

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL (*)

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO (**)

SUMARIO: 1. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: NATURALEZA Y FUNCIÓN.—2. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA.—A) *Concepto y delimitación material y funcional.*—B) *Naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad.*—3. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.—A) *Concepto y delimitación.*—B) *Naturaleza jurídica.*—C) *Sujetos de esta prerrogativa parlamentaria.*—D) *Ambito material de la inmunidad.*—E) *La incidencia de esta prerrogativa sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y su necesario control en sede constitucional.*—F) *El control constitucional del suplicatorio.*—4. EL PRIVILEGIO DE FUERO.

(*) Conferencia pronunciada en las Jornadas «Parlamento y Justicia Constitucional», organizadas por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Santiago de Compostela, septiembre 1996.

(**) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela.

1. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: NATURALEZA Y FUNCIÓN

I. Un sector amplio de la doctrina ha atisbado en el parlamentarismo medieval inglés los primeros antecedentes de lo que hoy conocemos como prerrogativas parlamentarias, y de modo muy significativo de las dos más características: la inviolabilidad (*freedom of speech*) y la inmunidad (*freedom from arrest or molestation*), bien que no falten autores que, como FERNÁNDEZ-MIRANDA (1), consideran irrelevante la *freedom from arrest* como origen de la inmunidad parlamentaria, por cuanto se trataría de una institución derivada de la curia medieval, generalizada en gran parte de Europa, y que nunca dejó de responder a su fundamento originario, esto es, a la exigencia de seguridad en un peligroso y, con frecuencia, largo viaje para acudir a las llamadas del Rey a «Consejo». Por lo mismo, el origen de la moderna inmunidad habría que verlo en la Francia revolucionaria.

Al margen ya de esta polémica, lo cierto es que el triunfo del Parlamento en la Revolución Gloriosa, en su histórico conflicto con el Rey, conducirá a la definitiva consagración de estas prerrogativas, muy especialmente de la inviolabilidad, prerrogativas que, con mayor rigor histórico, bien podemos tildar en aquel momento histórico de auténticos privilegios. Y así, la Declaración IX del *Bill of Rights* contemplará el privilegio de la inviolabilidad en estos términos: «las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no

(1) ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: «Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10 (monográfico), 1986, pág. 175 y sigs.; en concreto, pág. 199.

pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento». Por su parte, la *freedom from arrest*, cuya finalidad sustancial, en aquel contexto histórico, era dejar sin efecto los mandatos de arresto expedidos contra un parlamentario en virtud de procesos de naturaleza civil (2), caería en desuso tiempo después al ser abolida la prisión por deudas.

La Revolución Francesa incorporará a su instrumental jurídico, desde sus primeros momentos, el instituto de la inviolabilidad, bien que concebido con una extraordinaria amplitud, como revela el Decreto de 20 de junio de 1789, de la Asamblea Nacional en que se había autoconstituido el Tercer Estado, norma que se abre prescribiendo de modo rotundo que: «La Asamblea proclama que la persona de cada diputado es inviolable». Un Decreto de 26 de junio de 1790 perfeccionará el sistema. La inviolabilidad reclamada por el Parlamento para sus miembros no perseguía en último término, como señalara con acierto BARTHÉLEMY (3), sino transferir a las Asambleas representativas del liberalismo una parte de los beneficios del viejo axioma absolutista: «The king can not do wrong». La propia terminología empleada en un principio por los revolucionarios parece apuntar en este sentido.

El 22 de marzo de 1791 se delimitaba con cierta nitidez el instituto de la inmunidad, al significarse que ésta no entrañaba una traslación de competencia jurisdiccional, sino la necesidad de la autorización de la Asamblea para procesar a uno de sus miembros. Y la Constitución de 3 de septiembre de 1791 perfilará claramente la inviolabilidad y la inmunidad. Su artículo 7.º de la Sección quinta del Capítulo 1.º del Título III, regulará la inviolabilidad en estos términos: «Les représentants de la Nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants». Y el precepto inmediatamente siguiente delinearé la inmunidad como sigue: «Ils (los representantes de la nación) pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif; et la poursuite ne

(2) ELOY GARCÍA: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 23-24.

(3) JOSEPH BARTHÉLEMY y PAUL DUEZ: *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1933, pág. 569.

pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation».

Nuestra Constitución de Cádiz acogería el instituto de la inviolabilidad, siendo el código constitucional de 1837 el primero que distinguiría entre inviolabilidad e inmunidad, diferenciación que sería recepcionada por los sucesivos textos constitucionales del pasado y del actual siglo, hasta llegar a nuestra vigente Constitución de 1978, que, como es sobradamente conocido, acoge las prerrogativas parlamentarias en su artículo 71, de conformidad con el cual:

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.»

4. «Los diputados y senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.»

II. En el marco de un Estado social y democrático de Derecho que acoge como valores superiores de su ordenamiento jurídico (art. 1.º 1 CE), entre otros, el valor justicia y el valor igualdad, es de todo punto innecesario advertir que la naturaleza y función de las prerrogativas parlamentarias ya no puede seguir siendo aquella con la que nacieron. Es decir, ya no estamos ante privilegios personales, pues es una obviedad la incompatibilidad de los mismos con aquel Estado.

En esta misma dirección, el Juez de la Constitución (4) ha puesto de relieve que la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de los diputados o senadores, al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o

(4) Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 90/1985, de 22 de julio, FJ 6.º

decisión de Jueces o Tribunales. La existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de «justicia» e «igualdad» que el artículo 1.º 1 de la CE reconoce como «superiores» de nuestro ordenamiento jurídico. La inmunidad –añade el Alto Tribunal–, como el resto de las prerrogativas que el artículo 71 de la misma Constitución establece, se justifica en atención al conjunto de funciones parlamentarias respecto a las que tiene, como finalidad primordial, su protección.

En otro momento (5), el Alto Tribunal, insistiendo en la misma línea, tras recordar que «siempre ha habido acuerdo en que la inmunidad, al igual que otras prerrogativas parlamentarias, pero con más razón ésta, no es un privilegio, es decir, un derecho particular de determinados ciudadanos, que se vieran, así, favorecidos respecto del resto de los mismos», se decanta nítidamente en favor del *carácter objetivo* de las prerrogativas parlamentarias, carácter que, en el caso de la inmunidad, se refuerza de tal modo que la misma adquiere el sentido de una *prerrogativa institucional*.

La inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, aunque tienen distinto contenido objetivo y una finalidad específica, encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias (6). Al servicio de este objetivo se confieren estos privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la institución y que sólo se justifican, pues todo privilegio requiere justificación, en cuanto que tal privilegio es condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución (7).

Ambas prerrogativas, por lo demás, inciden negativamente en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva, pues mientras la inviolabilidad impide la apertura de cualquier clase de proceso o procedimiento que tenga por objeto exigir responsabilidad a los diputados o senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, la inmunidad somete determinados procesos al requisito

(5) STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3.º

(6) STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3, A).

(7) Auto del Tribunal Constitucional (en adelante ATC) 526/1986, de 18 de junio, FJ 4.º

de la autorización de la Cámara legislativa respectiva, requisito que actúa como presupuesto de procedibilidad determinante, caso de ser denegada la autorización, del cierre del proceso con su consiguiente archivo.

Por lo mismo, esto es, en la medida en que la inviolabilidad y la inmunidad son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental que proclama el artículo 24.1 de nuestra «Lex superior», sólo consienten, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (8), una *interpretación estricta o restrictiva*, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden, debiendo rechazarse en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley.

