

LA INVIOABILIDAD PARLAMENTARIA,
LAS FUNCIONES PROPIAS DE LOS PARLAMENTARIOS
Y LA DOCTRINA DE LOS *INTERNA CORPORIS ACTA*
EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA *CORTE*
COSTITUZIONALE ITALIANA
(Comentario a la *Sentenza* 379 de 1996)*

CARLOS ORTEGA SANTIAGO
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN: LA JURISPRUDENCIA ACTUAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA SOBRE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS Y LOS HECHOS QUE DAN LUGAR A LA SENTENCIA QUE SE COMENTA

Una de las peculiaridades más significativas que han caracterizado al ordenamiento jurídico italiano desde la aprobación de la Constitución republicana, ha sido la del amplísimo margen de autonomía garantizado al Parlamento y al Derecho parlamentario respecto del sistema jurídico-constitucional en su conjunto; autonomía que se ha concretado tanto en la exención del control jurisdiccional constitucional a la mayor parte de la actividad interna de las Cámaras legislativas de este país¹, como en la amplitud de los comportamientos de los parlamentarios

* La Sentencia 379/1996, de 2 de noviembre, de la Corte costituzionale italiana, se encuentra publicada en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 1996, pp. 3439 y ss.

1. Sobre el contenido de la autonomía parlamentaria que ha ido configurando en su jurisprudencia la Corte constitucional italiana, cfr. *infra* el último apartado de este trabajo.

sustraídos al conocimiento judicial a través de la aplicación extensiva de las prerrogativas parlamentarias². En este sentido, en la última década se viene verificando una tendencia en este país que muestra un significativo retroceso de la referida autonomía del Parlamento.

En primer término, dicho retroceso se ha concretado en la propia jurisprudencia de la *Corte*, iniciándose con la significativa Sentencia 1150/1988, en la que el Alto tribunal italiano afirmó por primera vez su competencia para valorar la adecuación constitucional de los pronunciamientos de las Cámaras acerca de la aplicación de las prerrogativas parlamentarias³. Pero esa variación se ha afirmado también a través de la modificación constitucional que, en 1993, alteró el precepto referido a las prerrogativas parlamentarias⁴. A día de hoy, además, dicha tendencia se ha de considerar plenamente consolidada tanto a nivel normativo como a nivel jurisprudencial⁵.

Por lo que se refiere a la reforma de 1993 del precepto constitucional de las prerrogativas parlamentarias, ésta derogó la preceptiva autorización previa de las Cámaras para actuar judicialmente contra un parlamentario; y aunque hasta 1996, por mor de una regulación legal altamente criticada por la doctrina, subsistió en la legislación procesal italiana un trámite que operaba de hecho como una suerte de *autorización para proceder*⁶, dicha regulación legal ha decaído y la reforma

2. Hasta el punto que la doctrina viene señalando con preocupación la conversión de las prerrogativas en auténticos privilegios personales. Así, por ejemplo, MANZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 1991, pp. 186 y ss.

3. La Sentencia 1150/1988 se encuentra publicada en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 10, 1988, pp. 5.588 y ss., con comentario de ZANON, Nicolò, «La Corte e la "giurisprudenza" parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?», pp. 5.595 y ss.

4. La modificación de este precepto constitucional que disciplina las prerrogativas parlamentarias (art. 68 de la Constitución italiana), pretendía reducir sobre todo el excesivo alcance limitador de la actuación judicial que suponía la anterior regulación de la *autorizzazione a procedere (supplicatorio)*. Al respecto, cfr. *infra*, el apartado 4.

5. Son numerosas las Sentencias de la *Corte costituzionale* que siguieron a la 1150/1988 y que se ocuparon de la valoración de las decisiones tomadas por las Cámaras legislativas o por los órganos judiciales en relación con las prerrogativas parlamentarias, Sentencias que se produjeron fundamentalmente tras la reforma en 1993 de los preceptos constitucionales que disciplinaban las prerrogativas parlamentarias y también con posterioridad a la Sentencia 379/1996 que se comenta en este trabajo. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar las siguientes decisiones de la Corte: Sentencias 443/1993, 432/1994, 129/1996, 265/1997, 375/1997 y 289/1998; *ordinanze* (Autos) 442/1997, 37/1998 y 177/1998. A alguna de ellas habrá ocasión de referirse en adelante.

6. La normativa legal referida prescribía que el órgano judicial debía comunicar a las Cámaras legislativas la intención de iniciar actuaciones contra uno de sus miembros, para que la misma se pronunciase en el plazo de noventa días acerca de la valoración de los hechos como ejercicio —o no— de funciones parlamentarias y sobre la posible aplicación a los mismos de la prerrogativa de la inviolabilidad. Esta normativa legal que actuaba la disciplina constitucional de las prerrogativas parlamentarias nacida en la reforma constitucional de 1993, dejaba casi en nada la finalidad perseguida por la misma de reducir el alcance extensivo que había tenido la interpretación de la prerrogativa hasta dicha reforma, porque en realidad esta solicitud reducía las posibilidades de actuación del juez, que debía suspender el proceso hasta que la Cámara se pronunciase y convertía a este pronunciamiento en una auténtica cuestión prejudicial y en una especie de autorización para proceder incorporada al ordenamiento por vía legislativa. Véase sobre la cuestión PACE, Alessandro, «Il "nulla osta" parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione, ex artículo 24 comma 1 e 101 comma 2 Cost., ormai da archiviare?», en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 1996, pp. 1.132 y ss.

constitucional es ya plenamente operativa, por lo que –en la actualidad– los jueces pueden iniciar actuaciones contra un parlamentario sin el pronunciamiento previo de su Cámara de origen⁷. En cuanto a la consolidación jurisprudencial del control de la Corte sobre el uso de las prerrogativas parlamentarias por parte de las Cámaras, iniciada con la citada Sentencia 1150/1988, los pronunciamientos del Alto tribunal italiano que siguen a esta decisión vienen confirmando que la apertura de los *interna corporis acta* al control de la *Corte costituzionale* no era coyuntural, mostrándose incluso cada vez más incisivo. Tanto es así, que el Tribunal italiano ha incorporado nuevos criterios a los deducidos en la Sentencia del 1988, para determinar cuando hacen un uso irregular de las prerrogativas parlamentarias las Cámaras legislativas⁸.

Sin embargo, la Sentencia 379/1996 que se comenta, destaca dentro de la jurisprudencia constitucional italiana más reciente como una isla en medio de las tendencias que se acaban de referir⁹; y se muestra en esos términos por la argumentación jurídica que utiliza la Corte en la misma, argumentación que se ve mediatizada en gran medida por los hechos que están en su origen. Estos hechos se remontan a una votación legislativa efectuada en una sesión de la *Camera dei Deputati* de este país, en la que un diputado denunció públicamente que había asistido a la expresión de cuatro votos por parte de dos miembros de la Cámara y que, en consecuencia, dos de los diputados habían votado sustituyendo en el ejercicio de este derecho a dos colegas ausentes, cuando el ordenamiento parlamentario italiano no regula ni admite en ningún caso la delegación del voto¹⁰. Ante la posibilidad de que las presuntas actuaciones pudiesen ser consideradas constitutivas de dos delitos (falsedad ideológica cometida por oficial público en actos públicos y sustitución de persona), el órgano judicial competente (*giudice per le*

7. No obstante, como habrá ocasión de precisar con más detenimiento, la oposición de las Cámaras legislativas a la actuación judicial contra uno de sus miembros ha encontrado una nueva vía para sustanciarse, mediante la subsunción de la actividad política de los parlamentarios fuera de la sede parlamentaria bajo la prerrogativa de la inviolabilidad, evitando así la continuación de las actuaciones judiciales contra sus miembros. Cfr. al respecto, *infra* los apartados 3 y 4.

8. Cfr. *infra* el apartado 2.

9. En ese sentido MANETTI, Michela, «Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli *interna corporis*», en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 1996, p. 3.471.

10. Con independencia del interés de la Sentencia 379/1996 desde la perspectiva del ordenamiento italiano y de las tendencias actuales de la jurisprudencia constitucional de este país en relación con la autonomía parlamentaria, ésta se puede poner también en relación con nuestro ordenamiento y con la configuración que corresponde a la prerrogativa de la inviolabilidad en el mismo. En este sentido, durante la IV Legislatura se produjeron en el Senado unos hechos similares a los que están en el origen de la Sentencia de la *Corte costituzionale*; contra esos hechos se produjo una denuncia ante el Tribunal Supremo por un presunto delito de falsedad en documento público, denuncia que fue archivada por el Tribunal por considerar que los hechos supuestamente delictivos no colmaban el tipo referido. Sobre esta cuestión, véase GONZÁLEZ CUSSAC, José L., y CUERDA ARNAU, M.^a Luisa, «Aproximación al Derecho Penal parlamentario: inviolabilidades», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 1, 1997, p. 101. En este orden de cosas, también es de especial interés la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional español 30/1997, de 24 de febrero, en relación con el alcance que puede tener la actuación del órgano judicial contra los miembros de las Cámaras legislativas cuando sea de aplicación la referida prerrogativa, cuestión ésta que es, a su vez, uno de los contenidos esenciales de la Sentencia italiana que nos ocupa.

indagini preliminari, magistratura judicial similar a nuestro juez de instrucción) realizó actuaciones ante la Presidencia de la Cámara, tramitando la solicitud para que la Cámara autorizase el inicio de las actuaciones penales¹¹. El órgano legislativo respondió considerando que los hechos que pretendía investigar el juez —la regularidad de la votación— y la información de la que pretendía disponer, eran cuestiones que entraban de lleno en la esfera de autonomía de la Cámara, por lo que su conocimiento no era competencia del órgano judicial; y elevó conflicto de atribuciones ante la *Corte costituzionale*, alegando su atribución constitucional para ejercer la función legislativa sin interferencias ni controles por parte del poder judicial y, por lo tanto, su exclusiva competencia para valorar los comportamientos de los diputados en el curso de los votaciones.

En cuanto a la decisión que contiene la Sentencia y la construcción jurisprudencial que realiza la Corte, la solución a la que llega el Alto Tribunal italiano parece acertada, al considerar que la actuación judicial que pretende conocer del comportamiento descrito de los parlamentarios vulnera la posición institucional de las Cámaras y de los miembros de la misma que la Constitución italiana garantiza¹². Sin embargo, lo que plantea dudas para la doctrina que se ocupa de la Sentencia es la construcción jurisprudencial que efectúa el Tribunal con el fin de justificar la sustracción de dichos comportamientos de los parlamentarios al conocimiento de un órgano judicial ya que, según dicha doctrina, esa construcción supondría desmontar la jurisprudencia constitucional que lentamente había ido incorporando al conocimiento de la Corte determinados actos parlamentarios no legislativos, exentos de su control con anterioridad merced a su consideración como *interna corporis*. De esta forma, siempre para la mencionada doctrina, esta Sentencia podría haber llegado a la misma solución (sustraer al conocimiento del órgano judicial las actuaciones de los diputados que sustituyeron en el voto a dos colegas ausentes), sin necesidad de basarse en una decisión excesivamente costosa para la jurisprudencia constitucional sobre los *interna corporis* y para la propia posición del Alto tribunal italiano en el control de los actos internos del Parlamento¹³.

La construcción de la Corte en esta decisión parte implícitamente de la imposibilidad de catalogar como función de los parlamentarios una actuación como la sustitución en el ejercicio del voto, que no está prevista como facultad propia de los mismos ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras. De ahí se colegiría la dificultad de eximir del conocimiento judicial dichas actuaciones con base exclusivamente en la prerrogativa de la *insindacabilità*¹⁴ prevista en el

11. Cfr. *supra*, nota 6.

12. Así lo expresa la doctrina que comenta la misma. Al respecto, cfr. *infra* el apartado 5 de este comentario.

13. Así MANETTI, M., *op. cit.*, pp. 3.469 y 3.470.

14. En el ordenamiento italiano la prerrogativa de la inviolabilidad disciplinada en el artículo 68.1 de la Constitución (*I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*) se designa como *insindacabilità*, mientras que la inmunidad se designa como *inviolabilità*, y las prerrogativas en general como *immunità parlamentari*.

artículo 68.1 de la Constitución italiana y, al mismo tiempo, exigiría definir otro criterio jurídico que permitiese llegar a la exención de la responsabilidad judicial de los parlamentarios por dichas actuaciones. De esta forma, para justificar la inviolabilidad de los comportamientos de los parlamentarios en el seno de las Cámaras que no son —en puridad— ejercicio de funciones parlamentarias, la Corte constitucional italiana construye un concepto más amplio de *insindacabilità*, una especie de *insindacabilità* objetiva lo llama la doctrina¹⁵, que se deduciría directamente de la garantía de la autonomía de las Cámaras y que predicaría la exclusiva competencia de las mismas para conocer y valorar todos los comportamientos de los parlamentarios en el curso de los procedimientos que se desarrollan en el seno de la Asamblea. A esta conclusión llega la Corte partiendo de la justificación que corresponde a la prerrogativa de la inviolabilidad en los Parlamentos contemporáneos.

