

**CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA  
DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA  
Y LA NECESIDAD DE OBJETIVAR LOS CRITERIOS  
PARA LA CONCESION DE LOS SUPPLICATORIOS**

(Un comentario a la STC 206/1992, de 27 de noviembre,  
«caso González Bedoya»)

ELVIRO ARANDA ALVAREZ (\*)

**SUMARIO:** 1. SITUACIÓN DEL PROBLEMA: EL ANTECEDENTE DE LA SENTENCIA DEL «CASO BARRAL».-2. LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LA INMUNIDAD EN EL ÁMBITO DE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS.-3. ACTIVIDAD INTERPRETATIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL «CASO GONZÁLEZ BEDOYA».-4. PROPUESTA DE LEGE FERENDA: LA OBJETIVACIÓN DE LOS CRITERIOS PARA LA CONCESIÓN DE LOS SUPPLICATORIOS.

---

(\*) Ayudante de Derecho Constitucional en la Universidad Carlos III de Madrid.

1. SITUACIÓN DEL PROBLEMA: EL ANTECEDENTE DE LA SENTENCIA DEL «CASO BARRAL»

La sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de la concesión de suplicatorio para procesar al senador González Bedoya (1), responde a las expectativas de «segunda parte» que abrió la ya famosa sentencia, también de éste Tribunal, en el caso de la concesión de suplicatorio para procesar al senador Barral (2).

Ahorrándonos detalles, conocidos por todos los interesados en el tema, en aquella decisión del Alto Tribunal se resaltaba que la inmunidad se recoge en nuestro ordenamiento para la protección contra amenazas de tipo político. Se decía en su fundamento sexto, que frente a 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 la misma ha dado la voluntad popular», la Constitución ha otorgado a éstas la posibilidad de que aprecien y eviten dicha eventualidad mediante la concesión o denegación del suplicatorio. Prosigue

---

(1) Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de noviembre de 1992, publicada en el «BOE» de 23 de diciembre de 1992.

(2) Sentencia de 22 de julio de 1985, publicada en el «BOE» de 14 de agosto de 1985.

el Tribunal Constitucional señalando que precisamente la apreciación sobre el significado político de estas acciones no puede realizarlo un órgano de carácter jurisdiccional, por tanto, concluye el Constitucional, el control que a este Tribunal le corresponde hacer no le puede llevar 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 efectiva, se haya realizado conforme a la propia finalidad y depende, por consiguiente, en el supuesto de que la decisión parlamentaria sea contraria a pedir dicha tutela, que el derecho fundamental a ésta haya de considerarse o no vulnerado» (3).

Una vez sentadas estas premisas, el Tribunal Constitucional no tiene nada más que resolver, observando si el caso concreto se conforma o no a la interpretación que él mismo ha efectuado del precepto constitucional. En la sentencia del caso del senador Barral, la cuestión se soluciona sin demasiados problemas, por cuanto que el suplicatorio se había denegado sin argumentación alguna, hecho que hace que el Tribunal no tenga que cuestionarse la razonabilidad de la argumentación. Cosa que sí tiene que hacer en el caso del senador González Bedoya. Por ello entendemos la sentencia de 30 de noviembre de 1992, como la «segunda parte» de la sentencia del «caso Barral». En ésta última ya estaban sentadas todas las condiciones para darnos la que ahora comentamos. Allí se apuntaba como *ratione decidendi* que «procede reconocer el derecho del recurrente a que la autorización para procesar al senador don Carlos Barral Agesta no sea denegada por razones ajenas al fin de la institución de la inmunidad parlamentaria, que es, de acuerdo con las consideraciones contenidas en el fundamento jurídico sexto —que se dan aquí por reproducidas—, la de evitar que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamien-

---

(3) F.J. núm. 6.º de la STC 90/1985.

to de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular» (4).

Esta es, a grandes rasgos, la fundamentación dada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 90/1985, base de la que ahora pasamos a desarrollar. Por ello, el comentario que a continuación se va a efectuar, más que ceñirse a la sentencia del «caso González Bedoya», ha de extenderse a problemas concretos que también están en el «caso Barral».

## 2. LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LA INMUNIDAD EN EL ÁMBITO DE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

Las Asambleas Legislativas, y con ellas sus miembros, gozan de una serie de prerrogativas tendentes al aseguramiento de su independencia y a su buen funcionamiento. El artículo 66.3 de la Constitución española declara que las Cortes Generales son inviolables; y conectada con esta declaración, el artículo 71 apunta en su apartado primero que «los diputados y senadores gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones»; y en su apartado segundo que, «durante el período de su mandato los diputados y senadores gozarán, así mismo, de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito». Por tanto no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

Lo primero que se ha de señalar es que nos encontramos ante unos supuestos donde, tanto las Cortes Generales, como los miembros que las forman adquieren por mandato constitucional una protección especial que les sustraen del principio de igualdad ante la ley (art. 14 de la CE) (5).