En sintonía con esta interpretación estricta de las prerrogativas que nos ocupan, el «intérprete supremo de la Constitución» ha rechazado la introducción de la vía analógica como criterio hermenéutico en relación con estos institutos (9). Ello casa a la perfección con el lugar privilegiado que en la economía general de nuestra Constitución ocupan los derechos fundamentales y libertades públicas que en ella se consagran. De ello resulta no sólo la inconstitucionalidad de todos aquellos actos del poder, cualquiera que sea su naturaleza y rango, que los lesionen, sino también, como ha significado el Alto Tribunal (10), la necesidad de interpretar la Ley en la forma más favorable a la maximalización del contenido de aquellos derechos y libertades.

Ciertamente, los derechos y libertades no son absolutos, como una reiteradísima jurisprudencia ha puesto de relieve, pero si ello es así, menos aún puede atribuirse dicho carácter a los límites a que ha de someterse el ejercicio de tales derechos. Como una vez más afirma el Tribunal (11), tanto las «normas de libertad» como las llamadas

(8) Entre otras, STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.º; STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3, A), y STC 9/1990, de 18 de enero, FJ 4.º

(9) STC 9/1990, de 18 de enero, FJ 4.º, in fine.

(10) STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 2.º

(11) SSTC 159/1986, de 12 de diciembre, FJ 6.º, y 254/1988, de 21 de diciembre, FJ 3.º

«normas limitadoras» se integran en un único ordenamiento inspirado por los mismos principios en el que, en último término, resulta ficticia la contraposición entre el interés particular subyacente a las primeras y el interés público que, en ciertos supuestos, aconseja su restricción. Se produce, pues, un régimen de concurrencia normativa, que no de exclusión.

Esta concurrencia de normas deviene, en último término, de que tanto los derechos individuales como sus límites, en cuanto éstos derivan del respecto a la ley y a los derechos de los demás, son igualmente considerados por el artículo 10.1 de la CE como «fundamento del orden político y de la paz social».

La concurrencia entre las «normas de libertad» y las «normas limitadoras» entraña que unas y otras operen con el mismo grado de vinculatoriedad y actúen recíprocamente. Como resultado de esta interacción, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas que establecen límites al ejercicio de un derecho; de ahí la exigencia, reiteradísimamente por el Alto Tribunal, de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos. Y de ahí precisamente la doctrina constitucional que rechaza una interpretación expansiva de las prerrogativas parlamentarias a fin de que no devengan en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros.

Las pautas interpretativas expuestas se hacen más necesarias aún si cabe si atendemos a la praxis de estas instituciones y, muy significadamente, del instituto de la inmunidad, pues en tal caso la conclusión que hemos de entresacar es del todo pesimista. Como apuntara FERNÁNDEZ-MIRANDA (12), la utilización de la prerrogativa de la inmunidad por los Parlamentos, la generosidad y la arbitrariedad con que han denegado sistemáticamente la mayoría de los suplicatorios, la han convertido en un auténtico privilegio personal que además es incapaz de cumplir ni siquiera las funciones constitucionales que le servían de fundamento. En idéntica dirección, FERNÁNDEZ-VIAGAS (13) recono-

(12) ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 215, septiembre-octubre 1977, pág. 207 y sigs.; en concreto, pág. 235.

(13) PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 141.

ce la existencia de unos reflejos corporativos de los parlamentarios, tendentes a crear mecanismos de autodefensa que parecen encontrar su mejor expresión en una institución tan eficaz en los inicios de la democracia, como la de la inmunidad. En último término, como bien advierte ELOY GARCÍA (14), los abusos y corruptelas, aún siendo causa efectiva de la degradación en que actualmente se encuentra sumida la institución, resultan insuficientes para explicar las verdaderas razones de una crisis que, más que de la inmunidad misma, lo es de los presupuestos constitucionales que un día le sirvieron de base y que en un tiempo, que estaría por ver si ya es pasado, justificaron su existencia.

Una última reflexión es preciso hacer. De la naturaleza objetiva de las prerrogativas parlamentarias se deriva su irrenunciabilidad por los parlamentarios. Dicho de otro modo, las prerrogativas no son disponibles por aquéllos, de manera que una eventual renuncia a las mismas carecería de toda eficacia jurídica, pues es evidente que en cuanto excepciones al derecho común que son, tales prerrogativas les corresponden en conexión con las funciones públicas que desarrollan. En idéntica dirección, hace ya más de medio siglo, BARTHÉLEMY y DUEZ sostenían, refiriéndose a las prerrogativas que nos ocupan: «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» (15). Y entre nosotros, recientemente, ABELLÁN (16) recuerda, refiriéndose a la inmunidad, que el diálogo sobre la garantía se produce exclusivamente entre el órgano juzgador y la Cámara, y el interés de hacer valer la prerrogativa se concede a ésta y no al parlamentario.

No podemos finalizar estas reflexiones generales previas sin poner de relieve la notabilísima aportación que el Tribunal Constitucional ha hecho con vistas a la racionalización de unas instituciones que, como bien se ha dicho (17), por su anacronismo y su historia encajan difícilmente en los principios propugnados por nuestra Constitución.

(14) ELOY GARCÍA «Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos», *op. cit.*, pág. 82.

(15) JOSEPH BARTHÉLEMY y PAUL DUEZ: «Traité de Droit Constitutionnel», *op. cit.*, pág. 565.

(16) ANGEL MANUEL ABELLÁN: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 79.

(17) JOSÉ M.^a MORALES ARROYO: «Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional» (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional

2. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA

A) *Concepto y delimitación material y funcional*

I. La inviolabilidad reconocida por el artículo 71.1 de nuestra Constitución puede ser conceptualizada como aquella prerrogativa de que gozarán los senadores y diputados respecto de las «opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», lo que, a juicio del «intérprete supremo de la Constitución» (18), 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.

Como fácilmente se percibe, la primera problemática que plantea esta prerrogativa es la de hasta dónde alcanza el ejercicio de las funciones de un parlamentario: ¿se circunscribe el mismo a la actividad oficial o, por el contrario, puede el representante parlamentario ejercitar la función que le ha sido conferida por cualquier cauce abierto a los demás ciudadanos, sin perder por ello su función el carácter que le corresponda, por razón de la materia y objeto de la actividad, continuando, por ende, cubierto por la inviolabilidad?

Es claro, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (19), que la inviolabilidad parlamentaria se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello, el proceso de libre formación de voluntad del órgano (20).

II. Esta garantía de diputados y senadores requiere, por lo mismo, de una *delimitación material y funcional*. Respecto de la primera, cree el Tribunal (21) que la garantía no ampara cualesquiera

51/1985, de 10 de abril, y 90/1985, de 22 de julio), en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, tercer cuatrimestre 1987, pág. 189 y sigs.; en concreto, pág. 217.

(18) STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 1.º

(19) STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.º

(20) En su Sentencia 122/1983, de 16 de diciembre (FJ 5.º), el Tribunal recordaba que la libertad de expresión está protegida por la prerrogativa de la inviolabilidad por los votos y opiniones que los miembros del Parlamento emitan en el ejercicio de su cargo.

(21) STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.º

actuaciones de los parlamentarios y sí sólo sus declaraciones de juicio o de voluntad, que es lo que debe entenderse por el término «opiniones» a que alude el artículo 71.1 de la CE.

Más problemática se presenta la concreción funcional del ámbito de la prerrogativa, que puede presentar, 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 desplegara ya su conducta –incluso aquella que tuviere «trascendencia política»– al margen de las funciones parlamentarias.