En este orden de cosas, en los ordenamientos parlamentarios comparados se viene entendiendo de forma generalizada que la garantía de la *insindacabilità* cubre todos los comportamientos de los miembros de las Cámaras, siempre que sean estrechamente funcionales al ejercicio independiente de sus atribuciones por parte del poder legislativo. De esta configuración objetiva con que se define a las prerrogativas parlamentarias en nuestros días, se deriva necesariamente un equilibrio entre la independencia y la autonomía del Parlamento como órgano de la representación popular —por un lado—, y el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley y el consiguiente sometimiento de los mismos al derecho común, por otro; equilibrio que justifica la existencia de estas prerrogativas, pero que exige también que las mismas actúen en el marco de la función que tratan de garantizar¹⁶. Por lo tanto, la *insindacabilità* de los comportamientos de los parlamentarios se configura no como una privilegio personal, ni como una garantía individual de los miembros de las Cámaras, sino como garantía de la autonomía de las instituciones parlamentarias y de un área de libertad en el ejercicio de la representación política. De ello deduce la Corte que el bien protegido por esta prerrogativa es, en último término, la autonomía de las Cámaras reconocida en el artículo 64.1 de la Constitución italiana, fundiéndose de esta forma las prerrogativas de los parlamentarios con dicha autonomía; autonomía en la que se incluiría la exclusividad de las mismas para prever, verificar y, en su caso, sancionar, los comportamientos de sus miembros en el curso de los procedimientos parlamentarios, además de su contenido clásico referido a la capacidad para aprobar sus propias normas de funcionamiento (Reglamentos parlamentarios, autonomía normativa) y para aplicar las mismas.

En definitiva, la Corte efectúa un razonamiento circular criticado fuertemente por la doctrina porque, siendo cierto que las prerrogativas de los parlamentarios encuentran su justificación en la garantía objetiva de las funciones del Parlamento

15. Así lo expresa MANETTI, M., *op. cit.*, p. 3.469.

16. Por ejemplo, esa es la construcción que realiza el Tribunal Constitucional español desde sus primeras decisiones, como en el Auto 147/1982, de 22 de abril o en la Sentencia 51/1985, de 10 de abril.

y, por lo tanto, en la garantía de la autonomía de las Cámaras, sin embargo de ahí no se deriva necesariamente que la garantía de dicha autonomía y del libre actuar del órgano legislativo en el ámbito de las atribuciones que le son propias, exija necesariamente que sólo las Cámaras estén legitimadas para conocer de los actos de los parlamentarios en el curso de los procedimientos internos de las mismas. Además, difícilmente podría proteger la mencionada prerrogativa la autonomía de la Asamblea en el ejercicio de sus atribuciones, cuando el comportamiento en cuestión (la sustitución en el voto) es atípico, no se encuentra previsto por el ordenamiento parlamentario como una función propia de los diputados y, en consecuencia, su salvaguardia a través de su *insindacabilità* difícilmente podría ser funcional para el ejercicio libre de sus competencias por parte del órgano legislativo¹⁷.

En este sentido, la propia Corte trata de limitar el excesivo alcance al que podría dar lugar la construcción que efectúa de esa *insindacabilità* objetiva, que cubriría los comportamientos atípicos de los miembros de las Cámaras en el seno de los procedimientos parlamentarios. Para ello, en el siguiente paso de su argumentación, el Tribunal explicita el criterio que serviría para diferenciar los comportamientos de los parlamentarios que se encontrarían colocados bajo la protección de dicha garantía (no ya la de la *insindacabilità* subjetiva, sino la más amplia de la exclusiva valoración interna por la propia Cámara –*insindacabilità* objetiva–), de aquéllos otros que trascenderían el propio ámbito de la Cámara y que serían enjuiciables, en consecuencia, por los órganos judiciales: criterio que no es otro que el bien jurídico que pueda verse afectado por el comportamiento del parlamentario. De esta forma, según la *Corte costituzionale*, corresponde a las Cámaras en exclusiva la valoración y, en su caso, la sanción, de los comportamientos de sus miembros en el curso de los procedimientos parlamentarios, siempre que dichos comportamientos no vulneren los bienes personales de terceros o de otros parlamentarios. Con esta limitación, cualquier actuación de los miembros de las Cámaras en el seno de las mismas que afecte a bienes personales como por ejemplo la integridad física, la propiedad, etc., de otro parlamentario o de un tercero, no sería de exclusivo conocimiento de la Asamblea y podría dar lugar a la exigencia de responsabilidades a través de los órganos judiciales, que en este caso sí que estarían legitimados para conocer de los hechos.

Sin embargo, a pesar de que el Tribunal italiano afirma que con este criterio se define con claridad la línea de confines entre aquellos comportamientos de los parlamentarios sujetos exclusivamente a la valoración de las Cámaras, de aquéllos otros que generarán necesariamente responsabilidades judiciales, la realidad puede ser bien diversa, como pone de manifiesto la doctrina que se ha ocupado de la sentencia¹⁸. Así, el criterio referido puede ser utilizado exclusivamente respecto de los comportamientos de los parlamentarios que no sean, en sentido estricto, ejercicio de las funciones parlamentarias de los mismos, ya que

17. Cfr. MANETTI, M., *op. cit.*, pp. 3.466 y 3.467, y PETRANGELI, Federico, «Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari», en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 1996, p. 3.477.

18. Cfr. PETRANGELI, F., *op. cit.*, p. 3.486.

la prerrogativa de la *insindacabilità* que protege los comportamientos *típicos* de los representantes lo hace con independencia de cual sea el derecho vulnerado; de hecho, este *freedom of speech* de los parlamentarios actúa de forma casi generalizada frente a bienes jurídicos de evidente carácter personal como son el honor o la reputación. Pero además, en segundo lugar, la construcción de la *Corte* supone que determinados bienes, los de carácter público, no puedan ser protegidos por el poder judicial en el caso de su vulneración por un miembro de las Cámaras en el curso de un procedimiento parlamentario, limitándose su represión y su posible sanción a la actuación de la propia Cámara; situación en la que se encuentran también los derechos propios del *status* de los parlamentarios, los cuales no son considerados en el ordenamiento italiano como parte del contenido de un derecho fundamental y, por extensión, como un bien de carácter personal, por lo que su posible vulneración no podrá ser objeto más que de la tutela de la Asamblea¹⁹.

En resumen, estos son los hechos que dan lugar a la Sentencia de la *Corte costituzionale* que se comenta, los principales razonamientos jurídico-constitucionales que encierra la misma, así como las críticas doctrinales más significativas a las que ha dado lugar. En cualquier caso, a continuación se tendrá ocasión de analizar con más detenimiento las principales cuestiones que están presentes en este conflicto de atribuciones y se tendrá oportunidad también, al hilo de dicho análisis, de expresar algunas matizaciones en relación con el contenido del fallo de la *Corte*, pero también respecto de las críticas doctrinales al mismo. En este sentido, es preciso señalar que esta Sentencia, tanto en lo que es propiamente la argumentación realizada en el concreto pronunciamiento como en el conjunto de elementos que la constituyen, puede reconducirse a un vasto conjunto de cuestiones relacionadas con los nuevos derroteros por los que está transcurriendo la justicia constitucional italiana en los últimos años²⁰. No obstante, los epígrafes que siguen sólo pueden dedicarse a aquellos aspectos que guardan una mayor conexión con el contenido de fondo de la presente decisión y que son esenciales a la misma.

2. PRIMERA CUESTIÓN: EL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE ÓRGANOS COMO PROCEDIMIENTO PARA EL CONTROL POR LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CORRECTO USO DE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

Hasta la Sentencia 1150/1988, la Corte constitucional italiana sólo conocía de los procedimientos internos de las Cámaras cuando debía resolver acerca de la legitimidad constitucional de una norma con fuerza de Ley emanada del Parlamento o de un *Consiglio regionale*, todo ello con vistas a individuar posibles vicios

19. Sobre la imposibilidad de considerar como contenido de un derecho fundamental las facultades y las prerrogativas de los parlamentarios, véase PACE, Alessandro, *Problematica delle libertà costituzionali*, Vol. II, Cedam, Padua, 1992, pp. 398 y ss.

20. Véase en este sentido, CHELI, Enzo, *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bolonia, 1996.

formales de la norma legal²¹. Sin embargo, con esa Sentencia del 1988 el Alto tribunal italiano amplía su capacidad de control sobre la actividad interna de las Cámaras, incorporando el conflicto de atribuciones como proceso a través del que poder conocer y decidir sobre la regularidad de las decisiones de las Asambleas legislativas acerca de las prerrogativas parlamentarias²². Por otra parte, la virtualidad operativa de la vía abierta por esta Sentencia se ha confirmado por el número de conflictos de atribuciones planteados ante la Corte relacionados con la valoración de dichas prerrogativas²³.

A esta virtualidad del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales para que la Corte garantice el adecuado uso de las prerrogativas parlamentarias ha contribuido la configuración constitucional de este procedimiento en el ordenamiento italiano; configuración que ha sido resultado, fundamentalmente, de la propia jurisprudencia constitucional, que ha ido definiendo sus contornos a lo largo del tiempo²⁴. En lo que más interesa para el presente comentario, hay que recordar que la Ley n.º 87 de 1953, que regula la constitución y el funcionamiento del Alto tribunal italiano, disciplina en el artículo 37 una doble legitimidad en relación con el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales: Una *legitimidad procesal*, que corresponde a los órganos competentes para declarar definitivamente la voluntad del poder al que pertenecen; y una *legitimidad sustancial*, referida al poder del que se predica la esfera de atribuciones determinada por las normas constitucionales. De esta forma, aunque en algunos casos el poder se agote en un sólo órgano (como ocurre, por ejemplo, con el Presidente de la República), en otros sin embargo el concreto poder se puede estructurar de forma tal que sean diversos órganos los que puedan manifestar definitivamente la voluntad del mismo²⁵. Así, se ha venido definiendo sin discusión respecto del poder judicial

21. Esta legitimación de la Corte fue afirmada por la misma ya en una de sus primeras Sentencias (la n.º 5 del 1959), determinando su competencia para conocer y decidir sobre los vicios de procedimiento de las leyes y, por lo tanto, para juzgar y valorar acerca del *iter* de formación de aquéllas. Al respecto, véase CERVATI, Angelo Antonio, «La formazione delle leggi», en *Commentario della Costituzione*, coord. G. Branca, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1985, pp. 166 y ss.; y del mismo autor, «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale», en *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Vol. I, Padua, 1986, pp. 204 y ss.

22. También a través del *conflitto di attribuzioni* la Corte costituzionale ha juzgado recientemente acerca del ejercicio de la función de control por parte de las Cámaras legislativas y, en concreto, en relación con la legitimidad constitucional de una *mozione di sfiducia individuale* (moción de censura individual) contra un Ministro, a raíz de la aprobación de una moción de censura de este tipo por el Senado italiano contra el *Ministro di Grazia e Giustizia*. La Corte decidió el conflicto con la Sentencia 7/1996. Acerca de la cuestión y del debate doctrinal que suscitó la misma en Italia, permítase el reenvío a ORTEGA SANTIAGO, Carlos, «La flexibilidad de la función parlamentaria de control: *excursus* sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno», en *Parlamento y control del Gobierno*, Pau i Vall, F. (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 297.

