo de la presente Ley Orgánica será competencia de las Comunidades Autónomas.

MANUEL Fco. CLAVERO ARÉVALO

PLAZA DE CUBA, 3 - TELÉFONO 27 44 57

41011-SEVILLA

D I C T A M E N

MANUEL Fco. CLAVERO ARÉVALO

PLAZA DE CUBA, 3 - TELÉFONO 27 44 57

41011-SEVILLA

SE EMITE EL PRESENTE DICTAMEN A PETICION DEL PARTIDO ANDALUCISTA Y VERSA SOBRE LA NECESIDAD DE SUPLICATORIO PARA PROCESAR A PARLAMENTARIOS AUTÓNOMOS.-

ANTECEDENTES.-

La Constitución Española en su artículo 71 consagran la inviolabilidad e inmunidad de los -diputados y senadores de las Cortes Generales así como la necesidad de previa autorización parlamentaria para ser inculcados y procesados.

El título VIII de la misma en el que se regulan las Comunidades Autónomas y sus instituciones no se refiere a dicha cuestión. Tampoco la -Ley del Proceso Autónómico

.../...

Los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y los tramitados por otro procedimiento, regularon la inviolabilidad de los diputados de los correspondientes Parlamentos, la prohibición de detención de los mismos y su procesamiento y enjuiciamiento por el Tribunal Superior de Justicia de cada Comunidad, pero no determinaron nada sobre la necesidad de suplicatorio para acordar el procesamiento.

Concretamente el Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su artículo 26-3- que los diputados gozarán, aún 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. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de

.../...

Andalucía, sino en caso de flagrante delito, corres-
pondiendo decidir en todo caso, sobre su inculpa- =
ción, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal -
Superior de Justicia de Andalucía. Por su parte el
artículo 50 establece que corresponde al Tribunal -
Superior de Justicia conocer las responsabilidades
que se indican en el artículo 26.

La Comunidad Autónoma del País Vasco por Ley -
de su Parlamento 2/81 de 12 de febrero, reguló los
derechos de los parlamentarios vascos y el Estado=
presentó recurso de inconstitucionalidad que fué -
fallado por sentencia de 12 de noviembre de 1981 -
en la que estimando parcialmente el recurso, decla
ró inconstitucional el nº 1 del artículo 2 de la -
Ley que decía textualmente "gozarán de inmunidad -
durante el período de su mandato y asimismo, no po
drán ser inculcados ni procesados sin la previa -
autorización del Parlamento Vasco".

.../...

Posteriormente se han iniciado diligencias - previas contra diputados autonómicos y se han pro- cesado a otros, planteándose la cuestión de la ne- cesidad del previo suplicatorio para el procesa- miento, habiendo sido denegada tal pretensión. Con- cretamente la sentencia del Tribunal Superior en- funciones de Andalucía en sentencia de 9 de diciem- bre de 1986 declaró improcedente el suplicatorio - para procesar al diputado autonómico D. Pedro Pa- checo.

CONSULTA.-

Interesa conocer si en el ordenamiento vigen- te es precisa la autorización parlamentaria para - procesar y enjuiciar a un diputado autonómico. Ca- so de que no lo fuera que procedimiento debería se- guirse para introducir el suplicatorio como requi- sito para procesar a tales diputados.

.../...

Primero.- Sobre la exigencia en el ordenamien-
to vigente de la autorización parlamentaria para -
procesar a diputados autonómicos.-

Para estudiar esta cuestión conviene examinar el fundamento y razón de ser del suplicatorio para el procesamiento de diputados y senadores del Parlamento nacional. Este derecho consagrado hoy en el artículo 71 de la Constitución, tiene una profunda raigambre en el constitucionalismo español, ya que fué consagrado en las Constituciones de -- 1812, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931. Por su parte el Derecho Comparado muestra también su existencia en la Constitución italiana de 1947 en su artículo 68, en el 46 de la alemana de 1949 y en el 26 de - la francesa de 1958.

La doctrina ha fundamentado tal prerrogativa en la necesidad de proteger la función del parla--

.../...

mentario desde un punto de vista objetivo e incluso que no tiene el rango de derecho subjetivo, sino de interés legítimo por cuanto el titular directo no es el diputado, sino la función parlamentaria que debe ser protegida. De aquí que tales prerrogativas no puedan ser renunciadas y que propiamente su ejercicio suponga un dialogo entre la Cámara y la autoridad que persigue al diputado. Es precisamente por ello por lo que la doctrina ha defendido que no supone una violación del artículo 14 de la -- Constitución que prohíbe la discriminación, por -- cuanto más que derechos autónomos frente a terceros, la prerrogativa supone una tutela de la función.

Ante este planteamiento puede preguntarse que diferencia pueda existir en el orden funcional entre la actividad de un diputado y senador de las Cortes Generales y la de un parlamentario autonómico que justifique la existencia de la prerrogativa en unos y su falta en otros. Al margen del ámbito territo-

.../...

rial y del carácter soberano de las Cortes y meramente autónomo de los Parlamentos de las nacionalidades y regiones, puede llegarse a la conclusión de la analogía de funciones de unos y otros parlamentarios y que nada se da en las funciones de los del Estado - que justifique prerrogativas que no se den en los parlamentarios autonómicos. Su carácter representativo directo, sus funciones de debate y de iniciativas parlamentarias, la presentación de mociones, interpelaciones y preguntas al Parlamento y Consejo de Gobierno, sus relaciones con los partidos etc, etc, no justifican el diverso trato que pretende darse en materia de suplicatorio al parlamentario estatal y al autonómico. Este diferente trato injustificado podría hacer pensar en que realmente la interpretación de los Estatutos en el sentido de eliminar el suplicatorio en los casos de los parlamentarios autonómicos quebrantan el artículo 14 de la Constitución

.../...

y que de ser esa la correcta interpretación del Estaduto, podría llegarse a una cuestión de inconstitucionalidad por discriminación, máxime cuando se le reconocen otras prerrogativas análogas a las de los parlamentarios estatales.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981 llega a la conclusión de que en la elaboración del Estatuto vasco se modificó su proyectada versión originaria que incluía la necesidad de la autorización previa para procesar a los diputados, por el texto actual en el que desapareció dicha figura y que ello ocurrió en el debate de la Ponencia Mixta de la Comisión Constitucional y de la delegación de la Asamblea Vasca en su sesión del 21 de julio de 1979, que dió lugar por unanimidad al texto del actual artículo 26-6- del Estatuto en el que no figura la autorización parlamentaria para procesar a los diputados vascos. De ahí que la sentencia declare inconstitucional y antiestatutaria a la

.../...

Ley vasca 2/81 en cuanto amplia las prerrogativas de los parlamentarios que no figuraban en el Estatuto.

De esta manera la sentencia referida y la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de diciembre de 1986 cierran el camino a la tesis de la laguna estatutaria que habría que llenar con el Derecho del Estado, favorable al suplicatorio, según lo dispuesto en el artículo 149-3- de la Constitución que declara, en todo caso, que el Derecho del Estado será supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía llega incluso a invocar el artículo 14 de la Constitución para impedir, en relación con los ciudadanos, el que se de a los parlamentarios autonómicos, en caso de laguna, un trato preferente en cuanto al suplicatorio para su procesamiento.

.../...

En el caso del Estatuto de Andalucía el borrador de Carmona en su artículo 25 no contenía la autorización parlamentaria para el procesamiento de los diputados. Tampoco el 29 que regulaba la competencia del Parlamento. Su regulación actual en el artículo 26 tampoco la contempla, aún cuando haya variado su redacción en relación con el borrador. En cualquier caso lo que puede afirmarse, a diferencia del Estatuto Vasco, es que no se suprimió la necesidad del suplicatorio porque no figuraba en el anteproyecto.

En resumen puede afirmarse que la Constitución no regula el régimen de prerrogativas de los parlamentarios autónomos, ni en el artículo 71 referido a los diputados y senadores de las Cortes Generales, ni en el artículo 152 en que se regulan las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Por su parte los Estatutos de Autonomía de las diversas nacionalidades y regiones, omiten to-

.../...

da referencia a la necesidad de autorización parlamentaria para procesar y enjuiciar a los diputados autonómicos, cuando regulan específicamente su régimen de prerrogativas.

Ante ello caben dos actitudes. O se considera una laguna constitucional o estatutaria o se considera que la voluntad del legislador ha sido eliminar el suplicatorio para procesar a los parlamentarios autonómicos. Si se considera una laguna caben a su vez dos soluciones. Una favorable a la exigencia de autorización previa en base a la aplicación supletoria y analógica de lo establecido en la Constitución para los diputados y senadores de las Cortes Generales y al principio de igualdad y prohibición de discriminación, dada la análoga función de los parlamentarios autonómicos y los de las Cortes Generales. A esta solución se llegaría también en base a la interpretación de las normas según los principios constitucionales que consagra el artícu

.../...

lo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/85 de 1 de julio. En este caso los principios -- constitucionales que llevarían a una solución -- idéntica para una y otra clase de diputados, se rían los de igualdad y prohibición de discriminación, dada la análoga función que realizan am bas clases de parlamentarios que justifica el -- trato igualitario.

Partiendo del supuesto de la existencia de laguna, podría llegarse a una solución opuesta -- y contraria al otorgamiento de esta prerrogativa, en base precisamente al principio de igualdad y -- no discriminación, tomando como punto comparati -- vo, al resto de los ciudadanos que no tienen tal estatuto personal. Considero sin embargo que el punto de referencia comparativo no son los demás ciudadanos, sino los parlamentarios estatales -- que realizan análogas funciones a los autonómi -- cos.

.../...