La doctrina española se inclina casi unánimemente por la comprensión más estricta de esta prerrogativa, posición dominante asimismo en la literatura jurídica extranjera. Y así, entre nosotros, se ha entendido (22) que 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 reglamentariamente establecido. Ello entraña que aunque nuestra Constitución, a diferencia de otros códigos políticos (como el alemán o el griego), no establece expresamente ninguna limitación, es evidente que la inviolabilidad está sujeta a límites. En ella, por ejemplo, no pueden encontrar amparo ni las calumnias, ni las injurias, ni conceptos ofensivos contra personas o instituciones, ni la apología para la comisión de delitos, pues tales manifestaciones mal pueden contribuir al ejercicio de las funciones parlamentarias (23).

A fin de intentar delimitar funcionalmente el ámbito que cubre este instituto, el Juez de la Constitución ha acudido (24), en primer término, a una interpretación literal y sistemática del ordenamiento constitucional y, más tarde, a una interpretación finalista.

(22) ANGELA FIGUERUELO BURRIEZA: «El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional» (Comentario a la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre), en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, tercer cuatrimestre 1992, pág. 33 y sigs.; en concreto, págs. 41-42.

(23) Idéntica tesis sostiene ANGEL MANUEL ABELLÁN: «El estatuto de los parlamentarios...», *op. cit.*, pág. 42.

(24) STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.º

El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición de parlamentario está claramente expuesto por el propio artículo 71.1 de la CE. A no ser que la expresión «funciones» que recoge la citada norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas debieran identificarse en las que son propias del diputado o senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida por esta garantía individual. Por lo mismo, el diputado o senador ejercerá sus funciones sólo en la medida en que participe en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. El artículo 21 del Reglamento de la Alta Cámara corrobora de modo inequívoco esta interpretación al atribuir a los senadores el goce de esta prerrogativa de la inviolabilidad «por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo».

En apoyo de la interpretación aducida puede atenderse asimismo a la determinación del artículo 67.3 de la Constitución, a cuyo tenor: «Las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.» El Tribunal Constitucional considera patente que el sentido de este precepto es el de vincular el reconocimiento de lo que llama «privilegios» parlamentarios al funcionamiento regular de las asambleas y de sus órganos. Refuerza esta tesis el hecho de que la inviolabilidad por las opiniones vertidas se vea necesariamente contrapesada por la sujeción a la disciplina parlamentaria.

Si el examen literal y sistemático de los preceptos constitucionales y reglamentarios nos conduce a esa comprensión estricta de la inviolabilidad, otro tanto acontece con una interpretación finalista de esa garantía.

Como ya tuvimos oportunidad de señalar con anterioridad, las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros. Tal entendimiento estricto debe hacerse a partir de la comprensión del sentido de la prerrogativa y de la finalidad a que ésta responde. Desde este enfoque, como la doctrina ha puesto de relieve, en reflexión que hace propia el Juez de la Constitución, las prerrogativas parlamentarias son «sustracciones al Derecho común conectadas a una función», y sólo en tanto esta función jurídica se

ejerza, pueden considerarse vigentes. Ello quiere decir que la garantía será legítima en la medida en que su estructura la haga adecuada a su objetivo, sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio.

Pues bien, en cuanto que la inviolabilidad responde al específico interés de proteger la libre discusión y decisión parlamentarias (25), decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de «político» incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario, es claro que las funciones relevantes a los efectos del artículo 71.1 de nuestra Norma suprema no son indiferentemente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal.

El «guardián de la Constitución» (26) entiende que, con carácter general, ésta debe ser la interpretación del ámbito funcional en que se proyecta la garantía de la inviolabilidad. Un entendimiento estricto que, en cualquier caso, no impide las necesarias matizaciones, pudiendo incluso llegar a admitirse 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.

La interpretación expuesta no debe en modo alguno conducir a entender, como hacía el demandante en el proceso cerrado por la Sentencia 51/1985, que la reglamentación de las Cámaras pone límites a la actividad pública de los parlamentarios, pues tal normación se circunscribe a precisar cuáles de sus actividades constituyen sus funciones, pudiendo, al margen de ellas, como resulta obvio, formular los parlamentarios las críticas a la acción del Gobierno que tengan por conveniente, como cualquier ciudadano, pero sin gozar de la protección del artículo 71.1 de la CE, sino sólo de la genérica libertad que reconoce el artículo 20 de la propia Norma suprema.

Digamos, por último, que esta garantía de los parlamentarios no decae por la extinción del mandato, como precisan el artículo 10 del

(25) Esta doctrina, que hace suya nuestro intérprete supremo de la Constitución, sería ya acuñada por la *Corte Costituzionale* italiana en su Sentencia núm. 81, de 27 de marzo de 1975.

(26) STC 51/1985, FJ 6.º, in fine.

Reglamento del Congreso y el artículo 21 de la norma reglamentaria del Senado, preceptos ambos que disponen que el goce de esta prerrogativa por parte de diputados y senadores se producirá «aún después de haber cesado en su mandato».

En suma, a la vista de la doctrina constitucional expuesta, podemos conceputar la inviolabilidad parlamentaria como un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiéndose por tales aquéllas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario, siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan (27).

B) *Naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad*

El Tribunal Constitucional no ha entrado a pronunciarse sobre la controvertida naturaleza, en el ámbito penal, de esta prerrogativa, limitándose a recordar (28) que mientras para unos es causa de inimputabilidad, para otros ha de ser considerada como una eximente de antijuridicidad. Esta falta de pronunciamiento jurisprudencial no obsta para que nos hagamos eco, siquiera sea de modo sumario, de las diferentes posturas doctrinales al efecto.

Como bien advierte PIZZORUSSO (29), las inmunidades parlamentarias (genérica expresión con la que alude a las que nosotros llamamos prerrogativas parlamentarias) se derivan de exigencias conectadas con la específica forma de gobierno vigente en un país, y, en consecuencia, se insertan en la teoría del Derecho constitucional; sin embargo, aquéllas deben examinarse, por lo que concierne a su

(27) STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3.º B). Doctrina ésta reiterada en la STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 5.º

(28) STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.º

(29) ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, segundo cuatrimestre 1984, pág. 27 y sigs.; en concreto, pág. 39.

estructura técnica, desde el punto de vista del Derecho penal (la inviolabilidad) y del Derecho procesal penal (la inmunidad), a cuyos sistemas pertenecen.

El propio PIZZORUSSO (30) ha enumerado las que él entiende como tres categorizaciones jurídico-penales del instituto: causa personal de exención de la pena, causa de justificación y causa de exención de la punibilidad, para llegar, en último término, a la conclusión de que resulta difícil tomar partido por alguna de las anteriores opiniones doctrinales, ya que en realidad el debate pone de manifiesto factores indudablemente contradictorios que son propios del instituto examinado, y que un análisis del mismo desde el punto de vista del Derecho constitucional contribuye a poner de relieve.

En España, mientras QUINTANO RIPOLLÉS considera la inviolabilidad como una causa absolutoria, lo que entraña mantener la antijuridicidad de la acción, excluyendo su punibilidad (31), RODRÍGUEZ DEVESA sostiene que la inviolabilidad es una causa de justificación, por cuanto es un derecho de los parlamentarios que les confiere su calidad de representantes del pueblo español (32). En esta misma dirección, GÓMEZ BENÍTEZ (33) juzga como saludable criterio la caracterización de la inviolabilidad como causa de justificación, amparada en el ejercicio de un derecho o cargo, frente al obsoleto y «privilegiado» de su consideración como causa personal de exclusión de la pena. En efecto, dentro del ámbito de cualquier causa excluyente del injusto hay que moverse siempre dentro de los límites establecidos.