23. Cfr. *supra* la nota 5.

24. Acerca de las causas que han permitido la ampliación jurisprudencial de los conflictos susceptibles de ser resueltos a través de este procedimiento, véase CERRI, Augusto, *Corso di giustizia costituzionale*, 2.ª ed., Giuffrè, Milán, 1997, pp. 166 y 167.

25. Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 365. Véase también CERRI, A., *op. cit.*, pp. 177 y ss.

que, como poder difuso, puede ser actuado por todos y cada uno de los órganos judiciales, independientes y sujetos únicamente al imperio de la Ley, que gozarán, por lo tanto, de la legitimación procesal en el conflicto de atribuciones para tutelar las competencias constitucionales del poder judicial²⁶.

En cuanto al poder legislativo, a través de su jurisprudencia la *Corte costituzionale* italiana ha establecido que, en determinadas ocasiones, cada una de las Cámaras que componen el Parlamento están legitimadas para interponer el conflicto de atribuciones, porque son competentes para declarar definitivamente la voluntad del poder al que pertenecen; eso será así siempre que reivindiquen competencias que corresponden de forma autónoma a cada ramo del Parlamento²⁷. De esta forma, el ejercicio de funciones relacionadas con el control del Gobierno, o en relación con la vulneración de la autonomía de las Cámaras o de las prerrogativas de sus miembros, son ámbitos de atribuciones en los que cada Cámara del Parlamento italiano goza de capacidad para expresar de forma definitiva la voluntad del poder legislativo y, en consecuencia, de legitimidad procesal para ser parte en el conflicto de atribuciones²⁸.

Así pues, esta configuración *ad extensum* de la legitimación para ser parte en un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales propia del ordenamiento constitucional italiano, es la premisa necesaria para el importante cambio jurisprudencial acerca del control de la actividad interna de las Cámaras legislativas operado con la Sentencia 1150/1988. En este sentido, hay que tener en cuenta que la *Corte costituzionale* ha considerado en la referida Sentencia, así como en las sucesivas en las que ha debido juzgar acerca del uso de las prerrogativas parlamentarias por las Cámaras, que la potestad para valorar la existencia o no de un comportamiento tutelado por la prerrogativa de la *insindacabilità*, es una atribución que corresponde en todo caso a las Asambleas legislativas. Sólo, pues, si la Cámara efectúa un uso irregular de su atribución, perjudicando de esta forma al órgano judicial en el ámbito de sus atribuciones, podrá considerarse adecuada la interposición del conflicto por parte del órgano integrante del poder judicial.

26. Véase ZAGREBELSKY, G., *op. cit.*, p. 385.

27. Véase sobre la cuestión ZAGREBELSKY, G., *op. cit.*, p. 384, el cual afirma, además, que incluso cuando cada Cámara considerase vulneradas sus atribuciones en el ejercicio de la función legislativa, en principio común e indivisible a ambas Cámaras, podría plantear el conflicto en virtud del poder de participación subjetiva en el ejercicio del poder legislativo que corresponde a cada una de ellas. Esta solución parece acogerse implícitamente en Sentencias de la *Corte costituzionale* posteriores al texto de G. Zagrebelsky, cuales son la 406/1989 y la 480/1995.

28. La extensión de la capacidad del conflicto de atribuciones para garantizar el ámbito de competencias constitucionalmente asignado a determinados órganos, no se agota con las referencias que se acaban de detallar. Merece la pena recordarse, aunque sea a pie de página, la legitimación que la *Corte costituzionale* reconoció al comité promotor de un referéndum *abrogativo* para interponer el conflicto de atribuciones, en la Sentencia 17/1978; o también, en algunos casos, al *Ministro di Grazia e Giustizia*, como integrante del Gobierno con atribuciones constitucionales propias *ex artículo* 110 de la Constitución italiana (Sentencia 7/1996). También por vía interpretativa, la Corte ha ampliado la legitimación pasiva y la coadyuvación de otros órganos del Estado para intervenir en el conflicto. Véase sobre esta última cuestión, CERRI, A., *op. cit.*, pp. 183 y ss.

Por eso, en el hipotético conflicto planteado por un órgano judicial, éste no podrá realizar una *vindicatio potestatis* de valorar el comportamiento de los miembros de las Cámaras legislativas a la luz de las prerrogativas parlamentarias, sino la lesión de sus atribuciones propias por un mal uso de la Cámara de la potestad que le corresponde para determinar la naturaleza de los comportamientos de sus miembros²⁹. Mal uso, o uso ilícito, que puede tener su origen, según la Sentencia 1150/1988, o bien en la vulneración de algunos de los requisitos del *iter* parlamentario establecido para determinar si es de aplicación o no la prerrogativa parlamentaria, o bien porque ha habido una falta de motivación en la decisión de la Cámara, o de congruencia en la misma. Criterios a los que hay que añadir, además, los que ha individuado la Corte italiana tras las recientes Sentencias núms. 265/1997, 375/1997 y 289/1998 y que se concretan, por una parte, en la inexistencia de un pronunciamiento expreso de la Cámara declarando subsumida la conducta de uno de sus miembros bajo la prerrogativa de la *insindacabilità*³⁰; y, por otro lado, en que la Cámara considere protegidos por dicha prerrogativa comportamientos de los parlamentarios –aún de carácter político– que no tengan una conexión directa con los que son actos típicos de la función parlamentaria³¹.

En conclusión, pues, dependiendo de qué poder sea el que actúe en primer término valorando los comportamientos de los parlamentarios –el judicial o el legislativo–, será el otro poder el que pueda considerar que ha sido vulnerado su ámbito de atribuciones y, por lo tanto, el que plantee el conflicto ante la jurisdicción constitucional³². En cualquier caso, si es la Cámara legislativa la que actúa en primer lugar catalogando la actividad de su integrante como ejercicio de sus funciones

29. Estos criterios para determinar si ha existido una vulneración de las atribuciones de otro órgano constitucional, son los utilizados por nuestro Tribunal Constitucional en la resolución de conflictos de competencia, fundamentalmente a partir de la Sentencia 11/1984, de 2 de febrero. Véase sobre la cuestión VIVER PI-SUNYER, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, pp. 198 y ss.; y, más recientemente, AA.VV., *La Sentencia en los conflictos constitucionales de competencia*, CEC, Madrid, 1998.

30. Cfr. la Sentencia 265/1997, en la que *Corte costituzionale* italiana no admitió el conflicto planteado por el órgano legislativo por no haberse pronunciado previamente acerca de la aplicación de la prerrogativa de la *insindacabilità* al comportamiento de su miembro fiscalizado judicialmente. Sobre esta decisión, véase MALFATTI, Elena, «La giurisprudenza Costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conforme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria», en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 1997, pp. 2.444 y ss.

31. Cfr. al respecto las Sentencias de la Corte italiana núms. 375/1997 y 289/1998 y los comentarios a esta última de PACE, Alessandro, «L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna") del "corretto esercizio del potere"» y de ZANON, Nicolò, «Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità», ambos en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 1998, pp. 2.214 y ss. y 2.220 y ss. En este orden de cosas, conviene recordar la similitud de los criterios definidos por la Corte italiana en las referidas Sentencias y en la 1150/1988, para determinar cuando se produce un mal uso por las Cámaras de su atribución para decidir acerca de las prerrogativas de sus miembros, con aquéllos que define el Tribunal Constitucional español en la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, para que la denegación de un suplicatorio por parte de las Cámaras no vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva, esto es, que dicha denegación sea expresa y que, además, se motive de forma razonable y coherente con la finalidad de la prerrogativa (fto. jdico. 4.º).

32. Cfr. sobre la cuestión, PACE, A., «Il nulla osta...», *cit.*, p. 1.134.

parlamentarias, el contenido del conflicto de atribuciones planteado por el órgano judicial responderá a una posible vulneración de su ámbito de competencias constitucionales, originada en el ejercicio ilegítimo por parte de la Cámara de la atribución que le es propia de determinar los casos de aplicación de la prerrogativa de la *insindacabilità* a los comportamientos de sus miembros³³. Mientras que, si fuera un órgano judicial el que iniciase las actuaciones para conocer de la actividad de un parlamentario, el conflicto de atribuciones que planteara la Cámara legislativa por considerar que la actuación de su miembro se encuentra cubierta por la prerrogativa de la *insindacabilità*, tendría siempre como contenido la reivindicación de una potestad que le es propia.

Tomando en consideración lo que se viene refiriendo, en conclusión, queda de manifiesto como ha sido configurado por la reciente jurisprudencia de la *Corte costituzionale* el conflicto de atribuciones, como procedimiento adecuado para resolver las posibles controversias entre los órganos del poder judicial y las Cámaras legislativas en orden a la valoración de los comportamientos de los parlamentarios. De esta forma, en conflictos como el que resuelve la Sentencia 379/1996 que se comenta, el Alto tribunal italiano se sitúa como árbitro y garante del sistema de equilibrios institucionales diseñado por la Constitución de este país, por lo que se refiere al ámbito de autonomía del Parlamento por un lado y a la extensión del derecho común a los integrantes de las Cámaras por otro. Sistema de equilibrios que, como se desprende de la referida jurisprudencia de la *Corte costituzionale*, conlleva tanto el monopolio de las Cámaras para valorar los comportamientos de sus miembros en relación con la prerrogativa de la *insindacabilità*, como la legitimidad del órgano judicial para actuar frente a los comportamientos de los parlamentarios susceptibles de generar responsabilidades judiciales frente a terceros, siempre que considere que los mismos no se encuentran tutelados por la garantía de la *insindacabilità*. Actuaciones del órgano judicial que sólo deberán cesar ante el pronunciamiento expreso y legítimo de la Cámara legislativa determinando la subsistencia de la prerrogativa referida en el comportamiento del parlamentario.

3. SEGUNDA CUESTIÓN: LA INDELEGABILIDAD DEL VOTO DE LOS PARLAMENTARIOS Y LOS VICIOS DE PROCEDIMIENTO DE LAS LEYES

El alcance de la personalidad del voto de los parlamentarios, la posibilidad de delegación del mismo y las consecuencias que la vulneración de dicha personalidad tendría respecto de los vicios formales en los que puede incurrir la decisión adoptada por la Cámara, no se tratan más que tangencialmente en la Sentencia que se está comentando. Sin embargo, son éstas cuestiones que están en el fondo del conflicto que origina la misma, porque la posibilidad de aplicar la

33. Según los criterios que se acaban de referir. Véase al respecto DI CIOLO, Vittorio, CIAURRO, Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milán, 1994, pp. 97 y ss.

prerrogativa de la *insindacabilità* a los comportamientos de la sustitución en el voto dependerá de la legitimidad de dicha sustitución; y, a su vez, de esa legitimidad dependerá el alcance del control sobre los actos aprobados en una votación en la que haya quebrado el principio de la personalidad del voto.

En este sentido, no es común que los textos constitucionales disciplinen expresamente la personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios, aunque parece que estos principios se desprenderían como regla general de la naturaleza jurídica de las Asambleas legislativas, órganos colegiados de carácter representativo integrados por iguales; y también del principio general de la indelegabilidad de las funciones públicas³⁴. Sin embargo, aunque ésta sea la regla común a los Parlamentos comparados de nuestro entorno, cada concreto ordenamiento jurídico puede caracterizarse por un tratamiento específico de estas garantías de la función de voto de los parlamentarios. Así, por ejemplo, en la Constitución española se preve expresamente la personalidad e indelegabilidad del voto de los diputados y senadores (art. 79.3), sin ningún tipo de excepción; mientras que la Constitución francesa vigente preve en el artículo 27 la personalidad del voto de los parlamentarios, pero también la posibilidad de excepcionarlo y las limitaciones y los requisitos de las excepciones; por último, en el ordenamiento italiano, la Constitución no contiene ninguna previsión expresa acerca de dicha personalidad del voto, aunque la misma se podría deducir de otros principios constitucionales³⁵.

