

LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA NO AMPARA DESOBEDECER AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (COMENTARIO A LA STC 184/2021, DE 28 DE OCTUBRE)

PARLIAMENTARY INVIOLABILITY DOES NOT COVER DISOBEYING THE CONSTITUTIONAL COURT (COMMENT TO STC 184/2021, OF OCTOBER 28)

José Ignacio Navarro Méndez

Parlamento de Canarias

Cómo citar / Nola aipatu: Navarro Méndez, J. I. (2022). La inviolabilidad parlamentaria no ampara desobedecer al Tribunal Constitucional (comentario a la STC 184/2021, de 28 de octubre). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3: 222-237 <https://doi.org/10.47984/legal.2022.003>



RESUMEN

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional analiza la legitimidad constitucional de la actuación de la Sra. Forcadell, que fue condenada penalmente debido a su participación como presidenta del Parlamento de Cataluña en determinadas actuaciones parlamentarias de impulso del denominado *procés*. Resultan relevantes los argumentos del alto intérprete constitucional en esta sentencia relativos a la improcedencia de alegar la prerrogativa parlamentaria de la inviolabilidad como argumento justificativo de una actitud renuente a dar cumplimiento a los requerimientos de aquel Tribunal para no tramitar determinadas iniciativas parlamentarias en el marco del proceso independentista catalán.

PALABRAS CLAVE

Prerrogativas parlamentarias, inviolabilidad, desobediencia.

LABURPENA

Epai horretan, Konstituzio Auzitegiak Forcadell andrea-ren jardunaren zilegitasun konstituzionala aztertzen da, izan ere, zigor-penala jarri zitzaion Kataluniako Parlamentuko lehendakari gisa *procés* delakoa bultzatzeko zenbait jarduketa parlamentariotan parte hartu zuelako. Nabarmentzekoak dira Konstituzioaren interprete gorenak epai honetan ematen dituen argudioak, non adierazten baitu desegokia dela bortxaezintasunaren prerrogatiba parlamentarioaren argudioa baliatzea

Kataluniako prozesu independentistaren testuinguruan ekimen parlamentario jakin batzuk ez izapidetzeko Konstituzio Auzitegiak egindako errekerimenduak betetzeari uko egiteko argudio gisa.

GAKO-HITZAK

Prerrogatiba parlamentarioa, bortxaezintasuna, desobedientzia.

ABSTRACT

In this ruling, the Constitutional Court analyzes the constitutional legitimacy of the actions of Mrs. Forcadell,

who was criminally convicted due to her participation as President of the Parliament of Catalonia in certain parliamentary actions to promote the so-called *procés*. The arguments of the High Constitutional Interpreter are relevant in this judgment regarding the inadmissibility of alleging the parliamentary prerogative of inviolability as a justifying argument for an attitude reluctant to comply with the requirements of that Court in order not to process certain parliamentary initiatives within the framework of the Catalan independence process.

KEYWORDS

Parliamentary prerogatives, inviolability, disobedience.

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.
- II. EL ARGUMENTO DE LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA COMO CAUSA JUSTIFICATIVA DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DEL TC.
- III. POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
- IV. CONCLUSIONES FINALES Y VALORACIÓN PERSONAL.

BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La justificación de las prerrogativas parlamentarias, y, entre ellas, de la inviolabilidad, constituye una cuestión siempre complicada, al implicar situaciones que suponen una sustracción a las reglas ordinarias aplicables a quienes no ostentan la condición de parlamentarios. En este contexto, el reto va a consistir en verificar –afirmada la necesidad de mantener en la actualidad esta *garantía*¹, pese a las voces en contra que reclaman su supresión– en qué medida puede ser esgrimida cuando, simultáneamente a su manifestación, estén en juego el ejercicio de derechos fundamentales de terceros o principios esenciales del Estado de derecho, principalmente el de separación de poderes. Ello, además, teniendo en cuenta la especial relevancia que presenta la libertad de

1 Consideramos procedente hablar de “garantía” en vez de “prerrogativa” para referirnos a la inviolabilidad, en la misma línea de lo que señala P. Lucas Murillo de la Cueva (2020: 134), ya que utilizar la expresión “prerrogativa” implica seguir poniendo de relieve su carácter excepcional.

expresión de los miembros de las Asambleas legislativas, no solo como manifestación del derecho a la participación política de aquellos, sino como requisito imprescindible para el funcionamiento del Estado democrático, lo que obliga a analizar con especial cautela cualquier restricción que pretenda imponerse a la citada libertad².

En este sentido, cobra suma relevancia verificar que la aplicación de esta prerrogativa, y de los efectos protectores que implica para un diputado, guarda una clara y estrecha conexión con la finalidad constitucional que la justifica, correspondiendo al Tribunal Constitucional (TC), en cuanto intérprete supremo de la Constitución, emitir la última palabra para afirmar la existencia o no de dicha conexión como requisito imprescindible de su legitimidad constitucional. Solo en tal caso podría afirmarse que no es un privilegio personal atribuido de manera injustificada o arbitraria a los miembros de las Cámaras legislativas, sino una prerrogativa finalista a través de la cual, en última instancia, se pretende proteger la propia la institución parlamentaria, permitiendo el normal ejercicio de las funciones que le corresponde desempeñar sin injerencias o presiones externas.

En este mismo contexto, en la Sentencia 184/2021, de 28 de octubre, el TC resolvió, desestimándolo, el recurso de amparo promovido por doña Carme Forcadell Lluís, expresidenta del Parlamento de Cataluña, contra la Sentencia 459/2019, de 14 de octubre, dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (TS) en la Causa especial 20907-2017, y contra el Auto de 29 de enero de 2020 del mismo Tribunal, que desestimó los incidentes de nulidad de actuaciones interpuestos frente a dicha sentencia³.

