

EL ESTATUTO DEL DIPUTADO: NUEVOS Y VIEJOS PROBLEMAS

STATUS OF MEMBERS: NEW AND OLD PROBLEMS

José Luis PEÑARANDA RAMOS
Letrado de la Comisión Constitucional
Congreso de los Diputados

Fecha de recepción del artículo: julio 2022

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

El autor comenta la exposición del Profesor Cámara Villar sobre el estatuto del diputado en las Jornadas sobre el Aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados. El Profesor Cámara en su exposición analiza no solo los aspectos del Título I del Reglamento, sino otros de gran importancia práctica como son la naturaleza y alcance del mandato parlamentario centrada, sobre todo, en la «reivindicación equilibrada» entre las competencias del parlamentario individual y la disciplina del grupo político al que pertenece.

El artículo examina además otros aspectos jurídicos novedosos como la votación telemática, profusamente utilizada durante la pandemia del COVID, el régimen de incompatibilidades tanto públicas como privadas y la necesidad de su reforma en profundidad, así como el aforamiento del parlamentario, su inviolabilidad, los criterios para el otorgamiento o denegación del suplicatorio, todo ello, bajo los criterios interpretativos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina más reciente.

Palabras clave: estatuto del diputado, mandato parlamentario, reivindicación equilibrada, aforamiento parlamentario, suplicatorio.

ABSTRACT

The author discusses the Professor Cámara Villar's presentation on Member's Status at the Sessions on the Congress of Deputies' Standing Orders

Anniversary. In his speech, Professor Cámara analyses not only aspects relating the Title I of the Standing Orders, but also other issues having a great practical significance, such as the nature and scope of the parliamentary mandate with a focus, above all, on the «balanced claim» between the powers of the Member himself and the discipline of the political group to which he or she belongs.

The paper also examines other new legal aspects such as telematic voting, profusely used during the Covid-19 pandemic, the disqualification regime due to public and private causes and the need to deeply reform it, as well as the Member's immunity and inviolability, the criteria for granting or denial judiciary petitions requesting that a Member be put on trial (suplicatorio), all of this under the interpretative criteria set up by the case-law of Constitutional Court and the most recent doctrine.

Keywords: status of Members, parliamentary mandate, balanced claim, immunity of Member, suplicatorio.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS. III. SOBRE LAS INCOMPATIBILIDADES (ELEMENTOS QUE SE ECHAN EN FALTA). IV. PRERROGATIVAS. 1. Aforamiento. 2. Inviolabilidad. 3. Inmuni-
dad.

I. INTRODUCCIÓN

1.- El rigor y detalle de la exposición del Profesor Cámara Villar permite al comentarista centrarse en aspectos concretos y puntuales, sin necesidad de acometer una exposición detenida. Siempre que el tiempo limitado que se le ha concedido, como ha sucedido en este caso, le deje algo que decir.

El profesor Cámara aborda el examen del estatuto del diputado en su concepción más amplia. No sólo hace referencia a los aspectos que bajo esta rúbrica aparecen regulados en el Título I del Reglamento del Congreso (derechos, prerrogativas, deberes e incompatibilidades, adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado), sino que se ocupa también de otros aspectos conexos con los anteriores de gran calado: la naturaleza y alcance del mandato parlamentario, la reivindicación equilibrada de la posición y facultades del parlamentario individual, frente al criterio derivado de la disciplina del grupo político como mejor modo de asegurar un cabal desempeño de la función representativa que tiene encomendada el parlamentario como tal.

Se trata de cuestiones que conoce muy bien el ponente, que a su trayectoria como Catedrático de Derecho Constitucional une su experiencia como parlamentario en la Cámara y, singularmente, en la Comisión Constitucional, en la que tuvo el honor de conocerle como Letrado de la Comisión Constitucional y apreciar su solvencia y brillantez en la tramitación de diferentes iniciativas (recuerdo en este momento muy especialmente la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias).

En mi intervención, también limitada en el tiempo, me centraré en realizar alguna observación sobre lo expuesto por el profesor Cámara en relación con el mandato, y me centraré en los aspectos referidos a deberes, incompatibilidades y prerrogativas, más necesitados de valoración sobre su reforma.

2.- En relación con esta primera parte de su intervención y, especialmente con la defensa que hace el ponente de la «autonomía del diputado, de su pericia y habilidades individuales, de su capacidad de respuesta ante las demandas del electorado y la responsabilidad por sus actuaciones», me gustaría hacer una observación sobre la paradoja

que he apreciado en mi experiencia de varias Legislaturas como Letrado de la Comisión del Estatuto de los Diputados, tramitando numerosas declaraciones de actividades, y el dilema sin solución que se ha planteado sobre qué otras actividades puede realizar el parlamentario al tiempo de ejercer su mandato.

Al modo de la paradoja de Schrödinger se ha defendido a la vez que la dedicación del parlamentario a su función ha de ser exclusiva, única, sin que se pueda desempeñar actividad privada alguna, lo que obviamente dificulta la reintegración del parlamentario a la sociedad cuando su mandato finaliza. Pero, al mismo tiempo, se ha sostenido también que el parlamentario debe provenir de la sociedad, tener una actividad profesional antes de ser parlamentario a la que puede y debe volver cuando su dedicación a la función representativa finalice (se defiende cada vez más el alcance temporalmente limitado que ha de tener el ejercicio de la función representativa) evitando, en resumidas cuentas, que se produzca una «funcionarización» de la política, concebida como actividad permanente¹. Más aún, se ha sostenido que si el parlamentario ha de desempeñar con solvencia la función representativa es conveniente que, sin perjuicio de su juventud, cuente con una trayectoria profesional previa a la que reintegrarse en su día, evitando que la actividad parlamentaria sea «el primer destino profesional del parlamentario».

Me ocuparé después de la diferencia entre dedicación absoluta (entendida como prohibición de invocar cualquier otra actividad pública o privada para incumplir las obligaciones parlamentarias) y dedicación exclusiva.

Baste con señalar ahora que, si se defiende una mayor capacidad y solvencia en la actuación del parlamentario individual, ello debe venir acompañado de una consideración no exclusiva de la actividad parlamentaria, sin perjuicio de situar el examen de las incompatibilidades en lo que constituye el punto esencial: la existencia de un conflicto entre interés público e interés privado.

¹ J. L. Peñaranda Ramos y M. J. Fernández Ostolaza, Las Comisiones del Estatuto del Diputado y de Incompatibilidades, Revista de las Cortes Generales 103, primer cuatrimestre de 2018, p. 505.

II. SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS

a) En relación con los derechos de participación en las Cámaras y el ejercicio de su actividad en la Cámara (artículos 6 y 7 del RC) poco cabe decir más allá de que reflejan con toda claridad la relación (y a veces la tensión) entre parlamentario y Grupo y que difícilmente el Reglamento puede solucionarlo, aunque siempre cabe introducir alguna matización.

-El derecho de formar parte de las Comisiones depende de los Grupos (con la única limitación del derecho a participar en todo caso en una Comisión del artículo 6.2 RC), pues son los Grupos Parlamentarios los que designan a los diputados que forman parte de cada Comisión (artículo 40.1 RC). No hay límite máximo, como ocurre en otros ordenamientos, al número de Comisiones a las que se puede pertenecer, lo que tiene su lógica en razones puramente funcionales derivadas de la existencia de grupos parlamentarios pequeños.

-Por su parte, el derecho de información del artículo 7.1, capital para el desempeño individual de las funciones parlamentarias ha de ejercerse «previo conocimiento del Grupo Parlamentario». Y aunque este requisito (materializado usualmente con la firma del Portavoz) pueda condicionar, desde luego, su ejercicio, no ampara, ni el ejercicio indirecto, ni menos aún, su veto, como ya declaró la STC 57/2011, de 3 de mayo, que subrayó que la intervención del portavoz del GP es o debe ser puramente formal, de modo que la ausencia de firma no puede convertirse en un obstáculo al ejercicio del derecho cuando existen otros cauces (v. gr. comunicación por fax y aportación del reporte junto con la solicitud en el Registro de la Cámara)².

Como declaró el Tribunal Constitucional, se trata de un derecho individual del diputado y el conocimiento de la iniciativa por parte del Grupo no equivale a una autorización.

b) En cuanto a los deberes.

-El deber de asistencia del artículo 15 del RC se configura como un derecho-deber. Pero no se prevé otra sanción por su incumplimiento que la posibilidad prevista en el artículo 99 del RC

² Cfr. M. Senén Hernández, Comentario al art. 6 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en obra colectiva coordinada por M. R. Ripollés Serrano, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 65 y ss.

de suspender al diputado/a en algunos o todos los derechos de los artículos 6 a 9 (derecho a asistir, de información, de obtener asignaciones económicas).

Ha de tratarse de una ausencia notoria o reiterada, decidida de forma voluntaria. Esa expresión «notoria» parece dar a entender que se refiere a una decisión acordada y hecha pública, de carácter político, lo que hace más compleja la valoración del supuesto³.

El artículo 99.2 dispone que el acuerdo de suspensión que adopte la Mesa de la Cámara deberá ser motivado, pero no se contiene ni una tipificación de los supuestos concretos en que procede la suspensión, ni una regulación del procedimiento que se ha de seguir, lo que resulta especialmente relevante si se atiende a que se trata de un procedimiento sancionador y la potestad sancionadora tiene un carácter reglado. Estos aspectos sí necesitan una regulación en el Reglamento.

