

EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA MOTIVACION DEL SUPPLICATORIO Y LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Comentario a la Sentencia 206/92 de 27 de noviembre)

ANGELA FIGUERUELO BURRIEZA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS.—II.1. *Significado actual de la inviolabilidad*—II.2. *Interpretación restrictiva del concepto de inmunidad*.—II.3. *Del suplicatorio o acto de autorización de las Cámaras para procesar a diputados y senadores*.—III. EL CONTROL DEL SUPPLICATORIO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—III.1. *El acto de autorización para proceder y su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la C.E.)*.—III.2. *Derechos fundamentales y abuso de inmunidad*.—III.3. *La suficiencia en la motivación del suplicatorio (Sentencia del T.C. 206/92 de 27 de noviembre)*.—III.4. *La opinión disidente que se expresa en los votos particulares*.—IV. VALORACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978, en el artículo 53.2, crea la institución del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional como remedio último de la protección de un cierto grupo de derechos fundamentales y libertades públicas. Después de establecer en el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que ese recurso procede:

«Frente a las violaciones de los derechos y libertades a que se refiere el apartado anterior —los reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución— originadas por *disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado*, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes.»

Se ocupan los artículos siguientes en regular las distintas modalidades del recurso de amparo en función de cual sea el poder público causante de la violación. El artículo 42 de la citada Ley Orgánica contempla la posibilidad de un recurso de amparo frente a

«las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen

los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

En los primeros momentos de la puesta en funcionamiento de nuestro sistema constitucional y como consecuencia, quizá de una lectura simplista del tema, se dejaron oír opiniones (1) que manifestaban su escepticismo ante la posible utilidad de un recurso semejante ya que, era compartida la idea de la dificultad de encontrar supuestos de hecho que encajaran en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.). Se pensaba que tales actos, en su inmensa mayoría obedecían a relaciones entre órganos constitucionales, o bien eran de eficacia exclusivamente interna, afectando únicamente a los miembros de las propias Cámaras.

La existencia de este recurso permite, en nuestro sistema constitucional, el control del órgano que expresa el principio democrático (2) por el intérprete supremo de la Constitución. Ahora bien, a pesar de haber sido superada por la doctrina la vieja idea dogmática de la soberanía e independencia de las Cámaras, como atributos consustanciales a las mismas, el control de la actividad del Parlamento se sigue contemplando como una cuestión recurrente en la

(1) Cfr. en este sentido M. BASSOLS COMA: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*. Madrid, 1981, pág. 75 y sigs. J. SALAS HERNÁNDEZ: *Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas* en el volumen III de la obra colectiva «El Tribunal Constitucional». Dirección General de lo Contencioso del Estado. Madrid, 1981, pág. 2477 y sigs. F. CASTEDO ALVAREZ: *El recurso de amparo constitucional* en el volumen I de la obra colectiva anteriormente citada, pág. 196 y sigs. La opinión escéptica de GARRIDO FALLA se podía apreciar en su trabajo *El artículo 53 de la Constitución*, REDA, número 21, Madrid, 1979, pág. 181 y sigs. y en sus *Comentarios a la Constitución*, 2.º ed. Civitas, Madrid, 1985 y se hace extensible a todo el recurso de amparo en sí.

(2) Acerca de la importancia del principio democrático como punto de referencia para la construcción de nuestro Derecho Público puede consultarse la monografía de M. ARAGÓN REYES: *Constitución y democracia*. Tecnos, Madrid, 1987, pág. 98 y sigs.

que la idea de la existencia de «un amplio margen de libertad para las actividades del Parlamento» se sigue aún defendiendo (3).

Pero, no deja de ser cierto que, después de unos años de funcionamiento del Tribunal Constitucional ha surgido un significativo cuerpo jurisprudencial en el que, por medio de la impugnación de los actos de las Cámaras, ya sean de naturaleza parlamentaria o derivados de la actividad administrativa que las mismas llevan a cabo, se ha permitido conciliar las necesidades funcionales de las Cámaras Parlamentarias con la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos e incluso de los propios parlamentarios (4).

Es la vía, también, del artículo 42 de la L.O.T.C. la que se ha utilizado para impugnar en amparo, ante el T.C. los acuerdos del Pleno de alguna de las Cámaras que deciden denegar la autorización para proceder contra algún diputado o senador. Se trata de disposiciones o actos sin valor de ley que inciden sobre derechos y libertades de los ciudadanos (5) susceptibles de amparo constitucional (en concreto, el artículo 24.1 de la C.E. que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva) y que, con una claridad meridiana se enmarcan en el supuesto que analizamos. Buena prueba de ello son, entre otras, las sentencias del T.C. 90/85, 92/85, 125/88, 243/88, 186/89, 9/90 y la sentencia del Pleno 206/92 de 27 de noviembre, publicada en el «BOE» el 23 de diciembre que es el punto de referencia del presente comentario.

El objeto del recurso de amparo 1156/89 es el acuerdo del Pleno del Senado, de 15 de marzo de 1989, por el que se deniega la

(3) Cfr. al respecto L. MARTÍN RETORTILLO: *El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales (Auto del Tribunal Constitucional 147/82 de 22 de abril, sobre el alcance de las preguntas parlamentarias)* en REDC, núm. 11, Madrid, 1984, pág. 121 y sigs.

(4) Un análisis riguroso y exhaustivo del tema puede consultarse en M. PULIDO QUECEDO: «El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución.» Civitas, Madrid, 1992, págs. 464 y sigs.

(5) Sobre este tema y de reciente aparición, puede consultarse la monografía de A. ABELLÁN-GARCÍA: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Tecnos, Madrid, 1992.

autorización para decretar el procesamiento de un senador. Los recurrentes alegan violado el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución) porque, habiendo formulado varias querellas por delito de injurias graves frente a un senador la denegación por el Pleno del Senado del suplicatorio solicitado por la Sala II del Tribunal Supremo, conlleva el sobreseimiento libre de las acciones sin ulterior progreso, impidiendo, de este modo, el acceso al proceso penal que forma parte del contenido esencial que la Constitución reconoce al derecho cuya protección se solicita (6). Un acuerdo parlamentario de esta naturaleza puede tener, y de hecho tiene en este caso, una repercusión externa, afectando a los derechos fundamentales de los ciudadanos —impidiendo obtener el derecho a la tutela judicial efectiva— que a tenor del artículo 10.1 de la C.E.: «Son fundamento del orden político y de la paz social.»

Esto es así porque, el artículo 71 de la C.E. prescribe:

«1. Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el período de su mandato los diputados y senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra diputados y senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

II. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

Según opinión mayoritaria de la doctrina, la expresión prerrogativas parlamentarias, en su sentido más clásico, afecta a la inviolabilidad, inmunidad y fuero especial en cuanto garantías funcionales inherentes a la condición de diputado o senador (artículo 71 de la C.E.).

Autorizados trabajos doctrinales se han preocupado de estudiar

(6) Sobre el contenido de este derecho, puede consultarse, entre otros, nuestro trabajo: *El derecho a la tutela judicial efectiva*. Tecnos. Madrid, 1990.

los antecedentes históricos de las citadas instituciones (7). Todos coinciden en fijar el origen moderno de las garantías parlamentarias como consecuencia del conflicto ideológico, político y jurídico que tuvo lugar entre los representantes revolucionarios y los poderes del Antiguo Régimen, en la Francia de 1789: El Parlamento revolucionario, como órgano que encarnaba la Soberanía Nacional y enfrentado a los poderes ejecutivo y judicial que procedían del monarca, debía adoptar las medidas necesarias para preservar su independencia frente al resto de los poderes. Esta libertad e independencia se predicaban del Parlamento y de todos sus miembros frente a los ataques y persecuciones criminales que provenían del Monarca y de su aparato policial y judicial. En definitiva, surgen como consecuencia del antagonismo histórico entre el Estado Liberal y el Antiguo Régimen.

