

**STC 36/1981**, de 3 de octubre, recaída en recurso de inconstitucionalidad núm. 185/1981.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral y don Plácido Fernández Viagas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad, núm. de registro 185/81, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 2/1981, de 12 de febrero, sobre «reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco», en el que ha comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Madariaga Zamalloa y el Parlamento Vasco, representado por el Procurador don Juan Corujo López-Villamil, y siendo Ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Por escrito presentado el día 22 de junio de 1981, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de conformidad con el art. 82 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, interpuso ante este Tribunal recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco, publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» correspondiente al día 21 de marzo de 1981.

En dicho escrito se solicita que se dicte Sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida Ley en su integridad -todos los artículos y la disposición adicional de la misma- por infracción con los arts. 53.1 y 81, 149.1.1.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> y 117.3 y 4, todos ellos de la Constitución, y art. 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Se invoca, por otro lado, el art. 161.2 de la Constitución, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a los efectos de suspensión de la aplicación de la Ley impugnada.

Los argumentos aducidos por el Abogado del Estado en apoyo de su pretensión son, en síntesis, los siguientes:

A) En relación con las proposiciones que en el preámbulo de la Ley impugnada invoca el legislador vasco como fundamento de su competencia, el representante del Gobierno entiende que: a) la pertenencia de las Comunidades Autónomas como parte integrante del Estado no legitima a aquéllas para pretender el privilegio en grado sumo; b) las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas no pueden pretender igual rango que las Cortes Generales, pues si bien son órganos de relevancia constitucional, no son órganos soberanos, y aún admitiendo la igualdad de rango entre unas y otras no

pueden olvidarse las diferencias por razón de la respectiva competencia; c) los miembros del Parlamento Vasco no ejercen las mismas funciones que los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, sino las que derivan de su Estatuto de Autonomía; d) no es cierto que el «supplicatorio» sea un requisito connatural de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, ya que existe una gran diversidad de regímenes de derecho positivo y la justificación doctrinal de la institución es bastante débil, con lo que no debe considerarse casual la omisión de la técnica aludida en el Estatuto Vasco; e) la inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco consta, según su Estatuto, de un elemento menos que la que la Constitución regula para Diputados y Senadores, pero no por ello deja de seguir representando una considerable prerrogativa frente a los ciudadanos corrientes; f) no puede afirmarse la supletoriedad del Reglamento del Parlamento Vasco por parte del Reglamento del Congreso de los Diputados, ya que su condición de ordenamiento interno le inhabilita para extender su aplicación fuera de la institución que se autonorma, de manera que la remisión que hace la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía debe entenderse referida exclusivamente a los extremos considerados en dicha disposición: convocatoria del Parlamento Vasco tras las elecciones, constitución de la Cámara, votación para elegir Presidente del Gobierno Vasco; todo ello con el fin de evitar el vacío en los momentos inaugurales de la institución parlamentaria autónoma, y g) la invocación del art. 149.3 de la Constitución parfuera de lugar, ya que siendo una norma de resolución de conflictos, por razón de competencia, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ningún apoyo puede prestar en este caso, pues en él no concurren de los presupuestos contemplados por aquélla.

B) La Ley impugnada -continúa el Abogado del Estado- se separa de la regulación contenida en el art. 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aproximándose en algún aspecto a la formulación del art. 71.2 de la Constitución y superándolo en otros mediante la acogida de la regulación contenida en el Reglamento del Congreso, con lo que con ambas desviaciones se produce una modificación de la norma estatutaria, que es una norma aprobada con el carácter de Ley Orgánica.

El art. 26 del referido Estatuto otorga a la inviolabilidad el alcance clásico, mientras que la inmunidad viene configurada con base en dos elementos: la protección del parlamentario frente a la detención gubernativa, salvo in flagrantia, y el otorgamiento a aquél del privilegio de «fuero». Diseño diferente del que la Constitución hace en el art. 71 para Diputados y Senadores, sin dejar de ser por ello una prerrogativa importante, ya que la referida norma protege frente a la detención arbitraria o apresurada por la autoridad gubernativa.