En la demanda de amparo, la recurrente formuló un total de seis quejas, que el propio TC se encargó de agrupar en su sentencia en atención a la pluralidad de derechos fundamentales cuya vulneración se alegaba (FJ 1). Son las siguientes:

1. Vulneración del derecho a un procedimiento equitativo y un juicio justo (arts. 24 -apdos. 1 y 2- de la Constitución Española [CE], 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [CEDH] y 2 del Protocolo n.º 7 a este) por vulneración de las principales garantías procesales.
2. Vulneración del derecho a la legalidad penal (arts. 25 CE, 7 CEDH, 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [CDFUE], 15 del

2 Tal y como nos recuerda J. Ridao Martín (2019: 464-465), el TEDH ha declarado que el art. 10.2 CEDH no deja apenas espacio para la restricción de la libertad en el discurso político (STEDH Bédat c. Suiza, de 29 de marzo de 2016, y jurisprudencia allí citada); con todo, el propio Tribunal europeo ha declarado que el ejercicio de la libertad de expresión puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley o que resultan necesarias en una sociedad democrática (STEDH Karácsony y otros c. Hungría, de 17 de mayo de 2016, entre otras).

3 La STC 184/2021 presenta un voto particular formulado de forma concurrente por el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos y la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, en el que consideran que el TC debería haber estimado el recurso de amparo por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con los derechos a la libertad personal (art. 17.1 CE), a la libertad ideológica (art. 16 CE), con el derecho de reunión (art. 21 CE) y el de representación política (art. 23.2 CE), por haberse impuesto a la recurrente una pena desproporcionada. En todo caso, el voto particular coincide con la posición de la mayoría del TC en relación con que no cabe apreciar la prerrogativa de la inviolabilidad para justificar las actuaciones de la Sra. Forcadell, al haber sido adoptadas "en abierto incumplimiento de previas resoluciones del Tribunal Constitucional que concretamente advertían sobre ese particular".

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos [PIDCP] y 11.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos [DUDH]) en relación con los derechos fundamentales a la libertad ideológica, a la libertad personal, a la libertad de expresión y de reunión pacífica (arts. 16, 17, 20 y 21 CE y 5, 9, 10 y 11 CEDH) y la prohibición de arbitrariedad en la aplicación de la ley penal (art. 9.3 CE). La vulneración se debería, según la demandante, a tres razones: i) a la imprevisibilidad de la interpretación de los tipos de sedición y su aplicación analógica a los hechos, aprovechando su déficit de taxatividad, que afectaría al ejercicio de derechos fundamentales; ii) a la inexistencia de los requisitos legales de las conductas de autoría y participación, y iii) a la desproporción de la respuesta penal.

3. Vulneración de los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de representación política (arts. 20, 21 y 23 CE, 10 y 11 CEDH y 3 del Protocolo adicional n.º 1 al CEDH) en relación con la vulneración de la inviolabilidad parlamentaria (art. 57.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [EAC]), dado que se sancionaron penalmente conductas cubiertas por la citada prerrogativa, lo que habría desencadenado una restricción indebida y desproporcionada en el debate de la Cámara con un efecto desaliento.
4. Vulneración del derecho de reunión y manifestación (arts. 21 CE y 11 CEDH), por castigarse penalmente conductas que constituirían un ejercicio del derecho con fines políticos ilegítimos y de forma desproporcionada.
5. Vulneración del derecho a la libertad de expresión y a la libertad ideológica (arts. 20.1 CE y 10 CEDH; arts. 16 CE y 9 CEDH) por criminalizarse la expresión de ideas políticas, sobre las que se realizan consideraciones en las resoluciones judiciales que muestran un sesgo ideológico, con una respuesta penal desproporcionada y desalentadora del ejercicio de esos derechos por la ciudadanía.
6. Vulneración de derechos fundamentales en relación con la desviación en las restricciones de derechos prevista en el art. 18 CEDH, en tanto se limitarían los derechos ya aludidos con una finalidad política no contemplada en el Convenio como fin legítimo para tal restricción.

Como se deduce claramente de la exposición anterior, una parte importante del conjunto de quejas que fundamentaron el recurso de amparo que dio lugar a la sentencia comentada se centraba en cuestiones de alcance procesal y penal. No obstante, en atención a la breve extensión de la que disponemos en un trabajo de estas características y, sobre todo, a que se trata de la cuestión que de forma más directa afecta al ámbito propio del derecho parlamentario, nos centraremos a continuación en analizar la alegación de la Sra. Forcadell relativa a la vulneración de la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria a través de las dos resoluciones del TS que se impugnaron ante el TC mediante recurso de amparo, así como en la respuesta que

el alto intérprete constitucional dio a dicha cuestión en la STC 184/2021, de 28 de octubre⁴.

II. EL ARGUMENTO DE LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA COMO CAUSA JUSTIFICATIVA DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DEL TC

La Sra. Forcadell argumentó en su demanda de amparo que se habría producido la vulneración de la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria en diversos momentos del procedimiento penal seguido contra ella y que condujo a la imposición de una pena de prisión y otra de inhabilitación por un delito de sedición⁵. Efectivamente, la Sra. Forcadell reiteró ante el TC argumentos ya esgrimidos ante otras instancias jurisdiccionales en momentos anteriores (y desestimados igualmente por estas), como es el caso de las alegaciones ante el alto intérprete constitucional en relación con los diferentes incidentes de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre⁶; igualmente, de las formuladas en las diligencias previas seguidas ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en las que solicitó su archivo⁷. Y, por último, en la Causa especial 20907-2017 seguida ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y que dio lugar a las dos resoluciones que fueron objeto del recurso de amparo que comentamos aquí.