Consecuentemente, puede afirmarse con GÓMEZ BENÍTEZ (34), en lo que nos parece la tesis más correcta, que la inviolabilidad parlamentaria supone un «plus» con respecto a la libertad de expresión que debe reconocerse a los ciudadanos; «plus» que viene referido a determinados delitos de expresión, que conculcan bienes jurídicos

(30) *Ibidem*, págs. 40-42.

(31) QUINTANO RIPOLLÉS: *Curso de Derecho Penal*, tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963, págs. 145-146.

(32) JOSÉ M.^a RODRÍGUEZ DEVESA: *Derecho Penal Español. Parte General*, 8.^a ed., Madrid, 1981, pág. 630.

(33) JOSÉ MANUEL GÓMEZ BENÍTEZ: «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 64, invierno 1986, pág. 25 y sigs.; en concreto, pág. 66.

(34) *Ibidem*, pág. 67.

protegidos de los que son depositarios determinadas instituciones. Pero dicho «plus» de libertad estará siempre sujeto a la «necesidad» de tales acciones para el cumplimiento de la función. Por ello resulta difícil comprender que las manifestaciones calumniosas, por ejemplo –tal y como ya pusimos de manifiesto en un momento precedente–, pudieran ser «necesarias» en el sentido antes asumido, para dicho ejercicio de la función parlamentaria.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene este último criterio, al considerar la inviolabilidad como una causa de justificación, eliminadora de la antijuridicidad de la acción, por ampararse en el ejercicio de un derecho o cargo (35).

Por lo demás, en cuanto garantía sustantiva que es la inviolabilidad, resultaría completamente desnaturalizada si se trasladara el requisito excepcional de la previa autorización parlamentaria al ámbito de la inviolabilidad; ésta, como ya ha quedado expuesto, es una garantía sustantiva, no procesal, que, en cuanto excluye la responsabilidad jurídica de los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función parlamentaria, no requiere la interposición de una autorización previa, que solamente, al carecer de expresa consagración constitucional, podría introducirse a través de una especie de vía analógica que no consiente la interpretación estricta que merecen todas las prerrogativas, las cuales no suministran fundamento constitucional para condicionar o impedir la prestación de la función jurisdiccional con autorizaciones previas para proceder en el orden civil contra parlamentarios (36).

En su Sentencia 9/1990, el Juez de la Constitución insistiría en la idea de la incompatibilidad del instrumento de la autorización parlamentaria, o suplicatorio, con la naturaleza y alcance de la inviolabilidad (37). Y en otro momento, el Alto Tribunal consideraría que, siendo cierto que los parlamentarios –al igual que otras personas que intervienen en las contiendas políticas o son profesionales de la información– están expuestos al riesgo de tener que soportar demandas civiles por parte de las personas que consideren que las opiniones manifestadas por aquéllos entrañan intromisiones ilegítimas en sus

(35) Así, Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1981.

(36) STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 4.º, in fine.

(37) STC 9/1990, de 18 de enero, FJ 3.º Idea desarrollada en el FJ 4.º

derechos al honor, a la intimidad o a la propia imagen, ello, sin embargo, no constituye justificación razonable y proporcionada para establecer, en el orden procesal civil, un requisito en protección de los diputados y senadores que, en manifiesta contradicción con lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución, pueda impedir el ejercicio del derecho a la tutela judicial, acudiendo al procedimiento de sustituir el privilegio de la inviolabilidad por una exorbitante prerrogativa que traslada, más allá de las previsiones constitucionales, la disponibilidad del proceso a un órgano no judicial y, con ello, la de la potestad jurisdiccional de controlar, sin injerencias extrañas, el uso que los parlamentarios hagan de su libertad de expresión y la aplicación al mismo de la garantía de la inviolabilidad (38).

3. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

A) *Concepto y delimitación*

La inmunidad ha sido definida por nuestro «intérprete supremo de la Constitución» (39) como 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. Al servicio de este objetivo se establece la autorización del órgano parlamentario para proceder contra sus miembros, que es un instrumento propio y característico de la inmunidad, cuyo campo de actuación se limita el proceso penal, una vez desaparecida de nuestro ordenamiento jurídico la prisión por deudas y la privación de libertad derivada de actos administrativos.

Como ya tuvimos oportunidad de señalar con carácter general para todas las prerrogativas parlamentarias, la inmunidad no es un privilegio personal, esto es, un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de Jueces y

(38) *Ibidem*, FJ 5.º

(39) STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3.º, B).

Tribunales. La inmunidad, al igual que la inviolabilidad, se justifica en atención al conjunto de funciones parlamentarias respecto a las que tiene, como finalidad primordial, su protección. De ahí precisamente que el ejercicio de la facultad concreta que de la inmunidad deriva se haga en forma de decisión que la totalidad de la Cámara respectiva adopta.

La inmunidad, en suma, puede ser considerada, como ha reconocido el Juez de la Constitución (40), como la expresión más característica de la inviolabilidad de las Cortes Generales que, de modo rotundo, proclama el artículo 66.3 de nuestra «Lex superior».

Es claro, a la vista de todo lo expuesto sobre la inmunidad, que este instituto no se orienta a la protección frente a la improcedencia o falta de fundamentación de las acciones penales dirigidas contra los diputados o senadores, pues no cabe mayor defensa frente a tales riesgos o defectos de tipo jurídico que la proporcionada por los Jueces y Tribunales a quienes el artículo 117.1 de la CE atribuye, de manera específica, la tarea de aplicar el ordenamiento para la administración de justicia. Por lo mismo, como ha señalado el Tribunal Constitucional (41), *la amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede ser 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 ellas 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, y lo que permite, por tanto, la institución de la inmunidad es que las propias Cámaras realicen algo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional como es una valoración sobre el significado político de tales acciones.

La hipótesis de una intencionalidad hostil a la institución parlamentaria en la actuación judicial, determinante en los orígenes del instituto (*fumus persecutionis*), debe ser hoy considerado, siempre a juicio del Alto Tribunal (42), un supuesto no descartable, bien que su capacidad de agotar el sentido del instituto supondría la restric-

(40) STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3.º

(41) STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6.º

(42) STC 206/1992, FJ 3.º

ción del mismo a unos límites que no parecen haber sido los queridos por el constituyente. Igualmente, es claro que la inmunidad no ha sido concebida para operar, *de facto*, una extensión de los límites de la prerrogativa, en parte vecina, de la inviolabilidad. Mucho menos ha sido preservada por el constituyente de 1978 para generar zonas inmunes al imperio de la Ley. Sólo ese sentido institucional de la inmunidad a que antes aludíamos, esto es, sólo la salvaguarda a través de esta garantía del interés superior de la representación nacional de no verse alterada ni perturbada, ni en su composición ni en su funcionamiento, por eventuales procesos penales que puedan incoarse frente a sus miembros, por actos producidos tanto antes como durante su mandato, es susceptible de preservar la legitimidad de esta prerrogativa.

Ahora bien, ese significado institucional no debe ser entendido en el sentido de que aquel interés superior de la representación nacional deba imponerse, en todo caso, a la prosecución de la acción de la justicia. Y así, si la inmunidad quedase a merced del puro juego del respectivo peso de las fracciones parlamentarias, la institución resultaría inequívocamente desnaturalizada (43).

Esta afirmación no debe entenderse en el sentido antitético de que siempre que se requiera un suplicatorio a una Cámara parlamentaria, ésta venga obligada a concederlo para permitir el acceso a la justicia (44). Es preciso, por el contrario, reconocer con el Alto Tribunal (45) que la inmunidad implica siempre una posibilidad de que sea denegado el derecho al proceso penal (46). Quizá la clave para encarar los distintos derechos y bienes constitucionales en juego sea el atender, al margen ya de la existencia de una amenaza frente a la institución parlamentaria de intencionalidad política, a la gravedad, trascendencia y circunstancias de los hechos imputados (47).