C) La Ley impugnada se ha dictado -en opinión del representante del Gobierno- para ahondar en el privilegio de la inmunidad, ya que extiende a los miembros del Parlamento Vasco la necesidad de autorización previa de la Cámara que el art. 71 de la Constitución prescribe para Diputados y Senadores. No habiendo previsión alguna en la norma constitucional sobre la situación de prerrogativa de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas no es posible inferirlas por un proceso de raciocinio, máxime cuando lo propio de las situaciones de excepción es ser interpretadas restrictivamente, de acuerdo con el art. 4.2 del Código Civil.

Aun siendo muy discutible que el Estatuto de Autonomía pudiera regular las prerrogativas de los miembros del Parlamento Vasco, dado el silencio constitucional sobre la cuestión y las consideraciones apuntadas sobre las normas excepcionales, lo que ya resulta inadmisibles es que por una Ley como la impugnada se pretenda ahondar en la desigualdad que todo privilegio -y la huida del Derecho Penal común tiene este carácter- entraña.

D) La Ley impugnada infringe también, en otro sentido -según el Abogado del Estado-, el art. 26.6 del Estatuto de Autonomía en la medida en que la competencia que en éste se atribuye al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo para decidir sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los miembros del Parlamento Vasco no está sometida a condición y puede ejercerse cada vez que se produzca el supuesto de hecho previsto en la norma en cuestión: actos delictivos cometidos por los miembros del Parlamento Vasco durante su mandato.

La Ley que se impugna -sigue diciendo el Abogado del Estado- restringe la competencia de los citados Tribunales en dos sentidos, ya que, por un lado, reduce el ámbito material de la competencia, de la que quedan excluidos la prisión y el juicio, y, por otro, somete la actuación de la competencia a condición: que lo autorice el Parlamento Vasco, con lo cual convierte la competencia de los Tribunales Superiores, dominante según el Estatuto, en una competencia subordinada, dependiente para su ejercicio de la voluntad de otro órgano, el Parlamento.

A su vez esta limitación de la competencia judicial -añade el representante del Gobierno- podría suponer una infracción del art. 117.3 de la Constitución, pues se impediría el ejercicio de la potestad jurisdiccional según las normas de competencia y procedimiento establecidas por las Leyes.

E) Por último, el Abogado del Estado afirma que el Parlamento Vasco carece de competencia en esta materia, ya que aun suponiendo que el legislador ordinario pudiera entrar a desarrollar esa esfera de relaciones -lo que dicha representación no cree posible, salvo que se trate de aspectos puramente adjetivos- tendría que ser el legislador estatal y no el autónomo quien acometiera la tarea: a) por incidir en la igualdad de los españoles ante la ley y serle aplicable, en consecuencia, la reserva de competencia resultante de los arts. 53.1, 81.1 y 149.11.<sup>a</sup> del texto constitucional; b) por entrar de lleno la materia regulada en el marco de la legislación procesal, que es competencia exclusiva del Estado, según el art. 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución, sin que le sea aplicable la excepción contenida en dicho precepto, y c) por interferir en el ejercicio normal de la función jurisdiccional del órgano que la tiene atribuida en el Estatuto de Autonomía, mediante la imposición de una nueva obligación de jueces y tribunales -la de pedir autorización al Parlamento Vasco-, cosa que, según se desprende de los apartados 3 y 4 del art. 117 de la Constitución, sólo una Ley estatal podría hacer.

2. Por providencia de 1 de julio pasado este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno Vasco, por conducto de sus respectivos Presidentes, a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran oportunas. Igualmente se dispuso la comunicación a los Presidentes de los citados órganos de la Comunidad Autónoma Vasca de la suspensión de la vigencia y aplicación de todos los artículos de la Ley y disposición adicional recurrida, producida desde la fecha de formalización del recurso, al haber invocado el recurrente el art. 161.2 de la Constitución y en aplicación de lo dispuesto en el art.30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» de la formalización del referido recurso y de la suspensión indicada, lo que se llevó a cabo, respectivamente, los días 9 y 8 de julio.