Las reformas del Reglamento y sus normas de desarrollo se han ocupado cada vez más de los supuestos de ausencia justificada (participación en actividades parlamentarias fuera de la Cámara como es el caso de los viajes por visitas concretas o por participación en delegaciones permanentes ante organismos internacionales) o de enfermedad, así como de los de maternidad o paternidad. Obviamente también de aquéllos que precisamente por razones de interés público hagan aconsejable la no presencia personal en la sesión (v. gr. pandemia COVID).

Hay que recordar que en nuestro Reglamento no se regula la tramitación de solicitudes de licencia por causa justificada que recogían nuestros Reglamentos históricos. Pero, tras la reforma del RC de julio de 2011, modificada en 2022, se han admitido los supuestos que permiten compatibilizar determinadas bajas temporales con el mantenimiento del ejercicio de las funciones parlamentarias, a través de procedimientos telemáticos.

Así el artículo 79.3 del RC permite considerar presentes en la votación y, por tanto, ser tenidos en cuenta a efectos de quorum, a los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido autorizados por la Mesa para participar en la misma. Y el artículo

³ Cfr. M. R. Ripollés Serrano, Comentario al art. 15 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en obra colectiva coordinada por esta autora, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 118 y ss.

82.2 RC contempla la posibilidad de autorizar el voto telemático en las sesiones plenarias en supuestos suficientemente justificados (embarazo, maternidad, paternidad, enfermedad o en situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado)⁴.

Con carácter más general, la Resolución de la Mesa de 21 de mayo de 2012 desarrolló el procedimiento de votación telemática para los diputados/as que previeran su ausencia en una sesión plenaria y así fueran autorizados por la Mesa atendiendo a las circunstancias concurrentes, del que se hizo profusa utilización durante el tiempo de la pandemia del COVID-19. Tras la reforma del Reglamento de 2022, la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de junio de 2022, ha establecido una regulación estable en materia de voto telemático que, pese a su innegable utilidad, incide en el desarrollo del debate del Pleno de la Cámara, pudiendo privar de inmediatez al mismo e, incluso de la posibilidad de presentar enmiendas transaccionales como consecuencia del propio debate⁵.

⁴ Dispone el artículo 82.2 del RC en la redacción establecida por la Reforma del Reglamento aprobada el 26 de mayo de 2022 («B.O.C.G.», Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 246-3 de 1 de junio de 2022, publicada también en el «B.O.E.» núm. 132, de 3 de junio de 2022), que:

«En los casos de embarazo, maternidad, paternidad, enfermedad o en situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático.»

El mismo régimen de votación se aplicará a los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias, o a los Diputados y Diputadas que tuvieran compromisos de representación institucional en el extranjero en cumbres europeas, iberoamericanas, de la OTAN, del G-20, así como reuniones oficiales de la Asamblea General de Naciones Unidas, de sus Convenciones, o asimilados, cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en sesión plenaria.

A tal efecto, la Diputada o Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.»

⁵ La Resolución de la Mesa de 21 de junio de 2022 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 477, de 24 de junio de 2022) dispone

-El deber de no invocar o hacer uso de la condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial y profesional (artículo 17), ha tenido dos respuestas fundamentales, aunque quizás merezcan un desarrollo más completo.

La primera la proporcionó el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 1990, que atribuyó a la Comisión del Estatuto de los Diputados, junto a las competencias reglamentarias en materia de incompatibilidades y tramitación de suplicatorios, la de conocer e investigar «los hechos, actuaciones o comportamientos en los que los Diputados pudieran incurrir en el ejercicio de responsabilidad política y que puedan representar uso interesado o indebido de su condición en los términos del artículo 17 del Reglamento» («Los Diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional»).

Dicha Resolución fue dictada como consecuencia de la aprobación por el Pleno de la Cámara, en su sesión de 13 de febrero de 1990 (D.S. Congreso núm. 14 de esa fecha), de la moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario del CDS, sobre las medidas de política general a adoptar por el Gobierno para investigar los asuntos de interés público relacionados con el tráfico de influencias (número de expediente 173/4)⁶. El texto final

que «el diputado que prevea su ausencia en una sesión plenaria y desee ser autorizado por la Mesa para participar en sus votaciones, deberá cursar la solicitud de emisión de voto telemático mediante escrito dirigido a la Mesa del Congreso de los Diputados, en el que deberá exponer, justificar y acreditar las razones que le impiden el ejercicio de la función parlamentaria de acuerdo con el Reglamento. El diputado solicitante deberá precisar en este mismo escrito el tiempo en que prevea que no va a poder ejercer sus funciones parlamentarias con normalidad». En ejecución del acuerdo de la Mesa «la Presidencia precisará para el orden del día del Pleno de cada sesión los momentos de inicio y finalización del tiempo de emisión del voto telemático. Se procurará que el plazo fijado concluya una vez lo haya hecho el debate correspondiente».

Es posible, en consecuencia, que haya de emitirse el voto antes de que el debate sobre el acuerdo a adoptar haya terminado. Aunque ello plantea dificultades evidentes, entiendo que ello no debería significar la imposibilidad de presentar textos transaccionales en el último momento del debate, lo que pugnaría en todo caso con el tenor de varios preceptos del Reglamento (v. gr. art. 118.3 RC).

⁶ Dicha moción se refería en el apartado primero a la necesidad de dotar de funciones de investigación a la Comisión del Estatuto de los Diputados en supuestos de tráfico de influencias, dedicando su segundo apartado a la constitución de una Ponencia de estudio

fue consecuencia de la enmienda transaccional del Diputado Sr. Roca i Junyent.

Para que la Comisión actúe en este supuesto es necesario que su intervención sea requerida por un Grupo Parlamentario o un Diputado o Diputados «afectados por una información que ponga duda la honestidad de su actuación», mediante la presentación de un escrito en el que se expongan de forma circunstanciada los hechos «que puedan implicar invocación o uso de la condición de parlamentario por un Diputado para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional». En tal hipótesis la Comisión podrá recabar información de las Administraciones Públicas y, previa audiencia de los interesados, elevará un Dictamen con sus Votos Particulares al Pleno.

La Mesa de la Cámara se pronunció inicialmente sobre la concurrencia de los requisitos y, muy singularmente, el del apartado c) del número 3 del Acuerdo (relación circunstanciada de los hechos), acordando la admisión o inadmisión a trámite de las solicitudes de investigación. Sin embargo, pronto se consolidó la práctica de trasladar las solicitudes a fin de que fuera la Comisión del Estatuto de los Diputados la que valorara tanto la concurrencia de los requisitos, como la tramitación que resultaba procedente en cada caso.

La Comisión del Estatuto de los Diputados ha entendido en términos flexibles el cumplimiento del requisito de la concurrencia de una «relación circunstanciada de hechos» en los escritos que

para la modificación de la normativa en materia de mercados de valores, urbanismo y contratación administrativa, a fin de *«cerrar los mecanismos que puedan existir para la corrupción»*. El texto aprobado, por unanimidad del Pleno, fue resultado de la aceptación de una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) que perseguía convertir a la Comisión del Estatuto del Diputado en una «comisión de investigación permanente» (*«... por primera vez en la Europa occidental un Parlamento constituye una comisión de investigación permanente para analizar los hechos que puedan atribuirse a Diputados en el ejercicio de su responsabilidad política y que puedan representar, como se dice en la enmienda, un uso interesado o indebido de su condición»*). Referencia a *«uso interesado o indebido de la condición parlamentaria»* que se consideraba más amplia que la de *«tráfico de influencias»*, a efectos de definir el ámbito objetivo de la actuación de la Comisión.

Como dijo el Portavoz del Grupo Parlamentario de la enmienda finalmente aceptada *«por primera vez en esta Cámara una iniciativa puede actuar en función de un solo Grupo Parlamentario. Es más, puede también actuar esta Comisión en función del interés del propio Diputado o Diputados que se estimen afectados por una información que ponga en duda su honestidad y quieran acudir a esta Comisión precisamente recabando su función de investigación»*.

solicitaban una investigación, al tramitar las solicitudes que contenían referencias fácticas realizadas de forma indirecta o por remisión a noticias o informaciones aparecidas en medios de comunicación. Cuestión diferente ha sido la del valor que ha venido dando la Comisión a tales referencias fácticas cuando no van apoyadas por manifestaciones directas de quienes comunican la realización de los hechos, o por documentos que apoyen el relato de hechos o actuaciones que justifican su intervención. Y, más aún, cuando las informaciones periodísticas son rechazadas de forma circunstanciada por el parlamentario afectado.

En todo caso, a diferencia de lo que sucede en caso de incompatibilidades, en el que las competencias de la Comisión vienen limitadas temporalmente al ámbito de la Legislatura, en supuestos de tráfico de influencias, ha entendido que no opera ese límite temporal, a la vista de experiencias de Derecho Comparado⁷. Se trata, en todo caso, de un supuesto escasamente utilizado.