La tesis contrapuesta es que no nos encontramos ante una laguna estatutaria y ello por dos razones. En primer lugar por cuanto una prerrogativa de esta naturaleza debería estar expresamente consagrada en los Estatutos de autonomía que regulan otras prerrogativas de estos diputados e incluso el procesamiento de los mismos por los Tribunales Superiores de Justicia, sin hacer mención alguna a la necesidad de suplicatorio. En segundo lugar la propia tramitación del primer Estatuto aprobado que fué el vasco, cuyo texto originario consagraba expresamente la necesaria autorización parlamentaria para procesar a los diputados. Esta referencia fué suprimida en el texto aprobado tras el debate de la Ponencia Mixta en la sesión de 21 de julio de 1979.

A la vista de estos antecedentes, de la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981 e incluso de la propia doctrina

.../...

científica al menos de lege data (Santiago Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Civitas. Madrid 1984, pág. 54), es difícil mantener con probalidades de éxito práctico que el derecho vigente consagre o permita una interpretación favorable a la necesidad de autorización previa para los diputados autonómicos.

Segundo.- Sobre el procedimiento a seguir para introducir la necesidad de autorización parlamentaria para el procesamiento de los parlamentarios autonómicos.-

En primer lugar habría que fundamentar la conveniencia de la medida. De lo anteriormente expuesto se desprende que tal fundamento es el de la idéntica o análoga función de los parlamentarios estatales y autonómicos que justifica un trato idéntico en base a los principios constitucio-

.../...

nales de igualdad y no discriminación. Ello podría reforzarse con algunos supuestos del Derecho Comparado, tanto en Estado federales como regionales.

Sin embargo el éxito de la iniciativa dependerá de la voluntad política de quienes tenga mayoría en la Cámaras estatales y en las autonómicas para llevar a cabo la modificación pretendida.

En cuanto al procedimiento a seguir y después de lo expuesto y de lo que se deduce expresamente de la jurisprudencia indicada, no puede ser otro que el de la reforma de los Estatutos para introducir en --ellos la modificación correspondiente. Así lo afirma la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981 que al declarar inconstitucional - la Ley vasca 2/81, lo fundamenta en haber realizado una modificación del Estatuto sin acudir a los trámites de reforma del mismo establecidos en la Cons-

.../...

titución y en el propio Estatuto. Una Ley estatal dictada al amparo de alguno de los supuestos del artículo 150 de la Constitución no sería suficiente para aprobar por si directamente la reforma, sin seguir los trámites establecidos en los Estatutos de autonomía. la cuestión sería determinar si cabe la delegación en los Parlamentos autonómicos de dictar la Ley estatal necesaria para aprobar en definitiva la reforma de los Estatutos, previos los trámites establecidos en los Estatutos para la reforma de los mismos. El artículo 147-3- de la Constitución puede suponer un obstáculo a esta posibilidad en cuanto exige Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales para la aprobación de la reforma de los Estatutos.

Aquí hay que remitirse al procedimiento de reforma establecido en cada uno de ellos. En principio hay que distinguir entre los que han sido aprobados por el procedimiento del artículo 151 de

.../...

la Constitución y los que lo han sido por el del artículo 143 u otros. Fundamentalmente la diferencia está en que unos han sido sometidos a referendum y otros no.

Los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz, regulan la modificación de los mismos mediante dos procedimientos uno más complejo y otro más sencillo, según el alcance de la reforma. En líneas generales pueden sintetizarse las grandes líneas del procedimiento, diciéndo que la iniciativa de la reforma le corresponde al Consejo de Gobierno o al Parlamento mediante, en éste último caso, propuesta de una quinta parte de sus miembros que en el caso de Andalucía es de un tercio o a las Cortes Generales. La propuesta debe ser aprobada por los Parlamentos autonómicos por mayorías que difieren entre unos Estatutos y otros. -

.../...

Luego debe ser aprobada por Ley Orgánica de las Cortes Generales y después sometido a referen=
dum positivo de los electores. Es previsible -
que, aunque salga resultado positivo, un refe=
rendum de alcance tan limitado tenga poca parti=
cipación.

En los demás Estatutos aprobados por el -
procedimiento del artículo 143 de la Constitu=
ción, los trámites de la reforma son más abre=
viados en cuanto no fueron aprobados por refe=
rendum.

Estamos evidentemente ante procedimientos -
diversos y configurados por trámites distintos.-
Es necesario precisar si la reforma va a afectar
a todas las Comunidades o solo a algunas. En -
cualquier caso con una voluntad política genera=
lizada, las iniciativas podrían realizarse simul

.../...

táneamente por las Cortes Generales. Los referends tendrían que convocarse separadamente, aún - cuando en fechas coincidentes en las comunidades Autónomas cuyos Estatutos lo exigiesen.

Tercero.- Sobre la posible inconstitucio-
nalidad de los Estatutos.-

De lo expuesto se deduce una posible cues-
tión en la aplicación del Estatuto en los casos de
procesamientos de diputados autonómicos. Descartada
por la Jurisprudencia la idea de la existencia
de laguna estatutaria que habría que llenar con la
misma solución que regula el procesamiento de los=
parlamentarios estatales y planteada la modifica-
ción de los Estatutos sobre el fundamento y necesidad
de dar a los diputados autonómicos el mismo -
trato que a los estatales, se llega a la conclusión

.../...

de que la solución actual, según la interpretación jurisprudencial de los Estatutos, es la posible in constitucionalidad de estos, por discriminación, - al no dar a los parlamentarios autonómicos el mismo trato que a los estatales.

El planteamiento de esta discriminación por - quebrantamiento del artículo 14 de la Constitución, sería el siguiente: la comparación se haría entre la función análoga de los parlamentarios estatales y autonómicos, el diferente tratamiento dado a unos y otros y la falta de fundamento racional para dicho trato diferente.

Es necesario insistir en la analogía de funciones entre una y otra clase de parlamentarios. En uno y otro caso tienen que realizar la tarea de - elaboración de leyes, con participación en iniciativas legislativas, presentación de enmiendas, par-

.../...

participación en los debates, votar y explicar los -
votos, formular preguntas, interpelaciones y mo-
ciones para controlar al Gobierno, intervenir, en
su caso en las mociones de censura y debates de -
investidura. Han de realizar contactos con los -
partidos políticos, centrales sindicales y asocia
ciones empresariales e instituciones públicas y -
privadas y formular declaraciones a los medios de
comunicación.

En definitiva se trata de una función esen-
cialmente igual a la de los parlamentarios estata
les para la que han sido elegidos por sufragio -
universal, secreto e igual.

El trato diferenciado es evidente, ya que -
los parlamentarios estatales tienen la prerrogativa
de la autorización parlamentaria previa para -
ser procesados, mientras que no la tienen los au-

.../...

tonómicos. Se trata de dos funciones representativas análogas que tienen un tratamiento contrapuesto y diferente.

Queda finalmente por analizar si existe el fundamento racional para este trato diferenciado. A la vista de lo expuesto no parece que se de una razón de peso que justifique un trato tan contradictorio para dos funciones idénticas o análogas.

De lo expuesto no puede descartarse la existencia de discriminación que tendría que hacerse valer, en los casos en que se planteara un procesamiento de parlamentario autonómico y se denegara la exigencia de la autorización parlamentaria previa. El tema tendría que plantearse como cuestión de inconstitucionalidad y caso de ser asumida por el Tribunal Superior competente la elevaría al Tribunal Constitucional. La petición de inconstitucionalidad formulada por la representa-

.../...

ción del parlamentario inculpado, no obliga necesariamente al Tribunal Superior de Justicia a asumirla y plantearla ante el Tribunal Constitucional, ya que puede rechazarla por estimar que no existe duda sobre la constitucionalidad de los Estatutos.

Es difícil pronunciarse sobre el éxito práctico de este planteamiento. Se intentaría de contrario, argumentar sobre las diferencias entre las funciones de unos parlamentarios y otros, justificadoras del trato diferenciado. En cualquier caso hay que ponderar la trascendencia y dificultad que tendría el que un Tribunal Superior de Justicia planteara una cuestión de inconstitucionalidad de un Estatuto de autonomía.

También debe abordarse la posibilidad de que sean las Cortes Generales las que a petición de -

.../...

las Comunidades Autónomas elaboren una Ley Orgánica, en la que se consagrara la previa autorización parlamentaria para procesar a los diputados autonómicos.

Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, el planteamiento ofrece dificultades. La sentencia sobre la LOAPA, estableció la doctrina de que las Cortes Generales no pueden desarrollar, interpretar o integrar lagunas constitucionales en relación con las Comunidades Autónomas. Por otra parte se podría argumentar que se estaban modificando los Estatutos de Autonomía, sin seguir el procedimiento establecido en ello, especialmente en los aprobados por referendum.

C O N C L U S I O N E S.

Primera.- A la vista de los antecedentes de elaboración de los Estatutos de autonomía y de la jurisprudencia existente sobre el asunto, resulta de muy improbable éxito, la pretensión de considerar que los Estatutos tienen una laguna en orden a la necesidad de autorización parlamentaria para procesar a los diputados autonómicos, que deba integrarse por aplicación de la misma fórmula empleada para los diputados y senadores de las Cortes Generales.

Segunda.- La introducción de la previa autorización parlamentaria para procesar a los diputados autonómico, requeriría una modificación de los Estatutos siguiendo el procedimiento que se analiza en el apartado segundo de este dictamen.

El texto de la modificación estatutaria sería, en el caso del Estatuto de Andalucía, la siguiente:

El apartado 3 del artículo 26 del Estatuto quedará redactado de la siguiente forma:

"Los diputados gozarán, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad e inmunidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.

Durante su mandato no podrán ser detenidos por los actos delectivos cometidos en el territorio de Andalucía, si no en caso de flagrante delito, co-respondiendo decidir en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento, y juicio al Tribunal Superior de Andalucía, previa autorización parlamentaria.

Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Esta norma será aplicable a los procesos actualmente en curso" *efectos retroactivos.*

Tercera.- No puede descartarse el intento de plantear, en los casos concretos que se presenten, -- cuestiones de inconstitucionalidad de los Estatutos

.../...

MANUEL Fco. CLAVERO ARÉVALO

PLAZA DE CUBA, 3 - TELÉFONO 27 44 57

41011 - SEVILLA

27 .-

por discriminación a las funciones parlamentarias de los diputados autonómicos en relación con la - protección otorgada a los parlamentarios estata-=- les. Las consideraciones al respecto se contie=- nen en el apartado tercero de este informe.

Sevilla a 5 de Febrero de 1.987

Manuel Clavero





AYUNTAMIENTO
DE
CANILLAS DE ACEITUNO
(MALAGA)

AYUNTAMIENTO DE
CANILLAS DE ACEITUNO

GRUPO DE SALIDA

Nº 2245

Fecha 6 FEB. 1987

Excmo Sr.:

Adjunto remito a Ud acuerdo del Pleno del Ayuntamiento que presido, relativo al apoyo al Sr. Alcalde-Presidente del Excmo Ayuntamiento de Jerez de la Frontera y Diputado andaluz, así como de petición de inmunidad parlamentaria por los Sres Diputados de la Cámara Autonómica.-

Le saluda atentamente,
Canillas de Aceituno, 5 de febrero de 1.987

EL ALCALDE



Excmo Sr. Portavoz del Grupo Andalucista .-
Parlamento Andaluz
40071 SEVILLA



AYUNTAMIENTO
DE
CANILLAS DE ACEITUNO
(MALAGA)

CARMEN ORTIZ BLASCO, Secretario del Ayuntamiento de Canillas de Aceituno (Málaga).-

C E R T I F I C O : Que por el Ayuntamiento Pleno en su sesión del día 29 de Enero de 1.987 se adopto entre otros el siguiente acuerdo:

5º) MOCION DE APOYO AL ALCALDE DE JEREZ Y PETICION DE INMUNIDAD PARLAMENTARIA PARA LOS PARLAMENTARIOS AUTONOMICOS.- El Sr. Alcalde, solicita el apoyo de los Sres Concejales a la mocion que presenta su grupo, debido a la situacion creada, por las declaraciones realizadas por el Diputado andaluz, alcalde de Jerez y Presidente del Partido Andalucista, que han supuesto el procesamiento del mismo que es la siguiente:

1º) Expresar su solidaridad con el Alcalde de Jerez de la Frontera y Diputado andaluz D. Pedro Pacheco Herrera, reafirmando al tiempo el derecho fundamental a la libre expresion y al ejercicio de la crítica a todos los poderes del Estado, sin exclusion alguna, así como al principio de autonomia municipal.

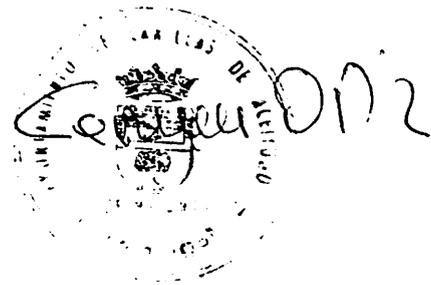
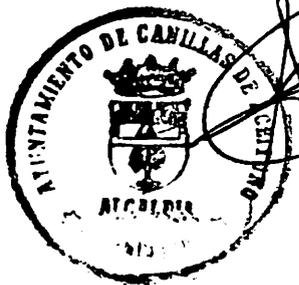
2º) Solicitar a los grupos políticos del Parlamento de Andalucía, la adopción de iniciativas legislativas que garanticen la inviolabilidad e inmunidad de los diputados de la Cámara Autonómica.

Lo que se aprueba por unanimidad.

Y para que conste y surta los efectos oportunos expido el presente de orden y con el visto bueno del Sr. Alcalde en Canillas de Aceituno, a cinco de febrero de mil novecientos ochenta y siete.

VºBº

EL ALCALDE





Parlamento de Andalucía

DICTAMEN nº 43,

emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara
a solicitud de la Comisión del Estatuto de los
Diputados sobre las prerrogativas parlamentarias
de los diputados del Parlamento de Andalucía.-





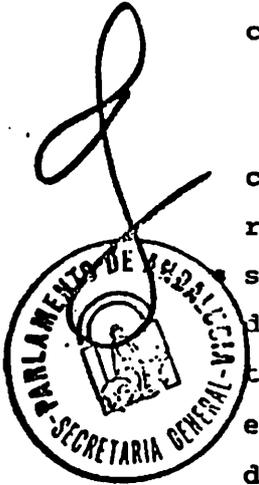
Parlamento de Andalucía

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

La expresión "prerrogativas" es utilizada en Derecho parlamentario como sinónima de ciertas excepciones o garantías de que gozan los diputados y senadores en orden al mejor desarrollo de sus funciones. Estas prerrogativas comprenden la inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el quehacer parlamentario y la inmunidad que constituye la garantía de no ser detenido, preso, procesado ni juzgado sin la previa autorización del Cuerpo legislador.

El fundamento de las prerrogativas se ha intentado encontrar en la necesaria independencia y autonomía de las Cámaras frente a los demás órganos y poderes del Estado. Vendría a ser una traducción práctica del principio de la división de poderes de Montesquieu a cuya virtud si los miembros del legislativo pudieran ser detenidos por el ejecutivo o procesados por el judicial, se produciría una intromisión inadmisibile en la independencia debida a las Cámaras Legislativas.

Lo cierto es que las prerrogativas se hallan consagradas por una tradición aceptada en el Derecho constitucional de casi todos los países. En el derecho continental, fueron establecidas con ocasión de los acontecimientos revolucionarios vividos por la Francia de 1.789. Es de citar, así, el Decreto de 23 de julio de 1.789, dictado a propuesta de Mirabeau. Posteriormente, fueron recogidas por las Constituciones de 1.791 y 1.793.





Es de señalar que el Comité de Salud Pública llegó a plantearse algunas cuestiones que son, aún hoy, de evidente actualidad. Así, en su sesión del día 12 de diciembre de 1.793 - derogó la inviolabilidad en base a la vulneración que representaba frente al principio de igualdad, "no puede permitirse que/ en la investigación de la culpabilidad y en el castigo de los delitos se haga una injusta distinción entre los representantes del pueblo y cualesquiera otros ciudadanos". Pasado el Terror, la inviolabilidad fue, de nuevo, consagrada, manteniéndose constantemente en los textos constitucionales occidentales.

La recepción en España de las prerrogativas parlamentarias se produce por el Decreto de 24 de septiembre de 1.810, - dictado por las Cortes Generales y Extraordinarias, reunidas en la isla del León a consecuencia de la invasión francesa. Posteriormente, se irán manteniendo en nuestros textos constitucionales y reglamentos parlamentarios. La razón de su mantenimiento es que el fundamento de las garantías se encuentre en la seguridad que buscaban las Asambleas Legislativas frente a las tentaciones intervencionistas del Ejecutivo. Se trataba de proteger a los parlamentarios frente a las medidas represivas del poder.

Inmunidad e inviolabilidad encuentran un objetivo co---mún: la libertad e independencia de la institución parlamentaria; pero los peligros potenciales que ambas tratan de conjurar son distintos. Con la inviolabilidad se pretende tutelar una - absoluta libertad en la formación de la voluntad del Parlamento previniendo que el temor a posibles represalias o a eventuales





responsabilidades jurídicas puedan coartar la libertad de expresión. Por lo que se refiere a la inmunidad, lo que pretende es esa misma formación libre de la voluntad de la Cámara, mas no a través de la tutela directa a una ilimitada libertad de expresión, sino garantizando que su composición no pueda ser manipulada con persecuciones arbitrarias que impidan a sus miembros - el ejercicio de sus funciones.

A la vista de todo ello, es de precisar que el tratamiento de las prerrogativas debe variar sustancialmente en sociedades donde las libertades democráticas aparecen suficientemente consolidadas.

Efectivamente, según se fue asentando la Democracia y - asegurando el Estado de Derecho, los temores del Legislativo al Ejecutivo e incluso al Judicial fueron desapareciendo. Es difícil pensar que, en la actualidad, un parlamentario pueda ser objeto de una arbitrariedad respecto a su propia libertad personal. Y, si así fuera, el Estado de Derecho y la independencia/judicial ofrecen suficientes garantías para la protección y restablecimiento del derecho. Toda la construcción de las prerrogativas es muy estimable y puede encontrarse plenamente justificada en el contexto de la lucha Monarquía-Parlamento o, en general, en el proceso que lleva a la consolidación del Estado de Derecho. Ahora bien, una vez que éste se ha producido surge la cuestión relativa a la necesidad, en los ordenamientos actuales, de estas garantías que representan una evidente excepción/al principio de igualdad ante la ley.





En un ordenamiento que realice la separación de poderes, reconozca los derechos fundamentales, someta al Gobierno y a la Administración a la ley y asegure la independencia e imparcialidad de los jueces, ¿qué necesidad existe de unas garantías parlamentarias específicas? Todo ello conduce a un nuevo y distinto entendimiento de las prerrogativas.

Efectivamente, las garantías parlamentarias tienden hoy a interpretarse en función de los valores que la propia Constitución establece y no al margen de los mismos. No es posible un uso arbitrario y discrecional de las prerrogativas. - - Así, el propio Tribunal Constitucional español en auto 147/1982, de 12 de abril, estableció la posibilidad de conocer la eventual incidencia que "sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas, pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio..." Solamente será legítimo, por tanto, el ejercicio "razonable", y dentro del cuadro constitucional, de las prerrogativas.