-
- 4 Con todo, debe señalarse que el TC desestimó en esta sentencia tanto que la configuración legal del delito de sedición adoleciera de falta de taxatividad como que la interpretación que la Sala de lo Penal del TS realizó del tipo penal resultara lesiva del derecho fundamental a la legalidad penal ex art. 25 CE, tal y como el propio alto intérprete afirmó en sus anteriores SSTC 91/2021, 106/2021 y 121/2021, donde no apreció que la configuración del tipo penal del delito de sedición (art. 544 del Código Penal) estuviese revestida de un grado de vaguedad suficiente para entender infringida la garantía de la taxatividad. Igualmente, y respecto a la queja relativa a la falta de proporcionalidad de la pena impuesta a la recurrente por un delito de sedición, el TC señala que la sanción penal no fue desproporcionada ni disuasoria con el ejercicio de derechos fundamentales (FJ 12.3), en particular, de las libertades de reunión y manifestación, al no constatarse que la regulación penal cuestionada por la recurrente comportase un desequilibrio manifiesto, excesivo o irrazonable entre el desvalor de la conducta penal y las sanciones a ella asociada. También se desestima en esta sentencia la impugnación referida a la individualización de la pena impuesta, señalándose que el TS actuó de forma razonada y concorde con los criterios legales, atendiendo a la gravedad y relevancia de la conducta enjuiciada (FJ 13). Así, el TC concluye afirmando, al igual que lo hizo en la STC 122/2021, que las actuaciones judiciales cuestionadas no lesionaron las garantías a un proceso debido, el derecho al juez predeterminado por la ley e imparcial y el principio de igualdad de armas, así como los derechos a la libertad ideológica, de expresión, de reunión y de representación política, en relación con el derecho a la legalidad sancionadora y el principio de proporcionalidad.
- 5 En concreto, la pena que se le impuso fue de once años y seis meses de prisión y de once años y seis meses de inhabilitación absoluta, con privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos que tuviera la penada, aunque fueran electivos, e incapacidad para obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos, o empleos públicos, y la de ser elegida para cargo público durante el tiempo de la condena.
- 6 Dicha sentencia fue el resultado de la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) n.º 6330-2015, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.
- 7 Diligencias previas n.º 1-2016, a raíz de las querellas presentadas por el Ministerio Fiscal contra la Sra. Forcadell, en su condición de presidenta del Parlamento de Cataluña, y contra otros miembros de la Mesa de la Cámara, por supuestos delitos de desobediencia, prevaricación y malversación como consecuencia de decisiones y actos adoptados en el ejercicio de sus cargos, relacionados con la admisión y tramitación, desatendiendo los requerimientos efectuados por el TC, de determinadas iniciativas parlamentarias que contravenían los pronunciamientos de la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, y los de otras resoluciones del TC dictadas en diversos incidentes de ejecución dimanantes de aquella sentencia.

Centrándonos ahora en el recurso ante el TC que dio pie a la STC 184/2021, a juicio de la demandante de amparo las actuaciones por las que fue condenada guardaban relación con la tramitación de iniciativas parlamentarias y con las funciones que al respecto correspondían tanto a la Mesa del Parlamento catalán en orden a calificar y decidir sobre su admisión (arts. 37, 152 y 153 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) como a la propia Presidencia de la Cámara, en relación con la dirección de los debates parlamentarios (art. 81.3 de dicho Reglamento parlamentario). Teniendo ello en cuenta, consideraba la expresidenta del Parlamento catalán que la criminalización de su conducta se había basado en las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de las facultades que el ordenamiento le atribuía como presidenta, ya fuera en la Mesa, en la Junta de Portavoces o en el Pleno, por lo cual, tanto la propia incoación del procedimiento penal por el ejercicio de sus funciones parlamentarias como la condena que a consecuencia de este le fue impuesta constituían, a su juicio, una evidente vulneración de la inviolabilidad parlamentaria y, por consiguiente, de sus derechos fundamentales a la libertad de expresión y de representación política (arts. 20.1.a y 23 CE, 10 CEDH y 3 del Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales).

En este sentido, la Sra. Forcadell sostuvo igualmente que la condena que se le impuso, al suponer una restricción de los derechos inherentes a su cargo de presidenta del Parlamento de Cataluña, resultaba una injerencia absolutamente injustificada e indebida en términos de “previsibilidad”, “persecución de un objetivo de interés general” y “necesidad y proporcionalidad” de la medida restrictiva (Sentencia del Tribunal General de 31 de mayo de 2018, asunto *Janusz Korwin-Mikke c. Parlamento Europeo*).

III. POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la STC 184/2021, va a ir desmontando, punto por punto, cada una de estas alegaciones, sobre la base de las siguientes consideraciones fundamentales:

- a. En primer lugar, el alto intérprete constitucional consideró oportuno traer a colación la doctrina acuñada por él mismo en relación con la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria (FJ 11.4), recordando, por un lado, que esta:

“[...] se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello el proceso de libre formación de voluntad del órgano” (STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6); asimismo, que la inviolabilidad, al igual que la inmunidad, aunque una y otra prerrogativa tienen un contenido propio y una finalidad específica, “encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar

la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias”. Es por ello que, al servicio de este objetivo, se confieren al parlamentario “en su condición de miembro de la Cámara legislativa y [...] solo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución” (SSTC 243/1988, FJ 3.A), y 9/1990, de 18 de enero, FJ 3.B).

Igualmente, se refiere el TC al ámbito *material* de la inviolabilidad, recordando que no abarca “cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sí solo sus declaraciones de juicio o voluntad” (STC 51/1985, FJ 6), de forma que, en términos del art. 57.1 EAC, aquel ámbito se extiende a “los votos y las opiniones que emitan” los diputados del Parlamento de Cataluña. Y en cuanto a su ámbito *funcional*, la prerrogativa protege a los miembros de la Cámara en el ejercicio de las funciones propias del cargo, “en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual”. Por otro lado, recuerda el TC que la inviolabilidad no es, al igual que las demás prerrogativas parlamentarias, “un ‘privilegio’, es decir, un derecho particular de determinados ciudadanos, que se vieran, así, favorecidos respecto del resto” (STC 206/1992, FJ 3); y que dichas prerrogativas, también la de la inviolabilidad, “han de ser interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros” (FJ 6), pues “[l]a existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de ‘justicia’ e ‘igualdad’ que el art. 1.1 de la CE reconoce como ‘superiores’ de nuestro ordenamiento jurídico” (STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6).