3. Por sendos escritos presentados en este Tribunal el pasado día 22 de julio se personaron dentro del plazo legalmente establecido el Gobierno y el Parlamento Vasco,

por medio de sus respectivos representantes, asumiendo el primero íntegramente, según manifiesta en su escrito, las alegaciones efectuadas por el segundo, a las que se remite, como señala expresamente, «al objeto de evitar su reiteración». Las representaciones de uno y otro órgano de la Comunidad Autónoma Vasca se oponen al recurso solicitando de este Tribunal la desestimación de la demanda en todas sus partes y pretensiones y la declaración de improcedencia de dicho recurso por entender que la Ley impugnada se ajusta en todos sus términos a la Constitución.

Los argumentos aducidos por la representación del Parlamento Vasco -a los que se remite íntegramente, como se ha dicho, la del Gobierno de la citada Comunidad Autónoma pueden sintetizarse así:

A) Los derechos -que no privilegios- que se regulan en la Ley impugnada no se basan en el mero hecho de ser toda Comunidad Autónoma parte integrante del Estado, sino en ser un corolario connatural a la función legislativa que realizan los Parlamentos. Tanto las Cortes Generales como el Parlamento Vasco ejercen el poder legislativo, con la única diferencia de que unas y otro sólo puede legislar en las materias de su respectiva competencia.

Aunque es cierto que los miembros del Parlamento Vasco no ejercen las mismas funciones, cuantitativamente considerados, que los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, unos y otros son, cualitativamente hablando, miembros del mismo Poder legislativo, si bien cada uno de ellos ejerce su idéntica cualidad en el ámbito que la Constitución le atribuye y reserva. El suplicatorio no es sino la forma concreta con que se regula el derecho de inmunidad.

B) Sobre la aplicación supletoria del Reglamento del Congreso de los Diputados entiende el representante del Parlamento Vasco, por un lado, que no se reduce a las materias concretas a que alude la disposición transitoria séptima del Estatuto y, por otro, que el haber dictado la Ley impugnada no implica que el Legislativo vasco no esté seguro de dicha aplicación supletoria, como sostiene el Abogado del Estado, ya que en el Estatuto existen también otras normas que remiten a la regulación contenida en las Leyes del Estado mientras la Comunidad Autónoma no haga uso de su potestad legislativa.

C) Sobre la inviolabilidad las previsiones de la Constitución (art. 71.1) y del Estatuto (art. 26.6) son idénticas y la Ley impugnada no se extralimita en absoluto en ellas, ya que es evidente que el límite temporal de tal inviolabilidad, contenido en dicha Ley -«aún después de haber cesado en su mandato»- se concreta a la duración del propio mandato, constituyendo una explicitación del contenido y alcance de la garantía reconocida al parlamentario, que no altera el contenido del precepto estatutario.

D) En relación con la inmunidad la representación del Parlamento Vasco, tras considerar que no constituye una excepción al principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, sino solamente una garantía necesaria para el cumplimiento de las funciones legislativas correspondientes al Diputado o Senador, entiende que pese a no recogerse explícitamente en el art. 26.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco el término «inmunidad» referido a los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, tal precepto tiene el mismo contenido que el art. 71.2 del texto constitucional.

E) La inmunidad -institución completamente diferente del fuero, que responde a una finalidad distinta- constituye una garantía frente a la detención y al procesamiento. Si el art. 26.6 del Estatuto de Autonomía puntualiza uno de los aspectos de la inmunidad pero no agota su total regulación, ésta deberá completarse mediante los procedimientos normales de integración que prevé el Estatuto: la Constitución y las disposiciones transitorias séptima y primera de la mencionada norma estatutaria.

El art. 2.1 de la Ley impugnada es, según la representación del Parlamento Vasco, perfectamente constitucional, pues no hace sino integrar las previsiones del Estatuto de forma directa en el mismo sentido en que ya estaban integradas de forma supletoria o indirecta.