(4) F.J. núm. 8.º de la STC 90/1985, de 22 de junio.

(5) De esta opinión son J. SOLÉ-TURA y M. A. APARICIO cuando señalan que «nos hallamos ante una protección excepcional, ya que claramente, por mandato constitucional, quedan sustraídas del principio de igualdad ante la Ley». *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 2.ª edición, 1988, pág. 64.

Señalado este rasgo común, lo cierto es que entre estos dos institutos existen claras diferencias. La inviolabilidad se entiende como la irresponsabilidad jurídica (6) de la que gozan los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Como podemos observar, nos encontramos ante un mecanismo para preservar un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en las decisiones sin el cual el ejercicio de las

---

MANZELLA, en la doctrina italiana, señala que estas prerrogativas no entran en conflicto con el principio de igualdad ante la ley, recogido en la Constitución italiana. Eso es así porque «...*Esse non creano per i cittadini-parlamentari posizioni soggettive autonome ed eccezionali rispetto al diritto comune. La tutela in esse prevista è rivolta direttamente alla funzione e non ai parlamentari singolarmente considerati e neppure all'organo (che ne godono solo in via riflessa)*». MANZELLA, A. *Il Parlamento*, Il Molino, Bologna, 1977.

En la elaboración doctrinal española de los derechos fundamentales, los profesores PECES-BARBA y ATIENZA sitúan las inmunidades considerando que, desde el punto de vista subjetivo los derechos no son una libertad sino una inmunidad. ATIENZA señala que «A tiene frente a B una situación de *inmunidad* respecto de los efectos jurídicos del posible acto X de B por sí sólo si B es *incompetente* (es decir, no tiene potestad) para alterar mediante el acto X la situación jurídica de A. Obviamente, el acto X está prohibido para B». *Una clasificación de los derechos humanos*, ATIENZA, M., en el «Anuario de Derechos Humanos», núm. 4, UCM, 1986-1987, pág. 48.

El profesor PECES-BARBA ha mantenido esta posición respecto de la inmunidad, en el curso de doctorado *Teoría jurídica de los Derechos Fundamentales*, impartido en el Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, noviembre-enero, 1992-1993.

(6) Para un estudio más detallado de la calificación penal de la inviolabilidad vid. el trabajo del profesor GÓMEZ BENÍTEZ, *La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias*, en la «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», núm. 64, 1982, pág. 51 y ss. Es también un supuesto de irresponsabilidad jurídica para PUNSET BLANCO en su artículo *Sobre la extensión del ámbito personal de las prerrogativas parlamentarias*, en «REDC», núm. 3, 1981, pág. 94 y ss.

Para PÉREZ-SERRANO, N. La inviolabilidad es una causa de inimputabilidad o de justificación, *Tratado de Derecho político*, 2.<sup>a</sup> edición, Civitas, Madrid, 1984, pág. 779.

La primera sentencia del Tribunal Constitucional que califica a la inviolabilidad como irresponsabilidad es la 243/1988, de 19 de diciembre; en ella se dice que la «inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones...», F.J. núm. 3.

funciones parlamentarias podrían resultar mediatizadas y frustradas. La extensión de la inviolabilidad recogida en el artículo 71.1 CE se ha de delimitar mediante el correspondiente desarrollo legal y elaboración doctrinal del Tribunal Constitucional. Desde las primeras manifestaciones judiciales (STC 36/1981, de 12 de noviembre) el Alto Tribunal extendió la prerrogativa tanto a las *opiniones* como a los *votos* emitidos en el ejercicio del cargo parlamentario (7).

La regulación reglamentaria señaló que la garantía de los parlamentarios no decaerá por la extinción del mandato (arts. 10 RC y 21 RS). Quizá las Cámaras con esta regulación estaban asumiendo implícitamente que la inviolabilidad es un supuesto de irresponsabilidad penal en consideración al cargo y a la función que se desempeña.

También se necesita una correcta delimitación material y funcional de la institución, cuestión que acomete la STC de 10 de abril de 1985, en la que señala como contenido material,

---

(7) «...La inviolabilidad reconocida en el artículo 71.1 de nuestra Constitución de 1978 como aquella prerrogativa de que gozarán los senadores y diputados respecto de las 'opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones', lo que supone que no puedan ser sometidos a procedimiento alguno tanto por las referidas opiniones como por los votos que emitan en el seno de la Cámara de que forman parte», STC 36/1981, de 12 de noviembre, F.J. núm. 1.º Pronunciamiento que se corresponde literalmente con la regulación de la materia en el artículo 21 del Reglamento del Senado. La regulación del artículo 10 del Congreso es más parca, al sólo hacer referencia a *opiniones manifestadas* ello no es problema para una interpretación extensiva que alcance también los *votos emitidos*.