A lo largo del liberalismo decimonónico el fundamento de esas garantías parlamentarias se encuentra no sólo en preservar la autonomía institucional del Parlamento, en cuanto órgano de la sociedad y no del Estado frente a los desafíos del Monarca a través de los jueces, sino también en el propio principio representativo que implicaba la independencia y la irresponsabilidad jurídica del diputado en relación a sus electores, a la vez que le permitía libertad absoluta en el uso de la palabra para exponer públicamente en el Parlamento la opinión forjada en el seno de la sociedad burguesa.

Sería vano pretender estudiar en la actualidad (8) las prerroga-

(7) Cfr. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: *Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», núm. 10 monográfico, 1986, pág. 15 y sigs. También, G. ZAGREBELSKY: *Le immunità parlamentari. Natura e limiti de una garanzia costituzionale*. Einaudi, Torino, 1979, pág. 2 y sigs. A. CARRO MARTÍNEZ: *La inmunidad parlamentaria*, «Revista de Derecho Político de la U.N.E.D.», núm. 9, 1981. E. GARCÍA LÓPEZ: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.

(8) A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: *La inmunidad parlamentaria en la actualidad*, REP, núm. 215, Madrid, 1977. J.M. GÓMEZ BENÍTEZ: *La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», núm. 64, 1982. K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970. P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Las garantías de los miembros del Parlamento vasco*, «REP», núm. 46-47, 1985. A. MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977. S. TRAVERSA, *Voz, Inmur*

tivas parlamentarias desde la óptica histórica a la que brevemente hemos aludido. En las democracias actuales, al margen de la forma de gobierno adoptada, ha desaparecido el antagonismo entre Corona y Parlamento y las garantías parlamentarias no necesariamente deben proteger al Legislativo frente a persecuciones por parte del Ejecutivo. El proceso de la dialéctica ha superado esas diferencias produciendo una conexión evidente entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria, centrando el problema en la protección de las minorías frente a las citadas mayorías. El Estado de Derecho garantiza el sometimiento de todos los actos del poder a la ley, que es aplicada de forma independiente por el Poder Judicial. La garantía del sistema culmina en el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución.

El análisis de estas prerrogativas debe ser hecho partiendo de su consideración como técnicas de control entre órganos que garantizan la independencia funcional de las Cámaras legislativas en cuanto órganos constitucionales. Su naturaleza jurídica es objetiva y pretenden proteger las atribuciones que la Constitución asigna al Parlamento. Por ello, son irrenunciables para los parlamentarios y en cuanto excepciones que son al derecho común, les corresponden en relación con las funciones públicas a desarrollar. No conceden a los parlamentarios derechos públicos subjetivos, sino meros intereses legítimos (9).

La falta de homogeneidad en el tratamiento que de este tema se hace en el derecho comparado (10) obliga a centrar el problema en el propio campo sin buscar soluciones foráneas: Conviene fijar

nità parlamentare en Enciclopedia del Diritto: volumen XX. Milán, 1970, págs. 178-179.

(9) Cfr. entre otros, BARTHELEMY-DUEZ que en su obra *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1933, pág. 565, señalan: «Elles ne sont pas donnés aux parlementaires dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt du libre exercice de la fonction: ils ne peuvent donc y renoncer.» También, P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1978, pág. 372. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: *La inmunidad parlamentaria...*, *op. op.*, págs. 239-243.

(10) A modo de ejemplo puede consultarse el trabajo de A. PIZZORUSSO: *Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista*, «RCG», núm. 2, 1984, pág. 25 y sigs.

su estudio en el marco de la legislación vigente en el caso español. Partiendo de su regulación constitucional y legal, no puede afrontarse un análisis serio de las mismas si no se cuenta con un enfoque interdisciplinar en el que el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal tienen bastante que aportar (11).

El estudio obliga también a no pasar por alto las severas críticas que estas instituciones han sufrido, sobre todo la inmunidad parlamentaria, llegando a pedirse lisa y llanamente su supresión. A ello han contribuido no sólo la superación de las condiciones históricas que provocaron su nacimiento, sino también la opinión casi generalizada de su inutilidad actual y los abusos que han generado en la práctica (12).

Su presencia en los actuales ordenamientos democráticos obliga a pensar que la protección de la función parlamentaria, en algún supuesto aislado, justifica la existencia de las garantías parlamentarias (13). Dicha existencia debe ser tenida en cuenta de forma ponderada cuando el ejercicio de las mismas entra en conflicto con los derechos y libertades de los ciudadanos.

II.1. *Significado actual de la inviolabilidad*

El concepto de inviolabilidad parlamentaria derivado de su regulación constitucional y legal (artículo 10 del Reglamento del Congreso y 21 del Reglamento del Senado) implica la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones y por los votos que emitan en el ejercicio de las mismas. Una interpretación amplia del concepto de opi-

(11) Cfr. J. M. GÓMEZ BENÍTEZ: *La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias*, op. cit., pág. 39 y sigs.

(12) Cfr. H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, Ed. Labor, Barcelona, 1977, págs. 67-68. C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, volumen II. Cedam, Padova, 1975, pág. 495. P. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 15-19.

(13) Véase, en este sentido, G. ZAGREBELSKY: *Le immunità parlamentari. Natura e limiti...*, op. cit., págs. 34-38. También, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., pág. 245.

nión incluye los ruegos por escrito, las enmiendas, las preguntas, las interpelaciones y toda actuación que vaya dirigida a la formación de la voluntad de la Cámara (14). Incluso, alcanza dicha garantía a las publicaciones oficiales de las Cámaras y a la reproducción de las intervenciones de los parlamentarios en la prensa y otros medios de comunicación (15).

Es de destacar, además del carácter irrenunciable de la institución, su carácter perpetuo que protege para siempre a los parlamentarios, incluso «aun después de haber cesado en su mandato».

Ahora bien, enmarcada esta figura en el ámbito del Derecho penal sustantivo, la doctrina debate en torno al problema de su naturaleza jurídica (16). Todo ello con la base del artículo 8.º.11 del Código Penal, que exime de responsabilidad criminal al que «obra en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo». Esta causa de justificación se corresponde con el artículo 71.1 de la C.E. referido a la inviolabilidad, siempre que esas opiniones sean manifestadas en el ejercicio de sus funciones por los diputados y senadores.

La actuación del parlamentario, en el ejercicio regular de sus funciones, para la formación de la voluntad de la Cámara, debe inscribirse en el procedimiento constitucional y lícito. Es decir, aunque la Constitución española, a diferencia de lo que establecen otras normas fundamentales (17), no establece expresamente nin-

(14) Cfr. La jurisprudencia del T.C. en la Sentencia 36/81 de 12 de noviembre.

(15) Para el concepto de opinión puede consultarse N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 780. También P. FERNÁNDEZ-VIAGAS: *La inviolabilidad e inmunidad...*, op. cit., pág. 21 y sigs. Y, A. EMBID IRUJO: *Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 143 y sigs.

(16) Cfr. al respecto, QUINTANO RIPOLLÉS: *Curso de Derecho Penal*, volumen I. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1963, pág. 146 y sigs. También J. ANTÓN ONECA: *Tratado de Derecho Penal*, volumen I. Madrid, 1949, pág. 316 y siguientes. Y. RODRÍGUEZ DEVESA: *Derecho Penal español. Parte General*, Madrid, 1981, pág. 630. J. M. GÓMEZ-BENÍTEZ: *La inviolabilidad...*, op. cit., pág. 51 y sigs.

(17) Sírvanos de ejemplo el artículo 46.1 de la Ley Fundamental de Bonn o el artículo 61.2 de la Constitución griega.

guna limitación, es evidente que la inviolabilidad está sujeta a límites: En la misma no pueden ampararse ni las calumnias ni las injurias, ni la apología a la rebelión o a la comisión de un delito..., ni conceptos ofensivos contra personas o instituciones (18). Del contenido del artículo 72.3 de la C.E. se derivan limitaciones para la inviolabilidad en el plano interno de las Cámaras en virtud de la potestad disciplinaria y sancionadora otorgada a los presidentes de las mismas (19). A lo que hay que añadir la posibilidad del sometimiento de los diputados al Poder Judicial, a tenor de lo que señala el artículo 101.3 del Reglamento del Congreso. No obstante, en el caso de que la Cámara no pueda resolver con sus medios disciplinarios, se tratará de un delito de opinión cubierto por el instituto de la inviolabilidad. Y, en el caso de que se pase el tanto de culpa al órgano judicial, no se eliminan los trámites posteriores de solicitud de suplicatorio, conforme a la técnica de la inmunidad parlamentaria (20).