Entrando ya, y concretamente, en el ordenamiento jurídico español, hemos de decir que las garantías parlamentarias vienen recogidas en el art. 71 de la Constitución:

1 "Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad/ por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones".



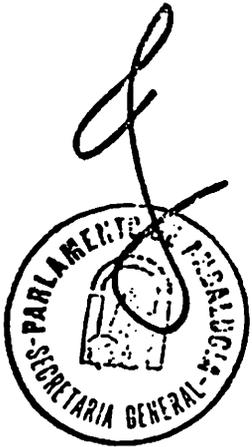


2 "Durante el período de su mandato los diputados y senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva".

Inviolabilidad

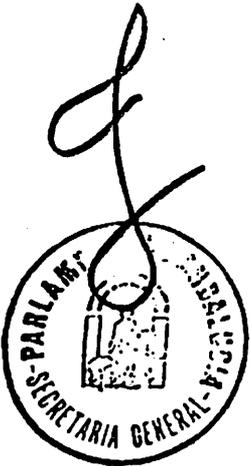
Con el nombre de inviolabilidad se conoce en nuestro Derecho la irresponsabilidad de que goza el parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Irresponsabilidad que es absoluta y perpetua, quedando liberado el parlamentario en cualquier tiempo, de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él pudieran entablarse. Consiste en que en el ejercicio de sus propias funciones, la libertad de palabra del parlamentario es plena. La diferencia con respecto a la libertad de cualquier particular estriba en que éste puede ser enjuiciado por la apología delictiva que realiza o por injurias y calumnias. Al contrario, los parlamentarios son irresponsables por cuanto digan, afirmen, voten o expliquen en el ejercicio de su función: "La Tribuna no es justificable mas que por la Cámara", decía Royer Collard.

El problema donde se encuentra es en la determinación de cuáles fueren las "funciones" de los diputados y senadores, lo que servirá para centrar el ámbito legítimo de la inviolabilidad.





El sentir mayoritario de la doctrina actual restringe - el ámbito de la inviolabilidad a las opiniones manifestadas en sede parlamentaria. Así, Ramón Punset señala "... la inviolabilidad se circunscribe, respecto a las opiniones y los votos, a las manifestadas y los emitidos en el salón de sesiones, a lo largo de los Plenos, en el seno de las Comisiones y en el de los Grupos Parlamentarios y en las reuniones de la Diputación Permanente, de las Mesas de las Cámaras y de la Junta de Portavoces". La postura clásica resulta, sin embargo, más matizada, dado que si bien reduce, igualmente, la extensión de la irresponsabilidad a las opiniones expresadas en el seno de los órganos parlamentarios y no fuera de ellos, lo hace con la salvedad de las emitidas exteriormente, en el cumplimiento de "misiones inherentes al cargo". Esta posición deriva del reconocimiento de un "oficio parlamentario" perfectamente delimitable, lo que va a suponer que los diputados no están cubiertos por la inviolabilidad "en todo cuanto no entre en el ejercicio de sus funciones", según indicaba Ferruccio Pergolesi.

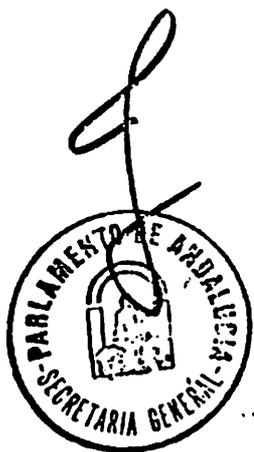


En este sentido, y en nuestro Derecho, entendemos de importancia señalar que el art. 6.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados preceptúa: "Los diputados tendrán derecho a formar parte, al menos, de una Comisión y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye". La dicción del precepto parece limitar las funciones del diputado a las que el Reglamento determina, pudiendo resultar reveladora la ubicación del precepto bajo un título que lleva -



la rúbrica "Del Estatuto de los Diputados". La discusión estaría así zanjada en tanto en cuanto podría afirmarse que el parlamentario no tendría otras funciones que las derivadas de su "status reglamentario".

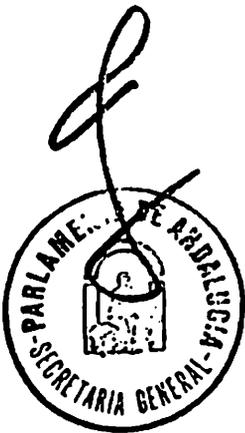
Ya, desde una perspectiva histórica, se recogían importantes limitaciones a la inviolabilidad parlamentaria. Así, en la declaración IX del Bill of Rights se indicaba que "las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento". Obsérvese que se alude a libertades ejercitadas en la propia institución parlamentaria. En el mismo sentido, en la sección 6ª, apartado 1 de la Constitución de los Estados Unidos se señalaba que "... Tampoco se les podría pedir cuenta/ (a los senadores y representantes) en otro sitio por discursos, y debates sostenidos en el seno de sus respectivas Cámaras"



En cualquier caso, y para los constitucionalistas, el tema no puede analizarse sino en la perspectiva de las exigencias derivadas del art. 14 de la Constitución española de 1.978, según el cual no puede prevalecer discriminación alguna por razón de cualquier condición o circunstancia personal y social. Las restricciones al concepto parecen derivar del temor a la consagración de auténticas violaciones del principio de igualdad ante la ley y la justicia. Si aceptamos la tesis dominante en orden a admitir que el "estatuto" parlamentario se encuentra circunscrito a los límites derivados del Reglamento de las Cámaras, ello no obsta para que se nos sigan planteando problemas.



Así, ha sido cuestión muy debatida determinar si los parlamentarios están o no tutelados por la prerrogativa cuando repiten fuera de la Cámara opiniones ya manifestadas en el ejercicio de las funciones, como cuando, por ejemplo, vilipendian a las instituciones con frases ya dichas en la Cámara. Sectores/autorizados de la doctrina, Lojacono por ejemplo, entienden en este caso, que no existe ninguna razón para extender a los actos no funcionales de que se discute la prerrogativa dispuesta exclusivamente para las funcionales. Otro supuesto problemático/sería el de la reproducción periodística de lo dicho, manifestado u opinado por el parlamentario en la sede de las Cámaras. La doctrina dominante abarca este caso bajo su protección, toda vez que no sería más que la directa consecuencia de lo manifestado en la Cámara.



Otra cuestión a plantear, en esta línea, sería el de la corrección del criterio de la "sede parlamentaria" como lugar necesario para la expresión de las opiniones cubiertas por la inviolabilidad. Cierta sector de la doctrina considera que no debe ser el criterio físico de la "sede parlamentaria" lo que determine el ámbito de la inviolabilidad, sino el criterio jurídico de que las opiniones sean emitidas en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, sean vertidas en sede parlamentaria o no.

Sin embargo, un planteamiento esencial parece conveniente abordar, ¿sería posible que el diputado ejerciera unas -



Parlamento de Andalucía

funciones parlamentarias amparadas en la Constitución distintas/ de las puramente reglamentarias? La cuestión principal que pudiera presentarse en este sentido es la derivada del mandato entre electores y electo. Y si bien hay quienes, como Lojacono, reaccionan contra este planteamiento al considerar que "está en contradicción no solamente con la clara dicción del art. 68 de la Constitución (italiana) y con la razón jurídica de la prerrogativa, sino también con el art. 67 de la misma, que distingue netamente entre el mandato político que media entre los electores y el electo y funciones parlamentarias que deben ser ejecutadas en el interés de toda la nación", lo cierto es que es posible entender que el concepto de "ejercicio de funciones parlamentarias" solamente puede ser comprendido atendiendo a la actividad que realiza el parlamentario con su presencia política en el país.



El contacto con los electores, base de una democracia representativa, debe generar una serie de relaciones cuyo desarrollo puede entenderse cubierto por el ámbito de la inviolabilidad. Pudiera, por tanto, afirmarse que las relaciones derivadas del normal contacto con sus electores constituyen para el diputado, la expresión de unas funciones parlamentarias emanadas de la Constitución y, por tanto, no encajables en el cuadro estricto del Reglamento.

En el mismo sentido, el profesor Manzella entiende que "la función parlamentaria" no puede ser circunscrita al ámbito estricto de las Cámaras, dado el papel intermediario entre el/

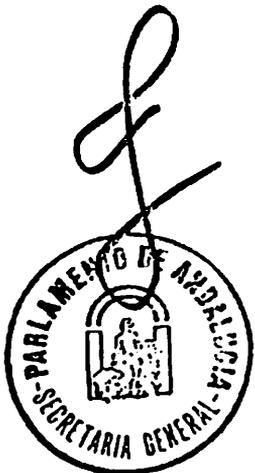


Parlamento de Andalucía

Parlamento y los partidos políticos, ejercido por los grupos parlamentarios y, por tanto, el "ejercicio de las funciones parlamentarias" no es sólo el que se realiza en los salones de las Cámaras, sino, igualmente, el que se opera con la presencia política del diputado en el país.

En este sentido, utilizando el concepto de Burdeau, el grupo parlamentario "estaría formado por la reunión de parlamentarios que profesan las mismas opiniones políticas, de tal suerte que constituyen la representación de los partidos en el plano parlamentario". Efectivamente, el art. 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece: "Los diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario...". Y la vinculación del grupo con el partido político resulta expresamente del número 2 de dicho artículo, al indicar: "En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido".

Todo ello tiene una evidente importancia si nos atenemos al art. 6 de la Constitución española de 1.978: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política". Si los partidos coadyuvan a la formación de la voluntad popular y si pudiera considerarse como un derecho del diputado a la integración en un Grupo Parlamentario, parece que ello podría plantear, teóricamente al menos, la extensión de las funciones del parla





mentario más allá de los estrechos límites de la sede de las Cámaras.

