

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Función Política, e Inviolabilidad Parlamentaria

Ana Carmona

Departamento de Derecho Político
Universidad de Sevilla

La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía inicia su andadura con una sentencia, la 1/1990, en la que se abordan dos cuestiones principales; por un lado, la configuración del concepto de acto parlamentario y su relación con la prerrogativa de la inviolabilidad, y por otro, la delimitación jurídica de la función política llevada a cabo por los representantes populares y su incidencia sobre concretos derechos fundamentales de los ciudadanos, en este caso, el derecho al honor.

Los hechos que dieron origen a la demanda civil presentada por el consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Jaime Montaner, fueron unas manifestaciones atribuidas a los diputados regionales de Izquierda Unida, Valderas, Rejón y Alcaraz, aparecidas en diversos medios de comunicación en las que se venía a cuestionar, utilizando expresiones poco ortodoxas, la transparencia de la gestión llevada a cabo por el mencionado consejero en relación con la urbanización «Costa Doñana». Montaner, entendió que dichas afirmaciones vulneraban su derecho al honor e interpuso demanda incidental al amparo de lo previsto en la Ley de 26 de Diciembre de 1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, haciendo uso de la acción de protección civil prevista por la Ley Orgánica 1/1982, reguladora del derecho al honor, la intimidad y la propia imagen. La causa, en un principio fue tramitada por la Audiencia Territorial de Sevilla constituida en Pleno hasta tanto empezó a funcionar el Tribunal Superior de Justicia, órgano competente dado el carácter aforado de los demandados.

A continuación pasamos a analizar el contenido de la sentencia;

1. Las referencias a la inviolabilidad:

En los antecedentes de hecho de la sentencia, tanto el Ministerio Fiscal como los demandados solicitaban que el Tribunal se inhibiera de conocer la presente demanda por estimar que las declaraciones que estaban en su base no resultaban jurisdiccionalmente fiscalizables ya que quedaban cubiertas por la prerrogativa de la inviolabilidad al tratarse de reproducciones literales de sendas preguntas que los mismos diputados presentaron poco después ante el Parlamento andaluz.

El Tribunal, como en su momento hizo la Audiencia Territorial ante el oficio presentado por el Presidente de la asamblea regional con similares pretensiones, rechaza tal consideración y para ello le basta con traer a colación la doctrina elaborada por nuestro Tribunal Constitucional en torno a la inviolabilidad (sentencias 51/1985, 9/1990 y autos 147/1982, 526/1986) y aplicarla al supuesto enjuiciado.

En torno a esta cuestión destacan las siguientes afirmaciones, las cuales se contienen en el fundamento jurídico 1;

1. En nuestro ordenamiento jurídico se utiliza un concepto restringido de inviolabilidad que excluye de su ámbito de protección toda actividad de matiz político del representante popular no encuadrable en un acto parlamentario, esto es, en un acto llevado a cabo en reuniones de las Cámaras reglamentariamente convocadas. De esta manera se elabora un concepto estrictamente jurídico del ámbito sobre el que actúa la prerrogativa que deja a un lado toda connotación socio-política del ejercicio del mandato representativo para centrarse exclusivamente en la esfera de la función parlamentaria, a cuyo servicio se pone con la finalidad específica de "asegurar a través de la libertad de expresión del parlamentario, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo".

Esta orientación estricta del objeto sobre el que recae la protección ofrecida por la prerrogativa difiere de otras alternativas que nos ofrece el derecho comparado, las cuales se mueven básicamente en tres direcciones; la tendencia expansiva del ordenamiento italiano, de la que encontramos numerosos ejemplos en su jurisprudencia parlamentaria; las configuraciones estrictas de la República Federal Alemana y Grecia, cuyas constituciones excluyen expresamente del ámbito de la inviolabilidad las "injurias calumniosas" y las "difamaciones calumniosas", respectivamente, producidas en el ejercicio de la función parlamentaria; y finalmente, las soluciones híbridas de los países nórdicos (Finlandia, Islandia, Dinamarca, Suecia), en donde inmunidad e inviolabilidad no se configuran de modo independiente, como institu-

ciones autónomas, sino que se confunden en una misma figura que somete a la autorización de la respectiva asamblea legislativa cualquier solicitud de detención o procesamiento, incluidas aquéllas que tengan por objeto expresiones u opiniones vertidas con ocasión de actos parlamentarios. Debe reseñarse que en las dos últimas alternativas apuntadas se acoge la figura de lo que se ha venido en llamar “abuso de inviolabilidad”, cuya vigencia en España es puesta en duda por el propio Tribunal Superior y que ha venido siendo defendida entre nosotros por algún sector de la doctrina, al amparo del contenido del artículo 101.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

2. Junto con los votos emitidos y las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, la inviolabilidad cubre asimismo toda reproducción literal de las mismas que se produzca en medios externos a las Cámaras; Boletines Oficiales e informaciones periodísticas.