El carácter absoluto de la inviolabilidad hacia el exterior de las Cámaras y sus limitaciones en el plano interno de las mismas es interpretada con un carácter flexible y ponderado por la Jurisprudencia del T.C. en el Auto 147/82, de 22 de abril (21). De la doctrina de dicho Auto parece desprenderse que «la inviolabilidad de los parlamentarios individualmente considerados es irrompible

(18) La S.T.C. 101/83, de 18 de noviembre, pone de relieve el deber positivo para los parlamentarios de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución. Y, en la S.T.C. 122/83 de 7 de diciembre, se insiste en que ese deber de los parlamentarios implica el compromiso de aceptar el orden jurídico existente y de «no intentar su transformación por medios ilegales».

(19) Sobre este tema pueden consultarse los siguientes trabajos A. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional español*, volumen II. Madrid, 1992, pág. 98 y sigs. También Y. GÓMEZ SÁNCHEZ: *Sobre las garantías parlamentarias*, «RDP», núm. 23, Madrid, 1986, págs. 113-114.

(20) El precepto citado, es comentado en este sentido por J. SOLÉ-TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 70 a 71.

(21) El citado Auto ha sido publicado en el volumen III de «Jurisprudencia Constitucional», Madrid, 1982, págs. 767-772, y ha sido objeto de un amplio comentario a cargo de L. MARTÍN-RETORTILLO: «El amplio margen de libertad...», *op. cit.* en la nota número 3. También comenta este Auto P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Las garantías de los miembros del Parlamento vasco*, anteriormente citado.

jurisdiccionalmente, pero la de la Cámara, trasunto de la de aquéllos, resulta controlable» (22) ya que si el presidente de la Cámara, en el ejercicio de sus facultades disciplinarias, no adopta las medidas necesarias para evitar la lesión en el derecho de un particular, el ofendido no podrá actuar contra el parlamentario en defensa de su derecho. Le queda, pues, la vía del recurso de amparo —artículo 42 de la L.O.T.C.— como último y excepcional remedio para impugnar el acto de las Cámaras —en cuanto poder público— como causantes de la violación y así poder «reconducir el juego de las técnicas de protección a los parlamentarios a sus justos límites» (23).

Ese carácter absoluto de la inviolabilidad hacia el exterior de la Cámara debe ser entendido en los siguientes términos: Siempre que el parlamentario actúe «ratio functionis», la cual según el artículo 67.3 de la C.E. ha de ser entendida de forma restrictiva, es decir, que la inviolabilidad es de aplicación a diputados o senadores cuando realicen su función en las sesiones de las Cámaras, y en las reuniones de las Mesas, Comisiones y Diputaciones Permanentes. Los trabajos realizados fuera de la sede de las Cámaras, si el parlamentario actúa en representación de las mismas, también están cubiertos por la citada garantía. Y, para que ésta se extienda a las reuniones de los Grupos Parlamentarios deben estar reglamentariamente convocadas en el sentido del artículo 67.3 de la C.E. (24). En cambio, la garantía de la inviolabilidad no será de aplicación a las manifestaciones de los parlamentarios hechas en los pasillos de las Cámaras, ni a la actividad que realicen como políticos en las sedes de los partidos, mítines, conferencias, ruedas de prensa, publicaciones, etc., porque

(22) Así lo entiende R. PUNSET BLANCO: *El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español*, «RCG», núm. 5, Madrid, 1985, pág. 65.

(23) Cfr. P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Las garantías de los miembros...*, *op. cit.*, pág. 258.

(24) E. GARCÍA LÓPEZ: *Inmunidad parlamentaria*, *op. cit.*, pág. 115, siguiendo a la doctrina constitucionalista portuguesa hace notar que en la actual democracia de partidos el diputado individual cede su protagonismo a los partidos políticos y a los Grupos Parlamentarios, cuestionándose si la inviolabilidad no debería proteger a los diputados y senadores por las manifestaciones efectuadas en el seno de los Grupos Parlamentarios. También P. FERNÁNDEZ VIAGAS: *La inviolabilidad e inmunidad...* se inclina por una mayor flexibilidad en la aplicación de esta garantía, *op. cit.*, pág. 45 y sigs.

es pacíficamente aceptado por la doctrina que estas actuaciones no contribuyen a la formación de la voluntad de las Cámaras y permanecen al margen de las funciones que constitucional o estatutariamente les corresponden (25).

Sobre este tema también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 51/85 de 10 de abril, inclinándose por una interpretación restrictiva de la garantía de la inviolabilidad conectándola al ejercicio de la función parlamentaria: «El diputado o senador ejecutaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales» no siendo amparadas por la garantía cualquier actuación de los parlamentarios, «solamente sus declaraciones de juicio o de voluntad». Fuera de los actos parlamentarios, a veces «exteriores» a la vida de las Cámaras, las actuaciones de los diputados y senadores serán sometidas al ordenamiento general. El Alto Tribunal justifica esta interpretación restrictiva en que al ser las garantías parlamentarias «sustracciones al Derecho Común conectadas a una función» es necesario evitar que se transformen en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros (26).

II.2. Interpretación restrictiva del concepto de inmunidad

Según el contenido de los artículos 71.2 de la C.E., 11 a 14 del Reglamento del Congreso y 22 del Reglamento del Senado, la inmunidad parlamentaria es una garantía, que, enmarcada en el ámbito del derecho procesal penal, protege a los parlamentarios por actos

(25) Por una concepción de la función parlamentaria que no sobrepase los límites de actuación marcados por la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras se inclinan entre otros S. TRAVERSA: *Inmunità parlamentare*, op. cit., pág. 195. R. PUNSET: *Las Cortes Generales*, op. cit., pág. 154 y sigs. A. TORRES DEL MORAL: *Principios...*, op. cit., pág. 112 y sigs. Y. GÓMEZ SÁNCHEZ: *Sobre las garantías...*, op. cit., pág. 83 y sigs. Por un carácter más flexible apuestan, A. MANZELLA: *Il Parlamento*, op. cit., pág. 247 y G. ZAGREBELSKY: *Le immunità parlamentari*, op. cit., pág. 41 y sigs.

(26) Un comentario a esta Sentencia puede verse en J. M. MORALES ARROYO: *Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional*, «RCG», núm. 12, Madrid, 1987, pág. 200 y sigs.

ajenos al ejercicio de sus funciones. Se trata de una condición de procedibilidad, encaminada a proteger a los parlamentarios frente a toda acusación penal que pueda implicar una privación de libertad del diputado o senador y, consiguientemente, alterar la composición de las Cámaras. La única restricción que expresamente se fija a la prerrogativa de la inmunidad de los Parlamentarios de las Cortes Generales, se encuentra en los casos de «delito flagrante». Salvo en este supuesto excepcional, la garantía procesal de la inmunidad consiste en la necesidad de autorización por parte de la Cámara a que pertenezca el diputado o senador para que éste pueda ser detenido, inculcado o procesado. Ante la ausencia de dicha autorización cualquier actuación en el sentido antes señalado es nula. La petición de autorización para proceder en estos supuestos en nuestro ordenamiento recibe el nombre de suplicatorio (27).

La naturaleza objetiva de la garantía en cuestión puede apreciarse en su carácter irrenunciable para los parlamentarios, ya que al ser propia de la función parlamentaria los diputados y senadores disfrutan de ella en virtud de un interés legítimo y no de un derecho público subjetivo. Por eso el interés de hacer valer la prerrogativa le corresponde a la Cámara y no al parlamentario, extendiéndose a todo el período de mandato de los diputados y senadores (artículo 71.2 C.E.) (28).