De otra parte, es de resaltar la opinión manifestada en sede constituyente, al discutirse el art. 68 de la Constitución italiana, del profesor Leone, el cual, explícitamente, afirmó - que la prerrogativa "debe mirar a impedir que un acto de la autoridad judicial o de policía pueda ser inspirado en una determinación o en una orientación política que tenga el objeto - de impedir a un diputado la libre aplicación de su mandato parlamentario". Evidentemente, si ésta es la razón de ser de la prerrogativa, su limitación a los actos realizados en sede parlamentaria parece no tener ningún sentido.

En complemento de estas consideraciones, hemos de señalar que, con el ánimo de dejar zanjada la cuestión desde el punto de vista interpretativo, el art. 21 del Reglamento del Senado, apartándose de lo dispuesto en la otra Cámara, indica: "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".

En el mismo sentido, el art. 26.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía indica: "Los diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios..." La misma ex

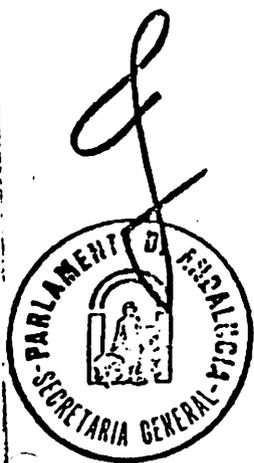




presión "acto parlamentario" se repite en los Estatutos de Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana y Baleares. La introducción estatutaria del concepto "acto parlamentario" viene a implicar, de hecho, que el de "funciones parlamentarias" supone un mayor grado de amplitud.

A pesar de todas estas últimas consideraciones, el problema no puede analizarse sin tener en cuenta la doctrina derivada de la sentencia de 10 de abril de 1.985, dictada por el Tribunal Constitucional, como consecuencia del recurso de amparo interpuesto por el señor Miguel Castells Arteche contra sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1.983. Dicha resolución ha venido a consagrar, en nuestro ordenamiento jurídico, las interpretaciones restrictivas del concepto "función parlamentaria".

Después de indicar que "... 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)", añade "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 suje





to desplegase ya su conducta, incluso con trascendencia "política" al margen de las funciones parlamentarias".

Esta cuestión, el Tribunal la resuelve, terminantemente, indicando: "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... El diputado ejercitaría, 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".

Es más, citando sentencia de la Corte Constitucionale italiana de 27 de marzo de 1.975, nuestro Tribunal precisa que el interés, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor "en calidad de ciudadano (de "político" incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.

Ante estos considerandos, es evidente que, hoy por hoy/ y en nuestro ordenamiento positivo, parece que la cuestión ha quedado zanjada. Sin embargo, cabría hacer una pequeña matización. Independientemente de que, desde un punto de vista hermenéutico, la dicción puramente declarativa del art. 71 de nues--





tra Constitución parece posibilitar una mayor amplitud en el tratamiento del concepto, es lo cierto que la sentencia, antes estudiada, indica que esa interpretación restrictiva del ámbito funcional en que se proyecta la garantía de la inviolabilidad, debe ser la aceptada "con carácter general". Lo que nos lleva a pensar en la posibilidad de excepciones. ¿En qué sentido?

Hemos indicado que las prerrogativas surgieron, históricamente, como un medio de defensa de las Asambleas Legislativas frente al poder. La lucha por las libertades políticas se fue desarrollando, a todo lo largo del siglo XIX, a través de un lento proceso en el que la institución parlamentaria no pasaba de ser un elemento superestructural aislado. Las garantías eran expresión de una simple cuestión de "supervivencia" del régimen representativo. La desconfianza hacia los poderes ejecutivo y judicial imponía a los parlamentarios una acendrada defensa de sus "privilegios". Sin ellas, las veleidades intervencionistas del poder hubieran podido alterar fácilmente la composición de Asambleas insumisas.

El problema cambió en el momento en que se fue produciendo la consolidación del sistema democrático. Es entonces cuando las prerrogativas se tienden a limitar, al no parecer necesario otorgar mayores garantías a los miembros de las Cámaras. Ello nos lleva a afirmar que la interpretación de las prerrogativas parlamentarias debe ser, siempre, coyuntural y relativa. Será el grado de libertad, consolidación e independencia





del Parlamento el que determine la necesidad de reforzar interpretaciones extensivas o restrictivas del concepto.

Las consideraciones anteriores debemos entenderlas especialmente aplicables al caso español. No cabe olvidar que nuestra democratización se ha ido produciendo lentamente, a través de "compartimentos estancos", donde el grado de libertad ejercido por las Cámaras no encontraba paralelo en el resto de la estructura de poder. Habría de tenerse en cuenta, y no sólo en forma anecdótica, la importancia que revistieron en este país los denominados poderes fácticos. La transición política española implicó que, durante mucho tiempo, sectores clave del aparato estatal siguiesen controlados por elementos continuistas. Los mismos, especialmente destacados en el poder judicial y en determinados sectores del ejecutivo, constituyeron una amenaza latente y efectiva al proceso democrático.



En aquellos momentos, la libertad de expresión de un parlamentario necesitaba ser reforzada y no solamente en "palacio". Sus "funciones", como mandatario, no podían verse restringidas a la sede de la Cámara. La consecución de la libertad política otorgaba la mayor trascendencia a su actividad de relación con los ciudadanos. La movilización de sectores populares potencialmente favorables a la modernización de nuestras estructuras debía exigir la mayor amplitud en las interpretaciones favorables a un concepto extenso del ejercicio de sus funciones. La conquista de la libertad debía primar en



aquellos momentos, sobre las exigencias de igualdad y seguridad jurídica.

Es por ello que afirmamos que la interpretación de la prerrogativa debe ser siempre coyuntural y relativa. Las potenciales amenazas que pudiera sufrir el régimen representativo de terminarían variaciones en la amplitud de las funciones a realizar por el parlamentario.

Sin embargo, lo cierto es que, con carácter general, cabe hoy una labor hermenéutica del concepto inviolabilidad parlamentaria que no tenga en cuenta las consideraciones restrictivas que han de derivarse de la sentencia del Tribunal Constitucional antes analizada.



Inmunidad

La inmunidad es la prerrogativa de que gozan los parlamentarios, mientras dure su mandato, consistente en no ser detenidos, presos, procesados ni juzgados sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenecen y opera como una condición de procedibilidad a cuyo tenor es imposible, procesalmente, la continuación de las diligencias abiertas contra un diputado o senador sin haberse obtenido antes el "placet" de la Asamblea.

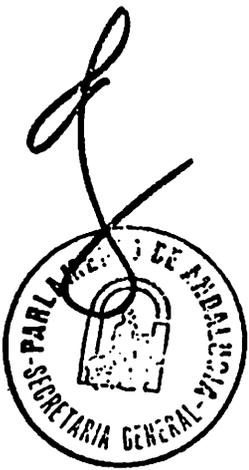
Desde un punto de vista histórico, la inmunidad "stricto sensu" fue perfilándose a lo largo de un proceso en el que -



constituyó jalón esencial la Constitución francesa de 1.791 en la que se consigna: "(Los representantes de la Nación) podrán, por hechos criminales, ser detenidos en flagrante delito, o en virtud de una orden de arresto, pero le será dado aviso, sin dilación, al Cuerpo legislativo, y la persecución no podrá continuarse sin que el Cuerpo legislativo haya decidido que hay lugar a la acusación". Es interesante señalar que ya Marat hizo/objeto de severas críticas a dicha institución por considerarla contraria al principio de igualdad.

Como ya hemos indicado la finalidad de la inmunidad es/ garantizar la libre formación de la voluntad de la Cámara no mediante la tutela de la libertad de expresión de sus miembros sino garantizando que su composición no pueda ser manipulada con persecuciones arbitrarias a los parlamentarios.

En definitiva, la inmunidad como la inviolabilidad se justifica en razón del conjunto de funciones parlamentarias que tiende a proteger. Como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/1.985, de 10 de abril: "Las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros", añadiendo "...son sustracciones al Derecho común conectados a una función" y sólo en tanto esa función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes". Para terminar indicando que "... la legitimidad de la garantía se ha de reconocer en la medida en la que su estructura la haga adecuada a su objetivo -





"sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convertirse en origen de privilegio".

En cualquier caso, es de señalar que la aplicación concreta de la inmunidad parlamentaria ha desbordado, frecuentemente, sus justos límites. Así, Silvela llegó a afirmar que la inmunidad se había convertido en una simple carta de impunidad. - A dicha consecuencia es posible llegar mediante una rígida aplicación de los preceptos contenidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley de 9 de febrero de 1.912. Efectivamente, el art. 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece:

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

Pues bien, el art. 7 de la Ley de 9 de febrero de 1.912 sobre competencia para conocer de las causas contra senadores y diputados, señala:

"Si el Senado o el Congreso denegasen la autorización para procesar, se comunicará el acuerdo al Tribunal recurrente, que dispondrá el sobreseimiento libre respecto al Senador o Diputado..."

Ello vendría a suponer, dado que, a tenor del art. 637. 3 de la LECri., el sobreseido está exento de responsabilidad criminal, la conversión de la denegación del suplicatorio en una auténtica impunidad. Tal consecuencia debe considerarse, a todas luces, como inconstitucional.





En cualquier caso, y desde diversos sectores, se ha planteado la cuestión relativa a la necesidad de mantener una prerrogativa como la de la inmunidad, tan alejada, en las circunstancias presentes, de las causas que originaron su aparición. Ya el mariscal Pilsudsk se lamentaba de que "La inmunidad ha creado una aglomeración de gentes privilegiadas, fuera de la Constitución, de la Ley e incluso de la moral..."