En el Derecho parlamentario italiano este problema está resuelto expresamente en la regulación constitucional. El artículo 68 de la Constitución italiana señala que «I membri del parlamento non possono essere persiguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Entre la doctrina italiana que han tratado el problema de la extensión de las opiniones cubiertas y de los votos, podemos señalar a MANZZONI HONORATI, M. L., *Lezioni di Diritto parlamentare*. Giappichelli Editore, Torino, 1991, pág. 134 y ss. VIRGA, P., *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, 1978, pág. 155 y ss. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979.

las declaraciones de juicio o voluntad emitidas en sus actuaciones parlamentarias. En cuanto al contenido funcional se constata que la expresión «funciones» debe entenderse restrictivamente y, por tanto, el diputado o senador ejerce su función sólo en la medida en que participa en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales (8). Entendida así la inviolabilidad, no plantea dudas el considerarla como una «prerrogativa funcional» que ampara los actos efectuados en el *interior* de la Cámara, así como los actos *exteriores* de la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario (9).

---

(8) El tenor literal de los argumentos vertidos por la sentencia son los que siguen: «...pero sí requiere –la inviolabilidad– una correcta delimitación material y funcional. Respecto de la primera, parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sólo sus declaraciones de juicio o de voluntad («opiniones», según el art. 71.1 de nuestra Constitución). En cuanto a la concreción funcional del ámbito de la prerrogativa, sin embargo, podrían presentarse, de principio, algunas dudas y, en especial, la relativa a si la inviolabilidad cubre toda la actuación de «relevancia política» del parlamentario o si, más estrictamente, la protección dispensada por esta garantía no alcanza sino a la conducta de su titular en tanto que miembro del órgano colegiado, cesando, por tanto, cuando el sujeto desplegar su conducta –incluso con trascendencia «política»– al margen de las funciones «parlamentarias». Y sigue señalando, que la expresión «funciones» que recoge esta norma deberá identificarse con «...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 esta garantía individual. El diputado o senador ejercitará, 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», sentencia 51/1985, de 10 de abril.

(9) La sentencia que estamos utilizando de apoyo doctrinal confirma la apertura a actividades parlamentarias que se efectúen fuera del recinto de la Cámara cuando señala que «...la prerrogativa puede amparar, también, los actos 'exteriores' a la vida de las Cámaras, que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario». STC 51/1985, de 10 de abril. En la misma línea el F.J. núm. 3.º de la STC 243/1988, de 19 de diciembre.

En la doctrina española, GÓMEZ BENÍTEZ la ha considerado como prerrogativa funcional, *op. cit.*, pág. 55. Entre la doctrina italiana, MORTATI también la ha considerado como prerrogativa funcional «nell'esercizio delle funzioni» «nelle camere». MORTARI, C., *Istituzioni di Diritto pubblico*, tomo I, Padova. CEDAM, 1975, pág. 492.

Por su parte la inmunidad, en palabras de J. SOLÉ-TURA y M. A. APARICIO, es la «prerrogativa o privilegio que poseen los parlamentarios de las Cortes Generales en virtud de la cual no pueden ser objeto de detención ni proceso judicial más que en determinadas circunstancias y con arreglo a unos procedimientos específicos» (10). Para GÓMEZ BENÍTEZ, la existencia de la inmunidad trata de evitar una persecución arbitraria «por parte del ejecutivo que tienden a privar a la Cámara de la participación de algunos de sus miembros, con lo que, de forma directa, se atentaría al cumplimiento de la función de la propia Cámara, que requiere, por definición, el concurso de todos sus miembros para la formación de su voluntad. Es decir, el privilegio o prerrogativa protege a los parlamentarios en función de un fin y sólo por una causa, la posible existencia de motivaciones «políticas» en el intento de detención o procesamiento de un diputado o, lo que es lo mismo, la instrumentalización del poder judicial para fines políticos, o la propia interferencia judicial —con motivos políticos— en el funcionamiento de los Parlamentos» (11). Estamos, por tanto, ante una prerrogativa de carácter procesal consistente en la necesidad de superar unas determinadas condiciones de procedibilidad o prosecución para poder ser encausado (12). De la posición que se mantiene aquí se ha de entender que la inmunidad, en cuanto que prerrogativa, no lo es sólo para la protección del funcionamiento de la Cámara y de su composición, sino que también abarca a diputados y se-

---

(10) SOLÉ-TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales*, Tecnos, Madrid, 2.<sup>a</sup> edición, 1988, pág. 68.

(11) GÓMEZ BENÍTEZ, J. M., *op. cit.*, pág. 70.

(12) Posición que mantiene FERNÁNDEZ-VIAGAS, en su trabajo, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores*. (La crisis de los «privilegios» parlamentarios). FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Pl., Civitas, Madrid, 1990, pág. 109.