Es indiscutible el carácter amplio con que nuestra Constitución ha regulado el instituto de la inmunidad. Como hemos señalado la única restricción se halla en los supuestos de delito flagrante. Por ello, la doctrina, con un sentido crítico, habla de determinados peligros que pueden apreciarse en esta figura: Por una parte, se considera que en vez de ser un instrumento que permite al propio Parlamento defenderse frente a persecuciones arbitrarias que pueden alterar su composición, la inmunidad ha operado a menudo como una técnica que asegura prácticamente la impunidad del Parlamento

(27) Cfr. al respecto A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR: *La inmunidad parlamentaria en la actualidad*, op. cit., págs. 207-208. J. M. GÓMEZ BENÍTEZ: *La inviolabilidad y la inmunidad...*, op. cit., pág. 246 y sigs.

(28) Cfr. C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 304, donde mantiene la objetividad de estas garantías como derechos del Parlamento en su totalidad y no de los individuos que lo componen.

(conviene citar al respecto el artículo 754 de la L.E.C. y la Ley de 9 de febrero de 1912, de donde se deduce el sobreseimiento libre cuando se deniega el suplicatorio por la Cámara correspondiente). En ocasiones también se ha utilizado como autodefensa de la clase política parlamentaria (Ley Orgánica 3/85 de 29 de mayo que modificaba la Ley Orgánica 1/82 de 5 de mayo) o como arma política de la mayoría frente a las minorías (29).

Por otro lado, también existe el peligro de que las Cámaras invadan el campo del Poder Judicial que evidentemente, no es función que les corresponda. Esto tendría lugar, cuando el Parlamento para decidir si concede o no el suplicatorio, realiza él mismo un juicio calificando los hechos y examinando la responsabilidad del parlamentario, de manera que la denegación del suplicatorio se transforma en una sentencia absolutoria. Por todo ello, en los últimos decenios han llovido críticas sobre la garantía de la inmunidad, llegando a ser calificada en el marco del derecho público como una institución anacrónica, obsoleta y contraria a los principios fundamentales del moderno Derecho Constitucional (30). Todas estas críticas obligan a pensar, frente a quienes abogan por la supresión de la inmunidad, si no sería más razonable apostar por una profunda reforma de la misma.

En una línea semejante parece hallarse la doctrina del T.C. emanada de la Sentencia 90/85 de 22 de julio (31), que ante la desnatu-

(29) En este sentido puede consultarse el trabajo de A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR: *Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad a determinados procedimientos civiles*, «REDC», núm. 12, Madrid, 1984, pág. 16 y sigs.

(30) Cfr. C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, 9.ª ed. Cedam, Padova, 1975, págs. 494-495. También T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, 3.ª ed. Giuffrè, Milano, 1984, pág. 303. H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*, págs. 67-68.

(31) Un amplio comentario a esta Sentencia puede consultarse en nuestro trabajo: *Derechos fundamentales y abuso de inmunidad*, «La Ley», Madrid, 7 de febrero de 1989. Y, en la monografía: *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, «Temas de Derecho Público». Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, 1992, pág. 44 y sigs. Y también se ocupa de comentarla exhaustivamente. A. M. ABELLÁN GARCÍA: *El estatuto de los parlamentarios...*, *op. cit.*, pág. 68 y sigs. Y, L. MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER: *El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del*

realización sufrida por el acto de autorización para proceder, ha reconducido la cuestión a sus justos términos con una interpretación restrictiva del concepto señalado que:

«...cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa... queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C.E., sino, asimismo al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede por ello aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros, llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello en nuestro ordenamiento sería tanto como aceptar la arbitrariedad».

Así las cosas, desde la perspectiva constitucional, es posible revisar los actos de las Cámaras que en el ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el artículo 71 de la C.E., resuelvan acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, correspondiendo al T.C. llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto. Y, puesto que la institución de la inmunidad parlamentaria queda vinculada a la función de impartir justicia, les serían aplicables, los parámetros del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la C.E.). Ahora bien, el sentido finalista que impregna la Jurisprudencia del Alto Tribunal en esta materia, obliga a entender que, para no vaciar de contenido la institución de la inmunidad parlamentaria (artículo 71.2 C.E.) las Cámaras no siempre estarán obligadas a conceder el suplicatorio cuando sean requeridas para ello, y así permitir el acceso a la justicia. La denegación del suplicatorio será constitucionalmente legítima cuando:

«sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue, y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la supuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta, y habrá un *abuso*

Parlamento, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. En el volumen II de la obra colectiva «Las Cortes Generales», Madrid, 1987, pág. 1533 y siguientes.

de la figura constitucional de la inmunidad cuando ésta sea utilizada para fines que no le son propios...».

Y continúa señalando el Tribunal Constitucional:

«Por ello, la amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo *político* y *consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular*. La posibilidad de que las Cámaras aprecien y eviten esa intencionalidad, es lo que la Constitución ha querido al otorgarles la facultad de impedir que las acciones penales contra sus miembros prosigan...

El control que a este Tribunal Constitucional corresponde... no puede llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración política, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales» (F.J. 6.º de la Sentencia citada).

La interpretación restrictiva de la «ratio iuris» constitucionalmente reconocida a la garantía de la inmunidad la fundamenta, el Tribunal Constitucional, en la existencia de actuaciones de naturaleza parlamentaria que la hacen efectiva, pero que adquieren relevancia procesal desde el momento en que suponen un elemento diferenciador del procedimiento penal, como es la necesidad de que las Cámaras den la autorización correspondiente para procesar a un diputado o senador. De ahí su incidencia en el artículo 24.1 de la C.E.

II.3. *Del suplicatorio o acto de autorización de las Cámaras para procesar a diputados y senadores*

El párrafo tercero del artículo 71 de la C.E. contempla otra garantía de los parlamentarios. Se trata del fuero especial, el cual implica que para entender de las causas contra las personas afora-

das sólo es competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. A este órgano judicial le corresponde conocer en primera y única instancia de la causa que se siga sin que, contra sus resoluciones, quepan más recursos que los que puedan plantearse ante la propia Sala de lo Penal del citado Tribunal (32).

Pero, cuando las personas aforadas son parlamentarios para ser inculcados o procesados es precisa la autorización de la Cámara correspondiente (artículo 71.2 C.E.). Esa autorización que en nuestro ordenamiento jurídico recibe el nombre de suplicatorio, se tramita de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley de 9 de febrero de 1912, que dice:

«Sólo al Tribunal Supremo corresponde la facultad de pedir autorización al Senado o al Congreso para procesar a un senador o diputado. Al efecto dirigirá suplicatorio al Cuerpo colegislador correspondiente, acompañando testimonio de las actuaciones que estime necesarias y del dictamen fiscal, si lo hubiere.»

Además, para una correcta tramitación de la petición de suplicatorios habrá que estar a lo que disponen, al respecto, los Reglamentos del Congreso y del Senado (33). Los problemas formales de esta tramitación no presentan especial relevancia. No puede decirse lo mismo del verdadero problema de fondo a la hora de

(32) Cfr. al respecto nuestro trabajo: *En torno a las garantías del sistema parlamentario...*, pág. 54 y sigs. Las ventajas de la instancia única ya han sido cuestionadas en alguna ocasión ante el T.C. a través del recurso de amparo (Sentencia 51/85 de 10 de abril, F.J. 3.º). Dice el Alto Tribunal al respecto: «determinadas personas gozan 'ex Constitutione' en atención a su cargo de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior pudiendo afirmarse que esas particulares garantías que acompañan a diputados y senadores disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que puedan hallarse implicadas es el superior en la vía judicial ordinaria».