- b. En relación con el análisis de la queja concreta sostenida por la Sra. Forcadell en su recurso de amparo, el TC hace las siguientes consideraciones (FJ 11.5):
- El derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) es el derecho verdaderamente nuclear y vertebrador de este motivo del recurso de amparo, ya que la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria, de la que es titular la demandante ex art. 57.1 EAC, “se incorpora y encuentra su acomodo natural [...] en el contenido del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE [...], que garantiza no sólo el acceso o permanencia en el cargo representativo, sino también los derechos y prerrogativas propios del *status* del cargo” (SSTC 123 y 124/2001, FJ 3, con cita de la STC 22/1997, FJ 2).
 - Sostiene igualmente el TC que existe un deber de cumplir las resoluciones emanadas de dicho Tribunal, lo que enlaza con el deber de lealtad a la Constitución⁸; y, además, dicho deber es extensible a todos los poderes

⁸ Así, se recuerda por el alto intérprete constitucional que “[e]l deber de lealtad a la Constitución, que es un soporte esencial del funcionamiento del Estado, cuya observancia resulta obligada a todos los poderes públicos (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4) y

públicos, incluidas las Cámaras legislativas y sus miembros, como vía para garantizar la supremacía constitucional. De esta forma, las medidas de las que dispone el TC tras la modificación de su ley orgánica en el año 2015 para garantizar la plena efectividad de sus propias resoluciones, y que se tradujeron en admoniciones y apercibimientos a la demandante de amparo, ni constituyeron una restricción ilegítima a la autonomía e inviolabilidad parlamentarias, ni supusieron una usurpación de atribuciones propias de los órganos competentes de la Cámara, ni impusieron una inadmisibles censura del debate parlamentario, puesto que tenían un fundamento constitucionalmente legítimo.

- Por otra parte, tampoco puede la autonomía parlamentaria ser un pretexto para evitar el cumplimiento de las resoluciones del TC. De esta forma, las Mesas de las Cámaras legislativas, señala el alto intérprete, están obligadas a “inadmitir a trámite iniciativas o propuestas cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean ‘palmarias y evidentes’ (SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio)”. En este sentido, sostiene el TC que para poder apreciar que las Mesas de las Cámaras, al admitir a trámite una iniciativa, han incumplido el deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) “no es suficiente con que el objeto de la misma pueda ser contrario a la jurisprudencia constitucional. Es más, ni siquiera es necesario. Lo determinante a estos efectos es que la decisión de admitirla a trámite conlleve incumplir lo decidido por el tribunal y la mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal”.
- c. Por otro lado, el TC realiza en su STC 184/2021 un análisis pormenorizado de las actuaciones desarrolladas por la Sra. Forcadell como presidenta del Parlamento de Cataluña que el Tribunal Supremo consideró penalmente reprochables, y en las que dicho órgano jurisdiccional fundó parte de su condena como autora de un delito de sedición. Dichas actuaciones consistieron en no impedir o paralizar, o en haber impulsado, pese a las reiteradas advertencias que le dirigió el TC, la admisión, tramitación y votación en la Cámara de determinadas iniciativas parlamentarias de naturaleza legislativa y no legislativa con las que se pretendía dar soporte y continuidad a la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de sep-

que comprende el respeto a las decisiones de este tribunal (SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7; 38/2012, de 26 de marzo, FJ 9, y 21/2013, de 31 de enero, FJ 8), impone que sean las propias asambleas legislativas las que, en su condición de poderes constituidos, deben velar, *prima facie*, porque sus decisiones se acomoden, en todo momento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), sin perjuicio, claro está, de que la última palabra, cuando así se le pida, corresponderá a este tribunal (STC 259/2015, FJ 4, y AATC 141/2016, FJ 5, y 170/2016, FJ 4)”.

tiembre de 2015, cuya inconstitucionalidad y nulidad habían sido declaradas previamente por medio de la STC 259/2015⁹.

Ello es relevante, por cuanto, como pasa seguidamente a recordarnos el TC, dichas actuaciones no pueden quedar amparadas por la inviolabilidad al haberse desviado manifiestamente de la finalidad institucional de esta prerrogativa, que no es otra que la de asegurar el proceso de libre formación de la voluntad de la Cámara en el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, subraya el TC:

[...] el nexo entre la prerrogativa y el ejercicio de las funciones parlamentarias es condición *sine qua non* para que opere la protección que aquella dispensa a los miembros de la Cámara. En otras palabras, que la Cámara actúe jurídicamente como tal en el ejercicio de sus funciones parlamentarias constituye presupuesto de la prerrogativa, vinculándose de esta forma al “funcionamiento regular de las asambleas y de sus órganos” (STC 51/1985, FJ 6). En consecuencia, la prerrogativa decae cuando la Cámara no actúa jurídicamente en el ejercicio de sus funciones, quedando entonces dicha actuación fuera de su ámbito de protección.

A modo de conclusión, termina señalando el TC lo siguiente:

[...] la extensión de la prerrogativa de la inviolabilidad a actuaciones de la Cámara o de sus órganos que son expresión de un mero poder de hecho, al margen por completo del Derecho y del ejercicio de las funciones que constitucional y estatutariamente tiene encomendadas, como pretende la recurrente en amparo, ni se cohonesta con la finalidad institucional de la prerrogativa, ni es congruente con una interpretación estricta de la misma. Tal extensión desborda un ejercicio razonable y proporcional de la prerrogativa en detrimento de principios y valores constitucionales en los que se sustenta el Estado español como social y democrático de Derecho y de derechos fundamentales de terceros [en este sentido, por todas, SSTC 259/2015, FJ 4 b), y 46/2018, FJ 5].