Para ELOY GARCÍA LÓPEZ estamos ante «...una prerrogativa, un derecho inherente a la condición parlamentaria, en cuya virtud se confiere a los representantes un cierto grado de indemnidad respecto de las acciones judiciales que en su contra pudieran promover el Gobierno o los particulares». GARCÍA LÓPEZ, E., *Crisis jurídica y crisis política de la inmunidad parlamentaria*, en «Revista de las Cortes Generales», núm. 18, 1989, pág. 91. Y en *La inmunidad parlamentaria y Estados de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.

nadores individualmente considerados durante el período de su mandato.

Por tanto, como ha señalado el Tribunal Constitucional en cuantos supuestos se ha pronunciado, y con él la doctrina en pleno, el Parlamento al estudiar la concesión del «permiso» para procesar al parlamentario, no entra en una calificación jurídico-penal del asunto, sino que se limita a investigar las posibles motivaciones políticas que subyacen a la solicitud de procesamiento. Razones, que aunque nos parecen de entidad suficiente como para reconocer una posición de desigualdad positiva en favor de los parlamentarios, no nos dejan de parecer, también, difíciles de detectar. Conceptos demasiado vagos y amplios, como «motivaciones políticas» y la dirección que apuntaba la legislación con aprobación de la LO 3/1985, de 29 de mayo, que modificó el artículo 2.2.º de la LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil al derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, que declaraba la necesidad de suplicatorio también para seguir un proceso civil contra diputados y senadores, hizo que no quedase más remedio que introducir algunas restricciones. Estas limitaciones, en palabras del Tribunal Constitucional, suponen interpretar restrictivamente la prerrogativa, por cuanto que son sustracciones al derecho común conectadas a una función, y sólo en tanto esa función se ejerza, puede considerarse vigente. Considerada así la prerrogativa no puede devenir privilegio que pueda lesionar derechos fundamentales de terceros (13).

A las conclusiones que podemos llegar con lo visto hasta aquí, en cuanto a la naturaleza de la inmunidad y la inviolabilidad, es que ambas responden a un mismo fin: asegurar la libre y discrecional participación de los parlamentarios en el funcionamiento de la Cámara (14). Ahora bien, frente a la irresponsabilidad que supone la inviolabilidad, la inmunidad

---

(13) STC 51/1985, de 10 de abril, F.J. núm. 6.º

(14) PÉREZ-SERRANO, N., *Tratado de Derecho político*, 2.ª edición, Civitas, Madrid, 1984, págs. 779 a 782.

no se muestra como una exención de la responsabilidad, sino como una imposibilidad temporal de proceder penalmente contra el parlamentario mientras dure su función. Pero los acuerdos entre doctrina científica y doctrina constitucional quiebran llegados a este punto. Con la sentencia 90/1985 en el caso «Barral», donde se exige que la concesión o denegación del Supplicatorio se haga mediante motivación razonada en derecho y, las puntualizaciones que se vierten en la sentencia del caso «González Bedoya», nos llevan a cuestionarnos la legitimidad del Tribunal Constitucional para concretar el contenido estricto de una institución parlamentaria como la inmunidad, —asunto que veremos en el apartado siguiente—. También se plantean algunas matizaciones en cuanto a la naturaleza de esta institución.

Hasta aquí hemos repetido reiteradamente que la inmunidad es una prerrogativa funcional, pues bien, hecho destacable dentro de los *obiter dicta* de la sentencia del caso «González Bedoya» es que el Tribunal se aparte de tal consideración para calificarla como una *prerrogativa institucional*. Este paso dado por el Tribunal Constitucional tiene sentido en cuanto que señala a la inmunidad como «la expresión más característica de la inviolabilidad de las Cortes Generales» (15). Planteado de este modo, y asumiendo los argumentos del fundamento jurídico número 6 del caso «Barral» y el fundamento jurídico número 3 de la sentencia 243/1988, el Tribunal sostiene que la finalidad última de la prerrogativa está en garantizar el funcionamiento normal de las Cámaras y que su composición permanezca de acuerdo con la manifestada por la voluntad popular (16).

---

(15) F.J. núm. 3, STC de 30 de noviembre de 1992. Caso «González Bedoya».

(16) La tesis que aquí mantiene el Tribunal Constitucional es muy parecida a la que en el año 1984 mantuvo el profesor FERNÁNDEZ-MIRANDA, cuando señalaba que «...la inmunidad es un complemento de la inviolabilidad. Persigue la libertad del Parlamento, pero no protegiendo directamente la libertad de expresión de sus miembros, sino su posibilidad de participación como condición previa para la libertad. Por tanto, no se trata de proteger a la persona del representante de las eventuales venganzas o represalias por sus particulares ac-

Para nosotros lo que hace aquí el Tribunal Constitucional es romper la relación existente entre la inviolabilidad y la inmunidad. Ahora, la inmunidad queda como mecanismo protector de la Cámara, frente a actuaciones que puedan alterar su funcionamiento o su composición y sólo, en palabras del Tribunal, «este sentido institucional es susceptible de preservar la legitimidad de la prerrogativa». Por el contrario la inviolabilidad quedaría como el mecanismo protector del parlamentario en el ejercicio de sus actividades parlamentarias, tanto «ad intra» como «ad extra».