(33) Para el conocimiento de la tramitación de suplicatorios cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 93-94. También A. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional...*, *op. cit.*

conceder o denegar un suplicatorio para actuar penalmente contra un parlamentario, porque, es competencia de la Cámara correspondiente comprobar si tras la acusación se oculta algún «*fumus persecutionis*», es decir, un ataque injustificado y arbitrario contra la libertad de aquel que se pretende encausar. El fundamento de la acusación penal no debe ser objeto del conocimiento de las Cámaras, pues ésta es función que compete al órgano judicial. Lo único que las Cámaras deben apreciar es si existe un fundamento político en la acusación, en cuyo caso el suplicatorio deberá ser denegado. Pero si no se aprecia un eventual carácter político en la acusación el suplicatorio deberá ser concedido para que el parlamentario, sea juzgado penalmente. Entendiendo, claro está, que la decisión parlamentaria no establece en ningún caso presunción de inocencia o de culpabilidad (34). El fundamento de la inmunidad, que es lo que se protege con la técnica del suplicatorio, es la defensa del mandato y no de las personas de los parlamentarios, por ello la actuación del Parlamento debe ceñirse a impedir actuaciones arbitrarias que perturben ese mandato y no a impartir justicia entre sus miembros.

En la práctica ha ocurrido que, como la autorización o denegación de un suplicatorio no está sometida a norma jurídica alguna, se ha dado lugar a un uso abusivo de esta prerrogativa por parte de las Cámaras. El problema, evidentemente, se plantea cuando el suplicatorio ha sido denegado, porque, aunque la doctrina acepta de modo prácticamente unánime que la inmunidad tiene una duración temporal —reducida en su sentido más amplio al período del mandato del parlamentario— en España, se ha impuesto tradicionalmente el criterio del sobreseimiento libre sin ulterior progreso, que confiere carácter de cosa juzgada a los hechos que motivaron el suplicatorio, no pudiéndose, en ningún caso, volver sobre ellos. De esta forma, las Cámaras en base a su poder de autorización para proceder, han rechazado numerosos suplicatorios que debían haber-

(34) Cfr. BARTHÉLEMY-DUEZ: *Traité de Droit Constitutionnel*, op. cit., pág. 577. J. DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, op. cit., págs. 87-88. J. SOLÉ-TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales...*, op. cit., pág. 72-75.

se concedido, desconociendo así la «vis atractiva» que posee el derecho común frente a la garantía de la inmunidad (35).

III. EL CONTROL DEL SUPPLICATORIO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Una de las principales causas de los abusos a que ha conducido el instituto de la inmunidad ha sido la desnaturalización sufrida por el acto de autorización para proceder. El debate se centraba en la naturaleza del citado acto del Parlamento: ¿Posee carácter judicial o político? Aunque en un principio la doctrina y la práctica coadyuvaron a mantener la naturaleza judicial del suplicatorio, lo cierto es que la «ratio iuris» de la inmunidad parlamentaria obligó a entender su naturaleza como un acto político, si bien no faltan defensores en la doctrina que lo califican como un acto administrativo (36). En España la doctrina más autorizada y la casuística judicial se inclinaron por el reconocimiento del suplicatorio como un acto político entendido como aquel que se ocupa de la relación entre los poderes constitucionales (37).

Aquel sector de la doctrina que se esfuerza por explicar la naturaleza del suplicatorio como un acto administrativo, lo hace pretendiendo acabar con su carácter arbitrario, sometiéndolo a control. Así las cosas, es conveniente, partiendo de la naturaleza política del citado acto, poner en relación este concepto con el de acto constitucional que, frente al acto político presenta la peculiaridad de estar encuadrado jurídicamente. El problema del control del suplicatorio «no es otro que el problema del Derecho Constitucional, es decir, la transformación de un acto puramente político en un acto constitucional de carácter jurídico, y, por tanto, la instrumentaliza-

(35) Cfr. al respecto A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: *La inmunidad parlamentaria...*, op. cit., pág. 224 y sigs.

(36) Cfr. LEONE: *Trattato di Diritto Procesale penale*, 1361, volumen I, pág. 170. MIAZZINI: *Trattato di Diritto Procesale penale italiano*, volumen IV, pág. 126.

(37) Cfr. SÁNCHEZ AGESTA: *Concepto jurídico del acto político* en el Libro Homenaje a N. Pérez Serrano. Tomo II, Madrid, 1959, pág. 183 y sigs.

ción de una eficaz acción jurídica que garantice su vigencia inexorable como un acto reglado y no arbitrario (38).

En esta línea de principios la dificultad se encuentra en que los propios sujetos del poder acepten y creen los instrumentos para someterse a derecho. Así pues, si el acto de autorización para proceder se pretende como un acto constitucional —acto político, jurídicamente reglado, discrecional, pero en ningún modo arbitrario— hacen falta instrumentos adecuados de control que garanticen la obligatoriedad de las normas y la sumisión a ella de los actos políticos.

En este intento de conseguir instrumentos eficaces de control, la Constitución española de 1978, que en su artículo 9.1 dice: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», ha creado un Tribunal Constitucional (Título IX) al que, como intérprete supremo de la Constitución (artículo 1.1 L.O.T.C.), le ha encomendado el control de todos los actos de poderes públicos que puedan lesionar derechos fundamentales de los ciudadanos. El cauce procesal para la impugnación del suplicatorio, en cuanto acto político del Parlamento, está previsto en el artículo 42 de la L.O.T.C.

III.1. *El acto de autorización para proceder y su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la C.E.)*

Los planteamientos doctrinales precedentes sirven de marco teórico de referencia para la comprensión del contenido de la S.T.C. 206/92 que resuelve el recurso de amparo 1156/89, interpuesto por el Presidente del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 15 de marzo de 1989 por el que se deniega la autorización para decretar el procesamiento de un senador, solicitado por la Sala II del Tribunal Supremo, en virtud de cuatro querellas presentadas por los recurrentes por presuntos deli-

(38) Cfr. A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR: *La inmunidad parlamentaria en la actualidad*, op. cit., pág. 229.

tos de injurias graves con publicidad y desacato. Los motivos en los que dichas querellas se fundaban eran unas declaraciones vertidas en un coloquio en la radio local y recogidas en la prensa regional, así como unas declaraciones efectuadas a la prensa regional y nacional. Las querellas fueron admitidas a trámite y, en aplicación de los artículos 71.2 de la C.E. y 753 de la L.E. Crim. la Sala elevó el suplicatorio a la Presidencia del Senado dejando en suspenso las actuaciones hasta que dicha cuestión se resolviera.

La Ponencia designada en el Seno de la Comisión de suplicatorios de la Cámara elevó un informe a la Comisión proponiéndole rechazar la solicitud de autorización para proceder. El informe fue asumido en todos sus términos (39), no sólo por la Comisión sino también por el Pleno de la Cámara que, en su sesión de 15 de marzo de 1989, acordó denegar el suplicatorio para procesar al senador señor González Bedoya. Este acuerdo, que fue trasladado al Tribunal Supremo por el Presidente de la Cámara, es el acto parlamentario (artículo 42 de la L.O.T.C.) que se recurre en amparo.

Al no haber accedido el Pleno del Senado a conceder la autorización que se le pedía, la Sala Segunda del Tribunal Supremo acordó el sobreseimiento libre de las actuaciones, archivando la causa (artículo 754 L.E. Crim.). Consideran los recurrentes que este acto parlamentario lesiona el contenido del artículo 24.1 de la C.E. porque incide en el acceso a la tutela de jueces y tribunales que

(39) El citado informe, literalmente, dice lo siguiente: «Que las manifestaciones vertidas por el senador González Bedoya lo fueron en el ejercicio de una función estrictamente política, más exactamente en el marco de una valoración política de la actividad de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el uso del libre ejercicio del derecho de crítica que corresponde a todo ciudadano, especialmente a quienes están investidos de la condición de representantes del pueblo español.» «Dado que el señor González Bedoya actuó en su condición de senador y que las diversas cuestiones planteadas en el expediente dieron también lugar a declaraciones y manifestaciones de naturaleza política por parte del querellante, la Ponencia entiende por mayoría que existen razones fundadas en el carácter objetivo de la inmunidad parlamentaria que mueven a denegar la autorización solicitada. Téngase en cuenta al respecto, que cabría pensar que el procedimiento judicial iniciado hubiera seguido cauces diferentes, al menos en cuanto a su repercusión pública, de no haber ostentado el señor González Bedoya la condición de senador.»

dispensan los órganos del Poder Judicial (Sentencias del T.C. 108/83 y 148/87 entre otras).