La expresión “reproducción literal” también recibe por parte del Tribunal Superior una interpretación estricta (como en su momento hiciera el Tribunal Constitucional), entendiendo que dentro de la misma no pueden ser incluidos actos cuyo objeto sea la ampliación, aclaración o explicación de lo expresado en el foro parlamentario, tal y como pretenden los demandados, ya que ello nos conduce nuevamente hacia terrenos sociológicos, pero no jurídicos, ajenos a la prerrogativa.

Tomando como base estas ideas, la conclusión a la que se llega es clara; no hay inviolabilidad puesto que “en Autos no se ha acreditado que los hechos en cuestión sean reproducción literal de un acto parlamentario, ..., sin que valga, como la demandada pretende, entender que la relación de la actividad no puede reducirse a repetir lo ya dicho y expuesto sino que debe ampliarse a lo que le rodea”. De aceptarse tal propuesta acabaría por producirse una evidente contradicción, “entender estrictamente la inviolabilidad en su conjunto y extensivamente cada una de las manifestaciones particulares que la integran”.

Sin embargo, no resulta irrelevante para el Tribunal la circunstancia de que tales hechos tengan una directa relación con el desempeño de la función política del representante. Con ello pasamos a un segundo apartado.

2. Función política y derechos fundamentales:

En el fundamento jurídico 2 de la sentencia, referido a la relación existente entre libertad de expresión de los políticos y derecho al honor de los ciudadanos, vienen a utilizarse argumentos similares a los empleados por el Tribunal Supremo en su sentencia sobre el caso Pacheco (21/I/1988) y que básicamente sentaba las siguientes premisas;

1. Tanto el derecho a la información como la libertad de expresión de los políticos se configuran como garantía de una opinión pública libre (fundamento jurídico 4).

2. La crítica política, como expresión de la función de control del poder se pone al servicio de la conformación de aquélla. Es en este contexto donde debe ser valorada la intencionalidad de las expresiones presuntamente difamatorias del político (fundamento jurídico 6).

3. Cuando como consecuencia del ejercicio de aquel derecho se produzca una concreta vulneración del honor de un ciudadano, se impone una labor de confrontación y ponderación de los mismos, fijando un orden de preferencia que en principio corresponde a la libertad de expresión ya que sin la misma no puede vivir una sociedad democrática (fundamento jurídico 7).

A partir de estas ideas fundamentales, el Tribunal Superior construye un concepto de función política dotado de un contenido mucho más amplio que el asignado al de función parlamentaria, lo cual se justifica fundamentalmente por la circunstancia de que “la función de control, que en un Estado social y democrático de Derecho (se atribuye a los representantes populares), conexionado en la legitimidad de sus actos políticos al electorado y a la opinión pública que lo sustenta, *va mucho más allá de las actuaciones en el seno de las Cámaras*, pues de otro modo se haría del depositario de la soberanía popular un agente mudo y estático, al que sólo periódicamente se le permitiría en cada consulta electoral el ejercicio de su soberanía”.

Sin embargo, los efectos que ambas funciones determinan sobre la esfera judicial son distintos e inversamente proporcionales a su extensión material. En el caso de lo parlamentario concurre inviolabilidad y se cierra completamente toda posibilidad de acceder a la Justicia. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de una función política extra-parlamentaria, se produce un doble efecto: uno de alcance estrictamente jurisdiccional, el aforamiento, no totalmente ajeno a la inviolabilidad (pero con distinto alcance), y otro de carácter material, la exclusión de responsabilidad jurídica por concurrir relevancia política.

Con referencia al *aforamiento*, deben resaltarse los siguientes aspectos:

1. En cuanto a su relación con la inviolabilidad, el Tribunal afirma lo siguiente: “son círculos concéntricos pero con radios de distinto alcance, más amplio el del aforamiento ya que cubriría actos del parlamentario en el ejercicio de su cargo que no son propiamente actos parlamentarios, ni actos desarrollados en el seno de las articulaciones orgánicas del Parlamento, ni tampoco su reproducción literal, *actos en definitiva no parlamentarios pero sí de relevancia política*, como puedan ser en definitiva las declaraciones o ruedas de prensa” (fundamento jurídico 3).