Es precisamente esa falta de afirmación constitucional expresa de la personalidad del voto de los parlamentarios que caracteriza al ordenamiento italiano, la que permite afirmar a la doctrina que se ocupa de la Sentencia que se comenta, la legitimidad de la hipotética regulación de la delegación de esta función que se recoge en los Reglamentos parlamentarios, pero siempre como una excepción a la regla implícita de la indelegabilidad³⁶. No obstante, como los Reglamentos parlamentarios italianos no contenían en el momento que se producen los hechos que dan lugar a la Sentencia —ni contienen en la actualidad— dicha regulación, el ejercicio del voto de forma delegada así como la propia delegación del mismo, no eran susceptibles de ser considerados como actuaciones subsumibles en las funciones parlamentarias protegidas por la prerrogativa de la *insindacabilità*. Aunque, con apoyo precisamente en la mayor amplitud de la práctica de la delegación del voto

34. Esta afirmación, que es más evidente si cabe en los órganos colegiados de carácter representativo y, en concreto, en las Asambleas legislativas, a causa del vínculo existente entre todos y cada uno de los miembros de las mismas con el pueblo —o la Nación— y en razón de la naturaleza de la representación política, no obstante es predicable también de los órganos colegiados en general y de los administrativos en concreto. Véase sobre esta última cuestión, GALATERIA, Luigi, *Gli organi collegiali amministrativi*, Giuffrè, Milán, 1956, Vol. II, p. 164.

35. En este último sentido, cfr. MANETTI, M., *op. cit.*, pp. 3.462 y 3.463.

36. Por eso, esa hipotética regulación habría de preservar el espacio de autonomía necesario para que el parlamentario pueda ejercer su mandato libremente —respeto de la garantía de la prohibición de mandato imperativo—; y, por otra parte, habría de respetar otros principios propios de la disciplina constitucional o reglamentaria del procedimiento legislativo, tales como la inmediatez entre la discusión y la votación, el conocimiento suficiente de los términos del debate, o el respeto por las características definidoras del procedimiento legislativo en el concreto ordenamiento. Cfr. sobre estas cuestiones las interesantes aportaciones de MANETTI, M., *op. cit.*, pp. 3.462 y ss.

que permitiría la falta de disposición expresa de la Constitución de este país acerca de la personalidad del mismo, se ha llegado a apuntar por uno de los autores que ha comentado la presente Sentencia que, aunque el ejercicio del voto por un colega ausente no esté regulado en los Reglamentos parlamentarios, podría ser considerado como una práctica sustancialmente legítima incorporada por vía convencional y, en consecuencia, como un comportamiento excluido del control jurisdiccional³⁷.

Por otra parte, como se ha avanzado antes, la falta de disciplina reglamentaria sobre la delegación del voto y el necesario respeto del principio de la personalidad del mismo, guardan íntima relación con la naturaleza y las consecuencias de los vicios formales que pueden afectar a las decisiones de las Asambleas legislativas³⁸. En este sentido, respecto de la Sentencia que se comenta, el ejercicio ilegítimo del derecho de voto ajeno podría haber viciado el acuerdo adoptado por la Cámara legislativa en el que el acto de voto irregular se integraba (la conversión de un *Decreto-Legge*). No obstante, las consecuencias jurídicas de un vicio formal como el referido que afecte a un acto legislativo, dependerá de la trascendencia que le atribuya el concreto ordenamiento.

En este orden de cosas, hay que recordar que la *iuspublicística* ha acuñado un criterio de sanación aplicable a este tipo de vicios formales, que es el de la *conservación de los actos de los poderes públicos válidamente celebrados*. Más en concreto, para un vicio ocasionado en el procedimiento de votación de una Ley, ese criterio sanador se determinará aplicando la regla conocida como *prueba de resistencia* (*prova di resistenza* en la literatura jurídica italiana), que sirve para determinar si la validez o invalidez de los actos de voto presuntamente viciados afectan o no al resultado final de la votación, de modo que el vicio tendrá relevancia y generará la nulidad del acto legislativo sólo si dicho resultado varía tomando en consideración los votos viciados³⁹. No obstante, es posible considerar

37. Cfr. PETRANGELI, F., *op. cit.*, p. 3.489. Esta afirmación guarda perfecta lógica con la extendida aceptación, en el ordenamiento italiano, de las prácticas políticas introducidas en el mismo por vía convencional. Acerca de dichas prácticas convencionales, es ya una referencia clásica RESCIGNO, G. Ugo, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padua, 1972. En cuanto a las convenciones parlamentarias, merece la pena destacarse la Sentencia de la *Corte costituzionale* n.º 7 del 1996 y los comentarios a la misma aparecidos en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6 del 1995, y fasc.1 del 1996. Cfr. también *supra* la nota 22.

38. Acerca de los vicios procedimentales, su tratamiento en el ordenamiento español y los posibles remedios sanadores de los mismos, véase BIGLINO CAMPOS, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEC, Madrid, 1991. Por lo que se refiere al ordenamiento italiano, cfr. CERVATI, A., *ops. cit. supra*. En cuanto al ordenamiento francés, cfr. la nota siguiente.

39. Ese es el criterio que siguió el *Conseil constitutionnelle* francés en la *Décision* 86-225, de 23 de enero de 1987, al determinar que la norma legal impugnada no se encontraba viciada formalmente de inconstitucionalidad en virtud de la disciplina de la personalidad del voto prevista en el artículo 27 de la Constitución de 1958, ya que, a pesar de exceder el número de delegaciones al número de parlamentarios presentes en el Aula (la Constitución francesa sólo permite la recepción de una sola delegación por cada parlamentario), al no demostrarse que a los diputados delegantes se les hubiese imputado un voto contrario a su opinión, ni tampoco que el resultado de la votación hubiera variado si no se hubiesen tenido en cuenta los votos delegados, el *Conseil* decidió que la norma no podía declararse nula. La decisión ha suscitado variados comentarios en la doctrina constitucional francesa,

también que un vicio en el procedimiento de votación de una Ley puede conllevar la ilegitimidad constitucional de la misma, incluso en el caso de que la existencia de dicho vicio procedimental no altere el resultado de la votación una vez efectuada la referida prueba de resistencia. En este sentido, pues, podría considerarse que la sustitución en el voto de un colega ausente, como acto del procedimiento susceptible de violar la personalidad del voto allí donde dicha personalidad se discipline constitucionalmente, sería un vicio de la suficiente entidad como para provocar la nulidad del acto nacido en dicho procedimiento⁴⁰.

Por último, como se ha señalado ya, la *Corte costituzionale* afirmó desde sus primeras sentencias su competencia para controlar los vicios de las leyes en su procedimiento de formación parlamentaria y para decretar, en su caso, la ilegitimidad constitucional de la misma si dichos vicios formales existieran⁴¹. En cualquier caso, respecto de la Sentencia que nos ocupa, la Corte no habría podido decidir en la misma acerca de los posibles vicios formales de la Ley y de la inconstitucionalidad de la misma, ya que esa competencia sólo puede ser ejercida a través de los procedimientos previstos en el ordenamiento italiano para verificar la legitimidad constitucional de las normas legales y no de cualquier otro cuyo objeto sea diverso, como el conflicto de atribuciones⁴².

aunque no especialmente críticos con la misma. Véanse, en este sentido, NÉMERY, Jean-Claude, «Le principe du vote personnel dans la Constitution de la V République», en *Revue du Droit Public*, 1987, pp. 1.026 y ss.; GUCHET, Yves, *Droit Parlementaire*, ed. Economica, Paris, 1996, pp. 121 y ss.; AVRIL, P., GICQUEL, J., *Droit Parlementaire*, Montcherstien, Paris, 1988, p. 118; FAVOREU, Louis, «Le Droit constitutionnel jurisprudentiel», en *Revue du Droit Public*, n.º 2, 1989, pp. 472 y 473. En este orden de cosas, es interesante recordar que este criterio de la conservación de los actos válidamente celebrados, fue utilizado por nuestro Tribunal Constitucional en la conocida Sentencia 24/1990 de 15 de febrero, para anular la decisión judicial que invalidó los comicios celebrados en una circunscripción electoral viciados con diversas irregularidades y en la que se convocó una nueva consulta electoral en esa circunscripción. Acerca de la trascendencia jurídica en el ordenamiento español de vicios como los referidos producidos en el procedimiento legislativo, véase BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, pp. 131 y ss.

40. Así lo apunta, respecto del caso que da origen a la Sentencia italiana que se está analizando, MENCARELLI, A., «Insindacabilità ex artículo 68, 1.º comma, Cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?», en *Giurisprudenza italiana*, 1997, pp. 291 y ss., ya que la sustitución en el ejercicio del voto, aunque no afectase al resultado de la votación, sí podría hacerlo sobre el *quorum* legal para adoptar la misma. Este mismo argumento es apuntado por NEMERY, J.-C., *op. cit.*, pp. 1.023 y ss., respecto del caso francés que se acaba de referir. También en el planteamiento de los parlamentarios recurrentes en la acción ante el *Conseil constitutionnel* francés que dio origen a la referida decisión 86-225, se consideraba que la simple vulneración de la personalidad del voto contenida en el artículo 27 de la Constitución francesa era una causa de la suficiente entidad como para producir por sí misma la nulidad de la Ley, sin necesidad de tomar en consideración otros criterios. No obstante, es preciso señalar que este planteamiento no está exento de peligros, toda vez que podría dar lugar, por ejemplo, a que los miembros de la oposición ejerciesen de forma irregular la delegación del voto —de forma obstructionista y en fraude de Ley—, con el fin de invalidar una decisión de la mayoría que superaría la prueba de resistencia del voto, pero que estaría viciada según el principio de la personalidad del mismo.

41. La jurisprudencia de este Alto tribunal ha establecido que los vicios que pueden determinar la inconstitucionalidad formal de las normas legales, son aquéllos reconducibles a la vulneración de los requisitos formales disciplinados directamente por la Constitución, pero no a los requisitos establecidos en los Reglamentos parlamentarios. Véase al respecto CERVATI, A. A., «La formazione delle leggi», *cit.*, pp. 166 y ss.

42. Acerca del procedimiento constitucional adecuado para controlar los posibles vicios formales de las normas legales en el ordenamiento español, véase BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, pp. 155 y ss. En

4. TERCERA CUESTIÓN: EL ÁMBITO FUNCIONAL Y MATERIAL DE LA INVOLABILIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS. EL ALCANCE DE ESTA PRERROGATIVA FRENTE AL DERECHO COMÚN Y FRENTE A LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS CÁMARAS

Como se ha apuntado, parece difícil argumentar que la delegación y la sustitución en el ejercicio del voto puedan estar cubiertas por la prerrogativa de la involabilidad en el ordenamiento italiano, al no encontrarse reguladas en el mismo como funciones de los parlamentarios; ni siquiera si se parte de la tendencia expansiva del alcance de las prerrogativas parlamentarias que ha caracterizado la vigencia de la Constitución republicana de 1948⁴³.

En este sentido, tanto las diversas posiciones doctrinales de este país, como la propia jurisprudencia constitucional y parlamentaria, han defendido distintos entendimientos de los efectos que despliega la prerrogativa de la *insindacabilità*. Así, la jurisprudencia constitucional y la doctrina mayoritaria entienden en Italia que el ámbito funcional de la prerrogativa de la *insindacabilità* se concreta en las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye al parlamentario para actuar en los procedimientos que se desarrollan en las Cámaras⁴⁴; y sólo son susceptibles de ser consideradas como ejercicio de funciones parlamentarias aquellas actuaciones de los representantes realizadas fuera de las Cámaras pero en una misión de las mismas⁴⁵, o aquellas reproducciones externas de las opiniones vertidas por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones en el seno de las Cámaras. Extensión

este sentido, respecto de las normas con rango de Ley, hay que recordar que si bien el Tribunal Constitucional español se pronunció desde sus primeras decisiones acerca del rango de Reglamento parlamentario de las resoluciones supletorias de dichos Reglamentos dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras (Auto 183/1984, de 21 de marzo); con la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, que resolvía un recurso de amparo, el Tribunal anuló una norma supletoria del Parlamento de Cataluña. Sobre esta última decisión y las perplejidades que plantea puesta en relación con la anterior jurisprudencia del Tribunal, véase MATIA PORTILLA, Edmundo, «La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 7, 1999, pp. 179 y ss.