- d. En cuanto a la queja relativa a que la condena impuesta suponía una restricción a sus facultades inherentes al cargo de presidenta del Parlamento de Cataluña, y por ello resultaba una injerencia absolutamente injustificada e indebida en términos de “previsibilidad”, “persecución de un objetivo de inte-

9 Según el criterio del TC, “[l]a demandante de amparo, al haber impulsado, con obstinada desatención a los reiterados pronunciamientos, advertencias y requerimientos de este tribunal, las iniciativas parlamentarias a las que nos venimos refiriendo, ha favorecido que el Parlamento de Cataluña adoptase resoluciones y aprobase textos legislativos que colocaron a la Cámara, con igual obstinada desatención a nuestros pronunciamientos, advertencias y requerimientos, en una situación de absoluta ajenez al ordenamiento constitucional, al margen por completo del Derecho, actuando como mero poder de hecho, abandonando declaradamente el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias, despojándose, en fin, de su fundamento constitucional y estatutario [en este sentido, por todas, SSTC 259/2015, FJ 7]”.

rés general” y “necesariedad y proporcionalidad”, de nuevo el TC rebate estos argumentos, recordando que no cabe hablar de imprevisibilidad, ya que en la sentencia condenatoria del Tribunal Supremo se recogían las reiteradas admoniciones que el Tribunal Constitucional dirigió a la demandante que le fueron notificadas personalmente, y en las que se le advirtió del deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa parlamentaria que supusiera eludir o ignorar los pronunciamientos y mandatos del Tribunal.

Asimismo, y respecto a las alegaciones de la demandante de que actuaba en el ejercicio de las facultades que le confería el Reglamento de la Cámara, el TC reitera:

“[l]as disposiciones reglamentarias de las Cámaras no pueden contradecir el imperio de la Constitución como norma suprema, ni ser interpretadas de forma que entren en contradicción con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional” (ATC 170/2016, FJ 8), de modo que la presidenta y los demás miembros de la mesa no estaban en modo alguno obligados “por un cumplimiento escrupuloso del Reglamento de la Cámara que resultara inconciliable” con sus pronunciamientos y advertencias (ATC 124/2017, FJ 9).

Y, finalmente, en lo relativo a la consideración de que las medidas penales adoptadas difícilmente pudieran tener relación con un interés general o la preservación de la democracia política, el Tribunal Constitucional considera evidente que la condena de la recurrente respondió al interés general de preservar el orden constitucional y la democracia, y recuerda que el deber de los poderes públicos –también de sus titulares– de cumplir las resoluciones del propio TC (art. 87.1 LOTC) es consecuencia obligada de la sujeción de todos ellos a la Constitución (art. 9.1 CE).

IV. CONCLUSIONES FINALES Y VALORACIÓN PERSONAL

La principal novedad que, a nuestro juicio, ofrece esta sentencia en lo relativo a la inviolabilidad es que, aunque vuelve a incidir en la polémica cuestión de cuáles han de ser sus límites, lo hace desde una perspectiva diferente. Efectivamente, si hasta la fecha la jurisprudencia constitucional se había aproximado a la institución de la inviolabilidad desde una óptica puramente individual y anudada al ámbito sancionador (intra-¹⁰ o

10 Así, en el FJ 8 de la STC 78/2016, relativa a la imposición de una sanción a una diputada de la Asamblea de Madrid, el Tribunal Constitucional, tras recordarnos la vinculación existente entre la prerrogativa de la inviolabilidad y la libertad de expresión de los diputados por las

extraparlamentario), en esta ocasión se analiza aquella prerrogativa desde una perspectiva más *institucional*, en la consideración del papel que corresponde desempeñar a los miembros de las Cámaras cuando actúan en el seno del máximo órgano de gobierno de esta, esto es, la Mesa¹¹, realizándose por parte del alto intérprete constitucional algunas afirmaciones interesantes que permiten avanzar en la determinación de cuándo estamos en presencia de una actuación legítima amparada por esta garantía frente a otras situaciones en las que habría que hablar de un “abuso de la prerrogativa de la inviolabilidad”¹².

En este sentido, a partir de la STC 184/2021, es posible sostener que los miembros de la Mesa de un Parlamento, en ejercicio de las competencias que los reglamentos parlamentarios les atribuyen en cuanto tales, están *obligados* a impedir la tramitación de aquellas iniciativas parlamentarias que, habiendo sido formuladas por los diputados y grupos parlamentarios de la Cámara, resulten frontalmente contrarias al marco constitucional, siempre y cuando: a) dicha apreciación material ya haya sido constatada por el TC en un previo proceso de ejercicio de su propia jurisdicción, y b) en el caso de que la Mesa sea plenamente consciente de que dar trámite a dichas iniciativas vulneraría lo resuelto por el TC.

De esta forma, la sentencia que ahora comentamos viene a afirmar la existencia de un límite *adicional* a la actuación de las Mesas parlamentarias en cuanto al ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias que, en principio, y según la propia jurisprudencia constitucional dictada reiteradamente hasta la fecha, quedaba limitada a las meras facultades de verificación formal de las iniciativas a la luz del ordenamiento jurídico aplicable, en especial, a las reglas contenidas en el propio Reglamento de la Cámara.

Desde esta perspectiva, la inviolabilidad no abarca dentro de su ámbito de protección las actuaciones llevadas a cabo por los miembros de los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas cuando impliquen no dar cumplimiento a lo previamente acordado por el TC, debiendo limitarse aquellos a ejecutar lo mandado por este órgano constitucional para garantizar el cumplimiento de sus propias resoluciones a través de los instrumentos que el ordenamiento jurídico ha puesto a su disposición tras su última modificación legislativa en el año 2015.

Eso sí, la STC 184/2021 somete dicho límite al cumplimiento de un requisito relevante: la actitud *conscientemente* renuente de los miembros de la Mesa a no dar cum-

manifestaciones realizadas en el desempeño de su función representativa, ratifica la idea ya sostenida desde su temprana STC 51/1985 de que la inviolabilidad por las opiniones vertidas puede verse contrapesada por la sujeción a las normas de la disciplina parlamentaria que constituyen, por lo tanto, un claro límite a la libertad de opinión de los parlamentarios y, con ello, a la prerrogativa de la inviolabilidad.