(43) *Ibidem*.

(44) El Alto Tribunal ha señalado en otro momento (Auto núm. 147/1982, de 22 de abril, FJ 5.º) que una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de estos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva.

(45) STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6.º

(46) STC 206/1992, FJ 3.º, *in fine*.

(47) LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER (en «El 'amplio margen de libertad' en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamenta-

Aunque es constante la práctica parlamentaria de conceder o denegar suplicatorios en base al criterio apriorista del tipo de delito, concordamos con FERNÁNDEZ-MIRANDA (48) en la inadecuación de la misma al fundamento de esa prerrogativa. Por otro lado, como bien se advierte (49), el criterio de la gravedad de la infracción imputada al parlamentario plantea serias dificultades, pues, ¿cómo encontrar un elemento, preciso jurídicamente, para distinguir la gravedad o levedad de una infracción? Es por ello por lo que, desde la seguridad jurídica, este criterio parece difícilmente defendible.

En definitiva, es indiscutible que las propias Cámaras, en uso de su libertad, están llamadas a asumir un protagonismo evidente en el logro de un perfil constitucionalmente adecuado de la institución, pero lo que nunca debe olvidarse es que también a ellas les alcanza el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

B) *Naturaleza jurídica*

Existe una posición doctrinal mayoritaria que entiende que la inmunidad es un instituto de Derecho procesal penal, una condición de procedibilidad.

De tal naturaleza deriva, como señala PIZZORUSSO (50), el que la inmunidad opera exclusivamente en el ámbito del proceso, de modo que la falta de concesión de la autorización no impide la reinterposición de la acción, una vez que el obstáculo haya desaparecido, por la conclusión del período de sesiones o de la legislatura, dimisión o ca-

les» -Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre el alcance de las «preguntas» parlamentarias-, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, mayo-agosto 1984, pág. 121 y sigs.; en concreto, pág. 134), comentando el ATC 147/1982, subraya que los privilegios funcionales traídos por la Constitución habilitan un amplio espacio de juego para el cometido parlamentario, lo que justifica en base a que resulta imprescindible en un Estado parlamentario, dotar de amplia virtualidad a las instituciones parlamentarias, pues estamos ante la definición de los sistemas y no ante excrecencias de los mismos, no ante consecuencias no queridas o adulterinas, de las que haya que avergonzarse o poco menos que ocultar.

(48) ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», *op. cit.*, pág. 235.

(49) PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: «La inviolabilidad e inmunidad...», *op. cit.*, págs. 137-138.

(50) ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Las inmunidades parlamentarias...», *op. cit.*, pág. 42.

ducidad del mandato, etc. El propio autor, en otro lugar (51), significa que no estamos ante una eximente y sí sólo ante una causa temporal de improcedibilidad de la acción penal, acción que queda diferida en su efectividad hasta el momento en que se conceda la autorización parlamentaria o, en su defecto, hasta el término de la legislatura, a no ser que se produzca la reelección.

En suma, la inmunidad no sería una causa de exclusión de la responsabilidad penal, como, básicamente, lo es la inviolabilidad, sino una causa de suspensión del proceso penal que lleva aparejada la suspensión de la prescripción del delito (52). Como en análoga dirección advierte RODRÍGUEZ DEVESA (53), cuando el diputado o senador pierde su condición de tal, cesa de operar el óbice procesal.

Esta naturaleza se sustenta en la propia función constitucional del instituto en cuestión: si, como hemos significado con anterioridad, la inmunidad ampara la función, no del parlamentario individual, sino del conjunto del Parlamento, si no estamos ante un privilegio personal, sino ante un instrumento de salvaguarda del conjunto de funciones parlamentarias, parece lógico concluir que, una vez el parlamentario deje de serlo, desaparecerá el obstáculo que impedía proceder contra él.

Ello no obstante, en nuestro ordenamiento jurídico existe un impedimento frente a tal conclusión. La Ley de 9 de febrero de 1912, por la que se regulan la jurisdicción y el modo de proceder contra senadores y diputados por razón de delito, dispone en su artículo 7.º, inciso primero, que: «si el Senado o el Congreso denegase la autorización para procesar, se comunicará el acuerdo al Tribunal requirente que dispondrá el *sobreseimiento libre* respecto al senador o al diputado». Y a tenor del artículo 637.3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el sobreseído queda exento de responsabilidad criminal. De modo que el sobreseimiento libre supone en la práctica el archivo

(51) ALESSANDRO PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*, I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 279.

(52) MANUEL CAVERO GÓMEZ: «La inmunidad de los diputados del Parlamento Europeo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, segundo cuatrimestre 1990, pág. 7 y sigs.; en concreto, pág. 27.

(53) JOSÉ M.ª RODRÍGUEZ DEVESA: *Derecho Penal Español*, Dykinson, Madrid, 1980, pág. 659 y sigs.

definitivo de la causa y la imposibilidad de reabrirla una vez expirado el mandato parlamentario.

Por lo mismo, el libre sobreseimiento supone trastocar la naturaleza jurídica de la inmunidad, que de esta forma deja de ser una causa de improcedibilidad, para transformarse en una causa de exclusión de la responsabilidad penal, transformación ésta de más que dudoso acomodo al significado del artículo 71.2 de la CE (54). Como bien significara CARRO MARTÍNEZ (55), la inmunidad concedida debiera interrumpir el plazo de prescripción del delito imputado, de manera que una vez cesada la función parlamentaria no quedara consagrada la impunidad. Y en análoga dirección, GÓMEZ BENÍTEZ (56) cree que la denegación del suplicatorio no produce efectos materiales de exención de responsabilidad, sino sólo de imposibilidad temporal de proceder penalmente contra el parlamentario mientras dure su función, es decir, su «status».

No obstante lo discutible de la fórmula legal de 1912, el Juez de la Constitución ha sido especialmente cauto al respecto, al limitarse a constatar que, por mor del artículo 7.º de la citada Ley de 1912, el sobreseimiento libre de actuaciones impide la posibilidad de un nuevo procesamiento, pues tal sobreseimiento implica los efectos de cosa juzgada material (57).

La disfuncionalidad de la fórmula legal acuñada en 1912 se pone aún más de manifiesto si se advierte que el artículo 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se limita a establecer la procedencia de declarar el sobreseimiento cuando se deniegue por una de las Cámaras la autorización para procesar, obviando toda referencia al sobreseimiento libre.

(54) Con el sobreseimiento libre —señala con evidente razón ABELLÁN— nuestra legislación extravasa los límites propios de la inmunidad, por cuanto supone una desnaturalización y un abuso de la misma y contradice el artículo 71.2 de la CE, que la extiende sólo al tiempo de mandato del parlamentario. Esta regulación no es aceptable en un Estado de Derecho, contrariando los artículos 14 y 24.1 de nuestra Norma suprema. MANUEL ANGEL ABELLAN: «El estatuto de los parlamentarios...», *op. cit.*, págs. 127-128.

(55) ANTONIO CARRO MARTÍNEZ: «La inmunidad parlamentaria», en *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 9, primavera 1981, pág. 87 y sigs.; en concreto, pág. 108.

(56) JOSÉ MANUEL GÓMEZ BENÍTEZ: «La inviolabilidad y la inmunidad...», *op. cit.*, pág. 75.