La respuesta más reciente al control del deber de no invocar o hacer uso indebido de la condición parlamentaria fue la aprobación

⁷ Las competencias de la Comisión del Estatuto según el Acuerdo de 1990 se refieren también a los casos en que de tal uso indebido pueda derivarse «responsabilidad política», concepto de contornos más difusos que, en todo caso, hace referencia a una actuación precedente que no tiene que coincidir necesariamente con el ámbito temporal de la Legislatura en que se investiga. Además, el que conforme al Acuerdo de 1990 se trate de investigar «hechos, actuaciones o comportamientos» pudiendo ejercitar las competencias atribuidas a las Comisiones de Investigación por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, abunda en la consideración anterior de no entender exigible que los hechos se hayan producido necesariamente en la Legislatura en que se investiga. Los precedentes sobre Comisiones de Investigación son bien elocuentes de que la Cámara no considera en tal caso limitada la investigación por razón del momento en que se han producido los hechos objeto de investigación, que pueden ser actuales y recientes, o pasados, referidos a Legislaturas anteriores. Los ejemplos del Derecho comparado ilustran sobre la posibilidad de investigar actuaciones parlamentarias referidas al «comportamiento ético de los parlamentarios» en Legislaturas precedentes, si bien tienden a establecer algún límite temporal para evitar que tal facultad de investigación incida en situaciones muy alejadas en el tiempo. Así el *Committee on Ethics* de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (que ha de abstenerse de tramitar las quejas remitidas dentro de los 60 días anteriores a la fecha de las elecciones) permite investigar las vulneraciones del Código Oficial de Conducta de las tres Legislaturas anteriores (pudiendo incluso alcanzar a supuestos anteriores si están relacionados con comportamientos de las tres anteriores Legislaturas). El *Committee on Standards* de la Cámara de los Comunes británica permite sólo en circunstancias excepcionales realizar una investigación sobre una cuestión de más de siete años de antigüedad.

primero en el ámbito del Congreso y luego en el de las Cortes Generales del denominado Código de Conducta, cuya redacción vigente fue aprobada por Acuerdo de las Mesas de 1 de octubre de 2020, que da respuesta, entre otras cosas a los informes no favorables en este punto del Grupo GRECO del Consejo de Europa.

El Acuerdo enuncia en el artículo 2 los principios generales de conducta (integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto, así como acatamiento del ordenamiento jurídico y, singularmente, del Reglamento de la Cámara y sus normas de desarrollo). Regula el conflicto de interés (artículo 3) definido como interés personal, directo o indirecto, que puede influir en el cumplimiento de los deberes, de modo que se pueda poner en duda su objetividad o independencia o que implique que como parlamentario no persiga la consecución del interés general.

El Código impone al parlamentario que resuelva el conflicto. Y que si no puede hacerlo lo ponga en conocimiento de la Presidencia de la Cámara respectiva antes de que se produzca la intervención parlamentaria en que pueda sustanciarse el conflicto. En caso de duda, el parlamentario podrá dirigirse de modo confidencial a la Mesa, que resolverá pudiendo solicitar un Informe a la Comisión del Estatuto del Diputado.

El Acuerdo contiene precisiones sobre donaciones, obsequios, datos biográficos y publicidad de agenda.

Y regula una Oficina de Cortes Generales preparatoria del trabajo de las Mesas de ambas Cámaras que comenzó a diseñar nuestro querido compañero Javier Ballarín Iribarren que siempre estará presente en nuestro recuerdo.

-También se ocupa el Código de conducta del Registro de Intereses, con declaraciones de bienes y actividades, que en realidad se remite en este punto a la LOREG y las normas de desarrollo del Reglamento, singularmente el Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras de 18 de diciembre de 1995, modificado por acuerdos de 21 de diciembre de 2009 y 19 de julio de 2011.

III. SOBRE LAS INCOMPATIBILIDADES (ELEMENTOS QUE SE ECHAN EN FALTA)

La regulación de las incompatibilidades parlamentarias que contiene la LOREG de 1985 está inspirada en la Ley de Incompatibilidades del Sector Público de 1984, que restringe extraordinariamente la dedicación a un segundo puesto público y prohíbe, con carácter general, la percepción de una segunda retribución con cargo a los PGE, en tanto que limita el ejercicio de actividades privadas a la ausencia de colisión entre intereses públicos y privados, lo que se interpretaba en términos de exclusión de toda actividad privada que guardara relación con el puesto o la función desempeñada.

Su traducción al ámbito parlamentario planteaba problemas.

a) Por lo que se refiere a las actividades públicas, criterios puramente políticos, inspirados en la tradición del parlamentarismo continental, llevaron a introducir excepciones a la regla general prohibitiva del segundo puesto público.

La primera es la relativa a la pertenencia al Ejecutivo en la que se permite compatibilizar el escaño y la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado. Todos los demás puestos y cargos son incompatibles (con la excepción del Senado para los puestos de confianza de los ejecutivos autonómicos del artículo 156 de la LOREG).

La segunda es la de los cargos representativos electivos en los entes locales primarios y derivados (v. gr. mancomunidades, consorcios).

No así en los ejecutivos en las empresas públicas locales en los que el Congreso ha sido especialmente riguroso en la aplicación del tenor del artículo 155 de la LOREG, imponiendo incluso la modificación de los Estatutos de dichas entidades cuando establecían cargos ejecutivos natos vinculados a los órganos de la Corporación.

Este caso de doble cargo público es bastante frecuente y plantea problemas de compatibilidad material en los casos de diputados que son alcaldes de grandes municipios.

b) Pero los mayores problemas se han planteado en relación con la compatibilidad de actividades privadas por cuenta propia, pues las por cuenta ajena son incompatibles al comprometer en todo caso

la dedicación a las actividades de la Cámara que no permiten estar sujeto a una prestación de servicios sujeta a horario.

Encontrar una relación entre actividad privada y función parlamentaria (criterio de la Ley de incompatibilidades del sector público) no era sencillo y la solución adoptada por el legislador fue establecer un listado de actividades incompatibles en el artículo 159.2 de la LOREG, añadiendo una cláusula de cierre que remite a supuestos análogos, no muy loable desde el punto de vista de la técnica normativa.

Se trata, además, de una enumeración desfasada pues se hace referencia a organismos que ya no existen o han sido modificados, o han cambiado completamente su regulación (v. gr. Cajas de Ahorro), cuando no ha variado el marco normativo en su conjunto (v. gr. referencia a los monopolios).

Además, los problemas se derivan de determinadas expresiones que definen la incompatibilidad (participar, asesorar o gestionar empresas que «contratan» con el sector público) que, si se interpretan de modo estricto, llevan a excluir toda actividad, pues es difícil imaginar en una buena parte de sectores económicos a empresas que no hayan contratado nunca con el sector público.

Ello ha obligado a operar con un casuismo notable a la Comisión del Estatuto de los Diputados, que se ha atenuado mediante la codificación y publicación de los criterios consolidados en relación con cada asunto controvertido.

-Frente a la imagen que transmite la expresión empleada de que la dedicación de los parlamentarios es absoluta (lo que significa que no se puede invocar ninguna otra actividad para dejar de cumplir las funciones parlamentarias), la ley huyó de la expresión «dedicación exclusiva» lo que significa que caben actividades compatibles, especialmente en el ámbito privado.

De hecho, la regulación de la LOREG determina que sólo están prohibidas las actividades privadas previstas en el 159.2. Las demás son compatibles: el artículo 159.3.c) establece que las actividades privadas distintas de las recogidas en el apartado 2 del artículo 159 serán autorizadas por la respectiva Comisión.

Y el artículo 160.3 dispone que el Pleno de la Cámara resolverá sobre la posible incompatibilidad a propuesta de la Comisión corres-

pondiente, que deberá ser motivada y en el supuesto de actividades privadas, basarse en los casos previstos en el artículo 159.

Pese a ello se ha mantenido la imagen de que era la Comisión la que permitía muchas actividades cuando es la Ley la que establece esa regla general favorable a la compatibilidad fuera de los casos del artículo 159.2 de la LOREG.

Y no ha cesado la polémica, cada vez más en los últimos tiempos, especialmente respecto de actividades privadas por cuenta propia típicas como el ejercicio profesional de la Abogacía. Por eso las autorizaciones de estas actividades contienen en todo caso la cautela de que no pueden servir de cauce para el ejercicio de las actividades prohibidas del 159.2⁸.

Pero, con todo, la mayor crítica ha sido la general de falta de control por parte de la Comisión del Estatuto de los Diputados, especialmente ante evidencias de falta de correspondencia entre lo declarado y lo ejercido realmente. En estos casos se ha reclamado repetidamente que debían otorgarse a la Comisión mayores competencias y medios.

A mi juicio, lo que ha de tenerse presente en tales casos es que lo que ha de pedirse a una Comisión parlamentaria que conoce de las incompatibilidades no es que investigue como los órganos jurisdiccionales o los entes especializados dependientes de la Administración (v. gr. AEAT), sino permitir que opere el principio de transparencia que pueda dar lugar, en su caso, a la exigencia de responsabilidad.

Ningún cambio de regulación, ni la mayor dotación de medios, podrán evitar que, en algunos casos, las declaraciones de actividades no se ajusten a la realidad. Pero, posiblemente, lo relevante sea precisar qué consecuencias, en sede parlamentaria, han de producir los eventuales incumplimientos al formular las declaraciones de actividades. Nada de esto se dice, ni en el Reglamento, ni en las normas de desarrollo. De modo que hay tarea por delante.