Si reparamos en los argumentos vertidos por el Alto Tribunal hasta aquí, veremos que la solución al problema cuenta con pocas alternativas. En el «caso Barral» se dijo, y aquí se asume, que la concesión o denegación del Supplicatorio tenía que hacerse mediante motivación razonada, aquí, «caso González Bedoya», se confirman los fines de la inmunidad —garantizar el funcionamiento y la composición de la Cámara—, por tanto si se ha de hacer una manifestación o fundamentación de acuerdo con la «finalidad» de la innumunidad, toda aquella que no mantenga que el procesamiento del parlamentario alteraría el funcionamiento de la Cámara, afectando a su actividad o a su composición, sería una motivación inconsecuente, y por tanto, daría lugar a la concesión del amparo constitucional si se plantease recurso contra la decisión desestimatoria.

La solución a la que llega el Tribunal tiene, a nuestro modo de ver, dos aspectos que considerar:

Uno de contenido material. Donde se hace un gran esfuerzo por delimitar los ámbitos cubiertos por la inmunidad, como expresión de la inviolabilidad parlamentaria del artículo 66.3 de la CE, y de la inviolabilidad de diputados y senadores del ar-

---

ciones, sino de proteger la composición de las Cámaras surgida de la voluntad popular, impidiendo que sea arbitrariamente alterada». *Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles*, FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A., «REDC», núm. 12, 1984.

título 71.1 de la CE como prerrogativa funcional. Aunque se olvide de recoger la inmunidad de diputados y senadores señalada en el artículo 71.2 de la CE.

Otro de contenido formal, en la que el Tribunal Constitucional entendemos que se extralimita en sus funciones, cuando establece el contenido concreto y estricto de la inmunidad. De ésta forma se atribuye una función de interpretación política que corresponde sólo y exclusivamente a cada una de las Cámaras. Tal como está configurada la inmunidad en la Constitución, lo que la sentencia ha hecho está muy cerca de lo que la doctrina ha llamado mutación constitucional (17).

### 3. ACTIVIDAD INTERPRETATIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL «CASO GONZÁLEZ BEDOYA»

Si algo es manifiestamente criticable en la sentencia que tomamos como base de este comentario, es la extensión interpretativa que efectúa el Tribunal, respecto del contenido de la inmunidad (18).

---

(17) Por mutación constitucional, JELLINEK entiende «...la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente, que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o consciencia, de tal mutación», *Reforma y mutación de la Constitución*, JELLINEK, G., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 7. HESSE, entiende que «una mutación constitucional modifica, de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente», *Escritos de Derecho constitucional*, HESSE, K., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 91.

(18) No compartimos la extensión en la actividad interpretativa que efectúa el Tribunal Constitucional en la sentencia que comentamos. En palabras de KLAUS STERN «la interpretación constitucional tiene siempre que tener presente que es un acto de *pouvoir constituant* el que es interpretado». «...la Constitución es el orden fundamental de una vida social y política con múltiples facetas. Posee un carácter de orden, que es más que simple sistemática. Pretende ordenar, estabilizar, asegurar la libertad, marcar una pauta para la realidad vital, ser un programa de integración y representación... entrar en la conciencia de los ciudadanos. Se nutre de la experiencia del pasado, decide el presente y norma para el futuro. Su finalidad normativa es, por tanto, infi-

Entendemos que el Tribunal Constitucional, con la interpretación que hace de la inmunidad, está invadiendo claramente el ámbito que la Constitución reserva al legislador, e incluso el ámbito de constituyente. Con ello incurre en uno de los grandes peligros en los que puede caer un órgano jurisdiccional en un Estado Democrático y de Derecho: «el activismo judicial». En palabras del profesor RUBIO LLORENTE la interpretación que descansa en una teoría constitucional «adecuada» debe evitar ilegítimas usurpaciones que serían, no sólo contradictorias al orden constitucional, sino también, a la seguridad jurídica (19). Esto es así porque, como ha señalado la doctrina mayoritariamente, y el propio Tribunal Constitucional (entre otras las sentencias de 2 de febrero de 1981 y la de 8 de abril de 1981), la Constitución incorpora un gran número de preceptos «abiertos» tanto política como jurídicamente. Esto hace que el legislador, también siguiendo al profesor RUBIO en el trabajo señalado, «...es un poder que actúa libremente en el marco de ésta, —la Constitución— y esta libre actuación requiere en muchos casos que el enunciado de esos preceptos constitucionales permita un an-

---

nita, pero su mandato normativo es finito y necesariamente incompleto», *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, STERN, K., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 286.