Teniendo en cuenta la finalidad de defensa del Poder legislativo frente al ejecutivo y judicial, que no se cumpliría de considerarse inválida la normativa del art. 2.1 de la Ley recurrida y que el Parlamento Vasco es el depositario de su propia libertad o independencia, a él corresponde velar porque sus miembros no se vean constreñidos, en su libertad e independencia, por las posibles ingerencias de los Poderes aludidos, defensa que se realiza a través del derecho y trámite del suplicatorio que arbitra la ley recurrida, en concordancia con la Constitución y la más genuina tradición parlamentaria española.

F) La legislación plasmada en la Ley recurrida no es solamente una mera integración del Estatuto de Autonomía dentro de sus límites, sino también perfectamente concorde con la normativa constitucional, ya que ni contraviene los arts. 53.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, ni es aplicable el art. 81 de ésta, ni limita tampoco el art. 2.1 de la Ley recurrida la potestad jurisdiccional, siendo, finalmente, el fuero especial previsto en dicha norma impugnada una trasposición del texto estatutario.

G) Por lo que respecta, por último, a los restantes preceptos de la Ley recurrida, la representación del Parlamento Vasco sostiene, por un lado, que el art. 2.2 es idéntico al art. 26.6, in fine del Estatuto de Autonomía, por lo que su constitucionalidad y acomodo a la norma estatutaria es evidente y, por otro, que el párrafo 3 del citado precepto y la disposición adicional «son consecuencia de la dicción literal del Estatuto», concretamente del párrafo segundo del art. 26.6 («durante su mandato... no podrán ser detenidos ni retenidos»). Dado que el hecho cometido, antes o después de acceder a la condición de parlamentario sigue siendo delito -se concluye- la necesidad de la autorización de la Cámara como requisito de procedibilidad es garantía de la independencia del Parlamento, ya que mientras dura el mandato éste debe velar por la independencia de sus miembros, comprobando si el procedimiento incoado no afecta a tal independencia.

4. Con fecha 22 de septiembre el Pleno del Tribunal acordó tener por formuladas las alegaciones referidas dentro del plazo concedido y señalar para la deliberación de este recurso el día 22 del mes de octubre.

5. El Pleno del Tribunal, en su reunión del día 3 de noviembre último, acordó que, dada la complejidad de las cuestiones planteadas en el recurso, se ampliase el plazo ordinario para dictar Sentencia hasta el máximo permitido por el art. 34.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. La Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco contempla la doble institución de la inviolabilidad y de la inmunidad de los miembros de dicho Parlamento. A efectos de evitar confusiones terminológicas como consecuencia de la diversidad que existe en este campo en el Derecho constitucional comparado, dejaremos constancia de la distinción entre las dos instituciones principales contenidas en la Ley 2/1981 de referencia. De un lado, la inviolabilidad reconocida en el art. 71.1 de nuestra Constitución de 1978 como aquella prerrogativa de que gozarán los senadores y diputados respecto de las «opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», lo

que supone que no puedan ser sometidos a procedimiento alguno tanto por las referidas opiniones como por los votos que emitan en el seno de la Cámara de que forman parte. La inviolabilidad así entendida y con dicha terminología la encontramos recogida ya en la Constitución de 1812 en su art. 128 referido a los diputados.

La distinción entre inviolabilidad e inmunidad aparece ya nítidamente en la Constitución de 1837, tratándose en artículos separados y se contiene así en las Constituciones de 1845, 1869, en el Proyecto de 1873, 1876 y 1931. Siguiendo la tradición española, la Constitución de 1978 concibe la inmunidad en el sentido de que durante su mandato los Diputados y Senadores «sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito». Asimismo, «no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva».

Ambas instituciones -inviolabilidad e inmunidad- aparecen como vemos recogidas y referidas sólo a los Diputados y Senadores en la Constitución de 1978 que, sin embargo, no acoge -como hace, por ejemplo, la Constitución italiana en su art. 122 respecto a la inviolabilidad- la menor referencia a los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; cuestión que es, por otro lado, objeto de regulación en los Estatutos de Autonomía correspondientes. Por lo que al País Vasco se refiere, se hace especial mención en el art. 26.6 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

2. En dicho art. 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco se define la inviolabilidad de los Parlamentarios al decir textualmente que: «Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.»