El mismo Manzella reconoce el carácter anómalo del mantenimiento de la prerrogativa pero con la prevención de que "un juez faccioso puede estar en el horóscopo de cualquier parlamentario". Por ello, añade "no hay que caer en el error de suprimir la inmunidad". La protección de la función parlamentaria lo exige todavía hoy.

En definitiva, e independientemente del carácter caduco que se le haya querido atribuir, lo cierto es que la garantía de la inmunidad parlamentaria sigue siendo consagrada en los textos constitucionales occidentales. Lo que ha ocurrido, igualmente, en la Constitución Española de 1.978. Lo que nos plantea el tema de las posibilidades de control de una institución que puede llegar a afectar, de una manera tan evidente al principio de igualdad ante la ley.

El problema es de consideración sobre todo teniendo en cuenta que, en principio, parecía existir una total imposibilidad de revisar las decisiones que una Cámara de las Cortes Generales





adoptare respecto al procesamiento de uno de sus miembros, dado que dichas decisiones son producto de una institución que obedece a un precepto constitucional, el art. 71.2 de la Constitución Española, a tenor del cual y como tantas veces hemos reiterado, los diputados y senadores"...no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva". Parece, así, concederse una absoluta libertad de decisión a las Cortes Generales en este tema. Se trataría de un puro acto de voluntad política que no podría ser objeto de ningún tipo de control.

El problema fue abordado por la sentencia del Tribunal Constitucional 90/1.985, de 22 de julio, dictada a virtud de recurso de amparo formulado por un particular contra acuerdo del Senado de 23 de noviembre de 1.983 por el que se denegaba la autorización solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar al Senador, D. Carlos Barral Ayesta. Dicha sentencia va a plantear, directamente, el problema del control de los acuerdos parlamentarios denegatorios de un suplicatorio.

Así, en su fundamento jurídico 2, indica: "Ciertamente, el art. 71.2 de la Constitución Española atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encauzar por vía penal a sus miembros y no puede discutirse que ésta 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 Constitución Española que, con carácter general, impone el art. 9.1 de la misma a los poderes públicos".

Por ello, el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, garantiza la conformidad a ésta de los actos parlamentarios sin que quepa rechazar, incondicionadamente, la posibilidad de que los actos o acuerdos singulares de las Cámaras "puedan vulnerar los derechos y libertades que, según el apartado 1 del art. 53 de la Constitución Española, vinculan a todos los poderes públicos"; sentando, en conclusión, que es "... posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de los Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el art. 71.2 de la Constitución Española, se resuelve acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y es al Tribunal Constitucional 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".

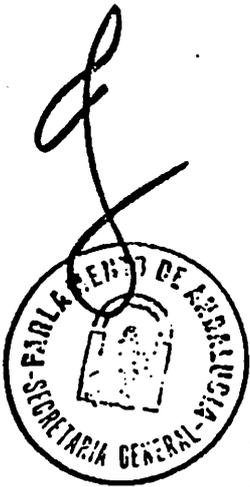


El problema fundamental a que viene a dar respuesta la sentencia es el de la posible colisión de la prerrogativa consagrada en el art. 71.2 de la Constitución Española con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 de la Constitución Española. Un acuerdo denegatorio de suplicatorio por parte de alguna de las Cámaras podría vulnerar el dere-



cho que, en defensa de su honor, intimidad personal y familiar/ o propia imagen, tiene cualquier particular, impidiendo la protección efectiva de la autoridad judicial.

La cuestión estaría en determinar con arreglo a qué criterio debería realizar el Tribunal Constitucional su control. Evidentemente, podría llegarse al absurdo de pensar que existiera una obligación por parte de las Cámaras de conceder, siempre, el suplicatorio al objeto de evitar posibles vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva. Pero, si ello fuera así, un precepto como el del art. 71.2 de la Constitución Española llegaría a carecer totalmente de sentido. Hay que reconocer que la inmunidad ha de suponer siempre la posibilidad de que sea denegado el derecho al proceso penal lo que, por sí mismo, no contradice el art. 24.1 de la Constitución Española pues "según ha reiterado el Tribunal Constitucional 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...".

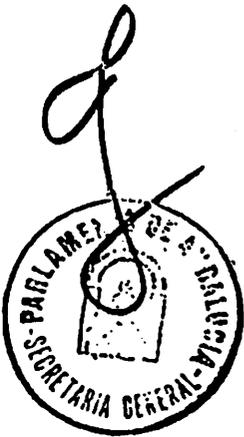


En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la sentencia analizada, 90/85, se llega a plantear la posible contradicción, derivada de su propia doctrina, entre la afirmación de que el derecho a la tutela judicial es aplicable en relación a la facultad de las Cámaras de conceder o denegar los suplicatorios y aquella según la cual las mismas no están obligadas a



permitir el acceso al proceso penal frente a uno de sus miembros. ¿Cómo realizar, entonces, el control?

La solución, indica el Tribunal, pasa por la doctrina que se viene afirmando a partir de la sentencia 7/1.981, de 30 de marzo, según la cual "el art. 24.1 de la Constitución debe aplicarse en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento". "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 finalidad de las distintas instituciones procesales en que dichos recortes o limitaciones se producen", añadiendo: "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 art. 24.1 de la Constitución Española, 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".



Termina indicando la sentencia que, por el contrario, la denegación del suplicatorio será incorrecta cuando sea utilizada para fines distintos a los propios de la institución.

Ello nos lleva a plantearnos de nuevo la finalidad de la inmunidad y, como consecuencia, los criterios que habría de



utilizar la Cámara para conceder o denegar un suplicatorio. Como ya hemos indicado, la única razón de ser de la institución es la de garantizar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias, evitando que su composición pudiera verse alterada por manipulaciones del Gobierno o de un particular. Este es su único objetivo y el que va a medir, por tanto, la legitimidad de los acuerdos de la Cámara en ejercicio de su prerrogativa.

La Asamblea no deberá entrar en el examen concreto de los hechos que pudieran determinar la culpabilidad o inocencia del parlamentario. No es su misión la de juzgar, sustituyendo a los Tribunales de Justicia. La Cámara debe limitarse, en palabras del propio Tribunal Constitucional, a comprobar "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".

El margen de apreciación de la Cámara se encuentra, pues, limitado. "La protección a que la inmunidad se orienta no lo es 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 art. 117.1 de la Constitución Española atribuye, de manera específica, la tarea de aplicar el ordenamiento para la administración de justicia". Queda así reducido





el actuar de las Asambleas a la prevención de posibles amenazas de tipo político a la independencia o funcionamiento de las Cámaras.

Sin embargo, es posible plantearse una objeción. ¿Cómo/ es posible ese control previo, de tipo político, sin entrar a considerar los hechos, sin enjuiciar, que es la misión de los Tribunales? El problema es de cierta consideración toda vez que, efectivamente, parece no caber ese examen previo sin entrar en el fondo del asunto. Es más, en ocasiones sólo un examen detenido y completo de los hechos podría determinar la existencia de las manipulaciones. En nuestra opinión, no cabe considerar que el examen de la Cámara pueda prescindir del fondo del asunto. Por el contrario, debe entrar en él pero no a efectos de determinar la culpabilidad o inocencia del parlamentario lo que sería tarea, en su caso, de los Tribunales de Justicia, sino de apreciar la inexistencia de móviles políticos ajenos al Derecho.



Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que la institución de la inmunidad encierra únicamente, una finalidad/ de tipo político. Evitar los ataques a la composición de las Cámaras, determinada por la voluntad popular. ¿Es, por tanto, la inmunidad parlamentaria, un simple complemento a la inviolabilidad? En buena lógica así parece, pues el hecho de que ningún parlamentario pueda ser enjuiciado sin el "placet" de las Asambleas constituye la mejor garantía de la inviolabilidad.



Así, Sánchez Román, señalaba que "la inmunidad parlamentaria es un corolario de la inviolabilidad, un complemento necesario y una manera de hacerla efectiva".

Cierto, pero, desde una perspectiva doctrinal, se ha negado, generalmente, una identificación tan completa. Tradicionalmente, se venía afirmando que mientras la inviolabilidad se refiere y protege, exclusivamente, las manifestaciones derivadas del "oficio" o "estatuto" del parlamentario, la inmunidad se refiere al hacer del diputado fuera de "palacio". Y, en línea de principio, es evidente que esto es así en tanto en cuanto la dicción literal del art. 71.2 de la Constitución Española exige el suplicatorio independientemente de la naturaleza del hecho delictivo.

Así, el Tribunal ante el que se plantea una acción pública o privada contra un parlamentario con ocasión de una opinión expresada en el ejercicio de sus funciones, debería declararse incompetente como consecuencia del instituto de la inviolabilidad. Y ello a virtud de que la responsabilidad a exigir por tales actos se limita a la disciplinaria que podría ejercer, o no, el Presidente de la Cámara. Por el contrario, el Tribunal ante el que se plantee una acción penal por hechos realizados fuera de "palacio" deberá proceder a solicitar el suplicatorio o autorización del Parlamento para procesar o continuar el juicio.





Sin embargo, entendemos que la doctrina que resulta de las últimas resoluciones del Tribunal Constitucional nos obliga a plantearnos detenidamente el problema. Es evidente que cualquier órgano judicial ante el que se plantee una acción penal contra un parlamentario, debe proceder, formalmente, a solicitar el "placet" de la Cámara sin el que no podrá continuar el procedimiento. Y, en este sentido, es evidente que la inmunidad tiene un contenido más amplio que la inviolabilidad pero, aun así, es necesario profundizar.