⁸ Se llegó a plantear en la Comisión del Estatuto de los diputados la conveniencia de que los diputados/as que ejercieran la abogacía hicieran pública de forma periódica su relación de clientes. Lo que fue desechado por las dificultades legales que existían para ello y por la regla práctica de que bastaría con una primera publicación para que perdieran su clientela.

Finalmente, creo que una futura modificación o actualización de la regulación de las incompatibilidades ha de poner el foco en la cuestión de fondo del eventual conflicto entre el interés público y el privado en el supuesto concreto, sin cercenar la posibilidad de que el diputado tenga una actividad al margen de la parlamentaria.

Claro que para eso es necesario un principio de acuerdo lo más mayoritario posible que no es fácil vislumbrar en la actualidad. Las sucesivas Subcomisiones de estudio para la reforma de la LOREG han puesto de manifiesto que conviene modificar la legislación de incompatibilidades. Hasta ahí llegó el acuerdo. Los planteamientos tan diversos, cuando no opuestos, sobre las posibilidades de reforma explican que no se termine de acometer esta cuestión y se mantenga el tenor de una regulación necesitada de mejora.

IV. PRERROGATIVAS

1. Aforamiento

1.- Como es sabido, en este punto ninguna novedad se ha introducido a nivel estatal, y por tanto ninguna modificación en el Reglamento.

Ello no ha impedido, sin embargo, una práctica singularizada, sin que conste una valoración global compartida, que se pone de manifiesto en las últimas reformas estatutarias, cuya fundamentación contrasta con la empleada en el caducado proyecto de reforma constitucional.

Canarias, Cantabria, Murcia e Islas Baleares, los han suprimido. La Rioja lo ha propuesto también y se está tramitando. Pero nada se dijo sobre los aforamientos en las propuestas de reforma de 2006 a 2011.

En realidad, lo que desaparece, en suma, es la reserva estatutaria, lo que determinará que operen las reglas establecidas en la legislación procesal general para la determinación de la competencia. De modo que, más que jueces «ordinarios» predeterminados por la Ley, lo que las reformas disponen es que la competencia se determine en favor de los órganos jurisdiccionales determinados «con carácter ordinario», común o general, por la Ley.

Además, lo que se elimina en la mayoría de los casos, es el aforamiento estatutario en materia penal, pues para los asuntos civiles el aforamiento se mantiene en los términos que contempla para algunos supuestos la LOPJ (así conforme a lo previsto en el artículo 73.3.2.a) de dicho Cuerpo Legal corresponde a la Sala de lo Civil de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento «en única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo»⁹).

2.- Esta modificación casuística de los aforamientos a nivel estatutario propició un debate sobre la conveniencia de proceder a una regulación general del fuero para todas las instituciones o admitirla caso a caso, tal y como se está haciendo.

Conviene recordar que la posibilidad de una reflexión general se abrió, al menos teóricamente, con el Proyecto de reforma de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución Española remitido por el Gobierno y calificado por la Mesa del Congreso de los Diputados el 22 de enero de 2019, pero la falta de condiciones políticas para tramitar esa reforma constitucional determinó que dicho proyecto caducara con la disolución de la XII Legislatura, tal y como declaró la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados con fecha 27 de marzo de 2019.

La propuesta de reforma invocaba la regla general del Derecho Comparado (se citaban los ejemplos de Constituciones de Francia, Italia, Países Bajos, Austria, Dinamarca, Noruega, Polonia, Rumanía, Grecia y Suecia) de dotar al aforamiento de una perspectiva funcional para vincular esta especialidad procesal con el ejercicio de las funciones por parte de los parlamentarios y los miembros del Gobierno.

De modo que, la reforma no pretendía suprimir los aforamientos, sino acotarlos para que el fuero especial sólo fuera aplicable cuando la actividad tuviera relación con el ejercicio directo de las

⁹ J. L. Peñaranda Ramos, *Consideraciones sobre las reformas estatutarias de las prerrogativas parlamentarias*, en Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto. Aranzadi, Madrid 2021, volumen II, p. 1327.

funciones derivadas del mandato o cargo, expresión no siempre de fácil precisión, pero que en todo caso suponía la defensa del mantenimiento de los aforamientos en materia penal a los delitos relacionados con el ejercicio de dicha actividad.

Es manifiesto que no nos encontramos en esa vía. Pero lo que es quizás más significativo es que la fundamentación de las propuestas de las reformas estatutarias está a años luz del fallido proyecto de reforma constitucional. Un buen ejemplo lo constituye la reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria en cuyo Preámbulo se afirma que «en pleno siglo XXI es difícil fundamentar la existencia de fueros judiciales especiales al margen del juez ordinario predeterminado por la Ley recogido en el artículo 24.2 de la Constitución Española». Y, más concretamente, que el «fuero procesal especial» de parlamentarios y gobernantes «carece de justificación jurídica y social» por lo que es «recomendable eliminar con un carácter ejemplarizante, para todos aquellos que han sido elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos».

De modo que nada de vincular el aforamiento con el ejercicio del cargo, como hacía la propuesta de reforma constitucional, pues el fuero especial de los parlamentarios autonómicos se considera, en todo caso y para todos los supuestos, inaceptable.

Falta por ver si este proceso se terminará generalizando para los miembros de Parlamentos y Gobiernos autonómicos, o si habrá Estatutos de Autonomía que no propicien tal modificación manteniendo el aforamiento actual. Y habrá que esperar para saber si se reformará el texto Constitucional o no en ese punto y, si se hace, si se hará en el sentido de la propuesta de 2019, de acotar funcionalmente el aforamiento o si se procederá a una supresión total¹⁰.

Lo que creo que habría sido deseable es cumplir con el propósito enunciado, aunque de forma ya tardía, por el proyecto de reforma constitucional: realizar primero una reflexión general que permitiera, en todo caso, adoptar un criterio no ya común sino, al menos, homo-

¹⁰ Una visión crítica de la posición de muchos grupos políticos favorable a la supresión del aforamiento puede consultarse en E. Matía Portilla, *¿Hacemos bien suprimiendo los aforamientos de los parlamentarios?* En *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*. Parlamento Vasco. Seminario celebrado los días 27 y 28 de enero de 2020. Vitoria-Gasteiz 2021. p. 176 y ss.

géneo. Téngase presente que las decisiones que se adopten no afectan tan sólo a instituciones autonómicas, sino también a la definición de las competencias de los órganos jurisdiccionales que son de titularidad estatal.

2. *Inviolabilidad*

Su carácter esencial para la democracia parlamentaria lo resumió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 9/1990, al precisar en su Fundamento Jurídico 3.º que persigue «asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan».

Se trata de la prerrogativa más estable, aunque no ha estado exenta de algunos aspectos polémicos, más a nivel teórico, que práctico.

Alcanza a las opiniones expresadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Sin limitaciones. A diferencia del modelo alemán, no excluye a las denominadas injurias de tipo político (que en aquel sistema son en todo unos de los casos tasados en los que no se concede el suplicatorio).

La cuestión es qué haya de entenderse por funciones parlamentarias. La interpretación del Tribunal es restrictiva: las que son propias del diputado o senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario cuya autonomía en definitiva es la protegida a través de la prerrogativa. Y el Diputado ejerce sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Para el artículo 71.1 CE las funciones relevantes no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa como tal¹¹.

¹¹ La doctrina del Tribunal Constitucional es suficientemente contundente para convertir en vano cualquier intento de sostener una interpretación de la inviolabilidad diferente. Pero, por si pudiera haber alguna duda al respecto, la cuestión fue zanjada definitivamente con ocasión de la declaración de inconstitucionalidad del añadido incorporado al artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, que introdujo el requisito de la autorización de la Cámara para la continuación de los procesos civiles originados con motivo de «opiniones manifestadas por Diputados y Senadores en el ejercicio de sus funciones». La Exposición de Motivos de la Ley de reforma no escondía que el objetivo perseguido por la misma no era otro que el de reducir el ámbito de la Ley

Así pues, lo protegido por la garantía son los actos parlamentarios, no del parlamentario, en ejercicio de funciones reglamentariamente reguladas, ya se realicen en sede parlamentaria o en aquellas otras actividades exteriores que expresen cualquier articulación orgánica de las Cámaras.

-Lo que no ha ofrecido dudas, pese a la interpretación restrictiva realizada por el Tribunal Constitucional, es que la inviolabilidad alcanza a actos exteriores a la Cámara que sean una mera reproducción de un acto parlamentario (Sentencia 51/1985, de 10 de abril, Fundamento Jurídico sexto, in fine).

-Esta prerrogativa alcanza también a los votos emitidos por los parlamentarios en el ejercicio de su cargo. La protección alcanza así a cada uno de los actos de votación individualmente emitidos que integran el acto de voluntad de la Cámara. Pero la inviolabilidad por los votos emitidos debe entenderse como una mera prolongación de la garantía dispensada a las opiniones de los parlamentarios que contribuyen a la libre formación del criterio y, por tanto, también de la voluntad del Parlamento.