(57) STC 92/1985, de 24 de julio, FJ 5.º Doctrina ésta, en algún modo reiterada por la STC 125/1988, de 24 de junio, FJ 3.º

C) *Sujetos de esta prerrogativa parlamentaria*

Las instituciones de la inviolabilidad e inmunidad aparecen recogidas y referidas, en el artículo 71 de la Constitución, tan sólo a los diputados y senadores. Nuestra Norma suprema no acoge, como hace, por ejemplo, el artículo 122 de la Constitución italiana respecto a la inviolabilidad, la menor referencia a los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, cuestión que es objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía correspondientes.

Este silencio constitucional está en la base de la problemática interpretativa surgida en relación con la posibilidad de extender la inmunidad parlamentaria, más allá de las propias previsiones estatutarias, a los miembros de las referidas Asambleas legislativas.

El Tribunal Constitucional abordaría esta cuestión con ocasión del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco, recurso resuelto mediante la Sentencia 36/1981 (58).

El artículo 26.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco acoge el instituto de la inviolabilidad de los parlamentarios en términos similares a como se contempla el mismo a nivel del Estado; sin embargo, en lo que hace a la inmunidad, el Estatuto contiene una fórmula menos amplia que la del artículo 71.2 de la CE, en cuanto omite la referencia a la inmunidad en sentido genérico y no recoge la necesidad de suplicatorio o autorización de la Asamblea legislativa para inculpar y procesar a sus miembros, aunque se les reconozca el no poder ser detenidos salvo en caso de flagrante delito y un «fuero especial» consistente en atribuir la competencia al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, según los casos, para decidir sobre la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio» de los miembros del Parlamento Vasco.

Frente a las anteriores determinaciones estatutarias, la Ley 2/1981, de 12 de febrero, ya citada, incluía en su artículo 2.º las si-

(58) STC 36/1981, de 12 de noviembre.

guientes ampliaciones respecto del régimen establecido por el artículo 26.6 de la Norma estatutaria: a) se recoge expresamente la «inmunidad de los parlamentarios durante el período de su mandato»; b) se prevé la necesidad de «suplicatorio» otorgado por el Parlamento Vasco para inculpar y procesar a sus miembros, y c) se requiere la previa autorización del Parlamento «para continuar las actuaciones judiciales respecto de quienes, hallándose procesados o inculpados, accedan a la condición de parlamentarios».

Al guardar silencio la Constitución sobre las prerrogativas parlamentarias de los miembros de las Asambleas legislativas autonómicas, han sido los Estatutos de Autonomía, en cuanto «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 de la CE), el lugar adecuado para regular el «status» de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere.

Así las cosas, es patente que la Ley 2/1981 modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. En efecto, como advierte el Juez de la Constitución (59), mientras que el Estatuto reconoce a tales parlamentarios una inmunidad parcial o limitada («no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito»), la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa, de manera que la convierte en una inmunidad plena o completa.

Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución como en el propio Estatuto y, por ello mismo, dicha Ley es tildada de inconstitucional y antiestatutaria, calificación esta última que, en realidad, queda comprendida en la anterior. Es por lo expuesto por lo que el Juez de la Constitución declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad, entre otros preceptos de la citada Ley 2/1981, del artículo que procede a ampliar la inmunidad de los parlamentarios vascos en los términos ya referidos.

(59) STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4.º

Con ello, como el Tribunal ha reconocido en ulteriores pronunciamientos (60), se declaraba inaplicables a los miembros de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas los preceptos del artículo 71 de la Constitución, exclusivamente referidos a los de las Cortes Generales, doctrina reiterada con posterioridad (61), bien que con la precisión de que la inmunidad es una prerrogativa que, a diferencia de otras parlamentarias, es privativa y exclusiva de los miembros de las Cortes Generales de la nación española.

Esta jurisprudencia sería juzgada positivamente por PIZZORUSO (62), sobre la base de entender que la inmunidad no puede extenderse a sujetos distintos de aquellos a los que expresamente se confiere, si no es a través de un acto normativo capaz de derogar las normas que establecen la obligación de ejercitar la acción penal.

D) *Ámbito material de la inmunidad*

La inmunidad parlamentaria encuentra su ámbito de actuación en el proceso penal, resultando una garantía inadecuada para impedir el curso de una demanda civil por cuanto que este instituto excluye que su protección se extienda a procesos que no sean penales (63). Queda así perfectamente delimitado el ámbito material de la inmunidad parlamentaria, en lo que constituye, por lo demás, una reiterada doctrina constitucional, motivada, en buena medida, por el intento del legislador de ampliar dicho ámbito.

En efecto, la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, adicionó al artículo 2.º-2 de esta última norma legal la siguiente disposición: «(no se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido...) por imperativo del artículo 71 de la Constitu-

(60) Así, en el Auto núm. 86/1982, de 9 de febrero, FJ único.

(61) STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3.º, ab initio.

(62) ALESSANDRO PIZZORUSO: «Las inmunidades parlamentarias...», *op. cit.*, pág. 43.

(63) Ya JOSEPH BARTHELEMY y PAUL DUEZ (en su «Traité de Droit Constitutionnel», *op. cit.*, pág. 570) hicieron hincapié en la restricción del ámbito material de la inmunidad a los procesos penales, al subrayar que la inmunidad no salvaguarda al parlamentario más que contra las persecuciones represivas por crimen o por delito, por lo que esta garantía no obstaculiza las acciones civiles.

ción, cuando se trate de opiniones manifestadas por diputados o senadores en el ejercicio de sus funciones. Iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un diputado o senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado. La previa autorización será tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios».

Un recurso de amparo promovido frente a la denegación por el Senado de autorización para la prosecución de actuaciones por un Juzgado de Primera Instancia, iniciadas por demanda civil frente a un senador al amparo de la Ley 62/1978, posibilitaba la primera, y muy clara, toma de postura jurisprudencial al respecto.

El Juez de la Constitución manifestaba que conforme a lo dispuesto por el artículo 71 de la CE, la única prerrogativa parlamentaria que puede justificar la suspensión de las actuaciones judiciales, en tanto la Cámara se pronuncia concediendo o denegando la «previa autorización», es la de la inmunidad, pues únicamente es esta institución la que constitucionalmente permite la exigencia de dicho presupuesto procesal. Sin embargo —añadía el Tribunal (64)—, la inmunidad parlamentaria se manifiesta inapropiada para impedir el curso de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues el sentido propio de las palabras empleadas por el artículo 71 de la Constitución (65), los antecedentes históricos y legislativos de esa prerrogativa de los miembros de las Cámaras y la razón misma de la institución excluyen, con absoluta claridad, que su protección se extienda a procesos que no sean penales, es decir, que no entrañen la eventualidad de que sean utilizados con la intención de perturbar el funcionamiento de la Cámara o alterar su composición, mediante la posible privación de libertad del parlamentario.

Se sigue de ello que la «previa autorización» que requiere el artículo 71 de la Constitución para inculpar o procesar a diputados o

(64) STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 4.º Esta doctrina sería reiterada en el Auto núm. 1326/1988, de 19 de diciembre, FJ 2.º b).

(65) Como señalara ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (en «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, septiembre-diciembre 1984, pág. 9 y sigs.; en concreto, pág. 19), sólo una interpretación inconciliable con el rigor del lenguaje jurídico permitiría identificar el término «procesado» con el de «demandado» o trasladar el término inculcado al ámbito del Derecho civil.

senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada pueden afectar a su libertad personal y, en consecuencia, que la extensión al ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima (66).

En suma, la doctrina del Tribunal venía a reconocer la inexistencia de fundamento constitucional para condicionar o impedir la prestación de la función jurisdiccional con autorizaciones previas para proceder en el orden civil contra parlamentarios. En sintonía con ello, el Tribunal consideraba que los demandantes de amparo habían visto vulnerado su derecho a la tutela judicial, procediendo al unísono la Sala que conocía del amparo a elevar la cuestión al Pleno del Tribunal a fin de que pudiera pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del precepto anteriormente transcrito.