2. Por lo que se refiere a su incidencia sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, lejos de impedirlo, como sucede con la inviolabilidad, “lo canaliza hacia un tribunal determinado, que en modo alguno vulnera la exigencia del juez natural. Por lo que tratándose de hechos de relevancia política, desarrollados por parlamentarios en conexión con su función, aunque no susceptibles de quedar cubiertos por la inviolabilidad, estamos en presencia de hechos propios del ejercicio de su cargo que determinan nuestra competencia” (fundamento jurídico 3).

De esta manera se responde a la alegación del Ministerio Fiscal que rechazaba la competencia del Tribunal, considerando que el aforamiento “ha de entenderse siempre en un sentido estricto y restrictivo”, de modo que el reconocimiento contenido en el artículo 73.2 de la L.O.P.J. en favor de los Tribunales Superiores de Justicia se considere aplicable sólo “a las reclamaciones por hechos que, no siendo constitutivos de delito, generen daños y perjuicios en el ejercicio de sus funciones, incurriendo en dolo o culpa” (fundamento jurídico 3).

Respecto de la *valoración jurídica* de “las manifestaciones presuntamente constitutivas de desacato por injuriar o calumniar a la autoridad, *no pueden entenderse exactamente en los mismos términos cuando proceden de un particular y cuando proceden de unos diputados*” (fundamento jurídico 2), puesto que la función de control encomendada a los representantes populares actúa como circunstancia que marca la diferencia fundamental entre ambos supuestos y que sitúa al órgano jurisdiccional en planos valorativos cualitativamente distintos. Es en este contexto donde entra en juego la ponderación judicial de los derechos en colisión y en el que se explica el orden de preferencia establecido en favor de la libertad de expresión.

La sentencia, no obstante, presenta una acertada e interesante matización (aunque no se formula como afirmación general sino vinculada a la valoración de una de las declaraciones concretas enjuiciadas) a este respecto. El plus de libertad de expresión reconocido al representante no puede ser entendido desde un punto de vista gratuito, como patente de corso para transgredir el honor de los ciudadanos en cualquier caso, bajo el pretexto del ejercicio de una función política. En efecto, la exclusión de la antijuridicidad de afirmaciones presuntamente difamatorias sólo debería aceptarse precisamente en tanto concurren una serie de requisitos, los cuales se concretan por el Tribunal en los siguientes términos; existencia de una “evidente *conexión circunstancial* con actividades del propio Parlamento” y constatación de que las mismas “*entran en el margen normal de actuación, investigación y crítica* que a un representante popular corresponde, cara tanto al control de los poderes públicos como a la conformación de una opinión pública libre” (fundamento jurídico 5). Es en el marco de dicha *conexión circunstancial* y del margen normal de actuación política en donde el juez debe realizar su labor valorativa y de ponderación de los bienes jurídicos en juego, determinando cuál de ellos prevalece.

Tomando como base todos estos argumentos, los tres últimos fundamentos jurídicos (5, 6 y 7) de la sentencia van a dedicarse al enjuiciamiento concreto de las declaraciones que los demandados reconocieron como propias tras las pertinentes pruebas documental y de confesión judicial (recuérdese que estamos en el marco de una demanda civil en la que el órgano judicial actúa según el principio dispositivo).

En los tres casos se coincide en afirmar el carácter “cauteloso, genérico y exento de imputaciones concretas” que en ningún caso suponen imputaciones delictivas concretas al consejero Montaner ni afectan su honor. Tal conclusión se alcanza teniendo en cuenta sobre todo que tal clase de afirmaciones “ha de ser considerada en el contexto del lenguaje político de una época y una situación social hasta por imperativo del artículo 3.1. del Código Civil”. Además, por otra parte resulta que, en este caso, su contenido “no parece tener un carácter excepcional en el actual lenguaje político, ..., que en último término descansa más en la cultura cívica existente en un momento dado que en la voluntad misma de quienes lo emplean...” (fundamento jurídico 7, referido concretamente a la siguiente afirmación del diputado Alcaraz: “existe la impresión de que vivimos en una especie de cleptocracia”).

En líneas generales, el contenido de la sentencia merece una valoración muy positiva. Resulta un acierto que el respeto y la garantía de una función política libremente desarrollada quede encomendada a los tribunales de justicia, como instancias adecuadas para valorar los concretos casos en los que los derechos fundamentales de los ciudadanos deben ceder en favor de valores superiores colectivos como son la información y conformación de una opinión pública libre, siempre y cuando constaten que aquéllas se orientan efectivamente en este sentido.