43. Eso es lo que explica que en el fracasado proyecto de reforma constitucional que se venía elaborando en Italia desde 1997, la prerrogativa de la *insindacabilità* se formulase en los términos que se recogen a continuación, con el fin de dar cabida bajo la misma a comportamientos como el que está en el origen de la presente Sentencia. El artículo 86 del citado proyecto de reforma, establecía en su primer párrafo que *I componenti del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni*.

44. En la Constitución italiana, igual que en las constituciones históricas españolas, el ámbito de la prerrogativa de la *invulnerabilità* se predica de las opiniones y de los votos manifestados por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, en nuestra Constitución vigente, la *invulnerabilità* sólo se predica de las opiniones manifestadas y no de los votos, aunque la doctrina, sin excepción, ha afirmado que siendo el voto un medio para emitir opiniones, el mismo también se encuentra cubierto sin ninguna duda por la citada prerrogativa. Siendo esto cierto, quizás habría que matizar más y afirmar que, en realidad, es nuestro texto constitucional el que regula con mayor coherencia esta prerrogativa, toda vez que el voto es simplemente una función más a través de cuyo ejercicio el parlamentario manifiesta una opinión; y, en consecuencia, el voto en realidad se enmarcaría dentro del ámbito funcional de la prerrogativa y no en el ámbito material de la misma, ámbito material que se predicaría únicamente del contenido de dichas funciones que está exento de generar responsabilidades, esto es, la expresión de opiniones.

45. Por ejemplo, realizando funciones como integrante de una Comisión de investigación.

de la prerrogativa a este tipo de comportamientos externos de los parlamentarios que es común a otros ordenamientos comparados —entre ellos el español— y no supone *per se* una configuración extensiva de la prerrogativa desde el punto de vista funcional⁴⁶.

Sin embargo, han sido las Cámaras legislativas italianas a través de su *giurisprudenza parlamentare*⁴⁷, las que han extendido la exención de responsabilidad jurídica a la actividad política extraparlamentaria de los diputados y senadores. Hasta la reforma constitucional de 1993⁴⁸, a través de la vía indirecta de la denegación de la *autorización para proceder judicialmente* con respecto a dichas actuaciones⁴⁹; y a partir de la vigencia efectiva de la referida reforma que elimina el requisito previo del pronunciamiento de las Cámaras para actuar contra uno de sus miembros, éstas se han servido de la prerrogativa de la *insindacabilità*, declarando cubiertos por la misma los comportamientos políticos de los parlamentarios fuera de su seno⁵⁰. De cualquier modo, nada similar al objeto de la Sentencia de

46. Véase sobre esta cuestión, TRAVERSA, Silvio, «Immunità parlamentare», en *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XX, Giuffrè, Milán, 1970, pp. 195 y ss. El Tribunal Constitucional español en la Sentencia 51/1985 de 10 de abril, el *leading case* respecto del alcance de la prerrogativa de la inviolabilidad en nuestro ordenamiento, ha definido el ámbito funcional de la misma de forma restringida, incluyendo sólo la actividad estrictamente parlamentaria de los diputados y senadores. No obstante, alguna Sentencia del Tribunal Supremo parece apuntar que los representantes políticos gozarían de una especie de libertad de expresión *privilegiada* cuando realizan actividad política (Sentencia 2/1993, de 28 de septiembre, Sala de lo Penal); e incluso llega a afirmar nuestro Tribunal Supremo que la función parlamentaria protegida por la prerrogativa de la inviolabilidad no puede circunscribirse al estricto ámbito de la Cámara, por lo que la actividad con finalidad política fuera de aquélla (en concreto, la presencia política a través de los medios de comunicación) estaría cubierta por la prerrogativa de la inviolabilidad *en sentido amplio (sic)* (Sentencia 1936/1992, de 23 de septiembre, de la Sala de lo Penal, fto. 4.º). Parece claro que esta doctrina jurisprudencial del Supremo encaja con dificultad con la que viene siendo constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la cuestión.

47. En la doctrina y en la jurisprudencia constitucional italianas, se designa con el término *giurisprudenza parlamentare* el conjunto de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección de las Cámaras legislativas en cuestiones relacionadas con la aplicación e interpretación del ordenamiento parlamentario, cuya reiteración constituye un precedente para sucesivas decisiones de dichos órganos. Sobre la cuestión, véase DI CIOLO, V.; CIAURRO, L., *op. cit.*, p. 35.

48. Y en la práctica hasta 1996, en razón de la disciplina legal a la que se ha hecho referencia *supra* en la nota 6.

49. En esos comportamientos exentos la *giurisprudenza parlamentare* no incluía los que colmaban el tipo de los delitos comunes. Sobre la cuestión, véase MANZELLA, A., *Il Parlamento*, *cit.*, p. 149, que lo define como una forma de *insindacabilità indiretta*; y también LONG, Giovanni, «Le Camere», en *Commentario della Costituzione*, G. Branca (coord.), Zanichelli-Il Foro, Bolonia-Roma, 1986, pp. 197 y ss., que pone de manifiesto, además, el carácter oscilante de la *giurisprudenza parlamentare* en la aplicación de la denegación de la autorización para proceder a la mencionada actividad política extraparlamentaria.

50. La extensión de la inenjuiciabilidad, por una u otra vía, a la mayor parte de la actividad política de los parlamentarios es criticada fuertemente por la doctrina. Y más, si cabe, cuando las Cámaras lo hacen a través de la declaración de esas conductas como *insindacabili* porque, como señala PACE, A., «L'insindacabilità parlamentare...», *cit.*, p. 2.216, «...Che la funzione parlamentare si identifichi con l'attività politica finisce per scambiare il "presupposto" della funzione parlamentare (lo svolgimento di attività politica) con il suo "contenuto specifico" (l'esercizio delle funzioni elettive, legislative e di controllo delle Camere) ed urta conseguentemente contro l'art. 49 Cost., posto che l'esercizio dell'attività politica spetta a tutti i cittadini e non ai soli parlamentari». En este sentido, además, como señala ZAGREBELSKY, Gustavo, *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Turín, 1979, pp. 41 y 42, de la aplicación

la *Corte costituzionale* de la que se viene hablando ha sido objeto de análisis desde la perspectiva de su catalogación como un comportamiento protegido por las prerrogativas parlamentarias, por lo que parece difícil aplicar la referida prerrogativa a una actuación extrarreglamentaria de los parlamentarios en el seno de las Cámaras como es el ejercicio del voto por un colega ausente.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere al alcance de esta prerrogativa en cuanto a los ámbitos del ordenamiento en los que despliega sus efectos de exención de la responsabilidad, es aceptado comúnmente en el sistema italiano que dichos efectos eximen de cualquier tipo de responsabilidad o sanción, tanto de carácter civil, como penal, laboral, o administrativa⁵¹. También acerca del alcance de dicha exención, ha interesado a la doctrina italiana determinar si la misma es aplicable al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, más en concreto, a las de los parlamentarios con sus formaciones políticas; y si la misma protege a aquéllos por los comportamientos realizados en el ejercicio de sus funciones, ante exigencias de responsabilidad por parte de las formaciones políticas en las que se integran⁵².

Sin embargo, aparece menos claro en la doctrina y en la jurisprudencia italianas si la prerrogativa de la *insindacabilità* actúa también frente a posibles sanciones impuestas por la propia Cámara a la que pertenece el parlamentario. De hecho, parte de la doctrina de este país analiza esta prerrogativa y el posible alcance de la misma tomando en consideración que la sanción que la Cámara puede imponer a sus miembros por actuaciones que, aún enmarcándose en el ejercicio de sus funciones, alteran el normal desarrollo de los trabajos parlamentarios o atentan al orden y al decoro de la sala o de las personas, es una actuación que

directa de la prerrogativa de la *insindacabilità* a una actuación de un parlamentario o de la irresponsabilidad del mismo por la vía indirecta de la denegación de la autorización para proceder, se derivan diversas consecuencias jurídicas, ya que en el primer caso el comportamiento estará siempre exento de responsabilidad teniendo en cuenta los efectos temporales de la citada prerrogativa, mientras que en el segundo, agotada la legislatura, se podrían exigir directamente responsabilidades al parlamentario si no ha sido reelegido, o solicitar de nuevo la autorización si fuese así. Al respecto, téngase en cuenta que la denegación de la autorización para proceder no generaba en el ordenamiento italiano los efectos perniciosos que tiene la denegación del suplicatorio en nuestro ordenamiento (el sobreseimiento libre).

51. En este sentido, hay que recordar que la dicción literal del artículo 68.1 de la Constitución italiana antes de su reforma en 1993 —*I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*—, podía interpretarse considerando que sólo establecía una *insindacabilità* penal al configurar la *no perseguibilità* de las actuaciones de los parlamentarios, lo cual remitiría exclusivamente a las actuaciones de carácter penal. Sin embargo, según la doctrina y la práctica parlamentaria, se había puesto de manifiesto que la *insindacabilità* se extendía a cualquier tipo de responsabilidad jurisdiccional (cfr. en este sentido TRAVERSA, S., *op. cit.*, pp. 192 y ss). No obstante, con la citada reforma de las prerrogativas parlamentarias efectuada en la Constitución en 1993, se modificó el artículo 68.1 de la misma para que no quedase ninguna duda acerca de su extensión a todos los órdenes jurisdiccionales —*I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*—. Cfr. en este último sentido DI GIOLO, V.; CIAURRO, L., *op. cit.*, pp. 101 y ss.

52. Incluida la expulsión del partido al que pertenecen. Cfr. sobre la cuestión, acerca de la conexión de esta garantía con la prohibición de mandato imperativo cuando aquélla protege frente al partido político en el que se integra el parlamentario, LONG, G., *op. cit.*, pp. 206 y ss., y también TRAVERSA, S., *op. cit.*, pp. 192 y ss.

sirve a su vez de remedio sancionador para que no quede sin responsabilidad una actuación irregular del cargo público, exenta de la misma externamente por la aplicación de dicha prerrogativa⁵³. De esta forma, según este planteamiento doctrinal, la irresponsabilidad que se deriva de la prerrogativa de la *insindacabilità* tendría dimensión externa pero nunca, o nunca absolutamente, dimensión interna, toda vez que los abusos de los parlamentarios en la utilización de su *libertad de expresión* no puede dejar de ser sancionada por la Cámara si se pretende que la prerrogativa se adecúe a la función que le es propia.

No obstante, otra parte de la doctrina italiana entiende que las sanciones que pueden imponer los órganos de dirección de las Cámaras a los integrantes de las mismas, no pueden tener su justificación en la exigencia de responsabilidad parlamentaria a aquéllos por un mal uso de su *libertad de expresión*, sino que encuentran su sentido en los poderes de ordenación de los procedimientos parlamentarios que corresponden a los órganos de dirección de las Cámaras para garantizar la buena marcha de los trabajos de las mismas. Por eso, una norma como el Reglamento parlamentario no podría derogar los contenidos de la Constitución y, en consecuencia, tampoco la configuración de la prerrogativa de la *insindacabilità* que se desprende de la misma, toda vez que la norma fundamental italiana no establece ninguna excepción al alcance de la citada prerrogativa, por lo que dichas excepciones no podrían derivarse de normas infraconstitucionales⁵⁴. Pues bien, es posible adoptar una u otra posición para definir la naturaleza de la prerrogativa de la *insindacabilità*; sin embargo, desde un punto de vista práctico, la aplicación concreta de dicha actividad sancionadora no será diferente cualquiera que sea el punto de partida, toda vez que esta actividad habrá de circunscribirse necesariamente a los específicos comportamientos tipificados por la norma parlamentaria⁵⁵; aunque, respecto del ordenamiento italiano, quizás sea más adecuada la segunda

53. Así lo considera, por ejemplo, LOJACONO, G., *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1954, p. 54. En el mismo sentido, TOSI, Silvano, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1993 (ed. a cargo de Armando Mannino), p. 73. No obstante, este planteamiento es más común en nuestra doctrina que en la italiana; cfr. al respecto FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, «Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias», en *Comentarios a las Leyes políticas*, Vol. VI, Óscar Alzaga (dir.), Edersa, Madrid, 1989, p. 329.