Se protegen así tanto declaraciones de juicio u opiniones de los parlamentarios como manifestaciones de su voluntad o votos. Pero es-

de protección al honor «cuando los Diputados o Senadores expresen opiniones que estén estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se produzcan dentro de las sedes de las Cámaras, y a las que no alcanzaría el principio de inviolabilidad ya referido»; y ello, porque en caso contrario «los parlamentarios podrían verse constantemente amenazados por la iniciación de procesos civiles que menoscaben su necesaria libertad para el ejercicio de sus funciones».

Pues bien, el Tribunal Constitucional va a considerar ilegítima la pretensión del legislador de «extender la inviolabilidad a supuestos excluidos por la Constitución del ámbito de esta garantía». El que los parlamentarios, al igual que todas aquellas personas que intervienen en las contiendas políticas o expresen opiniones con trascendencia pública, se encuentren especialmente expuestos al «riesgo de tener que soportar demandas civiles por parte de las personas que consideren que las opiniones manifestadas por aquéllas entrañan intromisiones ilegítimas en sus referidos derechos fundamentales» no constituye justificación razonable para, en manifiesta contradicción con lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución, sustituir el privilegio de la inviolabilidad que determina la irresponsabilidad de los parlamentarios únicamente por las opiniones que expresen en el ejercicio de sus funciones parlamentarias «por una exorbitante prerrogativa que traslada, más allá de las previsiones constitucionales, la disponibilidad del proceso a un órgano judicial y, con ello, la de la potestad jurisdiccional de controlar, sin injerencias extrañas, el uso que los parlamentarios hagan de su libertad de expresión y la aplicación al mismo de la garantía de la inviolabilidad».

tos últimos, como es obvio, se amparan en cuanto que expresiones de una opinión propia producida legítimamente en el desempeño de las funciones parlamentarias. De ahí que no quepa, a mi juicio, entender protegidos por la inviolabilidad los actos de votación en todo caso, como cuando constituyen suplantación de una opinión o voluntad ajenas¹² (voto por otro) o no se limitan a manifestar una opinión o criterio político, sino que constituyen una decisión manifiestamente contraria al ordenamiento, a sabiendas de su ilegalidad, supuesto que desborda el sentido de la inviolabilidad, tal y como fue históricamente concebida, y que carece del límite corrector derivado del ejercicio de la potestad directiva y disciplinaria de la Presidencia de la Cámara (v. gr. decisiones de inadmisión a trámite de iniciativas por la Mesa del Parlamento Catalán).

A continuación, haré breve referencia a dos cuestiones suscitadas por el Ponente.

a) En primer lugar, si la inviolabilidad ampara a los parlamentarios en las actuaciones realizadas en el seno de los Grupos Parlamentarios.

¹² J. L. Peñaranda Ramos. Comentario al artículo 71. En Comentarios a la Constitución Española, Luis María Cazorla Prieto (Director), Alberto Palomar Olmeda (Coordinador). Ministerio de Justicia-Thomson Reuters Aranzadi, 2018, tomo I, pp.1929 y 1930. González Cusac y Cuerda Arnau (Aproximación al Derecho penal parlamentario: inviolabilidades. Revista de Derecho Público núm. 1, INAP, mayo-agosto de 1997) se refieren al desgraciadamente famoso caso de las «falsedades de los senadores» al votar por otros miembros con los pies, como un supuesto que debía haber sido excluido sin más por el Tribunal Supremo por entender que estaba comprendido en el ámbito material de la inviolabilidad parlamentaria. *Vid. op. cit.*, pp. 109 a 112. Parece, sin embargo, difícil de entender que, en este caso, la suplantación de un voto ajeno pueda ser calificada de voto propio a efectos de inviolabilidad, puesto que, en este supuesto, la prerrogativa sólo alcanzaba a los votos que cada senador podía emitir. Y porque, además, tal falseamiento no puede reputarse conforme al ejercicio de las funciones parlamentarias. El supuesto ha distado de resultar tan claro en Inglaterra como lo acredita la demanda interpuesta por el editor *Stockdale* contra el Impresor de los documentos Parlamentarios –*Hansard*– por la difusión, por autorización de los Comunes, de un Informe en el que unos Inspectores de prisiones describían un libro publicado por *Stockdale*. El caso se saldaría con la estimación de la demanda por los jueces que consideraron que la actividad del editor no estaba comprendida en la inviolabilidad de la Cámara por lo que debía exigir responsabilidad a aquél, lo que motivó la airada reacción de la Cámara de los Comunes que arrestó a los *sheriffs* de *Middlesex* que pretendieron ejecutar la sentencia por desacato a la Cámara. La consulta de este y otros casos, que acreditan la dificultad de exportar el modelo inglés, puede hacerse en I. Torres Muro, El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 43, enero-abril de 1995, pp. 61 y ss.

La respuesta será breve en este punto. Entiendo que no tiene encaje dado el carácter funcional de la prerrogativa ex 71.1 CE que, conforme a la doctrina del TC, no permite interpretaciones extensivas.

Alcanza a actos del parlamentario en el desempeño de funciones parlamentarias (artículo 67.3 CE). Y los Grupos Parlamentarios no son órganos de la Cámara, ni se rigen por el Reglamento en su funcionamiento¹³.

b) En segundo término, si cabe extender la inviolabilidad a los miembros del Gobierno sean o no parlamentarios. Creo que la respuesta ha de ser igualmente negativa.

Aunque fue defendida con lucidez dicha hipótesis para establecer un régimen común para todos los sujetos que participan el debate parlamentario (principio de unidad de armas dialécticas), subrayando que la disciplina de la Presidencia en el debate es también aplicable a los miembros del Gobierno¹⁴, considero que tal interpretación tampoco encaja con la definición del ámbito funcional de la prerrogativa realizada por el Tribunal Constitucional.

En puridad, el problema se ha suscitado en relación con los miembros del Gobierno de la Nación o de los Gobiernos autonómicos que no ostentan la condición de parlamentarios. Este dato, lejos de reforzar la argumentación anterior parece, sin embargo, debilitarla. Aparentemente, el hecho de que unos miembros del Gobierno gozaran de inviolabilidad al ser parlamentarios, habría de llevar a entender que la prerrogativa debería alcanzar a todos ellos, pues el régimen jurídico a que se someten en el debate debería ser común. Sin embargo, la lógica exigencia de una comunidad de reglas no hace sino plantear la cuestión de la condición en que intervienen los Ministros en el debate parlamentario.

Parece obvio que cuando contesta a una pregunta o responde a una interpelación un miembro del Gobierno, no actúa como parlamentario. Más aún, cabría pensar que los Ministros, que acumulan a la función gubernamental la titularidad de un escaño, no actúan en calidad de parlamentarios más que cuando votan contribuyendo, de

¹³ Cfr. J. L. Peñaranda Ramos. Comentario al artículo 71 cit. p.1934.

¹⁴ J. J. Lavilla Rubira, Diversas cuestiones relativas a las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos, en Revista de las Cortes Generales, número 25, primer cuatrimestre de 1992, pp. 219 a 231.

esta forma, a la expresión de la voluntad de la Cámara, por lo que en este caso resulta incuestionable que quedan cubiertos plenamente por la inviolabilidad.

Pero en los demás supuestos, pese a lo sugerente de la tesis expuesta, no parece posible predicar de los miembros del Gobierno tal prerrogativa, al menos con apoyo en el artículo 71 de la Constitución, cuando actúan en representación del Ejecutivo, y ello con independencia de que sean, también, parlamentarios. La razón sería que en unos casos faltaría el requisito subjetivo de la garantía (la condición de parlamentario) y, en todos, el requisito funcional (actuación como parlamentarios). No quiere decirse, con ello, que la función de control no sea una función típicamente parlamentaria que lo es, sino que quienes ejercen la referida función no son los miembros del Gobierno que son, precisamente, los controlados.

Así parece imponerlo, por lo demás, la doctrina del Tribunal Constitucional que ha mantenido taxativamente que «las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal»¹⁵.

Cuestión distinta, sin embargo, es la posibilidad de atribuir a los miembros del Gobierno la prerrogativa de la inviolabilidad por el ejercicio de sus funciones ejecutivas. No se trataría ya de extender la inviolabilidad parlamentaria más allá de sus estrictos términos, sino de integrar tal garantía en el estatuto de los miembros de un órgano constitucional. El problema estribaría, en este caso, en la delimitación del ámbito de las funciones eventualmente protegidas. Se trata, con todo, de una hipótesis descartada por el legislador, puesto que la Ley del Gobierno no hace la menor referencia a la inviolabilidad de sus miembros.

3. Inmunidad

Es, con mucho, la prerrogativa más polémica y respecto de la que se cuestionan no sólo sus límites, sino su propia pervivencia. En cuanto que supone un pronunciamiento parlamentario de contenido

¹⁵ S.T.C. 51/1985, de 10 de abril, Fundamento Jurídico sexto *in fine*.

político destinado a proteger la institución parlamentaria, no está exenta de utilización política partidaria, lo que explica que, pese a la reducción notable de su alcance realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el control de la arbitrariedad de los poderes públicos, se haya observado paradójicamente un cierto renacer de esta prerrogativa que ha llevado a algún autor, a mi juicio de forma exagerada, a calificarla como institución central de las democracias parlamentarias¹⁶.