- 11 E. Mancisidor Artaraz (2009: 255) llama la atención sobre el hecho de que algunos órganos integrados en la jurisdicción ordinaria, a la hora de explicitar los órganos parlamentarios cuyos integrantes están protegidos por la prerrogativa de la inviolabilidad, han incluido a las Mesas parlamentarias (en este sentido, cabe citar el Auto del TS, Sala 2.ª, de 23 de enero de 2003), aunque recuerda que también ha habido otros pronunciamientos que han negado la aplicación de esta garantía a los miembros de las Mesas por la naturaleza “administrativa” de las funciones que desarrollan. Por ello, para este autor, no cabría sostener una posición concluyente en este sentido a partir de los pronunciamientos judiciales emitidos hasta la fecha.
- 12 Sobre este concepto, puede verse A. H. Catalá i Bas (2003: 162), quien pone en tela de juicio la necesidad de configurar la inviolabilidad como un derecho absoluto, salvo que se dude de la independencia e imparcialidad del Poder Judicial.

plimiento a las resoluciones emanadas del propio TC, habiendo sido advertidos previamente. Se trataría, por lo tanto, de un comportamiento *doloso* por parte de las Mesas, que supondría que sus miembros son plenamente conscientes de estar incumpliendo un mandato procedente del alto intérprete constitucional. A estos efectos, qué duda cabe, la actuación de los letrados parlamentarios que prestan su labor de asesoramiento a la Mesa de un Parlamento cumpliría una función principal y muy relevante ante un supuesto límite como el que estuvo detrás de la STC 184/2021, pues les correspondería a ellos advertir a los miembros de dicho órgano de gobierno acerca de cuáles son las consecuencias que implicaría desoír los requerimientos procedentes del TC.

En estos casos, además, no podría aducirse por parte de los grupos parlamentarios o los miembros de la Cámara autores de las iniciativas cuya tramitación resultara ser paralizada en cumplimiento de las advertencias del TC la lesión de su derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE), ni, por ello, resultaría, en principio, viable un pretendido recurso de amparo contra las decisiones de las Mesas que no dieran trámite a dichas iniciativas parlamentarias.

Adicionalmente, la STC 184/2021 viene a reforzar la idea de que la prerrogativa de la inviolabilidad, en su máxima expresión, si bien cubre a los diputados individualmente considerados en el ejercicio de sus atribuciones, impone legítimamente restricciones adicionales a aquellos miembros de la Cámara que pertenecen a los órganos de gobierno de esta. En este sentido, creemos que el TC acierta cuando niega la efectividad de la prerrogativa de la inviolabilidad como argumento para impedir el cumplimiento a sus propias resoluciones, ya que en tal caso no parece que esté en juego la libre formación de la voluntad de la Cámara, sino dar cumplimiento a un mandato procedente de un órgano jurisdiccional, que no puede verse paralizado en su ejecución bajo la excusa del ejercicio de la libertad de expresión de los miembros de la Mesa de un Parlamento cuando actúan en su condición de tales, so pena de incurrir en el tipo penal de desobediencia¹³. Esta conclusión nos parece coherente, en tanto que conecta con la esencia finalista de la prerrogativa de la inviolabilidad y por mucho que implique dar un significado distinto al derivado de una interpretación puramente *literalista* de las expresiones “votos” y “opiniones” que en los reglamentos parlamentarios sirven de base para definir las actuaciones que en sede parlamentaria quedarían, en principio, cubiertas por dicha prerrogativa.

En definitiva, los miembros de las Mesas parlamentarias no parecen quedar cubiertos plenamente por la inviolabilidad en el ejercicio de sus funciones, al menos en el

13 En este mismo sentido, afirma P. Lucas Murillo de la Cueva (2020: 143) que la libertad de expresión de los parlamentarios ha de tener sus límites, por mucho que no sea fácil establecerlos, y que estos son, “claro está, los que marca el Código Penal y, también, los que resultan de las exigencias de los derechos de terceros y del cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes”, puesto que “ni la libertad de expresión ni la inviolabilidad parlamentaria resguardan de la comisión de delitos. Tampoco apoderan para la calumnia o la injuria, ni autorizan la desobediencia de las decisiones firmes de los tribunales de justicia o del Tribunal Constitucional”, aludiendo a la condena de la Sra. Forcadell, pese a la inuocación de la inviolabilidad a través de la STS, Sala segunda, n.º 459/2019, de 14 de octubre.

caso límite que enjuició la STC 184/2021, dado que ejercitan una función *institucional* al margen de las atribuciones que igualmente les corresponden como diputados de la Cámara cuando salen a la tribuna del Pleno o de una comisión a defender una iniciativa parlamentaria. En dicho supuesto, la institución de la inviolabilidad sí les protegería con todo su alcance, precisamente porque en estos últimos casos sí puede verse comprometida la libre formación de la voluntad de la Cámara por presiones externas a esta, por lo que la libertad de expresión debe quedar garantizada tanto en la vertiente de emisión de una *opinión* como en el ejercicio del derecho al *voto*.

Es por ello que en un sistema democrático como el español, en el que el debate parlamentario sobre cualquier cuestión política resulta constitucionalmente legítimo, debe admitirse que un diputado manifieste desde la tribuna, y amparado en la inviolabilidad, cualquier opinión, incluida aquella que cuestione la esencia del propio sistema constitucional que le sirve de respaldo para el ejercicio de su mandato representativo, sin que por ello pueda sentirse coartado ante la amenaza de una sanción de cualquier índole.

Así, una derivada de la STC 184/2021 es que el plus a la libertad de expresión de la que gozan los parlamentarios en ejercicio de sus funciones –con vistas, en última instancia, a garantizar el libre debate de ideas en el seno de un Parlamento democrático– se ve sujeto a un límite adicional al impuesto por las normas de la disciplina parlamentaria (en cuanto que mecanismo reactivo previsto por el Reglamento de la Cámara para hacer frente a situaciones de abuso; léanse insultos o descalificaciones incompatibles con las reglas de la cortesía y el decoro parlamentarios) *exclusivamente* para aquellos miembros de las Cámaras que actúan en el seno de los órganos de gobierno de estas, límite derivado de la necesidad de garantizar de forma prevalente la efectividad de las resoluciones judiciales (art. 118 CE) y, con ello, el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes procesales beneficiadas por un pronunciamiento judicial (art. 24 CE). En estos casos, se les impone, sin debate ni discusión alguna, dar cumplimiento a lo acordado por el TC como medio para garantizar la efectividad de sus propias resoluciones.