54. Así lo considera, entre muchos, TRAVERSA, S., *op. cit.*, pp. 193 y ss., para el que las sanciones previstas en los Reglamentos parlamentarios italianos no se refieren al contenido de las opiniones expresadas o al tipo de voto manifestado, sino al modo del ejercicio de la función, a la forma y no a la sustancia de las opiniones.

55. Al respecto, es necesario tener en cuenta que la función sancionadora de las Cámaras habrá de respetar la tipificación de los comportamientos susceptibles de sanción que hagan las normas de los Reglamentos parlamentarios. En este sentido, por lo que se refiere al ordenamiento español, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha conectado el ejercicio de dicha función sancionadora de los órganos de dirección de las Cámaras legislativas y la necesaria tipificación de los comportamientos susceptibles de sanción en el Reglamento parlamentario, con el derecho fundamental del artículo 25.1 de la Constitución. Cfr. al respecto las Sentencias del Tribunal 136/1989 de 19 de julio y 169/1995 de 20 de noviembre; no obstante, la extensión de las exigencias de la legalidad del Derecho sancionador al ámbito de la disciplina interna de las Cámaras legislativas no parece muy apropiada, como apunta JIMÉNEZ CAMPO, Javier, «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en *Parlamento y Justicia Constitucional*, PAU I VALL, Francesc (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 220.

de las posiciones doctrinales expuestas, que considera que las referidas sanciones tienen como finalidad garantizar que las Cámaras puedan desarrollar sus atribuciones constitucionales sin perturbaciones ilegítimas⁵⁶.

Para concluir, por lo que se refiere a la posible sanción por parte de la Cámara de comportamientos como los que dan lugar a la Sentencia que se comenta (el ejercicio del voto ajeno), hay que recordar que la construcción que realiza en su Sentencia la *Corte costituzionale* italiana en cuanto a la definición de un ámbito de *insindacabilità* objetiva, tiene como resultado la exención de la responsabilidad externa –judicial– de los parlamentarios que se pudiese derivar de las referidas actuaciones de los mismos; sin embargo, y así lo afirma expresamente la Corte en su decisión, eso no exime de las posibles sanciones que pudiese aplicar la Cámara a los parlamentarios por su comportamiento irregular. Es más, el Alto tribunal italiano considera en la Sentencia que la capacidad sancionadora de este tipo de comportamientos es connatural y propia de las Cámaras, por lo que las mismas deberían celar porque esas actuaciones no quedasen exentas de responsabilidad interna⁵⁷. De esta forma, la decisión de la Corte italiana casa bien con el entendimiento de la prerrogativa parlamentaria y de la potestad sancionadora de las Cámaras que se acaba de referir. Porque, por una parte, la sustitución en el ejercicio del voto no es un comportamiento cubierto por la prerrogativa de la *insindacabilità* en sentido estricto, por lo que no quedaría exento de su posible sanción por parte de la Cámara. Y por otro lado, como comportamiento irregular y ajeno a las funciones que el ordenamiento parlamentario disciplina como propias del parlamentario, perturba *per se* la actividad de la Cámara, por lo que es susceptible de sanción por parte de la misma.

5. CUARTA CUESTIÓN: LA POSIBLE VALORACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LOS PARLAMENTARIOS CONTRARIAS A DERECHO COMO POTESTAD PROPIA DE LA AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS. SU EXENCIÓN DE CONTROL EXTERNO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS *INTERNA CORPORIS ACTA*

La jurisprudencia constitucional italiana ha ido definiendo a lo largo de su actividad aquellos contenidos que conforman la garantía de la autonomía de las Cámaras legislativas de este país. Como se sabe, esta construcción de la *Corte costituzionale* es más extensa que la que es común a otros ordenamientos comparados

56. Sin embargo, en la Sentencia n.º 265/1997 de la *Corte costituzionale*, el Alto tribunal italiano manifiesta en los *obiter dicta* de la misma que la prerrogativa de la *insindacabilità* eximiría de cualquier responsabilidad de los parlamentarios por los votos o las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, *diversa de la responsabilidad que se pueda exigir en el ámbito del ordenamiento interno de la Cámara*.

57. En este sentido, en el último *Considerato in Diritto* de la Sentencia 379/1996 que se comenta, la Corte realiza una admonición al Parlamento acerca de la necesidad de que el mismo vele por reprimir y sancionar comportamientos como el que está en el origen de la Sentencia, celo de las Cámaras legislativas que, según la Corte, se presenta no tanto como un problema de legalidad, sino más bien de legitimación de los institutos de la autonomía parlamentaria.

—y en concreto al español—, en cuanto al conjunto de actos internos de las Cámaras que no son susceptibles de control externo. De esta forma, de la autonomía parlamentaria de las Cámaras legislativas en Italia la Corte ha predicado la exclusión de los Reglamentos parlamentarios como norma susceptible de ser objeto de control de constitucionalidad⁵⁸; y ha deducido también de dicha autonomía determinadas prerrogativas que han correspondido tradicionalmente al Parlamento, pero que la Constitución italiana no disciplina expresamente, tales como el exclusivo conocimiento de las Cámaras respecto de los asuntos relativos al personal a su servicio⁵⁹, o la inmunidad de la sede parlamentaria⁶⁰. Además, la propia Constitución italiana define como competencia exclusiva del Parlamento la verificación de los poderes de sus integrantes y, en consecuencia, el control de la regularidad del proceso electoral⁶¹; y de la Norma fundamental y de los Reglamentos parlamentarios

58. Acerca de la exclusión por la jurisprudencia de la *Corte costituzionale* de los Reglamentos parlamentarios, tanto como objeto normativo susceptible de control de legitimidad constitucional, como de parámetro de legitimidad de las leyes, véase MANETTI, Michela, «Regolamenti parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXIX, 1988, pp. 657 y ss.; en términos contrapuestos a los de nuestro ordenamiento jurídico, en el que los Reglamentos parlamentarios son objeto del control de constitucionalidad según el artículo 27.2 LOTC, y han sido elevados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a parámetro de la legitimidad de las normas legales, como aparece definido sin ninguna duda en la Sentencia 99/1987, de 11 de junio.

59. Esta exclusividad de las Cámaras, que supone la imposibilidad de que los órganos judiciales conozcan de los referidos asuntos relativos al personal al servicio del Parlamento, se conoce en Italia con el nombre de *autodichia* y fue afirmada por la Corte en la Sentencia 154/1985. Como es sabido, el conocimiento de los asuntos relativos al personal al servicio de las Cortes Generales españolas es bien diferente, ya que corresponde su enjuiciamiento a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 58 LOPJ). Sobre este tipo de actos y su control, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo (8.ª ed.)*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 31 y 32. Hay que señalar que hasta la reforma de la LOPJ de 13 de julio de 1998, el artículo 58 hacía referencia expresa a los actos y disposiciones en materia de personal y actos de administración de los órganos de Gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado; sin embargo, la referencia actual es genérica respecto de los actos y disposiciones de los órganos competentes de las Cámaras, aunque este tipo de actos referidos al personal al servicio de las mismas ha de considerarse incluido en dicha referencia genérica. Sobre las consecuencias que se pueden derivar de la actual regulación del artículo 58 primero de la LOPJ, *cfr. infra* nota 75. No obstante lo dicho, hay que recordar que la autonomía parlamentaria de las Cámaras españolas tiene también su reflejo en el ámbito del personal a su servicio, correspondiendo a las mismas establecer la normativa aplicable a su personal —el Estatuto del Personal de las Cortes a que se refiere el art. 72.1 de la Constitución—, con independencia del régimen común aplicable al resto de funcionarios del Estado.

60. En Italia la *immunità della sede* no es deducible directamente de ningún precepto constitucional, a diferencia de nuestro ordenamiento, en el que dicha prerrogativa de las Cámaras ha sido deducida de forma generalizada por la doctrina de la inviolabilidad de las Cortes Generales reconocida en el artículo 66.3 de la Constitución. Fue en la Sentencia 231/1975, en la que la Corte italiana incorporó por vía jurisprudencial esta prerrogativa de las Cámaras a la que no se refiere directamente la Constitución.

61. El artículo 66 de la Constitución italiana establece que *Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti [...]*. No obstante, la doctrina se plantea con mayor intensidad en este momento en el que el sistema electoral italiano se ha convertido en esencialmente mayoritario, la necesidad de dotar de criterios objetivos a la decisión de las Cámaras sobre la verificación de los poderes de sus miembros, toda vez que dicha decisión, que corresponde al Pleno de las mismas, podría ser utilizada en beneficio de intereses políticos subjetivos por parte de la mayoría de la Asamblea. Véase sobre la cuestión NICOTRA GUERRERA, Ida «Verifica dei poteri» e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.º 11, 1997, pp. 77 y ss.

se derivaría también la exclusiva competencia de los órganos legislativos de este país para verificar la subsistencia de las prerrogativas de sus miembros⁶². Para concluir, el ordenamiento italiano no define ningún tipo de límite ni de control externo sobre los actos internos de las Cámaras y, por lo tanto, de la extensión de la garantía de la autonomía parlamentaria⁶³; a diferencia de lo que ocurre en España con la garantía del artículo 42 de la LOTC⁶⁴.

En consecuencia, antes de la línea jurisprudencial que se inicia con la Sentencia 1150/1988, tanto el ordenamiento constitucional y parlamentario italianos como la propia jurisprudencia de la Corte, delimitaban con amplitud las competencias exclusivas y autónomas de las Cámaras legislativas⁶⁵; y la doctrina de los *interna corporis acta* sólo quebraba a través del control de los vicios formales de las leyes. Sin embargo, con la referida Sentencia la Corte abría la posibilidad de que un nuevo procedimiento constitucional sirviera para controlar la actividad interna de las Cámaras, al mismo tiempo que definía un nuevo ámbito de actuaciones del Parlamento susceptible de control externo por parte del Alto tribunal, estableciendo también los criterios para determinar la ilegitimidad de las referidas actuaciones⁶⁶. Además, las dudas de la doctrina respecto de la consolidación de la vía abierta por esta Sentencia del 1988⁶⁷ no se han confirmado; y no sólo porque se han seguido planteando ante la Corte conflictos que han tenido por objeto la

62. Cfr. los artículos 18 del *Regolamento della Camera dei Deputati* y 19 del *Regolamento del Senato*, que se refieren respectivamente a la *Giunta per le autorizzazioni* y a la *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, órganos de las Asambleas encargados de pronunciarse acerca de las prerrogativas de los parlamentarios reconocidas en el artículo 68 de la Constitución italiana, aunque la decisión final corresponde al Pleno de la Cámara. Acerca de la conveniencia de dotar de preeminencia a la decisión de las *Giunte* sobre la aplicación de la *insindacabilità*, como órganos de las Cámaras menos politizados que sus respectivos Plenos, véase PACE, A., «L'insindacabilità parlamentare...», *cit.*, pp. 2.219 y 2.220.

63. Con la excepción referida del control formal de los actos legislativos, afirmado por la jurisprudencia de la *Corte costituzionale*.

64. Hay que recordar que este tipo de actos parlamentarios son susceptibles de control por parte del *BVerfG*, merced a la legitimación activa que corresponde a las fracciones de órganos para interponer el conflicto entre órganos constitucionales en el ordenamiento alemán. Véase sobre la cuestión GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*, CEC, Madrid, 1992, pp. 116 y ss. En la doctrina italiana ZANON, Nicolò, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1991, pp. 312 y ss., ha intentado construir la legitimación del parlamentario para plantear el conflicto de atribuciones ante la *Corte costituzionale* para tutelar su *status*, a modo de como lo hace el conflicto entre órganos constitucionales alemán, aunque la falta de previsión normativa expresa sobre la cuestión hace muy difícil su aceptación en el ordenamiento italiano.

65. Hasta el punto de considerarse por la Corte, en la Sentencia 78/1984, que las diversas disciplinas contenidas en los Reglamentos de las Cámaras italianas en cuanto a la determinación de la existencia o no del número legal necesario para que una votación sea válida, eran conformes con la Constitución, con base en la autonomía parlamentaria que corresponde a cada Cámara para integrar el precepto constitucional relativo a la validez de las deliberaciones de las Cámaras (art. 64.3 Const. it.).