Sobre la inmunidad por el contrario, el Estatuto contiene una fórmula menos amplia, comparada con la utilizada por la Constitución de 1978 para los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, en cuanto omite la referencia a la inmunidad en sentido genérico y no recoge la necesidad de suplicatorio o autorización de la Asamblea Legislativa para inculpar y procesar a sus miembros. Sin embargo, se les reconoce el no poder ser detenidos salvo en caso de flagrante delito y un «fuero especial» consistente en atribuir la competencia al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo según los casos para decidir sobre la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio» de los miembros del Parlamento Vasco. La fórmula empleada por el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 dice textualmente: «Durante su mandato -se refiere a los miembros del Parlamento- por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

El artículo transcrito está redactado en términos casi idénticos al art. 10, apartado b), párrafo tercero de la Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936, que contenía las mismas limitaciones que el actual.

Por el contrario, la Ley 2/1981, de 12 de febrero, sometida a nuestra consideración, incluye en su art. 2 las siguientes ampliaciones respecto al art. 26.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: a) se recoge expresamente la «inmunidad de los parlamentarios durante el período de su mandato»; b) se prevé la necesidad de «suplicatorio» otorgado por el Parlamento Vasco para inculpar y procesar a sus miembros, y c) se requiere la previa autorización del Parlamento «para continuar las

actuaciones judiciales respecto de quienes, hallándose procesados o inculcados, accedan a la condición de parlamentarios».

3. A la redacción actual del art. 26.6 se llega a través de la tramitación legislativa que es de interés señalar. En el Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco (publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales -Congreso de los Diputados-», de 12 de junio de 1979), se decía textualmente en su art. 26.6 lo siguiente: «Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato gozarán de inmunidad, no pudiendo ser detenidos o retenidos sino en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento Vasco. La responsabilidad penal en que pudieran incurrir será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.»

Una simple comparación con la versión definitiva del Estatuto Vasco posteriormente aprobada y hoy vigente resulta ilustrativa. A raíz de la discusión de la Comisión Constitucional del Congreso desaparecerá, en la versión definitiva aprobada y sometida a referéndum, la mención expresa a la prerrogativa de la inmunidad y a la previa autorización del Parlamento para ser inculcado o procesado -el llamado suplicatorio-. Por el contrario, en la versión hoy vigente se mantiene la referencia a la inviolabilidad se concreta lo relativo al «aforamiento» al otorgar la competencia de decidir sobre la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio» al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo según que el delito se haya cometido dentro o fuera de la Comunidad Autónoma. La Ponencia mixta elegida entre los miembros de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea Vasca proponente del Proyecto debatió, el 21 de julio de 1979, el referido precepto -actual art. 26.6 del Estatuto- y lo aprobó sin discusión y sin presentar voto particular alguno (Diario de Sesiones del Congreso de Diputados Comisión Constitucional, año 1979, número 3, pág 53).

4. Las anteriores consideraciones permiten entrar en el examen de la constitucionalidad de la Ley impugnada partiendo a tal efecto, como preceptúa el art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en «cuanto norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma -art. 147.1 de la Constitución-, el lugar adecuado para regular el «status» de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere. En el Estatuto del País Vasco, en su art. 26.6, como hemos dicho, se fija el sistema legal en orden a la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de su Parlamento.

Es de señalar que la Ley 2/1981 impugnada modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. En efecto, mientras que el Estatuto referido garantiza exclusivamente en relación con el status de tales parlamentarios que «no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito» -art. 26.6, párrafo segundo, lo que supone el reconocimiento de una inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos por aquéllos, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa, de manera que la convierte en una inmunidad plena o

completa, ya que según su art. 2.1, los miembros del Parlamento Vasco «no podrán ser inculcados ni procesados, sin la previa autorización del Parlamento Vasco».

Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía -que constituye «su norma institucional», tal como establecen el art. 147.1 de la Constitución y el art. 1 de la Ley Orgánica 3/1979, por la que se aprueba el mencionado Estatuto- por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1978 -art. 147.3-, como en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 -arts. 46 y 47-. En especial, se han obviado en el supuesto que examinamos dos trámites esenciales, concretamente la aprobación de la reforma por las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica y el referéndum por los electores del pueblo vasco, uno y otro ineludibles, aunque jueguen por ese orden o en el inverso, según se trate del supuesto previsto en el art. 46 o en el 47 del repetido Estatuto.

En la medida en que en el caso que examinamos la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dictado una Ley sin acudir al trámite de la modificación del Estatuto de Autonomía, ha vulnerado tanto la Constitución -arts. 147.3 y 152.1- como el propio Estatuto Vasco -arts. 46 y 47-, siendo, en consecuencia, dicha Ley inconstitucional y antiestatutaria, calificación esta última que, en realidad, queda comprendida en la anterior con base en lo dispuesto en el art. 161.1 a) de la Constitución y en los arts. 27, 28.1 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Lo anteriormente expuesto podría cerrar nuestro razonamiento; no obstante, existe en el Preámbulo de la Ley 2/1981 una justificación de la inmunidad, sobre lo que han argumentado las partes en este procedimiento, que creemos requiere unas reflexiones. Dicho Preámbulo basa las prescripciones de la Ley de referencia, que contiene la «inmunidad» en general y el suplicatorio en particular, en el párrafo último de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía en relación con el Reglamento del Congreso de los Diputados -arts. 17 y 18- que se considera supletorio y en la supletoriedad genérica del Derecho estatal respecto al de las Comunidades Autónomas que se contempla en el art. 149.3 de la Constitución de 1978. En el escrito de alegaciones el Parlamento Vasco utiliza también en su argumentación la disposición transitoria séptima, 1, del Estatuto del País Vasco. Esta última regula un problema, el de las leyes básicas y el del Derecho transitorio vigente en tanto no se promulguen aquellas leyes «y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia», que nada tiene que ver con el de la inmunidad de los miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca y ello por la sencilla razón de que el modificar en forma sustancial el régimen de «inmunidad» de los miembros del Parlamento Vasco está al margen del ámbito de las competencias de éste como ya hemos puesto de manifiesto. La misión de la Disposición Transitoria de referencia es obviamente bien distinta que aquella que le otorga el Parlamento Vasco en su escrito.

La referencia a la supletoriedad del Reglamento del Congreso de los Diputados en sus arts. 17 y 18 relativos a la inviolabilidad e inmunidad de sus miembros la consideramos fuera de lugar, porque dichos artículos desarrollan por vía reglamentaria la aplicación del art. 71.1, 2 y 3 de la Constitución que se refiere exclusivamente a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales y no a los miembros de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, sobre los que guarda un significativo silencio. De las prerrogativas de estos últimos se ocupan los Estatutos de Autonomía y en el del País Vasco concretamente se ha excluido la prerrogativa de la inmunidad propiamente dicha o total. Al no tener estatutariamente otorgada tal inmunidad, mal puede el Reglamento del Congreso de los Diputados ser una norma supletoria, pues ello



nos llevaría al absurdo de conseguir por vía de remisión a un Reglamento de funcionamiento de un Organismo, del cual no forman parte los miembros del Parlamento Vasco, lo que no se les ha otorgado en el Estatuto de Autonomía o más concretamente se les ha denegado de forma tácita si comparamos el Estatuto de 1979 con el Proyecto del mismo presentado para su discusión y aprobación por las Cortes Generales.

Otro tanto cabe decir de la referencia a la supletoriedad genérica del Derecho estatal a que se refiere el art. 149.3 (final) de la Constitución. En materia de inmunidad no hay laguna que deba ser llenada. Por el contrario, el legislador que elaboró la versión definitiva del Estatuto del País Vasco excluyó claramente del mismo la prerrogativa de «inmunidad total», así como «el suplicatorio» y con ello toda similitud entre lo contenido en el art. 26 del Proyecto de Estatuto y el art. 71.2 de la Constitución relativo a los miembros de las Cortes Generales.