Es doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 90/85 de 22 de julio) que los órganos parlamentarios pueden lesionar las exigencias derivadas del artículo 24.1 de la C.E. *cuando las limitaciones al acceso a la jurisdicción no están justificadas en la finalidad perseguida por la institución de la inmunidad parlamentaria.*

La protección que esta garantía otorga no lo es frente a la procedencia o improcedencia de las acciones penales —cuestión que compete a la jurisdicción ordinaria— sino frente a amenazas de tipo político, que consisten en una eventual utilización de la vía penal para alterar el normal funcionamiento y composición de las Cámaras. Serán éstas quienes aprecien la intencionalidad política de esas acciones penales. Al Tribunal Constitucional le corresponde revisar ese juicio si cree que no es razonable.

En el caso concreto, objeto de la presente sentencia, los recurrentes en amparo solicitan del Tribunal que revise la fundamentación ofrecida en el suplicatorio porque, en su opinión, no se adecúa a los parámetros constitucionalmente reconocidos a la institución de la inmunidad. Es por lo que consideran que el acuerdo del Senado vulnera el contenido del artículo 24.1 de la C.E.

El Ministerio Fiscal que, en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley (artículo 124 de la C.E. y 47 de la L.O.T.C.) interviene en todos los recursos de amparo, entiende que en el presente recurso no se lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva de los solicitantes de amparo porque, el Acuerdo de Senado contiene una motivación tendente a justificar la negativa a conceder la autorización solicitada, valorando el significado político de las manifestaciones objeto de la querrela.

No deja de sorprender la conclusión a la que llega el Ministerio Fiscal, sobre todo si tenemos en cuenta que la misma se fundamenta en la doctrina del T.C. emanada de la Sentencia 90/85. Veamos: El Ministerio Fiscal aprecia que el senador querrellado en sus declaraciones no actuaba en su condición de tal y que tampoco, en el acto del Senado por el que se deniega el suplicatorio, se alude para nada

al objetivo de la inmunidad: alterar arbitrariamente la composición y el funcionamiento de las Cámaras. Pero, esto no es óbice para que se reconozca que en la fundamentación de dicho acuerdo —sometido al control del T.C.— haya una motivación suficiente para denegar la autorización para proceder. A tenor de la débil lógica que se aprecia en la argumentación de las alegaciones del Ministerio Fiscal es preciso cuestionarse: Ante la obligación de motivar el acto por el cual se concede o deniega un suplicatorio ¿vale cualquier tipo de fundamentación o ésta debe adaptarse a unos parámetros determinados acordes con el contenido que a la inmunidad parlamentaria se le reconoce?

Este es, como veremos, el nudo gordiano de la cuestión que se debate en la sentencia que comentamos.

III.2. *Derechos fundamentales y abuso de inmunidad* (40)

Si bien la resolución de los recursos de amparo es competencia de las Salas del Tribunal Constitucional, el Pleno puede recabar para sí el conocimiento de los mismos si lo estima conveniente (artículo 10.k de la L.O.T.C.). El presente recurso, en el que se otorga el amparo solicitado, es objeto de resolución por el Pleno, a propuesta del Presidente, quizá, en base a la relevancia del tema suscitado del que son buena prueba los votos particulares que se formulan a la sentencia.

La incorporación por parte de la Constitución española de la garantía de la inmunidad parlamentaria supone una paralización de la acción de la justicia e incide en el derecho fundamental a la tutela de los jueces, apareciendo como una posible excepción a uno de los pilares básicos del Estado de Derecho: El sometimiento de todos al imperio de la ley como expresión de la voluntad popular (Cfr. Preámbulo de la CE. párr. 3.º). Además, tampoco se trata de un derecho particular de determinados ciudadanos porque «la existencia de tal tipo de privilegios pugnaría entre otras cosas, con los

(40) Título que ya habíamos utilizado para encabezar el trabajo en el que comentábamos la doctrina del T.C. sentada en la Sentencia 90/85 de 22 de julio y publicado en la Revista Jurídica «La Ley» el 7 de febrero de 1988.

valores de 'justicia' e 'igualdad' que el artículo 1.1 de la C.E. reconoce como 'superiores' de nuestro ordenamiento jurídico» (F.J. 6.º de la S.T.C. 90/85 de 22 de julio).

El carácter objetivo y formal de la inmunidad fue reiterado de nuevo por el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 243/88, F.J. 3.º:

«Es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento» (41).

La Constitución ha querido que sean las propias Cámaras las que aprecien en cada caso concreto el móvil político de la persecución y si la inculpación o procesamiento puede producir el resultado objetivo de alterar indebidamente su composición o funcionamiento. Ahora bien, este órgano constitucional, no puede ser ajeno a la repercusión externa que el Acuerdo Parlamentario puede tener respecto a los derechos fundamentales de terceros particulares y que en cuanto poder público le afecta el contenido del artículo 9.1 de la C.E. en lo que se refiere no sólo al sometimiento al derecho sino también a la interdicción de la arbitrariedad. En este sentido, si la denegación del suplicatorio no se adapta a la finalidad legítima de la garantía en cuestión, se incurrirá en «abuso de la figura constitucional de la inmunidad» (S.T.C. 90/85).

(41) Un comentario a esta S.T.C. 243/88, así como a la S.T.C. 186/89 cuyo objeto era la impugnación de acuerdos de las Cámaras que denegaban la petición de suplicatorios para proceder en causas civiles, en aplicación de la L.O. 3/85 —posteriormente declarada inconstitucional por la Sentencia del T.C. 9/90 de 18 de enero— puede verse en nuestro trabajo *Prerrogativas parlamentarias y quiebra del principio de igualdad*, «R.C.G.», número 17, Madrid, 1989. También, A. M. ABELLÁN-GARCÍA: *El Estatuto de los parlamentarios...*, *op. cit.*, pág. 80 y sigs.

El control del acto de las Cámaras es competencia del Tribunal Constitucional a través de su jurisdicción de amparo:

«El control que a este Tribunal Constitucional corresponde, según hemos indicado antes, acerca de la conformidad de las decisiones adoptadas en ejercicio de la inmunidad respecto al artículo 24.1 de la C.E. no puede llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración, pero sí a *constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad* se ha producido en las Cámaras, y ello *de modo suficiente*, esto es, *en términos razonables o argumentales*. De la existencia o inexistencia de semejante juicio depende, en efecto, que el ejercicio de esa facultad, potencialmente restrictiva del derecho a la tutela judicial, se haya realizado conforme a su propia finalidad y depende por consiguiente, en el supuesto de que la decisión parlamentaria sea contraria a permitir dicha tutela, que el derecho fundamental a ésta haya de considerarse o no vulnerado» (F.J. 6.º de la S.T.C. 90/85).

Hasta aquí, y en los términos señalados, la doctrina del supremo intérprete de la Constitución era pacífica y parecía consolidada. La Sentencia 90/85 aparece como punto obligado de referencia, tanto en las alegaciones de los recurrentes, como en las del Ministerio Fiscal y en los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia 206/92 de 27 de noviembre y es sin lugar a dudas la más importante pronunciada en materia de inmunidad parlamentaria. Pues bien, en la presente sentencia, el Alto Tribunal —en su doctrina mayoritaria, reflejada en el fallo de la Sentencia— no ha añadido nada nuevo a lo que previamente había dicho en la sentencia 90/85. Las peculiaridades se presentan en los votos particulares suscritos y que acompañan a la Sentencia, en cuanto opiniones disidentes (artículo 164.1 de la C.E.). El núcleo central de la discrepancia entre la doctrina mayoritaria y los votos particulares se encuentra, sin lugar a dudas, en aquello que aparece como novedoso en el caso resuelto por la Sentencia 206/92 y que evidentemente no estaba presente en el recurso resuelto por la Sentencia 90/85: La motivación del acuerdo del Senado por el que se deniega la concesión del suplicatorio.