66. Como ya se ha indicado en el punto tercero de este escrito, el nuevo procedimiento es el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, las actuaciones susceptibles de control son las decisiones de las Cámaras en relación con las prerrogativas parlamentarias de sus miembros y los criterios para determinar la ilegitimidad del acto parlamentario son la falta de respeto del *iter* parlamentario para adoptar la decisión, la falta de motivación de la misma y, tras la Sentencia 289/1998, la falta de conexión del comportamiento con las funciones propias del parlamentario.

67. Cfr. ZANON, N., «La Corte e la "giurisprudenza parlamentare..."», *cit.*, p. 5.595.

legitimidad para valorar los comportamientos de los parlamentarios a la luz de las prerrogativas parlamentarias, sino porque a través de este tipo de procedimiento la Corte ha tenido ocasión de enjuiciar la legitimidad de actuaciones de las Cámaras relacionadas con otro tipo de atribuciones de las mismas y, en concreto, con el control y con la exigencia de responsabilidad política a los miembros del Gobierno⁶⁸.

De esta forma, pues, en el momento de dictarse la Sentencia de la *Corte costituzionale* que se está comentando (noviembre de 1996) y también con posterioridad a la misma⁶⁹, la nueva brecha en la muralla de los *interna corporis acta* creada por la Sentencia 1150/1988 había de considerarse consolidada, más aún tras la reforma de 1993 del precepto constitucional de las prerrogativas parlamentarias. Sin embargo, la permeabilización del ordenamiento parlamentario con respecto al ordenamiento general que se derivaba de esa jurisprudencia y que se encarnaba en la nueva legitimación que asumía en la misma la *Corte costituzionale* respecto del control de la actividad interna de las Cámaras, padecería un retroceso en la Sentencia 379/1996 que se está comentando, según la literatura que se ocupa de la misma⁷⁰.

En primer lugar, porque al afirmar el Alto tribunal italiano en esta decisión, que la autonomía reconocida constitucionalmente a las Cámaras legislativas exige la exclusiva competencia de éstas no sólo para aprobar y aplicar sus Reglamentos, y para individuar en los mismos los comportamientos de sus miembros susceptibles de represión y las propias sanciones aplicables, sino también para calificar todas las actuaciones que tengan lugar en el seno de las Asambleas legislativas, la consecuencia inmediata es la expansión del ámbito de los *interna corporis acta* y la consiguiente reducción del alcance del control externo de la actividad de las Cámaras, incluso —afirma la doctrina— frente al propio control de la *Corte costituzionale*⁷¹. En segundo término, además, de este contenido de la autonomía de las Cámaras legislativas definido en la Sentencia, se derivaría la imposibilidad de que un órgano externo a la Asamblea pudiese decidir acerca de la veracidad de los hechos acaecidos en el seno de las mismas y verificados por su Presidente; lo que supondría, por otra parte, que los procedimientos parlamentarios no serían susceptibles de control externo —ni siquiera por parte de la Corte— más allá de lo certificado por el Presidente de la Cámara⁷². Sin embargo, este retroceso

68. Cfr. *supra* nota 22.

69. Cfr. *supra* nota 5.

70. Véase en este sentido, acerca de la desvalorización que esta Sentencia supondría de la fuerza normativa de los Reglamentos parlamentarios, MANETTI, M., «Non separate sui pianisti...», *cit.*, p. 3.470. Véase también PETRANGELI, F., *op. cit.*, p. 3.486.

71. Cfr. MANETTI, M., «Non separate sui pianisti...», *cit.*, p. 3.471.

72. Lo que chocaría de lleno con la capacidad que se había atribuido la Corte constitucional italiana en su jurisprudencia, para utilizar cualquier medio documental apto para llegar al conocimiento de la verdad histórica de los hechos acaecidos en el curso de los procedimientos parlamentarios, sin encontrarse vinculada a la determinación de los mismos certificada por los órganos de dirección de las Cámaras. Así, ya en la referida Sentencia n.º 5 de 1959, y con mayor claridad en la Sentencia n.º 134 de 1969, la Corte negó el valor probatorio exclusivo de los documentos de proveniencia parlamentaria que

respecto del control de los actos internos de las Cámaras legislativas que se derivaría, según dicha doctrina, de la Sentencia que se está comentando, no parece tan absolutamente evidente.

En este sentido, la permeabilización entre el *subordenamiento* parlamentario y el ordenamiento general y la integración de aquel en éste o, lo que es lo mismo, el abandono de la concepción de la soberanía del Parlamento y de la ausencia de control sobre la actuación de éste –tenga o no trascendencia externa–, sólo se ha hecho efectiva –al menos en los sistemas parlamentarios continentales– tras la afirmación de la naturaleza normativa de la Constitución y tras su emplazamiento como la norma suprema del ordenamiento. En efecto, porque a dicha afirmación se anuda la existencia de un garante de la Constitución –el *Tribunal constitucional*– que ha de velar por la salvaguardia de la misma frente a la actuación de cualquier poder público, y también del legislativo. A partir de esta premisa, las tradicionales excepciones respecto del ordenamiento general que habían correspondido a las actuaciones del Parlamento, irán siendo incorporadas como objetos susceptibles de control desde la perspectiva de su legitimidad constitucional. Como es sabido, serán primero las actuaciones con dimensión externa de las Cámaras –de naturaleza legislativa– las que se sometan al control de las Cortes constitucionales (la *Verfassungsgerichtsbarkeit* kelseniana); pero también, en estos momentos de la instauración de la justicia constitucional en el continente, se irán incorporando tímidamente como objeto del control de constitucionalidad los actos externos del Parlamento que afecten a las atribuciones de otros poderes del Estado (la *Staatsgerichtsbarkeit* weimariana)⁷³. Por otra parte, tras la II Guerra Mundial y de manera progresiva, los *interna corporis acta* se incorporarán como objeto de control desde la perspectiva de su legitimidad constitucional, básicamente a través de la consideración de su posible trascendencia externa, bien porque se trate de disposiciones normativas que se vinculan directamente con la Constitución como es el caso de los Reglamentos parlamentarios, bien porque sean actos que puedan afectar a los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, o bien porque dichos actos puedan vulnerar valores esenciales del ordenamiento constitucional⁷⁴.

certificaban la regularidad del procedimiento legislativo. Acerca de los poderes instructorios de la *Corte costituzionale* en el juicio sobre los vicios en la formación de la Ley, véase GROPPI, Tania, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milán, 1997, pp. 219 y ss.

73. Cfr. sobre la cuestión CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de Constitucionalidad: (1918-1939)*, CEC, Madrid, 1987. Acerca de la configuración del conflicto entre órganos constitucionales en la república de Weimar, cfr. GARCÍA ROCA, F. Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 19 y ss.

74. A este respecto, son especialmente significativas las previsiones de los ordenamientos constitucionales alemán y español. Por lo que se refiere a los actos o las decisiones sin valor de Ley de las Asambleas legislativas españolas, los mismos son susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo si vulneran derechos fundamentales (art. 42 LOTC). En cuanto al respeto que los actos parlamentarios sin valor de Ley han de guardar con determinados principios constitucionales, el *BverfG* alemán ha individuado a través de su jurisprudencia aquéllos que le sirven para controlar la actividad parlamentaria y, en concreto, el principio mayoritario, el de participación pluralista y el de publicidad. Sobre esta última cuestión, véase MANETTI, Michela, «Intervento in

Lo que se pretende señalar, en definitiva, es que las diferentes actuaciones por medio de las cuales el Parlamento puede concretar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, se incorporan como objeto de fiscalización normativa externa a las Cámaras a través de su control por la jurisdicción constitucional, lo que encuentra su justificación en que dichas actuaciones de los órganos legislativos se enmarcan directamente en el sistema de equilibrios institucionales y de poderes que define el propio texto constitucional; sistema que viene garantizado, por lo que se refiere al Parlamento y a la posición central que le corresponde en las formas de gobierno parlamentarias, a través de la autonomía que se le reconoce en la Norma fundamental. Y precisamente, en razón de esa autonomía y de la posición institucional que la misma garantiza al Parlamento, sólo el Tribunal constitucional está legitimado para juzgar de la adecuación constitucional de las actuaciones de los órganos del poder legislativo, en los términos y con el alcance que determine el ordenamiento. Ordenamiento en el que, por otro lado, se podrá tomar en consideración que determinadas actuaciones de las Cámaras legislativas son ejercicio de atribuciones que, en sí mismas, no tienen trascendencia para —ni configuran— la posición institucional del Parlamento en el sistema de equilibrio de poderes, por lo que estas actuaciones podrán ser susceptibles de control a través de otros poderes del Estado y, en concreto, del poder judicial⁷⁵.

tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari», en *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giancarlo Rolla, Eleonora Ceccherini (coords.), Giappichelli, Turín, 1997, p. 241. En este sentido, hay que recordar que en la justicia constitucional alemana el control de los actos parlamentarios sin valor de Ley que afecten a las facultades de los sujetos parlamentarios —diputados y grupos—, no se realiza a través del amparo constitucional para la tutela de los derechos fundamentales (Sentencia de la Sala —*Senat*— segunda del *BverfG* de 29 de junio de 1983), sino a través del conflicto entre órganos constitucionales y las fracciones de los mismos (Sentencia de la Sala —*Senat*— Segunda del *BverfG* de 13 de junio de 1989).

75. Cfr. al respecto *infra* la nota 59. En este sentido, también en nuestro ordenamiento hay que considerar el control judicial de los actos del Parlamento como la excepción y no como la regla, con base en la autonomía constitucional garantizada a las Cortes Generales. No obstante, en nuestra Norma fundamental dicha regla aparece claramente explicitada en el artículo 66.3, que prescribe que las Cortes Generales son inviolables. Así, se comparte la interpretación apuntada ya tempranamente por MANZELLA, Andrea, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, p. 488, para quien «... esta fórmula [tiene] un valor de refuerzo de todo el sistema español, con lo que la disposición del artículo 66, ap. 3, cubriría no sólo la inviolabilidad y la inmutabilidad de los parlamentarios y de la sede, sino también la específica autonomía y la misma continuidad de funcionamiento de las Cámaras frente a los demás poderes del Estado. Estaríamos, pues, en presencia de una fórmula de garantía de las garantías, en definitiva, de una supernorma». Esta interpretación extensiva del precepto del artículo 66.3 de la Constitución, es la que permite explicar, por ejemplo, que no sea de aplicación a los actos parlamentarios sin valor de Ley no controlables por el Tribunal Constitucional según el artículo 42 de su Ley Orgánica, el precepto del artículo 9.2 de la LOPJ, que asigna de forma residual a los órganos judiciales del orden civil las materias que no están atribuidas expresamente a otros órdenes jurisdiccionales. Ni tampoco el precepto del artículo 58 de la misma Ley que, tras la revisión de 1998, asigna a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento en única instancia de los recursos contenciosos contra los actos y disposiciones de los órganos competentes de las Cámaras legislativas nacionales, en los términos y materias que la Ley establezca. De esta forma, en conclusión, la legitimación del Tribunal Constitucional que le asigna el artículo 42 LOTC para conocer de los actos y disposiciones sin valor de Ley de las Cámaras que violen los derechos fundamentales, ha de considerarse una atribución *excepcional* pero no *especial* (frente a la general que sería la de los órganos del orden civil o la de la Sala de lo Contencioso del

Desde estas consideraciones, pues, no parece que la Sentencia que se comenta suponga un retroceso en la progresiva reducción del ámbito de los *interna corporis* que venía efectuando la jurisprudencia constitucional italiana, teniendo en cuenta que de dicha jurisprudencia se deduce un nivel de integración mucho menor del *subordenamiento* parlamentario en el ordenamiento general, que aquél que se alcanza en otros sistemas jurídicos comparados como el español o el alemán. De esta forma, en esta decisión de la Corte constitucional, ésta no limita en ningún momento su legitimación para conocer de los actos que se producen en el seno de las Cámaras y que dan lugar a la controversia, sino que niega, con base en la tutela de la autonomía del Parlamento, la capacidad de control y de valoración de los mismos por parte del órgano judicial.