Un nuevo recurso de amparo motivado por una nueva denegación de suplicatorio para que un Juzgado de Primera Instancia continuara actuaciones judiciales sobre derecho al honor, frente a una diputada, daba pie a otro pronunciamiento del Alto Tribunal en términos muy similares a los anteriormente expuestos (67).

El Tribunal comenzaría precisando que en el caso en cuestión no se estaba propiamente ante el instituto previsto en el artículo 71.2 de la CE, esto es, ante la inmunidad con que la Constitución protege a los parlamentarios frente a inculpaciones y procesamientos, sino ante el peculiar expediente introducido por la Ley Orgánica 3/1985 y en cuya virtud se exige una «autorización» para la prosecución de las demandas civiles articuladas por la vía de la Ley Orgánica 1/1982. Tras reiterar la doctrina expuesta en la Sentencia 243/1988, el Juez de la Constitución consideraría (68) que no era tanto el contenido del acto parlamentario (denegatorio del suplicatorio) sino la exigencia misma de ese acto lo que había vulnerado el derecho a la tutela judicial del solicitante de amparo.

Finalmente, en su Sentencia 9/1990, el Pleno del Tribunal resolvía la cuestión de inconstitucionalidad elevada al mismo por la Sala Primera del propio órgano (69).

(66) STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 4.º

(67) STC 186/1989, de 13 de noviembre.

(68) *Ibidem*, FJ 2.º

(69) STC 9/1990, de 18 de enero.

Parte el Tribunal de la finalidad a que responde el requisito de procedibilidad introducido por la Ley Orgánica 3/1985, que no es otro que el de proteger, a través de la autorización parlamentaria previa, a los diputados y senadores de la constante amenaza de demandas civiles a que pueden verse sometidos a consecuencia de las opiniones que expresen en estrecha conexión con sus funciones parlamentarias que no se produzcan dentro de las sedes de las Cámaras «y a las que no alcanzaría el principio de la inviolabilidad».

Sería suficiente —advierte el Tribunal (70)— centrar la atención en la última frase para obtener, sin más razonamiento, la inconstitucionalidad de esa exigencia de autorización previa, pues en ella se pone de manifiesto que el legislador, de manera consciente, amplía, más allá de los límites establecidos en la Constitución, el privilegio excepcional de la inviolabilidad, puesto que reconoce expresamente que la finalidad del requisito procesal es la de extender la inviolabilidad a supuestos excluidos por la Constitución del ámbito de esta garantía y, además, lo hace aplicando a la misma el instrumento del suplicatorio, que nuestra Norma suprema sólo permite utilizar como garantía de la inmunidad y que es, por ello, incompatible con la naturaleza y alcance de la inviolabilidad, como ya tuvimos oportunidad de exponer cuando nos referimos a esta última prerrogativa.

El legislador parece ignorar algo tan elemental como que las prerrogativas no son privilegios al servicio de intereses privados, sino que tienen un fundamento institucional que trasciende los intereses particulares de sus beneficiarios para servir un interés superior del ordenamiento jurídico.

En definitiva, el legislador en sede orgánica introduce, a través de una norma extensiva del artículo 71 de la CE, una autorización previa que dicho precepto sólo consiente en los procesos penales, creándose así una institución híbrida, compuesta a partir de elementos conceptuales de la inviolabilidad a los que se añade un instrumento autorizatorio, propio y exclusivo de la inmunidad, que carece de encaje constitucional y conlleva una irrazonable y desproporcionada limitación del derecho a la tutela judicial en cuanto impide el ejercicio independiente de la jurisdicción y, por tanto, resulta desprovista de la debida justificación. Obviamente, como corolario de lo anterior, el

(70) *Ibidem*, FJ 3.º

Tribunal declara la inconstitucionalidad y, por consiguiente, la nulidad de la adición al artículo 2.º de la Ley Orgánica 1/1982, realizada por la Ley Orgánica 3/1985.

E) *La incidencia de esta prerrogativa sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y su necesario control en sede constitucional*

La inmunidad parlamentaria, como deja muy claro el artículo 71.2 de la CE, se concreta, ante todo, en la exención de cualquier posible detención, si no es «en caso de flagrante delito». A ello se añade la garantía de no inculpación ni procesamiento «sin la previa autorización de la Cámara respectiva». De este modo, como reconoce el Tribunal (71), nuestra Constitución ha venido a incorporar un instituto que, en la medida en que puede suponer una paralización, siquiera temporal, de la acción de la justicia y, en su caso, del derecho fundamental a la tutela de los Jueces, aparece «*prima facie*», 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» (Preámbulo de la Constitución de 1978). Así las cosas, es evidente que el instituto de la inmunidad exige ser comprendido en el marco global del sistema constitucional.

Es una obviedad, en todo caso de necesario recordatorio, que, desde una perspectiva material, los preceptos que integran la Constitución son todos ellos constitucionales y, como tales, gozan del contenido y de la eficacia normativa que de su respectiva dicción resulta. Por otro lado, es también una evidencia que «la Constitución no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, sino precisamente el orden jurídico fundamental de la comunidad política, regido y orientado a su vez por la proclamación de su artículo 1.º1, a partir de la cual debe resultar un sistema coherente en el que todos sus contenidos encuentren el espacio y la eficacia que el constituyente quiso otorgarles» (72).

El sistema constitucional, por lo demás, es ajeno a cualquier concepción jerarquizada, de forma más o menos latente, entre sus contenidos «dogmático» y «orgánico». Derechos fundamentales y estructu-

(71) STC 206/1992, FJ 3.º

(72) *Ibidem*.

ra democrática son, según el Tribunal, expresiones y soporte del mismo y único modelo de comunidad política que, desde sus orígenes, la Constitución representa.

La Constitución, sin mayores especificaciones, se limita a recoger la figura de la inmunidad de los diputados y senadores «durante el período de su mandato». Deja así a todos sus destinatarios, en su distinta responsabilidad, el empeño de concretar, y de actualizar, «un instituto característicamente vinculado –según el Alto Tribunal– a las condiciones históricas de afirmación y de consolidación del Estado de Derecho».

Reconoce el Tribunal que en esta tarea están particularmente implicadas las propias Cámaras, muy en especial a través de su tarea constante de formación de unos usos parlamentarios, consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho.

Aunque en la facultad que el artículo 71.2 de la CE atribuye a las Cámaras, de conceder o no la autorización para encausar por vía penal a sus miembros, aquéllas pueden disponer libremente, ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de esta facultad quede exento del principio de sometimiento a la Constitución que, con carácter general, impone el artículo 9.º1 de la misma a los poderes públicos.

En virtud del referido principio, cualquier acto jurídico del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. Por ello mismo, el Alto Tribunal entiende (73) que no puede 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.

En cuanto que la facultad que deriva del artículo 71.2 de la CE es ejercida por una Cámara mediante actos o acuerdos singulares sin fuerza de ley, y en cuanto que no cabe rechazar, por principio, la po-

(73) STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 3.º

sibilidad de que los mismos lleguen a vulnerar los derechos y libertades que, según el artículo 53.1 de la CE, vinculan a todos los poderes públicos, cual es, muy significativamente, el supuesto del derecho acogido por el artículo 24.1 de la Norma suprema, es patente la posibilidad de revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos de las Cámaras por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad, se resuelve acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros.