En la primera de las Sentencias la inexistencia de motivación

en el suplicatorio impide al T.C., al revisar el acto del Senado, comprobar que esta Cámara apreció un «fumus persecutionis» en el ánimo de los querellantes que pretendiera arbitrariamente afectar al funcionamiento y composición de la Cámara. En el presente supuesto esa motivación sí existe. Pero, ya había dejado dicho el T.C. en la Sentencia 90/85 lo siguiente:

«El examen del caso concreto, en que por una Cámara parlamentaria se acuerde denegar la autorización para procesar a uno de sus miembros *es algo*, por tanto, *que viene impuesto al objeto de determinar la existencia o no de un razonamiento suficiente para esa negativa. Este examen puede realizarse tanto en el supuesto de que el correspondiente acuerdo aparezca adoptado en forma motivada... como en el supuesto de que dicha motivación no se aporte.* El examen puede revestir, en este último supuesto, mayores dificultades, pero siempre cabrá resolver que el razonamiento en que el acuerdo parlamentario se fundamenta es o no deducible, bien mediante las alegaciones que por la representación de la correspondiente Cámara se formulen en el proceso de amparo, bien a partir de las circunstancias que concurrieron en la acción penal que dio lugar al suplicatorio» (F.J. 7.º).

Y es aquí donde se inserta la pretensión de los recurrentes del caso que comentamos, quienes no se cuestionan el carácter motivado del acuerdo, sino el grado de suficiencia de la motivación del suplicatorio.

III.3. *La suficiencia en la motivación del suplicatorio* (Sentencia del T.C. 206/92 de 27 de noviembre)

Entienden los recurrentes y también la doctrina mayoritaria del T.C. que cualquier fórmula de motivación del suplicatorio no sirve para despejar las dudas acerca de la constitucionalidad de un acuerdo parlamentario semejante. La fundamentación de la motivación ha de hacerse como expresión de la coherencia del Acuerdo parlamentario con la finalidad de la inmunidad en cada caso concreto.

El «juicio de oportunidad» a que se refería la Sentencia 90/85 implica «*sentido predominantemente material*: No se trata tanto de que el Acuerdo adopte 'forma motivada', cuanto de que exista en, o quepa deducir del Acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria. En todo caso, puesto que, en el presente caso, es el propio Acuerdo el que articula su propia motivación, habrá de ser a esta última a la que nos aten-gamos» (F.J. 4.º *in fine*).

A la luz del contenido del Acuerdo parlamentario, el Pleno del Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que la motivación del Acuerdo del Senado es insuficiente para denegar el suplicatorio solicitado y ello, en base a las siguientes razones:

A) Del análisis del Acuerdo denegatorio del suplicatorio —que hemos transcrito en la nota a pie de página, núm. 39— se desprende, y así lo apreciaba en sus alegaciones el Ministerio Fiscal, una cierta confusión entre el contenido de las garantías parlamentarias de la inmunidad e inviolabilidad ya que, a la prerrogativa de la inmunidad no le corresponde garantizar la libertad de expresión de los representantes del pueblo español. Ni tampoco en el supuesto de que el senador hubiera actuado en calidad de tal, podría haberse amparado ésta, su actuación en el marco de la inviolabilidad parlamentaria, que sólo cubre la participación en actos parlamentarios y en cualquiera de las actuaciones orgánicas de las Cámaras y en casos excepcionales en «actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario» (S.T.C. 243/88, F.J. 3.º). El senador no actuó en calidad de tal y no estamos ante un supuesto de inviolabilidad parlamentaria.

B) El derecho a la libertad de expresión de cualquier ciudadano, y el de un senador cuando no actúa como tal, se enmarca en el ámbito del artículo 20 de la C.E. El abuso que de dicho derecho se haga será objeto de conocimiento por la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal Constitucional. Sin perjuicio del fuero especial que corresponde a diputados y senadores (artículo 71.3 de la C.E.) y que implica un obstáculo procesal en el ámbito de la inmunidad parlamentaria.

C) En el Acuerdo denegatorio del Senado no se alude para nada

al objetivo que a través de la inmunidad se persigue: alterar de forma arbitraria la composición de la Cámara o su funcionamiento normal. Esto tampoco lo deduce el Tribunal del estudio de las circunstancias que rodean al caso.

Por todo ello, el Tribunal entiende que el Acuerdo del Pleno del Senado de fecha 15 de marzo de 1989 ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales (artículo 24.1 de la C.E.) ya que como consecuencia del mismo, se produjo de forma contraria a derecho, el sobreseimiento de las querellas formuladas por los recurrentes. Y, en función de lo previsto en el artículo 55.1 de la L.O.T.C. para el fallo de las Sentencias dictadas en materia de amparo, no sólo declara la nulidad del citado Acuerdo del Senado sino que, los efectos de esa declaración de nulidad los extiende al Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo —que aunque no había sido impugnado por los recurrentes— fue dictado exclusivamente como consecuencia del Acuerdo del Senado impugnado en amparo.

III.4. *La opinión disidente que se expresa en los votos particulares*

Son tres los votos particulares formulados en la Sentencia del Pleno que resuelve el recurso de amparo número 1156/89 y que están suscritos por cuatro magistrados de los doce que componen el Pleno. La doctrina de la que parte el razonamiento expuesto en dichos votos es la que emana de la tan citada sentencia 90/85 de 22 de julio. Ahora bien, en esta sentencia la doctrina del Tribunal era unánime. Pero, la renovación constitucional prevista para los miembros del Tribunal Constitucional ha hecho que se dé la coincidencia de que, de los miembros que componían la Sala que dictó la Sentencia 90/85, ninguno forme parte de la composición del Tribunal en la actualidad.

Salvo pequeñas matizaciones que no vienen al caso, en todos los votos particulares puede apreciarse que la opinión disidente de quienes los formulan, no se fundamenta en la doctrina general, restrictiva por lo demás, del concepto de inmunidad que el intérprete supremo de la Constitución mantiene, sino en la posibilidad de

control del grado de suficiencia en la motivación del Acuerdo del Senado para denegar el suplicatorio. Entienden, quienes formulan los votos particulares que ha de exigirse la formulación de la motivación en el Acuerdo para que de ella pueda apreciarse que la Cámara debatió el tema y decidió otorgar o denegar el suplicatorio en función del significado del instituto de la inmunidad parlamentaria. Y puesto que a quien corresponde apreciar el móvil político de la querrela es al Parlamento, una vez apreciado éste y expresado en términos razonables y argumentales —también lo mantiene el Ministerio Fiscal— no debe el Tribunal Constitucional entrar a conocer del grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio. De hacer esto, opinan, se vaciaría de contenido la institución de la inmunidad parlamentaria ya que las Cámaras se verían obligadas a otorgar el suplicatorio siempre que fuesen requeridas para ello, salvo que se cumpliesen todas y cada una de las circunstancias puntuales que la doctrina mayoritaria ha puesto de relieve como contenido esencial de la inmunidad: a) amenaza de tipo político, b) que pretenda perturbar el funcionamiento de las Cámaras o alterar su composición.