Dada la exposición del Ponente me centraré sólo en algunos aspectos concretos, sin perjuicio de realizar una observación final de política legislativa.

a) El primer aspecto al que me referiré es al del primer núcleo de la inmunidad, esto es, la prohibición de detención del parlamentario. La llamada inmunidad limitada.

Me referiré a dos cuestiones en relación con este asunto.

-La primera es una cuestión ajena a este Reglamento y tiene que ver con la eliminación de la inmunidad limitada en un Estatuto de Autonomía y la propuesta de hacerlo en otro. En efecto, la última reforma del Estatuto de Murcia, aprobada por L. O. 1/2021, de 15 de febrero, ha suprimido esta inmunidad limitada de la que disponen todos los parlamentarios autonómicos. Y la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, actualmente en tramitación, pretende hacer lo mismo.

Nótese que el fundamento de la prohibición de detención es justamente que toda privación de libertad (cualquiera que sea la forma en que se concrete) impide el ejercicio de las funciones parlamentarias cuyo correcto desempeño protege, precisamente, esta prerrogativa. De ahí que la eliminación de la inmunidad parcial puede comprometer el ejercicio del mandato y la propia composición de la institución parlamentaria.

No es difícil imaginar, que puedan surgir conflictos de difícil solución para el funcionamiento de la institución parlamentaria en estas asambleas, cuya composición puede verse temporalmente alterada, sin que el planteamiento de acabar con «privilegios individuales»

¹⁶ J. Pérez Royo. *Inmunidad ¿reliquia histórica o exigencia democrática?* En *Prerrogativa e Inmunidades cit.* p. 71 y ss.

pueda hacernos olvidar que las prerrogativas parlamentarias protegen, ante todo y, sobre todo, a la institución parlamentaria.

-La segunda cuestión tiene que ver con una previsión contenida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal que se compagina mal con la inmunidad.

Como es sabido, la detención prohibida por la inmunidad limitada será lógicamente aquella acordada con anterioridad a la iniciación de un proceso criminal, «porque la prisión derivada de una sentencia o el auto de prisión provisional viene controlada por las Cámaras a través de la autorización para proceder». Se tratará, pues, de detención gubernativa, aunque pueda practicarse en virtud de un mandamiento judicial.

La excepción a esa prohibición es el supuesto de flagrante delito. Es el único supuesto que se excluye de la prohibición general de detención de los parlamentarios porque, aunque también en tal caso resultaría impedido el ejercicio de las funciones parlamentarias, ante un delito flagrante, resulta imprescindible «proteger el bien jurídico amenazado por la agresión, paralizando el ataque de que es objeto por medio de la detención del culpable».

Pero lo único que autoriza el carácter flagrante del delito conforme al precepto constitucional es la práctica de la detención, por lo que no cabe entender conforme a nuestro Texto Fundamental el tenor del artículo 751 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que dispone que «cuando el senador o diputado a Cortes fuere delincuente ‘in fraganti’, podrá ser detenido y procesado sin la autorización» de la Cámara. Nótese, además, que lo contrario sería incongruente con el sentido mismo de la inmunidad que, como luego se verá, no posibilita el ejercicio de funciones jurisdiccionales por el Parlamento, por lo que la autorización o denegación del suplicatorio no viene determinada por la existencia o inexistencia de delito o por la alteración de la presunción de inocencia en el caso de delito flagrante.

b) En cuanto a la tramitación de la autorización para proceder (suplicatorio)¹⁷, me ocuparé de los siguientes aspectos.

¹⁷ Cfr. J. L. Peñaranda Ramos, *La autorización para proceder contra los parlamentarios: tramitación de los suplicatorios por el Congreso de los Diputados*, en *Prerrogativas e inmunidades cit.* pp. 107 a 144.

b1) En primer lugar, el momento final hasta el que puede pedirse.

Como es sabido, una cuestión muy debatida fue la de precisar el momento en que debe ser pedido el suplicatorio, dada la ausencia de regulación en este punto que determinara de forma preceptiva el momento. La polémica se acentuó con la reforma del procedimiento abreviado. Pero, sin perjuicio de que se regule esta cuestión como muchas otras, esta cuestión quedó resuelta en la práctica parlamentaria en el Congreso de los Diputados que ha venido interpretando que en el procedimiento abreviado cualquier momento posterior al inicio de las actuaciones es apto para pedir el suplicatorio y ha admitido a trámite «tanto la petición de suplicatorios en el momento de iniciación de la causa, como en el momento inmediatamente anterior a la apertura del juicio oral»¹⁸.

Por lo demás, no ha sido infrecuente en los últimos tiempos que, elevada la causa al Tribunal Supremo, se practicasen algunas diligencias (singularmente la declaración voluntaria del afectado) antes de que el Alto Tribunal solicitara el suplicatorio (lo que en algún caso no ha terminado por producirse). Sin cuestionar la legalidad de tales actuaciones, ni tampoco su racionalidad (como lo acredita el que han permitido alguna vez que el Tribunal Supremo descarte la actuación contra el parlamentario y consiguientemente la solicitud del suplicatorio), es también cierto que, dado que estas circunstancias se han hecho públicas en los medios de comunicación, ello ha podido transmitir una imagen de confusión incluso para las propias Cámaras, sobre el momento en que procede solicitar el suplicatorio.

Pero lo debatido en los últimos tiempos ha sido el momento final, o lo que es lo mismo, hasta cuándo resulta necesario pedir el

¹⁸ La propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1993, pareció querer eludir el problema del momento procesal en que debía solicitarse el suplicatorio, en concordancia con la práctica parlamentaria flexible anteriormente reseñada. Así se preveía que la autorización del Congreso «podrá solicitarse en el momento en que el órgano judicial competente encuentre méritos para dirigir el procedimiento contra una persona que ostente la condición de Diputado y antes de hacerlo formalmente». Se huía, por tanto, con esta fórmula, de hacer referencia a un concreto momento procesal y se acudía a la misma dicción del artículo 750 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que el juez «encuentre méritos», a fin de destacar que la precisión concreta del momento, dentro de los límites fijados en el Reglamento de la Cámara, correspondía realizarla al Juez, a la vista de su propia investigación.

suplicatorio. Dicho de otro modo, siendo una condición de procedibilidad, se ha suscitado la cuestión de si resulta necesario el suplicatorio cuando el proceso se ha dirigido ya contra una persona que adquiere con posterioridad la condición parlamentaria.

La cuestión ha sido examinada por el Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2019, dictado en la causa especial 20907/2017, del que fue Ponente su propio Presidente. El criterio expresado en el referido Auto es que el suplicatorio «se requiere para tomar decisiones judiciales que afecten a un parlamentario en las fases del proceso penal anteriores a la de juicio oral».

Se apoya el Auto en el tenor de lo dispuesto en los artículos 11 del Reglamento del Congreso y 22.1 del Reglamento del Senado que se refieren a una autorización para ser «inculcados o procesados», lo que supone una apelación a «fases procesales anteriores a la de juicio oral»¹⁹.

Y aporta dicho Auto un criterio material relevante: «entender que la inmunidad opera incluso cuando el proceso penal se encuentra ya en su tramo final supondría desbordar el espacio constitucionalmente reservado a esa garantía. Implicaría olvidar, en fin, que la inmunidad protege frente a la apertura de procesos concebidos para alterar el normal funcionamiento de la cámara legislativa, no para impedir el desenlace de una causa penal en la que el diputado o senador electo ha sido ya procesado y acusado, habiéndose decretado la apertura del juicio oral».

Criterio que concuerda con el del Parlamento Europeo que entiende no aplicable la doctrina del *fumus persecutionis* a los procesos ya iniciados con anterioridad a elección parlamentaria²⁰.

La práctica procesal, no cuestionada hasta la fecha por las Cámaras, responde sustancialmente a dicho criterio. La STS 1952/2000,

¹⁹ Según esta interpretación el artículo 22.1, párrafo segundo, del Reglamento del Senado, que se refiere a la necesidad de autorización «en los procedimientos que estuviesen instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador», reforzaría dicho criterio al referirse («instruyéndose») a una fase procesal anterior al desarrollo del juicio oral.

²⁰ V. gr. Niklas Görlitz. *Las inmunidades parlamentarias desde la perspectiva del Parlamento europeo. El concepto autónomo frente al concepto interdependiente*. En *Pregrogativas e inmunidades cit.* pp. 223 y ss.

de 19 de diciembre, rechazó expresamente el suplicatorio para autorizar la ejecución de una sentencia²¹.

Este criterio jurisprudencial se ha reiterado en las resoluciones judiciales dictadas en el seno de la causa especial 20907/2017 en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, dictada en respuesta a la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Supremo. El Alto Tribunal ha resumido su doctrina en los siguientes términos: «en el derecho interno español el alcance de la inmunidad tiene sus perfiles acotados normativa y jurisprudencialmente. No opera ni en fase de ejecución, ni en fase de recurso ni, en general, desde que está abierto el acto del juicio oral».

Por lo demás, la regulación del juicio oral contenida en los artículos 744 y ss. de la LECrim parece incompatible con la suspensión de su desarrollo por razón de la adquisición sobrevenida de la condición parlamentaria una vez abierto, que pugnaría con el derecho de los demás imputados a un proceso sin dilaciones indebidas, así como con el valor del acervo probatorio. No estaría de más que así se dijera en el Reglamento si se comparte este criterio.