6. El Abogado del Estado pide la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de toda la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento del País Vasco. No ha lugar a acceder a dicha petición, pues sólo algunas prescripciones de dicha Ley son contrarias a la Constitución y otras sólo lo son en la medida en que se refieran a aquellos párrafos o prescripciones que sean declarados inconstitucionales en la parte dispositiva de esta Sentencia.

Así, pues, sólo son inconstitucionales los preceptos de la Ley 2/1981 que van en contra de la Constitución y del Estatuto y que se refieren a la inmunidad en sentido amplio, como hemos visto anteriormente con detalle en estos fundamentos jurídicos. No puede efectuarse la misma afirmación respecto a las prescripciones relativas a la inviolabilidad -art. 1- o al fuero especial -art. 2.1 y 2-, ya que al formularlas la Ley 2/1981 se ha limitado prácticamente a repetir el art. 26.6 del Estatuto del País Vasco y el añadido del art. 1 de que la inviolabilidad se entiende «aún después de haber cesado en su mandato» el representante es una simple precisión inherente a la esencia de la institución y no contraria a la Constitución y al Estatuto.

Lo últimamente dicho no debe ser interpretado en el sentido de que consideramos constitucionales aquellas prescripciones de la Ley 2/1981 que no se declaren inconstitucionales por el simple hecho de que ellas puedan transcribir párrafos del Estatuto. Por el contrario, su constitucionalidad en general se basa en que viene a regular, conforme a la Constitución y al Estatuto, una materia que en la medida que se ajusta al Estatuto del País Vasco puede entenderse comprendida dentro de las facultades de autogobierno de la Comunidad Autónoma -art. 10.2 del Estatuto-. Las limitaciones del legislador autonómico vienen dadas por la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía, pues éste es con aquélla «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 de la Constitución).

7. Unas precisiones finales parecen necesarias para puntualizar dos cuestiones. La primera se refiere a la disposición adicional de la Ley 2/1981 que concede efectos retroactivos a la propia Ley respecto a los «parlamentarios de la actual legislatura que pudieran encontrarse en algunas de las situaciones reguladas en la misma». La norma de referencia la consideramos inconstitucional sólo en la medida en que se entienda referida a la inmunidad en sentido amplio -inmunidad durante todo el período de su mandato y necesidad de previa autorización del Parlamento Vasco para ser inculcados y procesados-, por el contrario, no es inconstitucional en cuanto se refiere a los preceptos que sancionan la inmunidad en el sentido restringido como lo hace el art. 26.6 del Estatuto del País Vasco y aquellos relativos a la inviolabilidad (art. 1) y al fuero especial (art. 2.1 y 2).

La segunda puntualización se refiere al Preámbulo de la Ley 2/1981, en el que contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución Española y del Estatuto del País Vasco. En la medida que el Preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia. Sin embargo, consideramos conveniente, en cuanto que los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, manifestar expresamente que el Preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la Sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho Preámbulo.

La Ley de referencia, como se dice en su Preámbulo, ha pretendido equiparar los miembros del Parlamento Vasco a los Parlamentarios de las Cortes Generales. No es la primera vez que se intenta por medio de la legislación autonómica y que un Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la cuestión. Al respecto recordemos la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República de 3 de noviembre de 1934 («Gaceta de Madrid», núm. 311, de 7 de noviembre de 1934, págs. 1089 a 1903), que declaró «la inconstitucionalidad material» del art. 22 del Estatuto Interior de Cataluña de 22 de mayo de 1933.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros de dicho Parlamento Vasco y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad:

a) Del núm. 1 del art. 2 de dicha Ley en los párrafos que dicen textualmente «gozarán de inmunidad durante el período de su mandato» y «asimismo no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento Vasco».

b) Del núm. 3 del mismo art. 2 en su integridad, y,

c) De la disposición adicional en la medida que la misma se entiende referida a los párrafos del núm. 1 y al núm. 3 del art. 2 de la referida Ley declarados inconstitucionales y nulos en los apartados precedentes.

2.º Desestimar el recurso de las restantes pretensiones.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a doce de noviembre de mil novecientos ochenta y uno.