La actividad interpretativa se debe adecuar a determinados principios tendentes, en palabras de HESSE, a orientar y encauzar el proceso de relación, coordinación y valoración de los puntos de vista o consideración que deben llevar a la solución del problema. Entre estos principios HESSE señala que la interpretación constitucional ha de tener en cuenta un criterio de *corrección funcional*. «Si la Constitución regula de una determinada manera el contenido respectivo de los agentes de las funciones estatales, el órgano de interpretación debe mantenerse en el marco de las funciones a él encomendadas; dicho órgano no deberá modificar la distribución de las funciones a través del modo y del resultado de dicha interpretación. Esto es aplicable en particular a las relaciones entre legislador y Tribunal Constitucional: puesto que al Tribunal Constitucional sólo le corresponde, frente al legislador, una función de control, le está vedado una interpretación que conduzca a una restricción de la libertad conformadora del legislador más allá de los límites establecidos por la Constitución o, incluso, a una conformación llevada a cabo por el Tribunal mismo». HESSE, K., *op. cit.*, págs. 49-50.

(19) RUBIO LLORENTE, F., en el prólogo del libro de ALONSO GARCÍA, E., *Interpretación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1984.

cho haz de interpretaciones diversas. *No interpretaciones 'jurídicas', sino de interpretaciones políticas...*» (20).

El Tribunal no tiene en cuenta que también cabe una interpretación política —de ámbito parlamentario— de la inmunidad, y, por tanto, debe ser una interpretación «libre», no sometida a normas. De esta manera la Constitución pone en manos del pluralismo político las diferentes opciones de desarrollo constitucional, y el Tribunal Constitucional se encarga de que las diferentes posibilidades no rebasen las fronteras de la Constitución (21). Aquí es donde se excede, a nuestro entender, la sentencia del «caso González Bedoya». El Tribunal, renovando fundamentación sobre la inmunidad, señala que ésta es «...la expresión más característica de la inviolabilidad de las Cortes Generales...». Esto supone, ya de por sí, una interpretación demasiado restrictiva de la inmunidad, por cuanto que si la Constitución la recoge en su artículo 71.2 como una prerrogativa, o «privilegio» funcional de diputados y senadores, cuesta entender, como hace el Tribunal en este caso, que sólo sea un «mecanismo» para hacer efectiva la inviolabilidad del artículo 66.3 de la CE. Salvo que, como a nosotros nos parece,

---

(20) RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*, la cursiva es nuestra.

(21) I. DE OTTO PARDO, señala que tanto la argumentación política como la jurídica pueden ser racionales, pero lo que caracteriza a la «...decisión política es que se argumenta y es argumentable desde los fines que persigue». Mientras que la «...decisión judicial se basa en un modelo argumental distinto. La decisión sólo puede alcanzar aceptación general, esto es, legitimidad, si se basa en unas premisas que a su vez gozan de esa aceptación, porque del Juez se exige que trate todos los casos por igual e imparcialmente, y esto significa que se aparten tanto los elementos subjetivos del juzgador como las peculiaridades del caso y las consecuencias particulares de la decisión del mismo». El profesor I. DE OTTO en éste argumento sigue a KRIELE, que apunta que la frontera entre política y derecho no es la que separa la decisión de la deducción metódica, sino la que distingue los modos de fundamentación y argumentación de las decisiones y diferencia entre las decisiones políticamente fundamentales y aquellas que lo son jurídicamente. OTTO PARDO, I. DE, *La posición del Tribunal Constitucional*, en la obra «El Tribunal Constitucional», vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

estemos ante un salto lógico que rompe con el significado *literal* de la inmunidad.

El razonamiento señalado lleva inevitablemente a nuevas conclusiones que entendemos, también, en todo punto excesivas: como se ha señalado que la inmunidad es la expresión más característica de la inviolabilidad de las Cortes Generales, no queda más remedio que apuntar, como ámbito de protección cubierto, «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». Si después, como ya ha apuntado la sentencia 90/1985, se exige que la concesión o denegación del suplicatorio se haga con una fundamentación razonada, y esta fundamentación conforme con la finalidad de la inmunidad, lo que nos queda es que cuando una Cámara desestime la concesión de un Suplicatorio, tendrá que hacerlo por dos supuestos tasados: –que se altere su *funcionamiento* o su *composición*–, en el resto de los casos no podrá denegar el permiso para procesar al parlamentario.

Con esta posición el Tribunal no sólo restringe la extensión de la inmunidad, sino que también cierra la puerta a las Cámaras para que hagan una interpretación más amplia del contenido de la institución. Circunstancia que choca con las facultades políticas que tienen –las Cámaras– conferidas por la propia Constitución, y en éste caso, expresamente señaladas en el artículo 71.2 CE. Se ha producido una «intromisión» del Tribunal en la interpretación política, que está en el ámbito del poder legislativo, excediéndose de la interpretación jurídica que es la que le corresponde al Tribunal Constitucional<sup>(22)</sup>.