Es evidente, a tenor de lo indicado, que cabe perfectamente el control de constitucionalidad de las decisiones de las Cámaras en materia de prerrogativas, que el parámetro de ese control vendrá determinado por la conformidad de las mismas a la finalidad de la institución y que ésta no es otra que la de evitar que manipulaciones marginales al Derecho puedan alterar el funcionamiento regular del Parlamento. De ello debe derivarse que la legitimidad de la decisión denegatoria de las Cámaras sólo podrá justificarse en los supuestos en que la persecución judicial del parlamentario venga determinada por razones políticas o de venganza privada.

Si ello es así, parece que, desde una perspectiva de fondo, se refuerza la concepción de la inmunidad como complemento o garantía de una interpretación amplia de la inviolabilidad. En efecto, si tenemos en cuenta que, con respecto a las opiniones delictivas vertidas en "palacio", lo procedente por parte de/





los Tribunales de Justicia es declararse incompetentes y que la Cámara carecería de finalidad adecuada para denegar el suplicatorio en los supuestos en que se solicitase en relación a presuntos actos delictivos ajenos a la actividad política del parlamentario, ¿cuál sería el margen respecto del que podría operar el Parlamento? Evidentemente, el representado por las expresiones del diputado fuera de la sede parlamentaria, con una finalidad política y en su calidad de mandatario de los ciudadanos. Y ello, dado que no sería posible aceptar, actualmente, que pudieran producirse persecuciones arbitrarias del poder contra cualquier parlamentario que sería otro de los supuestos de legítima actuación denegatoria de la Cámara.

Ante ello, entendemos que es posible pensar que la inmunidad puede configurarse, en definitiva, como el auténtico complemento de la libertad de expresión política del parlamentario. Sería la Cámara quien, mediante su decisión sobre el "placet" determinaría, en cada caso concreto, los límites de la inviolabilidad.

Las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos

La Constitución española de 1.978 nada dice sobre las prerrogativas que pudieran disfrutar los parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. No obstante el silencio constitucional, se ha venido generalizando su otorgamiento a la práctica totalidad de los diputados territoriales. ¿Cuál ha sido su fundamento jurídico?





Los Estatutos de Autonomía se han utilizado como instrumento adecuado para su establecimiento. Así, el art. 26.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía preceptúa:

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

Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo".

Antes de entrar en el examen, a fondo, de los problemas suscitada por dicha norma, una cuestión inicial se nos plantea. ¿Puede constituir el Estatuto de Autonomía un cauce idóneo para la consagración de las prerrogativas? Ante el silencio constitucional, sería posible plantearse una respuesta negativa. No olvidemos que inviolabilidad e inmunidad suponen sustracciones/ al derecho común de carácter excepcional, ligadas a la transcendental función que realizan los parlamentarios de Cortes y, por tanto, deben ser interpretadas restrictivamente. Por ello, pudiera pensarse que su otorgamiento a nuevos sujetos supondría una flagrante vulneración del principio de igualdad ante la ley, carente de suficiente legitimidad constitucional.





Sin embargo, es lo cierto que nuestro Tribunal Constitucional, en sentencia 36/1.981, de 12 de noviembre, ha venido reconocer la perfecta idoneidad del Estatuto para el establecimiento de dichas garantías. Lo que no hace sino reproducir el criterio mantenido en la II República Española. En efecto, el art. 14 del Estatuto de Cataluña venía a disponer la inviolabilidad de los miembros del Parlamento catalán y, posteriormente, el Estatuto vasco también lo reconoció en su art. 10 para los integrantes del poder legislativo regional.

Entrando ya en el análisis del antes citado art. 26 del Estatuto de Autonomía, es de observar que la inviolabilidad parlamentaria es recogida plenamente con la única salvedad de la sustitución de la expresión "ejercicio de funciones" por la de "actos parlamentarios". Sin embargo, el matiz es de importancia. La expresión "acto parlamentario" se repite, únicamente, en los Estatutos de Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana y Baleares, los cuales vienen a coincidir con el art. 21 del Reglamento del Senado donde se opera, igualmente, la mencionada modificación.

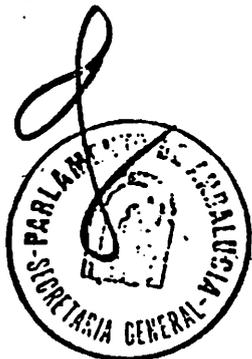
La introducción estatutaria del concepto "acto parlamentario" viene a suponer la consagración de una determinada interpretación del "ejercicio de funciones" que establece el art. 71 de nuestro texto constitucional. Es evidente que el legislador autonómico en las cuatro Comunidades antes citadas ha querido fijar de manera definitiva el ámbito de la inviolabilidad parlamentaria, optando por las concepciones restringidas de la misma.





Es cierto que se han aducido consideraciones, puramente dialécticas, a tenor de las cuales "el acto no es más que una consecuencia de la función". Y habría, por tanto, que determinar qué se entiende por función parlamentaria para luego deducir cuáles pudieran ser los actos cubiertos por la inviolabilidad.

Sin embargo, está fuera de toda duda, a tenor del art. 67.3 de la Constitución Española ("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") que por "actos parlamentarios" se ha querido expresar aquellos respecto de los cuales ha mediado convocatoria reglamentaria.



De otra parte, la interpretación que realizamos del concepto "acto parlamentario" viene consagrada por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando al indicar que el diputado sólo ejerce sus funciones "en la medida en que participa se en cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales", señala: "que esto es así lo confirman los Reglamentos de las Cámaras, y específicamente el Reglamento del Senado. Así el art. 21 del Reglamento del Senado señala ya que la inviolabilidad garantizará sólo las opiniones manifestadas en actos parlamentarios".



Si continuamos con el análisis del art. 26.3, podemos observar, igualmente, que siguiendo la línea marcada en la totalidad de los Estatutos de Autonomía, no se ha otorgado la inmunidad a los diputados regionales, antes al contrario se les ha concedido una "semiinmunidad" consistente en el derecho a un fuero especial y a la imposibilidad de ser detenido, durante su mandato, salvo en los casos de flagrante delito.

La razón de ser de esta distinción vino determinada por la tendencia, tantas veces señalada, del derecho comparado a reducir el ámbito de la inmunidad por su carácter caduco y discriminatorio. De otra parte, parece que se quería evitar el problema que hubiera supuesto la extensión de la institución a todo lo largo del mapa autonómico con lo contraproducente que hubiera sido configurar una esfera de "impunidad" para los políticos que pudiera considerarse atentatoria al principio de igualdad.



Sin embargo, el problema se vino a plantear con ocasión de la Ley vasca 2/1.981, de 12 de febrero, en la que se venía a atribuir a los parlamentarios de aquella Comunidad la misma inmunidad que gozaban los de las Cortes Generales. La cuestión fue, finalmente, abordada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 36/1.981, de 12 de noviembre en la que se viene a declarar la inconstitucionalidad de dicha norma jurídica en cuanto supone una modificación del Estatuto de Autonomía "por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución como en el propio Estatuto".



El fundamento jurídico 4 de la mencionada sentencia indica literalmente: "Es de señalar que la Ley 2/1.981 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" ampliando el contenido de dicha prerrogativa, y tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma se entiende que supone "la modificación del Estatuto de Autonomía -que constituye "su norma institucional... por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1.978 -art. 147.3- como en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1.979 -art. 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..."

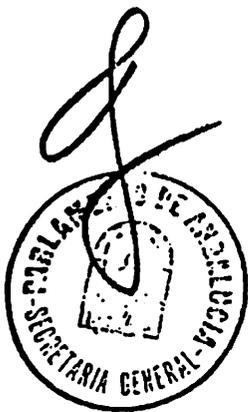


No obstante lo anterior, parece conveniente entrar en el razonamiento de fondo que sirve de base para intentar la equiparación de los diputados autonómicos a los de las Cortes Generales. Así, se ha considerado que "dentro de su ámbito territorial y funcional la actuación legislativa y representativa de los distintos parlamentarios merece y exige el mismo tratamiento, la misma garantía de su libertad e independencia frente a injerencias ajenas". Lo importante sería destacar que no existe ninguna base para una discriminación entre unos y otros/diputados, dado que se trataría de prerrogativas unidas a una



función, la legislativa, de la que participan todos los parlamentarios.

Ahora bien, ¿es idéntica la naturaleza jurídico constitucional de las Cortes Generales y de un Parlamento territorial? La cuestión es ampliamente discutida. Ciertos sectores doctrinales, siguiendo la doctrina marcada por la jurisprudencia constitucional italiana, consideran que mientras las funciones del parlamentario autonómico se mueven en el ámbito de la autonomía, los de las Cortes lo hacen en el de la Soberanía, gozando, por tanto, de superior capacidad de dirección política. Entendemos, sin embargo, que la cuestión dista mucho de estar solucionada a nivel doctrinal.



Sentado lo anterior, cabría plantearse un último problema, ¿sería posible una iniciativa legislativa tendente a conferir a los diputados autonómicos la garantía de la inmunidad en un sentido pleno? Entendemos que la vía pertinente sería la establecida por el mecanismo de la reforma del Estatuto de Autonomía. Lo que afirmamos en base a la ya citada STC 36/81, de 12/ de noviembre. En ella se expresa claramente que la ampliación de la inmunidad "supone la modificación del Estatuto de Autonomía", "por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1.978 -art. 147.3- así como en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1.979 -art. 46 y 47-".



Si lo anterior es así, es evidente que no cabe más modificación del Estatuto de Autonomía que la que se realice a través del mecanismo de reforma estatutaria. Así, indica el art. 147.3 de la Constitución Española:

"La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica".

Por su parte, los arts. 74 y 75 del Estatuto de Autonomía para Andalucía delimitan el procedimiento específico de reforma de nuestro Estatuto. Dicho esto, hay que reconocer, -- sin embargo, que existen opiniones doctrinales favorables a entender que la ampliación podría ser realizada mediante ley orgánica de las Cortes Generales, sin entrar en el procedimiento específico de reforma estatutaria. Dicha opción la consideramos muy arriesgada desde el momento en que se ha considerado al Estatuto como cauce idóneo para la regulación de las garantías. -- Si ello es así, cualquier modificación que afecte a las mismas, ampliándola o restringiéndola, supone de hecho una reforma del Estatuto.