2) En cuanto a la tramitación, conviene hacer una referencia a la singularidad del principio de audiencia.

Hoy asumimos con naturalidad que en la tramitación de un suplicatorio ha de concederse el trámite de audiencia al diputado afectado (lo impone el artículo 13.2 del RC). Pero no está claro cuál es su fundamento y su verdadero alcance, dado que no ofrece discusión que el Parlamento no ejerce funciones jurisdiccionales.

-Quizás sea útil recordar que la recepción de la inmunidad en nuestro constitucionalismo (por primera vez en el Reglamento de 24 de noviembre de 1810, dictado, pues, con carácter previo a la Constitución gaditana) respondía inicialmente a un modelo en el que la competencia para proceder contra un diputado correspondía a un Tribunal «nombrado por las Cortes» que habría de sustanciar la causa con arreglo a Derecho «consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución». Así pues, el enjuiciamiento de los diputados quedaba

²¹ La STS 54/2008, de 8 de abril, rechaza la procedencia de tramitar el suplicatorio para la ejecución de una sentencia: «el suplicatorio para la inculpación no puede experimentar una artificial metamorfosis que lo convierta en un suplicatorio para la ejecución».

sometido a la autoridad de la Cámara, aunque no se esclarecía la naturaleza de este concreto Tribunal.

El Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, aprobado por Decreto de 4 de septiembre de 1813, dictado en desarrollo del artículo 128 de la Constitución gaditana disiparía cualquier duda sobre la naturaleza de dicho Tribunal, dejando claro que no sólo la función jurisdiccional sobre los Diputados en materia criminal correspondía a las propias Cortes, sino, además, que debía ser ejercida por un Tribunal de pares o iguales.

Y aunque la Constitución de 1837 suprimió el Tribunal de Cortes ello no habría de significar que la concepción de fondo que se tuviera durante ese largo período sobre la inmunidad fuese radicalmente distinta. Porque, pese a no existir ya un Tribunal de Cortes, el otorgamiento o denegación del suplicatorio entrañaba siempre un juicio sobre los hechos y la naturaleza de las causas criminales²², lo que explicará que la Ley de 1912 imponga, en caso de denegación, el sobreseimiento libre.

La Constitución de 1931, cuyo modelo inspiraría claramente al Constituyente de 1978, introdujo muy importantes modificaciones, pero mantuvo competencias jurisdiccionales en la Cámara al atribuirle la potestad de suspender cualquier detención o procesamiento y, en general, cualquier procedimiento judicial instruido a un diputado «hasta la expiración del mandato parlamentario objeto de la acción judicial».

-El modelo de la Constitución vigente, aunque toma muchos elementos de la precedente republicana (no digamos ya de nuestro constitucionalismo histórico) responde a una concepción sustancialmente diferente en la que la Cámara no ejerce, no puede ejercer, ninguna función jurisdiccional.

El artículo 13.2 del Reglamento del Congreso prevé que ha de concederse audiencia al interesado, con carácter previo al pronunciamiento de la Comisión sobre el otorgamiento o denegación de la autorización de la Cámara para proceder contra el Diputado.

²² Así v. gr., el artículo 134 del Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918, preveía que la «defensa» del diputado encausado fuera asumida por éste o por otro diputado al que le fuera encomendada.

Trámite que puede cumplimentarse por escrito u oralmente, mediante la comparecencia personal ante la Comisión.

La práctica parlamentaria seguida en la tramitación de los suplicatorios en la Comisión del Estatuto de los Diputados no ha planteado problemas de aplicación en la mayoría de los casos.

Por lo general, el trámite se ha sustanciado por escrito limitándose en los últimos tiempos, dados los estrechos márgenes de actuación que deja la doctrina del Tribunal Constitucional, a solicitar la tramitación en el menor tiempo posible, para minimizar el efecto aflictivo que la tramitación del suplicatorio tiene para el parlamentario frente a la opinión pública²³.

Y si bien cuando se ha sustanciado mediante comparecencia ante la Comisión resultaba más fácil que el compareciente en su exposición deslizara consideraciones que tenían que ver con el proceso, y que los miembros de la Comisión que quisieran intervenir expresaran opiniones sobre el fondo de la causa, es responsabilidad del Presidente de la Comisión evitar que en tales casos se sustancie un debate sobre cuestiones de naturaleza jurisdiccional ajenas a la intervención de la Cámara. De modo que, si ha habido alguna tensión interna, no ha trascendido dado el carácter secreto «de las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados»²⁴, secreto que se extiende, en la tramitación de los suplicatorios, también a las sesiones plenarias conforme a lo dispuesto en el 63.2 del Reglamento²⁵.

-De modo que el que la Comisión del Estatuto de los Diputados dé audiencia al interesado no altera la naturaleza de la intervención

²³ Cabe recordar, en este sentido, las manifestaciones realizadas el 20 de marzo de 2016 al diario *Tagesspiegel* por el Presidente del Bundestag, Norbert Lammert, partidario de una reforma restrictiva de la inmunidad para recordar que aunque «la opinión pública suele ver la inmunidad como un privilegio [...] en realidad es más bien un lastre, porque un proceso de inmunidad va siempre acompañado por cierta publicidad que rápidamente puede adquirir el carácter de una condena previa». <https://www.elboletin.com/internacional>. Lunes 21 de marzo de 2016.

²⁴ Conforme al artículo 64.3 del Reglamento se dispone que «serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados».

²⁵ Se trata de una previsión establecida en términos imperativos por el Reglamento de la Cámara, también en beneficio del diputado, que no depende del acuerdo de la Comisión de que se trate (artículo 64.2), ni se puede modular atendiendo a la naturaleza de los trabajos o actividades de la Comisión como sucede respecto de las Comisiones de investigación conforme al artículo 64.4, tras la reforma del Reglamento de 16 de junio de 1994.

de la Cámara que no puede pronunciarse sobre las cuestiones de enjuiciamiento de fondo, de naturaleza estrictamente jurisdiccional.

La «garantía» consistente en la concesión de un trámite de audiencia al interesado, no autoriza a «judicializar» el trámite y exigir que se cumplimenten en sede parlamentaria las garantías propias del proceso. Por esta razón, la Comisión del Estatuto de los Diputados ha desestimado, en tiempos muy recientes, tal y como se hace en el derecho alemán, la pretensión de algún parlamentario de que se practiquen pruebas (testificales o periciales) relacionadas con el fondo del asunto, y que no se pronuncie la Comisión hasta tanto se hayan realizado aquéllas, justamente por no revestir la actuación parlamentaria naturaleza jurisdiccional, debiéndose abstener de realizar cualquier tipo de pronunciamiento sobre la culpabilidad o inocencia del afectado, además de por encubrir la petición un ánimo dilatorio, en un ámbito en el que opera el silencio negativo, denegatorio de la concesión del suplicatorio.

-No estaría de más reflexionar, si el trámite de audiencia tiene sentido, acentuando la dimensión subjetiva de la prerrogativa que no se concreta, en caso de omisión, en la vulneración de ningún derecho fundamental, o como sucede en el modelo alemán, en el que el parlamentario no puede intervenir.

La previsión del trámite de audiencia no se establece como una garantía procesal del interesado, pues resulta manifiesto que la Cámara carece de competencia jurisdiccional alguna en nuestro Estado de Derecho, por lo que dichas garantías habrán de sustanciarse en el seno del proceso que haya de tramitarse, en su caso, ante el Tribunal Supremo.

Tampoco parece configurarse exactamente como una garantía personal del afectado en el seno del procedimiento de tramitación del suplicatorio, pues según ha declarado el Tribunal Constitucional la inmunidad «no es un privilegio, es decir, un derecho particular de determinados ciudadanos que se vieran, así, favorecidos frente al resto de los mismos», lo que pugnaría con el principio de igualdad.

Se trata, por el contrario, de una prerrogativa de carácter objetivo o funcional, puesto que con la misma se trata de proteger no

tanto a las personas como a las funciones parlamentarias²⁶. Por eso, la autorización para proceder contra un diputado se pide a la Cámara, en lugar de al parlamentario individual.

Otra cosa es que la decisión de la Cámara deba adoptarse sin tomar en consideración las alegaciones que pueda formular el afectado. Al contrario, el Reglamento ha querido que entre los elementos de juicio con que cuente la Comisión para pronunciarse sobre el suplicatorio se encuentre, desde luego, el criterio expuesto con carácter previo por el Diputado interesado. Pero la ponderación de los intereses en presencia la realizará la Cámara bajo su responsabilidad exclusiva atendiendo fundamentalmente al interés de la institución parlamentaria.

Por eso, la dimensión institucional, objetiva, de la prerrogativa de la inmunidad debería llevar a hablar de diputado afectado (como en el Derecho alemán), más que de diputado interesado, y configurar el trámite de audiencia, si se considera que debe mantenerse como necesario, en términos congruentes con la naturaleza actual de la inmunidad y las competencias de la Cámara. Lo contrario puede favorecer una confusión interesada de quien, al hilo de la consideración general de un trámite de audiencia para los interesados, pretende que el Parlamento examine el suplicatorio en términos no compatibles con nuestro Estado de Derecho²⁷.

c) El criterio de la Cámara sobre el otorgamiento o denegación de un suplicatorio.