(22) PÉREZ ROYO ha señalado, en comentario a esta misma sentencia, que «...lo que el Tribunal Constitucional hace es *ponerse en el lugar* del Senado y entrar en las consideraciones de tipo político, que el constituyente ha permitido y querido que el Senado tuviera en cuenta, pero en las que el Tribunal Constitucional, por la propia naturaleza de su tarea, no pueda entrar». Y continúa diciendo que por tanto «...en la práctica lo que el Tribunal Constitucional ha hecho con esta sentencia no es *interpretar* la Constitución sino *refer-*

4. PROPUESTA DE LEGE FERENDA:  
LA OBJETIVACIÓN DE LOS CRITERIOS PARA LA CONCESIÓN  
DE LOS SUPPLICATORIOS

Nos hemos ocupado, en los tres apartados anteriores, de este trabajo, del estudio de la inmunidad parlamentaria, en el marco de las prerrogativas que ostentan constitucionalmente las Cámaras y los miembros que las componen. Por ello, ni antes ni ahora, nada descubrimos al señalar que la inmunidad se ha de concebir como una prerrogativa parlamentaria que viene reconocida constitucionalmente (art. 71.2 CE) *in extenso*, y ello pese a lo que se desprende de los argumentos vertidos por el Tribunal Constitucional. En consecuencia la institución necesita ser entendida de conformidad con los principios de un Estado Democrático de Derecho, donde el derecho a la tutela judicial efectiva de jueces y magistrados ha de compatibilizarse con el instituto de la inmunidad parlamentaria, que goza de idéntica legitimidad a la del resto de los preceptos constitucionales (23).

Es importante, también, tener en cuenta que la regulación constitucional, la concesión previa de autorización de la Cámara, para levantar la prerrogativa, no puede quedar a disposición de los intereses políticos de grupos parlamentarios. De ser así, la inmunidad dejaría de ser un mecanismo de protección, para

---

marla». PÉREZ ROYO, J., «¿Constitucionalidad o legalidad?», *El País*, lunes, 14 de diciembre de 1992.

(23) El Tribunal Constitucional en la sentencia que estamos comentando nos recuerda que «...el sistema constitucional es ajeno a cualquier concepción jerarquizada, de forma más o menos latente, entre sus contenidos 'dogmáticos' y 'orgánicos'. Derechos fundamentales y estructura democrática son ambos expresión y soporte del mismo y único modelo de comunidad política que, desde sus orígenes, la Constitución representa», F.J. núm. 3.º

FERNÁNDEZ-VIAGAS señala que «...es evidente que la inmunidad de los parlamentarios puede ser considerada caduca e inapropiada en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico, pero no es menos cierto que aparece expresamente recogida en el texto constitucional y, por tanto, por mucho que limitemos y restrinjamos su aplicación, alguna operatividad habrá que darle, so pena de considerarla completamente inadecuada por la vía de los hechos». FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Pl., *op. cit.*, pág. 146.

manifestarse como un sistema de persecución política. La institución de la inmunidad, en palabras del Tribunal Constitucional, «...como prerrogativa institucional, quedaría inmediatamente desnaturalizada si quedase a merced del puro juego del respectivo peso de las fracciones parlamentarias...» (F.J. núm. 3, «caso González Bedoya»).

Todo esto nos lleva a una primera conclusión:

La inmunidad es una prerrogativa concedida a *las Cámaras y sus miembros*; por tanto, es a éstas a quienes corresponde concretar y actualizar un instituto vinculado a condiciones históricas. Las Cámaras, mediante la formación de usos parlamentarios, y su facultad de normación interna, debe diseñar el perfil adecuado de la inmunidad en un Estado Democrático y de Derecho.

Que la extensión de la inmunidad abarque, exclusivamente, 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; o que además recoja y garantice «...que el parlamentario ejercite todas y cada una de sus funciones parlamentarias y políticas, sin que deba apartarse del ejercicio de dichas funciones, consustanciales al cargo representativo que desempeña, por la necesidad de tener que defenderse de acusaciones, fundadas o no...» (24), es una cuestión que deben decidir las propias Cámaras y que, en ningún caso, corresponde a un órgano de carácter jurisdiccional. Son las propias Cámaras las que

---

(24) Voto particular de los señores Magistrados Rodríguez Bereijo y González Campos.

FERNÁNDEZ-VIAGAS sostiene, en una posición más amplia, que la verdadera solución está en tener en cuenta las verdaderas repercusiones que la acción procesal comportaría para la composición política de la Cámara. Se trataría de determinar si la sólo ausencia de un parlamentario es determinante para mantener la composición ideológica de la Asamblea. FERNÁNDEZ-VIAGAS, Pl. *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 150-152.

tienen la facultad de realizar la interpretación político-constitucional de los preceptos constitucionales sobre las prerrogativas parlamentarias.

Por ello, la propuesta de *lege ferenda* que en éste trabajo se hace a las Cámaras consiste en la objetivación de los criterios a seguir en cada legislatura para la concesión de suplicatorios. De esta forma, en definitiva, se está objetivando la extensión de la inmunidad.