A este respecto, el TC en esta sentencia asume los argumentos de la querrela de la Fiscalía contra Sra. Forcadell ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, donde se argumentaba que en ningún caso los querrelados podían excusarse en el privilegio de la inviolabilidad para acordar la inclusión de unas propuestas de resolución en el orden del día de la sesión parlamentaria del 6 de octubre de 2016, con cabal conciencia de que con su pronunciamiento impulsaban un trámite constitucionalmente ilegítimo¹⁴. Así, sostuvo entonces la Fiscalía, en unas consideraciones que nos parecen razonables, lo siguiente:

14 Ello como consecuencia, señalaba la Fiscalía, de que a partir del tenor literal del art. 57.1 EAC (según el cual: "Los miembros del Parlamento son inviolables por los votos y las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo"), si bien esta norma protege la libertad de expresión de los diputados autonómicos cuando contribuyen a conformar la voluntad de la Cámara mediante la emisión de opiniones y votos en los actos convocados conforme a su reglamento, no es un privilegio personal que les inmunice de responsabilidad por actos manifiestamente ilegales ejecutados al margen o en contra del propio sistema parlamentario.

[...] la inviolabilidad no alcanza a cualquier actividad delictiva que cometan los parlamentarios, sino *sólo a aquellos delitos cuya estructura típica descansa exclusivamente en la exteriorización de una opinión, es decir, en la manifestación de una voluntad, un pensamiento o un conocimiento; consiguientemente quedan fuera de su ámbito de protección aquellas conductas en donde, además de la opinión, sea necesaria la concurrencia de otra actuación*, como, por ejemplo, en el caso del delito de desobediencia a resoluciones judiciales previsto y penado en el art. 410 CP (STS n.º 1117/2006 de 10 de noviembre), o de desobediencia ejercida de manera levemente violenta (STS) Navarra, Sala de lo Civil y Penal, Sec. 1.ª, de 29 de junio de 2008).

Esta argumentación supone considerar como *debida* la inadmisión por parte de las Mesas de aquellas iniciativas parlamentarias previamente declaradas contrarias al ordenamiento constitucional. Ello, a su vez, conectaría con lo dictaminado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el fundamento 17.3 de la Sentencia 459/2019, de 14 de octubre, dictada en la Causa especial 20907-2017, por la que fue condenada la Sra. Forcadell. En aquella resolución, el TS, tras afirmar la necesidad de fijar límites a la inviolabilidad, vino a incorporar diversas consideraciones procedentes de la STS 1117/2006, de 10 de noviembre, relativa al recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que absolvió a tres miembros de la Mesa del Parlamento Vasco por el delito de desobediencia en relación con la disolución de un grupo parlamentario de dicha Cámara legislativa¹⁵.

De esta forma, el TS, tras afirmar que existe un común denominador en los dos supuestos¹⁶, entendió que no cabe esgrimir la prerrogativa de la inviolabilidad para evitar la ejecución de una resolución judicial con base en dos factores fundamentales: a) la *naturaleza* del acto ejecutado, distinguiendo, por un lado, entre actos de naturaleza política, y, por otro, los que, como los que fueron consecuencia del actuar de la Sra. Forcadell, constituyen actos de “instrumentalidad parlamentaria”¹⁷, y b) la potencial

15 La cuestión resuelta entonces tuvo su origen en la Sentencia de 27 de marzo de 2003, dictada por la Sala Especial del art. 61 (de la LOPJ) del Tribunal Supremo (EDJ 2003/7475), por la que se declaró la ilegalidad de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, y en la que se decretaba también la disolución de dichos partidos políticos. Por otro lado, con fecha de 20 de mayo de 2003, la misma Sala Especial dictó nuevo auto (EDJ 2003/180984), por la que se decretó la disolución del Grupo Parlamentario Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak (ABGSA).

16 Ello a consecuencia de que, “[e]n ambos casos, late una actitud de contumaz rechazo por la Mesa de un parlamento autonómico a lo ordenado por una instancia jurisdiccional. En aquel caso, lo resuelto por la Sala del art. 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo, en este, lo decidido por el Tribunal Constitucional”.

17 Así, para el TS lo relevante “para la correcta delimitación del perfil de la prerrogativa de inviolabilidad, es la *naturaleza misma del acto ejecutado*, pero como en el caso enjuiciado, el objeto de decisión por los parlamentarios imputados se limitaba a la manera de dar cumplimiento a lo resuelto en una Sentencia firme, que afectaba a la disolución de un Grupo Parlamentario, tal comportamiento es claro que no consistía en un puro acto parlamentario de naturaleza política, sino un acto de ejecución de una sentencia firme, que requería la cooperación de los responsables de la Cámara para su ejecución, a los efectos dispuestos en el art. 118 de la Constitución española, y en el art. 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”. De ello se deriva, a juicio del TS que “[n]o dar cumplimiento a un mandato judicial en ejecución de lo resuelto en una sentencia firme es, en definitiva, no aplicar la ley. Y es meridiano que los actos parlamentarios no pueden nunca dirigirse al incumplimiento

revisabilidad de dicho acto¹⁸. Asimismo, señaló el TS que el hecho de que el acto parlamentario que se pretende amparado por la inviolabilidad haya sido el resultado de una previa votación en sede parlamentaria no implica un plus de protección con fundamento en dicha prerrogativa¹⁹.

Por lo tanto, y aunque es cierto que no aparece expresamente reflejado este argumento en la STC 184/2021, entendemos que implícitamente el TC viene a ratificar el criterio del TS según el cual el acto adoptado por una Mesa parlamentaria por el que se acuerde la ejecución de una resolución judicial firme y aquellos otros que sean necesarios para garantizar la plena efectividad de este no constituyen actos *idóneos* para verse amparados por la inviolabilidad, en cuanto que no constituirían actos de *naturaleza política*, sino actos *meramente instrumentales* destinados simplemente a dar cumplimiento a lo acordado por un órgano ajeno a la propia Asamblea legislativa cuando actúa en el marco de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye.

