

Consulta 2/2001, de 10 de mayo, sobre Competencia objetiva para el conocimiento de los delitos contra las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

I

La Fiscalía consultante pone en nuestro conocimiento el debate suscitado en Junta en torno a la competencia judicial para asumir la instrucción y el enjuiciamiento de hechos atentatorios del orden producidos en Parlamento autonómico radicado en el ámbito territorial de la Fiscalía por un grupo de personas ajenas a la institución.

Los sucesos que motivan la incoación de diligencias, recogidos en atestado y documentación que el Presidente de la Asamblea traslada al Ministerio Público, refieren la conducta de un grupo de ocho personas situadas entre el público de la tribuna de invitados que, en el transcurso de una sesión plenaria, y estando un miembro del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en el uso de la palabra, se ponen en pie, despliegan una pancarta, y profieren diversos gritos.

Requeridos por el Presidente de la Cámara para que depongan su actitud y abandonen pacíficamente el recinto, el alboroto continúa, por lo que el acto parlamentario queda transitoriamente suspendido hasta que las fuerzas de seguridad del Estado logran conducir a los autores fuera del mismo.

La Junta de Fiscalía entiende que los hechos deben ser subsumidos a efectos de calificación jurídica en el art. 497 CP, y se cuestiona la remisión de los antecedentes documentales al Juzgado Central de Instrucción que por turno corresponda, debatiendo la eventual inclusión de este tipo penal en la esfera de atribución competencial configurada en el art. 65.1.a LOPJ, que asigna a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional -en su caso, Juzgado Central de lo Penal- el enjuiciamiento de las causas por delitos contra «Altos Organismos de la Nación».

El parecer mayoritario en la Fiscalía consultante se pronuncia a favor de la remisión al Juzgado Central de Instrucción, argumentando que si en la fecha de publicación de la LOPJ la previsión competencial del art. 65.1.a LOPJ entraba en correspondencia con los tipos comprendidos en la Sección 2ª del Capítulo 1º del Título II del Libro II CP 1973, a partir de la entrada en vigor del vigente CP queda enlazada, de acuerdo con la nueva sistemática legal, con la Sección 1ª del Capítulo 3º del Título XXI del Libro II, titulada «De los delitos contra las Instituciones del Estado», en la que se encuentra ubicado el actual art. 497.

II

Un atento examen de los antecedentes legislativos revela que el sistema utilizado para asignar a la Audiencia Nacional el conocimiento de los delitos cometidos contra los Altos Organismos de la Nación no siempre ha sido el mismo.

El cambio trascendental se produce con la publicación en el año 1985 de la vigente LOPJ, que opta por sustituir la técnica que se había utilizado para definir la competencia de la Audiencia Nacional en esta materia desde el Real Decreto-Ley 19/1979, de 23 de noviembre, consistente en la remisión directa al Capítulo 1º del Título II del Libro II del CP 1973, por una técnica diversa, basada en referir la competencia al conocimiento de los «delitos contra el titular de la Corona, su Consorte, su Sucesor, Altos Organismos de la Nación y forma de gobierno», en una enumeración de delitos que no se correspondía exactamente con el contenido del correspondiente Capítulo del CP, exigiendo del intérprete un esfuerzo de integración hermenéutica no exento de inseguridad y de zonas de penumbra.

Entendemos por ello que el problema no lo crea realmente el cambio de sistemática en el CP, sino la propia redacción del art. 65.1.a LOPJ, que determina los tipos penales sobre los que extiende su competencia la Audiencia Nacional y los Juzgados de la misma, no por remisión al Capítulo y Sección del Código en el que se hallan comprendidos, sino por designación genérica de su nomen iuris, convirtiendo la ordenación sistemática de ambos Códigos Penales, el vigente y el anterior, en criterio indicativo, de indudable utilidad en la interpretación de la norma de atribución, pero en modo alguno determinante de la calificación de la competencia objetiva de la Audiencia Nacional.

Así se explica que, también bajo la vigencia del CP 1973, atendido el criterio de cualificada doctrina, ciertos tipos penales extraños al Capítulo 1º del Título II del Libro II se estimaban encuadrados en el ámbito competencial de la Audiencia Nacional, v. gr. el delito de atentado contra la Reina, art. 234, sin que su ubicación sistemática representase un problema insalvable.

Desde entonces, el problema radica en dar un contenido concreto al concepto «Altos Organismos de la Nación» y en determinar el grupo de Instituciones que se encuadra en dicho ámbito. El caso de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas resulta un paradigma de las dificultades que se producen en la interpretación del criterio de atribución competencial establecido en el art. 65.1.a.