Hay que añadir que el Tribunal Constitucional, en la -- sentencia comentada, expresamente indica que en la Ley vasca 2/ /1.981 se han obviado 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 pue





blo vasco, uno y otro ineludible...". Ante ello, no creemos que sea necesario seguir profundizando en la argumentación al respecto.

Conclusiones

1ª.- Las prerrogativas de los diputados del Parlamento de Andalucía encuentran su base jurídica en lo dispuesto en el art. 26.3 del Estatuto de Autonomía.

"Los diputados gozarán, aún 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.

Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo".

2ª.- Los parlamentarios andaluces gozan de absoluta inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Y por "actos parlamentarios" debe entenderse únicamente, aquellos respecto de los cuales haya mediado convocatoria reglamentaria.

3ª.- Los diputados autonómicos serán, asimismo, irresponsables de las reproducciones periodísticas que se





Parlamento de Andalucía

podieran efectuar del contenido de sus intervenciones en la Cámara.

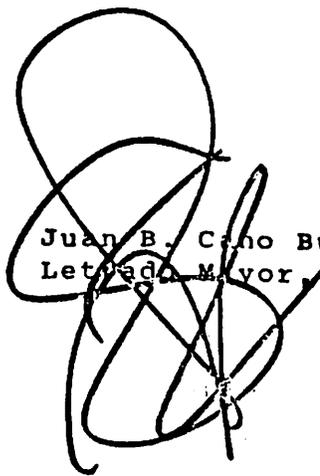
4ª.- Igualmente, en el territorio andaluz, no podrán ser detenidos salvo en caso de flagrante delito y las decisiones sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio quedan reservadas al Tribunal Superior de Justicia.

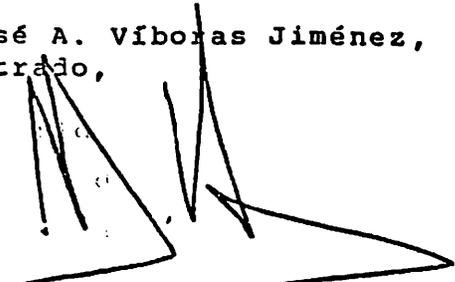
No disponen, por tanto, de la prerrogativa plena de la inmunidad toda vez que no se requerirá la "autorización" o - - "placet" de la Cámara para proceder penalmente contra ellos.

5ª.- Las iniciativas legislativas que se ejerciten en orden a conferir a los diputados autonómicos la garantía de la inmunidad, en sentido pleno, habrían de producirse por la vía/ de la reforma del Estatuto de Autonomía.

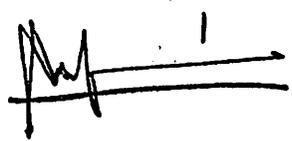
Sevilla, 22 de Enero de 1.987.

POR LOS SERVICIOS JURIDICOS,


Juan B. Cicho Bueso,
Letrado Mayor.


José A. Víboras Jiménez,
Letrado,




Javier Terrón Montero,
Letrado,


Plácido Fernández-Viagas B.
Letrado,

MANUEL JIMENEZ DE PARGA

Catedrático de Derecho Político de la Universidad Complutense

Explicación psicológica de una mala sentencia

La administración de justicia sigue siendo noticia de primera página. La pena de inhabilitación que ha recaído sobre el alcalde de Jerez, Pedro Pacheco, hace reflexionar a nuestro articulista sobre las razones y sinrazones de tan dura sentencia que deja mudo a un pueblo que había elegido, democráticamente, a su alcalde.



RICARDO SALVADOR/ESPECIAL PARA D-16

Sin embargo, la inhabilitación absoluta priva del derecho de elegir y ser elegido para cargos públicos durante el tiempo de la condena, así como de todos los honores, empleos y cargos públicos que tuviere el penado, aunque fueren electivos. La dureza de la sanción es tal que el inhabilitado no puede aspirar

tampoco a obtener un cargo público. O sea, que *Pedro Pacheco*, si la sentencia fuese firme y definitiva, tendría que dejar la Alcaldía de Jerez y permanecer en el completo ostracismo hasta 1993, después de que finalicen los actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América.

ben ser, o parece que lo son, *preconciliares*.

Pero lo más preocupante es el contenido del texto sentenciador. Se consigna en los «resultandos» que la Sala de lo Contencioso-Administrativo acordó suspender, con carácter cautelar, el acto del Consejo de Gestión de la Gerencia de Urbanismo, relativo a demolición de unas obras realizadas careciendo los propietarios de licencia municipal, sin agotar el plazo para oír al Ayuntamiento. Esto es, a mi entender, particularmente grave. Pues traducido al lenguaje común quiere decir que el asunto comenzó con una posible infracción legal cometida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Sevilla, ya que el artículo 123.2 de la ley de la Jurisdicción prohíbe expresamente la suspensión de los actos administrativos si no se ha producido el previo informe de la autoridad que los dictó, o transcurrido un plazo de quince días de silencio. En Jerez fue suspendido el decreto de demolición sin esperar que terminase el plazo para que el Ayuntamiento emitiese el correspondiente informe.

Pero la burla se extiende a otros antecedentes fácticos que se relatan también en la sentencia. Ahora el protagonismo corresponde al Juzgado de Distrito número 2 de Jerez de la Frontera. El 17 de septiembre

He intentado encontrar explicación a una sentencia tan severa y la lectura de su texto me ha proporcionado una pista. Yo me he acercado al documento judicial con un gran respeto, pues se trata de una resolución del «tribunal pleno» —así se dice— de la Audiencia Territorial de Sevilla. Debo confesar, sin embargo, que estoy decepcionado.

No se entiende el motivo por el que este «tribunal pleno» no cumple lo ordenado en el artículo 248.3 de la ley orgánica del Poder Judicial, de 1985, que establece la forma de redactar las sentencias. En la resolución de la Audiencia de Sevilla se continúa utilizando los horriblos gerundios «*resultando*» y «*considerando*», tantas veces criticados por los amantes del buen castellano y definitivamente eliminados por la citada ley de 1985. Sin embargo, los 15 magistrados que firman la condena del alcalde del Jerez no aceptan la nueva liturgia. De-

(Sigue en página 4) ● ● ●

Explicación psicológica de una mala sentencia

● ● ● (Viene de página 2)

de 1984, el presidente del Consejo de Gestión de la Gerencia Municipal solicita un mandamiento de entrada con el fin de llevar a efecto la demolición de las obras ejecutadas sin licencia. Pero —leemos en la resolución judicial— *«ante lo infructuoso de su cumplimiento reiteró la misma petición el 20 de noviembre»*. O sea, que el Ayuntamiento no es atendido por el juez, transcurre el tiempo y luego, cuando al fin se consigue un auto, el 14 de enero de 1985, la Audiencia se apresura a decidir la suspensión, de forma extemporánea, anticipándose al cumplimiento de los plazos legales, *«ante la proximidad de la fecha señalada para la demolición»*.

Un juez no ampara al Ayuntamiento, sino que demora in-

debidamente el mandamiento de entrada, y unos magistrados, constituidos en Sala, aceleran la protección del propietario, incumpliendo el procedimiento legalmente instaurado para la suspensión de las decisiones de una autoridad.

Se encontraban en posición falsa los magistrados de Sevilla y quizá por esto se ha reaccionado con tanta dureza. Para mí, tenemos una explicación psicológica del sorprendente suceso. Los débiles, o los que se encuentran en una situación insegura, son siempre temibles.

El profesor con complejo de inferioridad se venga con los alumnos, a los que maltrata y suspende arbitrariamente. El marido que es objeto de mofa en su lugar de trabajo, se convierte en un tirano al entrar en casa. El *«tribunal pleno»* de la Audiencia Territorial de Sevilla, encontrándose con unos hechos, anteriores a la crítica del alcalde, que ponían de manifiesto anomalías en el funcionamiento de la justicia, se lanzan contra el discrepante y colocan sobre su cabeza todo el peso de la ley.

Mostraron su solidaridad con Pedro Pacheco y asistieron al juicio, los partidos políticos y personalidades que se relacionan.

ESQUERRA REPUBLICANA Frances Vicens

FARTIDO ANDALUCISTA Salvador Pérez Bueno
Secretario General
Comité Nacional del Partido Andalucista
Alejandro Rojas Marcos
Luis Uruñuela
Miguel Angel Arredonda
Diego de los Santos

PARTIDO DEMOCRATA POPULAR Javier Arenas
Presidente del PDP
Carlos Rosado
Secretario General del PDP

IZQUIERDA UNIDA Felipe Alcaraz
Secretario General del PCE
Julio Anguita
Portavoz de I. U.
Juan Ramón Medina
Diputado y Presidente de
Federación Progresista

PARTIDO NACIONALISTA VASCO Ignacio Gaminde
Senador

ESQUERDA GALEGA M^o del Pilar Jiménez
del Comité Ejecutivo.

Enviaron telegramas excusando su asistencia y solidarizándose con Pedro Pacheco:

EUSKO ALKARTASUNA

PARTIDO SOCIALISTA DE MALLORCA

EUSKADIKO EZQUERRA

Asistieron también representantes de;

FUNDACION BLAS INFANTE Pedro Ruiz Berdejo
Vicepresidente

DERECHO Y DEMOCRACIA Tomás Iglesias
Presidente

(1) Los diputados autonómicos elegidos por sus respectivas Cámaras, para representarlas en el Senado gozan de inmunidad.