Así, la Sra. Forcadell, al dar trámite a las iniciativas parlamentarias de impulso del *procés*, pese a las advertencias del TC para que no lo hiciera, no estaba manifestando una opinión o ejercitando un voto en los términos de lo que la inviolabilidad aspira a proteger como institución garantista, sino sencillamente incumpliendo la ley. Es, pues, este último factor decisivo el que hace decaer la prerrogativa de la inviolabilidad, porque no puede cabalmente sostenerse un ejercicio legítimo de esta garantía para defender el incumplimiento de lo previamente acordado por un órgano jurisdiccional en el uso de las competencias que el ordenamiento constitucional le atribuye.

Por último, entendemos que es igualmente posible deducir de esta sentencia que apelar a la libertad de expresión como sustento de la prerrogativa de la inviolabilidad por parte de un miembro de la Mesa de un Parlamento en ejercicio de las funciones institucionales que le corresponden como tal parece no tener encaje con el citado mecanismo de garantía. Efectivamente, y sin que en ningún caso ello nos lleve a afirmar que los miembros de las Mesas parlamentarias carezcan del paraguas protector que brinda esta prerrogativa en todo caso por el simple hecho de actuar en el seno de dichos órganos²⁰,

de la ley. Por ello, la imputación del acto en que consisten estas actuaciones, desde la perspectiva expuesta, *es un acto de instrumentalidad parlamentaria, por su contenido y finalidad, pero no un acto de producción legislativa, ni de control del Gobierno. Correlativamente, el acuerdo que pueda adoptarse (para tratar de ejecutar lo resuelto) ni altera la composición de la Cámara ni afecta a su soberanía*”.

- 18 Efectivamente, para el TS, “la posibilidad legal de admisión de un recurso de amparo para impugnar las decisiones de la Mesa de cualquier asamblea legislativa, sería la mejor muestra para acreditar que lo que allí se resuelve –y lo que allí se vota– no está sustraído a todo control jurídico y, por tanto, no puede estar, siempre y en todo caso, cubierto por la inviolabilidad”.
- 19 Para el TS, la protección que brinda la inviolabilidad “desaparece aun cuando la decisión se presente formalmente enuuelta en un acuerdo de la Mesa que ha sido objeto de votación. El voto no tiene un efecto sanador de la ilegalidad de una desobediencia. Antes al contrario, profundiza e intensifica su significado antijurídico”.
- 20 En este sentido, E. Mancisidor Artaraz (2009: 138-139), aun reconociendo a favor de los miembros de las Mesas parlamentarias, en cuanto que son igualmente parlamentarios, el disfrute de la prerrogativa de la inviolabilidad, admite la problemática derivada de la heterogeneidad de las atribuciones asumidas por la Mesa, “ya que junto a funciones indudablemente parlamentarias, en su condición de máximo órgano de gobierno de la Cámara asume otras de naturaleza administrativa respecto de las que el juego de la prerrogativa resulta discutible. Tales serán muchas de

lo cierto es que la propia naturaleza de la actividad desarrollada por estos (de gobierno interior, de programación de la actividad parlamentaria y de admisión e impulso de las iniciativas presentadas ante la Cámara para su tramitación), unida a que los debates que tienen lugar en su seno no son públicos ni trasciende a la opinión pública la posición de cada uno de sus integrantes, hace que no parezca ser el *locus* prototípico para admitir en su seno el ejercicio de la prerrogativa de la inviolabilidad con carácter absoluto.

En este sentido, el instituto de la inviolabilidad, en cuanto *freedom of speech*, parece más bien destinado a desplegar sus efectos en relación con las actividades de naturaleza genuinamente política que desarrollan los miembros de los Parlamentos en el seno de las reuniones de sus distintos órganos (Pleno, comisiones) con la nota de publicidad que les es inherente. Es ahí donde un parlamentario puede sentirse coartado bajo la posible amenaza de sanciones derivadas de las manifestaciones realizadas con ocasión de la fijación de una determinada posición política relativa a una iniciativa que esté siendo objeto de discusión. En este ámbito, la inviolabilidad sí debe desplegar sus efectos con toda eficacia como mecanismo protector de la posición que políticamente quiera mantener cada uno de los miembros de una Asamblea legislativa en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, incluso en relación con la valoración o juicio que les merezcan pronunciamientos judiciales o del TC. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Catalá i Bas, A. H. (2003). La inviolabilidad parlamentaria a la luz de la sentencia del TSJ del País Vasco de 5 de septiembre de 2003 (caso del diputado de H.B. Jon Salaberría). *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 14, 135-166. Recuperado de https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/135_la_inviolabilidad.pdf

Lucas Murillo de la Cueva, P. (2020). Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 131-175. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1484>

Mancisidor Artaraz, E. (2009). *La prerrogativa constitucional de la inviolabilidad parlamentaria*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

Ridao Martín, J. (2019). Parlamento y libertad de expresión: ¿dónde están los límites? En *Una vida dedicada al Parlamento: Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia* (pp. 461-472). Valencia: Corts Valencianes. Recuperado de https://ridao.cat/wp-content/uploads/2019/04/Joan_Ridao_Martin_llibre_homenatge_LLA.pdf

las tareas que guardan relación con la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara". Para este autor, dentro del haz de funciones de la Mesa se impone "diferenciar y delimitar debidamente las funciones específicamente parlamentarias que quedarían protegidas por la inviolabilidad, de aquellas otras funciones 'ejecutivas' o de mera administración, que quedarían al margen del instituto". Con todo, y a su juicio, solo aquellas competencias de la Mesa atinentes a la Administración parlamentaria, tales como las relativas a las cuestiones de personal, contratación o patrimonio, quedarían al margen de la prerrogativa por cuanto no guardan relación directa con el Parlamento en cuanto que poder y foro de representación política, razón de ser del instituto, y sí con el soporte organizativo a su servicio.