A nuestro entender, el esfuerzo de objetivación tiene que incidir en que la concesión o denegación de los Suplicatorios se determine por un criterio menos oscuro e indeterminado que el del *fumus persecutionis*. El criterio a utilizar por las Cámaras no puede sustentarse en la intencionalidad política de la investigación o procesamiento. Este es un criterio excesivamente indeterminado, que se muestra especialmente difícil de aplicar si tenemos en cuenta que la decisión de la Cámara se ha de tomar sin entrar, y por supuesto prejuzgar, el fondo del asunto.

Para nosotros, criterios más determinados serían aquellos en los que las Cámaras, al inicio de la legislatura, aprobasen los supuestos que deberían quedar bajo el «paraguas» de la inmunidad. Podría hacerse una regulación restrictiva, donde sólo se acogiesen casos que afectasen al normal *funcionamiento* de la Cámara o a su *composición* (que se altere la relación de fuerzas entre los grupos parlamentarios constituidos, que se quede una fuerza política sin miembros suficientes para manter grupo parlamentario propio); o bien una regulación amplia, donde además de los supuestos anteriores se protegiese toda actividad parlamentaria y política de sus miembros. Para este criterio lo sustancial no sería la incidencia de la ausencia de un parlamentario para el funcionamiento de la Cámara, ya que todos desarrollarían una actividad parlamentaria y política protegible. El criterio a utilizar podría ser el tipo delictivo imputado. De manera que podrían denegarse los suplicatorios cuando nos

encontrásemos ante delitos de «opinión», no protegibles por la inviolabilidad (25).

Esta solución solventaría un problema que hasta hoy no ha llegado al Tribunal Constitucional, pero que podría ser la «tercera entrega» de la historia de los suplicatorios denegados. El supuesto en el que el Pleno actuase de forma arbitraria a la hora de conceder y denegar los suplicatorios (26), seguramente que tendría cumplida respuesta del Alto Tribunal –interdicción de la arbitrariedad–, pero en todo caso eso no nos evitaría los inconvenientes añadidos de seguir teniendo que solucionar la conformidad de la negativa de la concesión ante un órgano jurisdiccional, y el evidente desgaste político de la institución parlamentaria.

---

(25) En un estudio pormenorizado sobre la práctica del Parlamento Europeo, CAVERO GÓMEZ señala que del examen de los dictámenes y decisiones habidas a partir del 1979 se desprende lo siguiente: «...una configuración del concepto de 'actividad política'. Entendiéndose por actividad política dos cosas: los delitos de opinión y las restantes actividades políticas.

Según las decisiones del Parlamento Europeo las manifestaciones de opinión ejercidas en el ámbito y la función parlamentaria se hallan protegidas por la inviolabilidad parlamentaria. Sin embargo, cuando el diputado efectúa declaraciones más allá del ejercicio de la función parlamentaria, quedaría cubierto por la inmunidad. Muestra de ello apunta una serie de casos:

- Tomar la palabra en el curso de una manifestación pública por la paz y el desarme organizada sin permiso de las autoridades (Doc. de sesión 1-72/1981).
- Editar un periódico en el que se insta a la desobediencia frente a la ley reguladora del voto en las elecciones legislativas y al rechazo al servicio militar, en el que se injuria a las fuerzas armadas y al Gobierno (Doc. de sesión 1-298/1982; 1-832/1982).
- Exhibir pancartas contra la Corte Costituzionale italiana que contienen expresiones ofensivas que incurren en desacato (Doc. de sesión 1832/1982 y A2-14/1985).»

CAVERO GÓMEZ, M., *La inmunidad de los diputados del Parlamento Europeo*, en «Revista de las Cortes Generales», núm. 20, 1990.

(26) De que se incurra en un uso «discrecional» en la concesión o denegación de suplicatorios se ocupa el profesor ABELLÁN, en su reciente trabajo sobre el Estatuto de los Parlamentarios. ABELLÁN, A. M., *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 62.

Una vez que se hubieran objetivado los criterios para la concesión y denegación de los suplicatorios, el Pleno de la Cámara no tendría nada más que decidir, en cada caso que se le planteara, de conformidad con la normativa aprobada. Es cierto que a pesar del esfuerzo de objetivación previa, seguramente que se plantearían casos «difíciles» y «oscuros», para ellos, como en cualquier actividad interpretativa, el órgano parlamentario actuaría resolviendo el caso mediante acuerdo del Pleno y desarrollando una casuística que se incorporaría a la normativa enriqueciéndola.

Estamos ante una solución que siendo conforme con la regulación constitucional, pone en manos de cada Cámara la responsabilidad de establecer *objetivamente* y *ad initio* de cada legislatura, la extensión de la inmunidad; con la que se evitarían posibles actuaciones arbitrarias, y se pondría en su sitio la necesaria conformación histórica de la institución.