A diferencia de otros ordenamientos como el alemán, en nuestro Derecho no se han concretado los supuestos en los que resulta posible conceder o denegar un suplicatorio. La práctica actual es sumamente restrictiva hasta tal punto que, desde la sentencia del TC dictada en el recurso de amparo interpuesto contra la denegación del suplicatorio para proceder contra el senador González Bedoya (STC 206/1992) no se ha denegado ningún suplicatorio.

Como es sabido, dicha práctica se encuentra extraordinariamente influida por la doctrina del Tribunal Constitucional dictada en

²⁶ STC 90/1985, Fundamento Jurídico Sexto.

²⁷ Cfr. J. L. Peñaranda Ramos, *El trámite de audiencia en la tramitación de los suplicatorios*. En Libro homenaje al profesor Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa. En prensa al tiempo de entregarse este artículo.

el examen de la eventual racionalidad de la decisión de las Cámaras desde la perspectiva de la eventual lesión del derecho a la tutela judicial efectiva. Y, aunque el Tribunal Constitucional no ha codificado dichos criterios (antes al contrario, ha declarado que corresponde en primer lugar al legislador hacerlo, a las Cámaras en segundo término fijar los usos parlamentarios y en último término al TC examinarlos desde la perspectiva del control de la arbitrariedad de los poderes públicos), su doctrina ha resultado decisiva para la tramitación de los suplicatorios.

Aunque el Tribunal declara que no pretende fijar ningún criterio material, lo hace indirectamente al precisar (S.T.C. 206/1992; F. J. 3.º) que la inmunidad responde «al interés superior de la representación nacional de no verse alterada ni perturbada, ni en su composición ni en su funcionamiento, por eventuales procesos penales [...] en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones puede resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir efectivamente sus funciones».

De ahí que se haya puesto de manifiesto la importancia de que sean las propias Cámaras las que codifiquen y anticipen los criterios que se consideran válidos.

d) Efectos sobre el mandato parlamentario.

1) La regulación de los efectos de la decisión judicial adoptada tras la concesión del suplicatorio sobre el mandato parlamentario, presenta algunas diferencias en los Reglamentos de una y otra Cámara.

En efecto, el artículo 21.2 del Reglamento del Congreso dispone que el Diputado quedará suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. La suspensión se produce, en este caso, *ope legis*, como consecuencia de la decisión judicial firme.

Falta, sin embargo, referencia a la pérdida de la condición de Diputado como consecuencia de una sentencia judicial firme que así lo determine, como sí hace el artículo 18.b) del Reglamento del Senado que tipifica como causa de la pérdida de la condición de Senador «la condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público dispuesta por sentencia judicial firme».

Pero el hecho de que el artículo 22 del Reglamento del Congreso de los Diputados no incluya este supuesto entre las causas de pérdida de la condición de Diputado no puede significar que lo excluya, ni puede servir de base para sostener que, en el caso de los diputados, la pena de «inhabilitación» (se convierte) en simple «suspensión». No hay base en nuestro ordenamiento para defender tal solución que sería, además, incompatible con el principio de exclusividad de la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que no ampara tal limitación de los efectos de una sentencia, y que no resultaría congruente, en todo caso, con el carácter inmediato, *ope legis*, de los efectos suspensivos previstos en el artículo 21.2 del Reglamento del Congreso para la pena de suspensión²⁸.

2) Más polémica recientemente ha sido la determinación de los efectos que sobre el mandato han de tener las medidas judiciales de carácter cautelar, mientras dura el proceso.

Difiere también en este punto la regulación contenida en los artículos 21.1.2.º del Reglamento del Congreso y 22.6 del Reglamento del Senado.

Centrándonos en esta exposición tan sólo en el primero, no sin destacar las dificultades de interpretación que presenta el segundo, ha de atenderse a que el artículo 21.1.2.º del Reglamento del Congreso dispone que, una vez concedido el suplicatorio y firme un Auto de prisión preventiva, el diputado quedará suspendido en su condición si se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta. La imposibilidad de ejercer las funciones parlamentarias en este supuesto justifica plenamente tal solución que se anuda inmediatamente a la resolución judicial misma sin manifestación alguna de voluntad en la Cámara.

El problema se ha suscitado recientemente por razón de que dicho precepto contempla el supuesto de la prisión preventiva acordada por Auto firme cuando ya se ha tramitado y concedido un suplicatorio, lo que suscita el problema de determinar qué sucede cuando el acceso sobrevenido a la condición de diputado se produce cuando ya se celebra el juicio oral y el Tribunal Supremo entiende, por tal motivo, que ya no resulta procedente la tramitación del suplicatorio.

²⁸ J. L. Peñaranda Ramos, *La autorización para proceder cit.* p. 128.

En este caso, la Mesa del Congreso de los Diputados entendió que no resultaba posible acordar la suspensión por aplicación del precepto reglamentario que requería la tramitación del suplicatorio, si bien la imposibilidad del desempeño del mandato parlamentario justificaba que se suspendiera a los diputados afectados por virtud de lo dispuesto en el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal²⁹.

Este supuesto pone de manifiesto la conveniencia de dotar de una regulación a la institución de la inmunidad que integre mejor las previsiones contenidas en las normas parlamentarias y procesales.

e) Valoración final sobre la inmunidad.

A la vista de la exposición realizada, quiero concluir con tres breves consideraciones, a fin de valorar, desde el punto de vista jurídico, la inmunidad.

a) La primera es que, dejando a un lado el debate sobre la conveniencia de mantener la inmunidad o de proceder a su supresión, y en tanto que la misma siga vigente al menos, parece razonable acotar un poco más el alcance de esta prerrogativa, no sólo a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional, sino también de la práctica parlamentaria y judicial.

Si como el Tribunal Constitucional ha manifestado la precisión del alcance de la inmunidad corresponde de forma preferente al Parlamento, tanto en su condición de legislador, como de órgano encargado de realizar el juicio de oportunidad que está presente en la decisión de otorgar o denegar un suplicatorio, quizás fuera conveniente regular algo más el alcance de esta institución, para subrayar su naturaleza no jurisdiccional e, incluso, para prever los supuestos en los que la denegación del suplicatorio resulta compatible con el Estado de Derecho, tal y como se ha hecho en otros ordenamientos.

El Derecho alemán es ilustrativo de este intento. Así, el Anexo 6 del Reglamento del Bundestag relativo a la inmunidad, precisa la finalidad legítima de la inmunidad (garantizar el trabajo y funcionamiento de la Cámara, excluyendo cualquier móvil extraño al caso o arbitrario), exige una ponderación entre los intereses del Parlamento y

²⁹ *Idem, ibidem*, p. 130.

de los demás poderes públicos, así como del diputado afectado, prohíbe expresamente el examen de pruebas y todo pronunciamiento sobre culpabilidad o inocencia, lo que les lleva a excluir la intervención del parlamentario en el procedimiento, y alude a supuestos concretos en los que se expone, de forma anticipada, que no debe levantarse la inmunidad (v. gr. injurias de carácter político, entendiendo por tales las que «tienen un carácter político no difamatorio»; o procedimientos de escasa relevancia).

Se trata de un terrero de difícil concreción, pero seguramente un esfuerzo de precisión, basado en la práctica parlamentaria, pero anticipado al examen de cada caso concreto, puede introducir algo más de claridad en esta institución.

b) En segundo lugar, si el sentido de la inmunidad es proteger a los parlamentarios de persecuciones injustificadas que puedan comprometer el funcionamiento de la Cámara, mediante el ejercicio de una acción penal que pueda entorpecer el desempeño del mandato, quizás debiera diferenciarse este caso de aquellos otros en los que el acceso a la condición parlamentaria se produce con posterioridad a la actuación judicial, especialmente cuando la misma ha superado la «fase intermedia». Supuestos en los que no cabe hablar en rigor de «*fumus persecutionis*» sino, más bien, de una estrategia procesal legítima de los procesados que tiene en nuestro ordenamiento numerosos precedentes de todos los signos políticos.

Porque, el que el juicio de oportunidad sobre el otorgamiento o denegación de la autorización para proceder tenga contenido político, no debería significar que se produjera un debate político partidario sobre los supuestos en los que cabe autorizar o no la actuación judicial contra un parlamentario.

De ahí que, si se acepta como ha declarado recientemente el Tribunal Supremo que «quien participa en un proceso electoral cuando ya está siendo juzgado, aunque finalmente resulte electo, no goza de inmunidad conforme al derecho nacional», no estaría de más que las Cámaras positivizaran ese criterio, para clarificar el alcance de la inmunidad.

c) Finalmente, la existencia de diferencias notables en la regulación de la autorización para proceder en las normas parlamentarias y en las procesales penales, en términos que dificultan en ocasiones

una interpretación integrada y sistemática –de lo que se han puesto varios ejemplos en esta exposición sobre el momento en que debe y puede solicitarse el suplicatorio y el alcance que puede tener la actuación judicial subsiguiente sobre el mandato parlamentario– aconseja acompasar mejor la regulación existente en términos más congruentes y homogéneos de los actuales.

Así se podrían reducir buena parte de las dudas que suscita una regulación no enteramente coincidente entre lo previsto en las normas de los Reglamentos parlamentarios y lo dispuesto por la legislación procesal penal.