En este sentido, según la Sentencia que se comenta, que la catalogación de los comportamientos parlamentarios sea competencia exclusiva de la Cámara en consideración de la salvaguardia de su autonomía, no conlleva necesariamente la exención de cualquier control externo sobre los mismos, para lo que seguirá siendo competente la *Corte costituzionale*. Ciertamente, la capacidad de fiscalización del Alto tribunal italiano sobre la actuación —externa e interna— de las Cámaras legislativas, es mucho menor que la que corresponde a las Cortes constitucionales en otros ordenamientos; pero eso es consecuencia del propio ordenamiento en cuestión y, en concreto, de los procedimientos habilitados para que puedan impugnarse las disposiciones y actos de las Cámaras. Por eso, la presente Sentencia no limita el ámbito de control que la propia Corte se había ido atribuyendo respecto de la actividad del Parlamento a lo largo de su jurisprudencia, ya que su argumentación no impide que siga siendo operativo el criterio fijado por el Tribunal italiano en la Sentencia 1150/1988, luego confirmado y ampliado en otras posteriores, en relación con los motivos que pueden viciar la decisión de la Cámara acerca de la subsistencia de la prerrogativa de la *insindacabilità* y que pueden conllevar la vulneración indirecta de las atribuciones del órgano judicial.

Por otro lado, además, en esta Sentencia de 1996 la Corte define un nuevo criterio para diferenciar aquellos comportamientos de los parlamentarios producidos en el seno de la Asamblea y de cuya certificación y posible sanción es competente en exclusiva la propia Cámara, de aquéllos otros que, en todo caso, son susceptibles de generar responsabilidades judiciales externas para los parlamentarios autores de los mismos. Y lo hace tomando como base una pauta que es del todo razonable desde una perspectiva constitucional, esto es, el bien personal —derecho fundamental— que se haya visto afectado por la actuación del parlamentario⁷⁶. En este sentido, el criterio de la posible vulneración de un derecho

Supremo), justificada por el más valor de los derechos fundamentales y porque los mismos vinculan a todos los poderes públicos (art. 53.1 de la Constitución).

76. La doctrina ha considerado que la Corte utiliza intencionadamente el término bien personal en vez del más común y lógico de derecho fundamental, toda vez que en éste último se incluiría el derecho a la tutela judicial efectiva, con lo que todas las actuaciones de los parlamentarios en el seno de las Cámaras y susceptibles en consecuencia de ser protegidas por la prerrogativa de la *insindacabilità* —ya en sentido estricto, ya la *insindacabilità* objetiva que construye la Corte—, afectarían negativamente a dicho derecho fundamental. No obstante, con ser probable que la utilización del término

fundamental para dotar a un acto interno de las Cámaras de relevancia externa y, por tanto, de control fuera de las mismas, es el que parece más adecuado en un ordenamiento constitucional que disciplina un sistema de gobierno parlamentario, porque de esta forma se garantizan al mismo tiempo tanto los derechos fundamentales y el más valor que atribuye a los mismos la Constitución⁷⁷, como la posición central que corresponde al Parlamento en el sistema de poderes, posición que se encarna en la garantía de la autonomía parlamentaria propia de los órganos legislativos reconocida también en la Constitución.

De esta forma, sólo se justifica constitucionalmente que se entre a conocer de la actividad interna de las Cámaras, protegida en principio por la prerrogativa de la autonomía parlamentaria frente a la injerencia de los otros poderes del Estado, cuando estén en juego otros valores constitucionales merecedores de igual o mayor protección que dicha autonomía, como sucede con los derechos fundamentales. Y además, la adecuación a los contenidos constitucionales de la integración entre el ordenamiento parlamentario y el ordenamiento general que se produce a través de los derechos fundamentales, se encontraría bajo la tutela de la *Corte costituzionale*, que es a la que corresponde la decisión última acerca de la adecuada ponderación que efectúen el órgano judicial o las Cámaras legislativas, entre los derechos fundamentales y las prerrogativas de la *insindacabilità* y de la autonomía parlamentaria.

En este sentido, el ordenamiento italiano se resiente de la ausencia de una tutela externa a las Cámaras de los derechos de las minorías parlamentarias y, en consecuencia, del pluralismo político y del principio democrático, necesidad de tutela que seguramente se vaya haciendo más imperiosa a medida que se vaya consolidando el sistema electoral mayoritario en este país. Esa tutela no es hoy día posible a través de los procedimientos que habilita el ordenamiento italiano para conocer de la actividad del Parlamento, toda vez que los Reglamentos parlamentarios no pueden ser objeto de control por parte de la *Corte costituzionale*⁷⁸, las

bien personal por la Corte responda a este motivo, parece incluso que el término derecho fundamental no hubiese ocasionado el problema referido, toda vez que la trascendencia externa se mide respecto de la concreta actuación del parlamentario que vulnere un bien personal —o derecho fundamental—, y esa actuación concreta se valora antes de que se le aplique la prerrogativa y, precisamente, para saber si se le ha de aplicar o no, por lo que no todas las actuaciones de los parlamentarios afectarían necesariamente al derecho a la tutela judicial efectiva. Cfr. al respecto MANETTI, M., «Non sparate...», *cit.*, p. 3.467.

77. La concepción del *más valor* de los derechos fundamentales y de su carácter fundamentador del ordenamiento jurídico en su conjunto, se manifiesta con claridad tanto en la Constitución italiana, que preve en su artículo 2 que *La repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo*, como en la propia jurisprudencia de la *Corte costituzionale*, que ha afirmado en la Sentencia 1146/1988 la existencia en la Constitución de este país de *principios supremos* que constituyen auténticos límites implícitos a la reforma de la Constitución, entre los que se encontrarían los derechos inalienables del hombre. En buena lógica, este entendimiento de los *diritti di libertà* ha sido adoptado también por la doctrina italiana. Cfr. sobre la cuestión PACE, A., *Problemática delle libertà costituzionali*, Vol. I, *cit.*, pp. 1 y ss., que afirma el valor conformador del ordenamiento que corresponde a los derechos inviolables pero que, sin embargo, se muestra crítico acerca de la sustracción de los mismos a la revisión constitucional.

78. Aunque una parte de la doctrina, con base en la propia jurisprudencia de la *Corte*, ha tratado de delimitar vías indirectas a través de las cuales el Alto tribunal podría juzgar y pronunciarse acerca de

atribuciones de los parlamentarios y de los grupos no son consideradas en ningún caso como derechos fundamentales de los mismos⁷⁹, y estos sujetos parlamentarios tampoco han sido considerados en el sistema italiano como fracciones de órganos susceptibles de manifestar la voluntad del órgano al que pertenecen y, en consecuencia, de actuar ante la Corte planteando el conflicto entre órganos constitucionales⁸⁰. Pero eso no deja de ser una consecuencia inevitable del actual ordenamiento constitucional de este país, y la *Corte costituzionale* no deja de tomarlo en consideración cuando advierte al Parlamento de la necesidad de que el mismo se esmere para reprimir y sancionar comportamientos como los descritos —y más si los mismos pueden afectar a atribuciones de otros parlamentarios—, como único órgano legitimado para ello según el ordenamiento italiano⁸¹.

En conclusión, pues, con independencia de los riesgos que se pueden derivar de la construcción que hace el Alto tribunal italiano en esta Sentencia, tanto para el papel constitucional de la Corte como para la jurisprudencia que la misma había ido consolidando en relación con los *interna corporis acta*, parece que la decisión puede leerse en clave menos conflictiva de lo que lo hace la doctrina, si se tiene en cuenta que el Alto tribunal italiano mantiene en todo caso su legitimidad para dirimir, como mediador de conflictos, las controversias que puedan surgir

la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios. Véase sobre la cuestión MANETTI, M., «Regolamenti...», *cit.*, especialmente p. 668 y ss.; y de la misma autora «Intervento in tema...», *cit.*, p. 241.

79. *Cfr.* nota 19 y también MANETTI, M., «Non sparate...», *cit.*, p. 3.467.

80. En este sentido, son muy interesantes las aportaciones de ZANON, Nicolò, en «Sfere relazionali» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, en *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 1998, comentando la *Ordinanza* n.º 177 del 1998 de la Corte italiana. Apunta el autor que en dicha decisión la Corte dejaría atisbar la legitimación del parlamentario individual para interponer el conflicto de atribuciones para obtener la aplicación de la prerrogativa de la *insindacabilità* a una actuación propia, cuando no lo hiciese su Cámara de origen; pero dicha legitimación no sería frente a la Cámara (porque el ordenamiento italiano no reconoce el conflicto entre una fracción de órgano y el propio órgano, a diferencia del ordenamiento alemán), sino frente al órgano judicial y sólo ante la inactividad previa del legitimado principal, la Cámara legislativa. A este respecto, merece la pena llamar la atención sobre las distintas consecuencias procedimentales que se derivan de las prerrogativas parlamentarias en el ordenamiento italiano y en el español. Así, en el primero prima la dimensión objetiva de las mismas, de forma que son las Cámaras legislativas las legitimadas para hacer valer su autonomía e independencia protegida por dichas prerrogativas, en los términos que se vienen señalando en el presente trabajo; mientras que, en nuestro país, desde un punto de vista procedimental, es la dimensión subjetiva de las prerrogativas la predominante, ya que el interés legítimo de los parlamentarios en el que se concretan éstas es susceptible de protección ante el Tribunal Constitucional a través del derecho reaccional del artículo 23.2 de la Constitución (así, entre otras, en la Sentencia del Tribunal 30/1997, de 24 de febrero); a la vez que son escasos los mecanismos de los que disponen las Cámaras legislativas para hacer valer la funcionalidad objetiva de la prerrogativa de la inviolabilidad frente a una actuación judicial. En este último sentido, se debe recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 9/1990, de 18 de enero, que declaró inconstitucional la preceptiva autorización de la Cámara que disciplinaba la LO 3/1985, para que un órgano judicial pudiese continuar un proceso civil frente a las opiniones y los votos de un diputado o senador, y determinar así las responsabilidades de éstos por la vulneración de los derechos del artículo 18.1 de la Constitución. Por último, se debe señalar también que la inmunidad parlamentaria (supplicatorio) establecida en la Constitución, sólo es operativa frente a actuaciones judiciales exigiendo responsabilidades penales a los diputados y senadores, pero no corresponde a las Asambleas legislativas autonómicas (STC 36/1981, de 12 de noviembre).

81. Así, en los *Considerato in diritto* n.º 6 y n.º 9 de la Sentencia 379/1996 que se comenta.

entre las Cámaras legislativas y los órganos del poder judicial, por lo que se refiere a las prerrogativas parlamentarias y a su correcta valoración por aquéllas. Valoración de las Cámaras que, además, se deberá realizar respetando el *iter* parlamentario regulado para adoptar la decisión de la subsistencia de la prerrogativa; decisión que, por otra parte, habrá de argumentarse adecuadamente, habrá de aplicarse a actividades de los parlamentarios directamente conectadas con el ejercicio de sus funciones como cargos públicos, y que no podrá eximir de control externo a aquellos actos de los parlamentarios en el seno de las Asambleas que no sean concreto ejercicio de funciones parlamentarias y que afecten a los bienes personales (derechos fundamentales) de terceros o de otros parlamentarios.

Por otra parte, aparece claro que la decisión que contiene la presente Sentencia es menos conflictiva de lo que se desprende de los comentarios doctrinales a la misma si se considera que, en lo que se refiere a la decisión final sobre la cuestión, lo que parece más adecuado es que dicha actuación permanezca exenta de control externo por parte del órgano judicial, teniendo en cuenta el tipo de comportamiento de los parlamentarios que suscita el conflicto. Así lo expresa la propia doctrina que se ocupa de la misma aunque, claro está, considera que hubiese debido ser otra la construcción jurisdiccional para llegar a esa solución, bien utilizando la prerrogativa de la *inmunidad de la sede* tal y como ha sido construida por la jurisprudencia constitucional italiana, como propone Michela Manetti⁸²; o bien considerando de modo amplio y sustancial las funciones del parlamentario, incluyendo entre las mismas el ejercicio del voto delegado de forma voluntaria como función incorporada por vía convencional al *status* del parlamentario, como apunta Federico Petrangeli⁸³.

82. «Non separate sui pianisti...», *cit.*, pp. 3.472 y ss.

83. *Op. cit.*, p. 3.489.