Basan su razonamiento los votos particulares en el F.J. 6.º, *in fine*, de la Sentencia 90/85, que dice:

«El control que a este T.C. corresponde, según hemos indicado antes, acerca de la conformidad de las decisiones adoptadas en ejercicio de la inmunidad respecto al artículo 24, número 1, de la C.E. *no pueden llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales.*»

Ahora bien, éste es, también, uno de los puntos de apoyo del razonamiento de la doctrina mayoritaria. La discrepancia, evidentemente, se debe a cuestiones de interpretación. Ya que mientras la sentencia entiende que la «exigencia de un 'juicio de oportunidad' tiene sentido predominantemente material: No se trata tanto de que el Acuerdo adopte una 'forma motivada', cuanto de que existe

en, o quepa deducir del Acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria» (F.J. 4.º *in fine*) para quienes formulan los votos particulares, al parecer, una interpretación formal de la expresión «juicio de oportunidad» exigiría, solamente, los razonamientos suficientes para demostrar que en opinión de la Cámara correspondiente existían o no razones políticas —que a ella le corresponde apreciar— para denegar o conceder el suplicatorio pedido

En resumen, quienes discrepan lo hacen porque niegan la facultad del Alto Tribunal para entrar a conocer de la suficiencia o insuficiencia de las razones contenidas en el Acuerdo del Senado. Un análisis semejante conlleva un juicio de valor o una ponderación entre distintos preceptos constitucionales, la inmunidad parlamentaria (artículo 71.2 de la C.E.) y el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la C.E.) que entran en conflicto. Esa ponderación constitucional entre dos normas enmarcadas en el ámbito orgánico y dogmático de la Constitución, respectivamente, obligarán a tener en cuenta las circunstancias concurrentes para evitar que el reconocimiento o protección de uno de ellos implique una restricción innecesaria o un sacrificio desproporcionado del ámbito del otro.

Dicho en otras palabras, se teme, según se desprende de los votos particulares, que yendo por ese camino y a costa de proteger el derecho a la tutela judicial, se vaya en detrimento de la institución de la inmunidad, reconocida también en la propia Constitución. Si el Tribunal a fuerza de restringir el concepto de esta garantía entra a conocer del contenido de la fundamentación de los suplicatorios, acabará convirtiéndose en la Comisión de suplicatorios.

Por todo ello y, porque opinan que el Acuerdo del Senado —análisis ponderado del artículo 24.1 en relación al 71 de la C.E.— no lesiona el derecho a la tutela efectiva, que podía haberse hecho valer por otras vías jurisdiccionales, es por lo que piensan que el amparo solicitado debía haberse denegado.

IV. VALORACIÓN FINAL

A raíz del pronunciamiento de la sentencia del T.C. 206/92 se manifestaron opiniones en los medios de comunicación mostrando su preocupación por el futuro de esta garantía parlamentaria. La idea que transmitían ponía de manifiesto el temor de que a partir de ahora «prácticamente nunca una Cámara podrá denegar el suplicatorio que se le pida».

En las páginas precedentes hemos expuesto la doctrina general sobre el tema de las garantías parlamentarias. También hemos analizado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto y hemos podido demostrar que en el entendimiento restrictivo del contenido de estas prerrogativas el Tribunal ha seguido una línea constante desde el principio. Lo que sucede es que hasta el momento el Constitucional no se había encontrado con una resolución motivada de una Cámara y sólo se había limitado a poner de manifiesto que también el contenido de los actos que conceden o deniegan el suplicatorio iba a ser objeto de control. En el presente supuesto, la doctrina mayoritaria estima, que a pesar de haberse motivado el suplicatorio, la denegación del mismo vulnera el derecho a la tutela efectiva, porque, no es acorde con el contenido constitucional que a la inmunidad se le reconoce.

Esto obliga a plantear el problema donde de verdad debe estar: En la interpretación de la Constitución. El intérprete supremo, pero no el único, de nuestra norma fundamental es el Tribunal Constitucional (artículo 1.1 de la L.O.T.C.) y entre sus funciones se encuentran las de concretizar el contenido de las normas constitucionales, que a veces, por sus peculiaridades jurídicas, no es fácil tarea, sobre todo si el contenido de las mismas no es preciso. Pues bien, a la hora de concretizar el contenido de una norma constitucional y la realización de la misma, es imprescindible incorporar las circunstancias de «la realidad que esa norma está llamada a regular» (42).

(42) Cfr. K. HESSE: *Escritos de Derecho constitucional*, C.E.C. Madrid, 1983, pág. 35 y sigs. También, F. RUBIO LLORENTE en el Prólogo al libro de E. ALONSO GARCÍA: *La interpretación de la Constitución*, C.E.C. Madrid, 1984.

La «realidad» de un ordenamiento constitucional, como el nuestro, donde todos los actos de poderes públicos y ciudadanos están sometidos a la ley y ante el peligro de que dichas prerrogativas, en cuanto quiebras del derecho común, se conviertan en un privilegio inadmisibles, es razonable que instituciones como éstas se entiendan con un carácter restrictivo. Tenemos pruebas evidentes de lo que apuntamos. Sigue en vigor, regulando la técnica de los suplicatorios una Ley de 1912 y el legislador aún no ha previsto su adecuación a la norma constitucional vigente. Hubo un intento, declarado inconstitucional por el T.C. en la Sentencia 9/90, de extender el ámbito de la inmunidad parlamentaria a los procedimientos civiles, y la estadística más reciente tampoco es muy alentadora sobre el número de suplicatorios concedidos por las Cortes Generales.

Por eso, cuando un particular utilizando los cauces procesales pertinentes llega al Tribunal Constitucional y demanda amparo frente a la lesión de un derecho fundamental, si el conflicto se da —como en este supuesto— entre dos normas constitucionales, la mejor doctrina defiende que la defensa de la Constitución como norma fundamental, que establece la delimitación del ámbito de las libertades de los individuos y las competencias de los órganos del Estado, obliga a una interpretación ponderada de los intereses en juego, en el buen entendimiento que la delimitación del ámbito de las libertades ha de significar su garantía y la de las competencias estatales su limitación (43).

Pensamos que con esta sentencia no se da ningún paso más para restringir esta garantía en la doctrina del T.C. Esta queda donde ya estaba antes: Artículo 71.2 de la C.E. que reconoce dicho instituto como una garantía objetiva y temporal de los parlamentarios, gracias a la cual para detenerlos —salvo en caso de delito flagrante—, inculparlos y procesarlos, sigue haciendo falta la autorización —suplicatorio— de la Cámara respectiva. Ahora bien, a la hora de otorgar o denegar el suplicatorio —acto constitucional, reglado y

(43) Cfr. M. ARAGÓN REYES: *Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1986, pág. 17 y sigs. También F. RUBIO LLORENTE: *La Constitución como fuente del Derecho* en «La Constitución española y las fuentes del Derecho», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, volumen I, pág. 61 y sigs.

no arbitrario— debe tenerse en cuenta si la persecución que se ciñe sobre el diputado o senador tiene carácter político y si su móvil obedece a atentar contra el normal funcionamiento y la composición de las Cámaras (44). Este es el contenido que la más rancia doctrina reconoce a la institución y el que admite la doctrina del intérprete de la Constitución. Si estos parámetros no se dan el suplicatorio deberá ser concedido, porque, el carácter controlador del Tribunal Constitucional (artículo 42 L.O.T.C.) permite conocer de la suficiencia de la motivación del suplicatorio y en casos como el presente, consciente de la duración temporal de la prerrogativa, y en consonancia con la duración del mandato parlamentario, puede retrotraer —en el fallo de la Sentencia— las actuaciones al momento anterior a la resolución de la Sala Segunda del T.S. que acuerda pedir el suplicatorio, para que en función de la situación actual del querrellado actúe como procesalmente corresponda.

(44) Con la intención de dotar de alguna operatividad a la inmunidad parlamentaria, constitucionalmente reconocida, apunta FERNÁNDEZ VIAGAS, que las Cámaras únicamente deberían tener en cuenta las repercusiones que la acción podría comportar para su composición «política». Se trataría de determinar si la presencia de un parlamentario es imprescindible para mantener la composición ideológica de la Asamblea, resultándole indispensable mantenerle en la Cámara, en orden al respeto de las «reglas del juego democrático» (*op. cit.*, pág. 142 y sigs). Si se aceptara esta original postura podría tener lugar un uso de la inmunidad todavía más abusivo que en el pasado por parte de las mayorías, porque la Cámara no valoraría políticamente la acción penal sino únicamente la circunstancia o situación político ideológica del parlamentario en la Cámara.