Aunque no falta algún precedente jurisprudencial que acuña una novedosa -en la esfera penal- etiqueta de «Altos Organismos de la Comunidad Autónoma» y evita la declaración de competencia objetiva de la Audiencia Nacional, asumiendo el enjuiciamiento de este delito por la correspondiente Audiencia Provincial -vid. STS 2721/1993, de 3 de diciembre, en relación con un delito de acceso violento a la sede de la Asamblea Legislativa de Galicia, juzgado por la Sección 1ª de la Audiencia Provincial de La Coruña, cuya sentencia condenatoria se confirma en casación- la duda interpretativa no puede darse por resuelta de un modo definitivo con este precedente aislado.

Hemos de concluir, en consecuencia, que con la entrada en vigor de la LOPJ la competencia de la Audiencia Nacional para el enjuiciamiento de los delitos contra los Altos Organismos de la Nación se desvincula de la ubicación sistemática de los mismos y se condiciona a la concurrencia de ciertos requisitos:

1º.- El delito ha de tener por sujeto pasivo, obviamente, un Alto Organismo de la Nación, depositando la Ley en el intérprete la tarea de precisar en cada caso el contenido de este elemento normativo.

2º.- No todo ataque a esta categoría de sujetos pasivos atrae la competencia de la Audiencia Nacional, que se contrae -así se viene haciendo en la práctica- a los delitos que contemplen dicho ataque como elemento específico del tipo penal.

La competencia de la Audiencia Nacional en relación con la protección de las Altas Instituciones presupone una evidente singularidad en la estructura típica de los delitos de que conoce, configurados como delitos sui generis.

3º.- El bien jurídico que se protege es el de la dignidad y el normal funcionamiento de las Instituciones, de modo que sólo las acciones criminales que lo pongan en cuestión tendrán cabida en el ámbito competencial de la Audiencia Nacional.

El artículo 497 CP cumple claramente los requisitos 2º y 3º, pues se trata de un delito que incorpora la perturbación del orden en las sesiones de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma a la descripción típica del injusto, y pretende proteger el regular funcionamiento de estas instituciones sin coacción ni constreñimiento que proceda de personas ajenas a la misma.

Por el contrario, en lo que se refiere a la inclusión de las Asambleas Legislativas en el concepto, más impreciso en su perfil, de «Altos Organismos de la Nación», la cuestión no resulta tan pacífica, como indica el precedente jurisprudencial más arriba citado.

No obstante, entendemos que a favor de una respuesta positiva militan argumentos de peso de orden constitucional, sustantivo y procesal, que nos salen al paso tras un estudio de la naturaleza de estas Instituciones y de los antecedentes legislativos.

Desde el punto de vista constitucional, la configuración del Estado definida en el Título VIII de la Carta Magna mediante un reparto territorial del poder del Estado que halla su articulación en los arts. 148 y 149 de la Constitución mediante un singular sistema de distribución de competencias entre el Poder Central y las Comunidades Autónomas, dota a las Instituciones propias de éstas de una esfera de competencias, en régimen de exclusividad o de concurrencia con las del Estado, que convierte a los Parlamentos autonómicos en órganos con un relieve institucional no muy lejano al de las propias Cortes Generales y con una potestad legislativa asimilada a las mismas.

Desde el punto de vista sustantivo penal, la incorporación del art. 160.bis al Código Penal en virtud del art. 4 de la LO 2/1981, de 4 de mayo, estableció una equiparación general y completa en materia de protección penal de las Asambleas Legislativas autonómicas con las Cortes Generales, tanto en los tipos penales como en las penas aplicables, revelando la inequívoca voluntad legislativa de comprender a estas Asambleas en el círculo más intenso de protección penal previsto para las Instituciones del Estado. El vigente art. 497 CP incorpora a un mismo tipo penal las perturbaciones del orden sufridas por las Cortes Generales y por las Asambleas Legislativas autonómicas, ratificando la voluntad histórica de no atenuar ni diferenciar en ningún aspecto el régimen de tutela penal que merecen las Instituciones autonómicas.

Finalmente, desde el punto de vista adjetivo, la Disposición Adicional de la citada LO 2/1981 atribuyó explícitamente a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional la

competencia para instruir y juzgar las causas por delitos del art. 160.bis CP 1973, precedente inmediato del actual art. 497 CP.

En consecuencia, el Ministerio Fiscal, en orden a postular la competencia judicial más acorde con la voluntad legal, y en el ejercicio de su función de defensa de la integridad de la jurisdicción y competencia de los tribunales, deberá promover el conocimiento por la Audiencia Nacional -en su caso, Juzgados Centrales de lo Penal- de las causas que se hayan incoado por conductas atentatorias del orden en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues en la perspectiva de los criterios de atribución definidos en el art. 65.1.a LOPJ éstas Asambleas deben ser calificadas de Altos Organismos de la Nación.