No en vano la disponibilidad del proceso penal se convierte en el objeto último sobre el que deciden los órganos parlamentarios, de los que no puede afirmarse, en consecuencia, que sean ajenos a la prestación de la tutela judicial. Bien al contrario, ésta dependerá, en último término, de una actuación parlamentaria (la que conceda o deniegue el suplicatorio), actuación que adquiere relieve jurisdiccional y es, por tanto, susceptible de examen desde la perspectiva del artículo 24.1 de la CE (74). Es obvio, por lo mismo, que habrá de ser el Tribunal Constitucional quien, cuando sea requerido para ello, por la vía y con los requisitos del amparo constitucional, lleve a cabo el control constitucional mediante el examen del caso concreto.

F) *El control constitucional del suplicatorio*

Acabamos de señalar que la posibilidad de conceder o denegar suplicatorios para procesar a diputados o senadores en que la institución de la inmunidad se concreta queda estrechamente vinculada a la función de impartir justicia; en tal medida, parece lógico que le sean aplicables, a la hora de su control en sede constitucional, los parámetros del artículo 24.1 de la Constitución.

Ello no significa que el acceso a la justicia deba prevalecer en todo caso, obligando a las Cámaras a conceder el suplicatorio. Una interpretación de este género, además de ignorar que la Constitución, como ya dijimos, es un todo que ha de ser interpretado de modo armónico, vaciaría de contenido el instituto de la inmunidad. Además, no hay derechos absolutos y, por lo que hace al mandato del artículo 24.1 de la CE, es doctrina reiterada del «intérprete supremo de

(74) STC 90/1985, FJ 4.º

la Constitución», que de dicho precepto no deriva un derecho incondicionado a las distintas acciones procesales.

Constituye de igual forma una consolidada doctrina constitucional que el artículo 24.1 debe aplicarse en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento. En esta doctrina, como el propio Juez de la Constitución reconoce (75), late un acentuado carácter finalista, implicando que las limitaciones del derecho a la jurisdicción hayan de aparecer justificadas por la «ratio» de las distintas instituciones procesales en que tales limitaciones se producen.

El traslado de esa doctrina a la técnica de los suplicatorios supone que la denegación de los mismos haya de considerarse correcta, desde la perspectiva del artículo 24.1 de la CE, únicamente en el caso de que dicha denegación 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, si la denegación del suplicatorio se utiliza para fines ajenos a la prerrogativa de la inmunidad, existirá un abuso de esta figura constitucional.

Ya hemos señalado que la amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede ser 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 ellas ha dado la voluntad popular. Por lo mismo, como de igual forma ya expusimos, ante esa eventualidad, el constituyente ha querido otorgar a las Cámaras la facultad de apreciar la existencia o no de esa intencionalidad política, algo que escapa a la labor de los órganos jurisdiccionales.

El criterio del carácter político del hecho, entendido de un modo laxo, conduciría en la práctica, como constata PIZZORUSSO (76), a constituir un área de irresponsabilidad adicional respecto a lo previsto para las opiniones expresadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha introducido en nuestro país una serie de matices al efecto.

(75) *Ibidem*, FJ 6.º

(76) ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Las inmunidades parlamentarias...», *op. cit.*, pág. 45.

Considera el Juez de la Constitución (77) que aunque el control que al propio Tribunal corresponde no puede llevarle a revisar o sustituir aquella valoración política verificada en sede parlamentaria, sí le posibilita, por el contrario, la *constatación acerca de si 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 que el ejercicio de esa facultad parlamentaria 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.

A partir de esta doctrina, en el «Caso Barral», resuelto por Sentencia 90/1985, el Tribunal atiende a varias circunstancias concretas:

- En primer término, al hecho de que el acuerdo del Pleno del Senado por el que se deniega la autorización para procesar al senador don Carlos Barral, aparece desprovisto de motivación alguna, inexistente de igual forma en las alegaciones formuladas ante el Tribunal por la representación de las Cortes Generales.
- En segundo lugar, a las propias circunstancias de la querrela: ocasionada por un escrito de carácter estrictamente literario del que era autor don Carlos Barral, que además sólo accedería a la Cámara Alta con posterioridad, no concurriendo ningún elemento que permitiera apreciar, en la interposición de la querrela, la existencia de móviles o intencionalidades políticas.

A la vista de todo ello, el Alto Tribunal entendería que la denegación del suplicatorio por el Senado aparecía del todo desvinculada respecto a la finalidad que pudiera justificar la restricción del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 (78), fallando en el sentido de otorgar el amparo solicitado, con la subsiguiente declaración de nulidad del acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización para procesar al senador don Carlos Barral.

La doctrina sentada por el Juez de la Constitución en 1985 no puede circunscribirse a la argumentación de que basta con que el Pleno

(77) STC 90/1985, FJ 6.º

(78) STC 90/1985, FJ 7.º, in fine.

de la Cámara proceda a motivar su acuerdo denegatorio de la concesión del suplicatorio (79), en base a la apreciación de una intencionalidad o significación política (perturbar el funcionamiento o composición de la Cámara) en la acción penal emprendida contra uno de sus miembros, para que ya el Tribunal, en uso de su *self-restraint*, haya de limitarse a convalidar la conformidad constitucional de aquella valoración verificada en sede parlamentaria, tesis ésta que parece sustentar en su Voto particular a la Sentencia 206/1992, el magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo (80), cuando, especialmente, afirma que lo que el Tribunal no puede hacer es revisar o sustituir esa valoración o juicio de oportunidad o intencionalidad de la Cámara por el suyo propio, suplantando a ésta en una función que la Constitución (art. 71.2) le ha encomendado expresamente.

Ciertamente, en la Sentencia 90/1985 (81), el Alto Tribunal admite que el control que en el caso que nos ocupa le corresponde no puede llevarle a revisar o sustituir la valoración llevada a cabo en sede parlamentaria, pero, de inmediato matiza que «sí (puede llevarle) 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». Lo contrario, a nuestro modo de ver, equivaldría a la renuncia de todo control constitucional por quien está obligado a realizarlo cuando sea instado a ello.

Ya nos hemos referido con anterioridad al principio del «mayor valor» de los derechos fundamentales. En tal principio encuentra su apoyatura la doctrina constitucional en atención a la cual, cualquier acto por el que se coarta el libre ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido se considera que es de tal gravedad que «necesita encontrar una especial causalización», por lo que el hecho o con-

(79) Desde una perspectiva antitética hay que señalar que en el supuesto de que la motivación del acuerdo adoptado en sede parlamentaria no se aportase, ello no desencadenaría, sin más, la calificación de la ilicitud constitucional de dicho acuerdo, pues, aunque el examen en sede constitucional del acuerdo parlamentario podría revestir, en este último supuesto, mayores dificultades, siempre cabría 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 (STC 90/1985, FJ 7.º).

(80) STC 206/1992, de 27 de noviembre. Voto particular del magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo.

(81) STC 90/1985, FJ 6.º, in fine.

junto de hechos que lo justifican deben explicitarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó. De este modo, como advierte el Tribunal (82), «la motivación no es sólo una elemental corte-sía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de los derechos».

El sacrificio del derecho no puede ser fruto de una decisión arbitraria, sino que ha de responder a una determinada finalidad que ha de asentarse en una justificación razonable. En el caso que nos ocupa, es claro que la razonabilidad de la finalidad nos viene dada por la función constitucional que desempeña el instituto de la inmunidad: salvaguardar el funcionamiento y composición de las Cámaras.

Finalmente, a la hora de valorar la legitimidad constitucional de la limitación de un derecho será imprescindible atender al principio de proporcionalidad, o lo que es igual, a la existencia de una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Ya en su primera jurisprudencia (83) el Juez de la Constitución razonaba que para determinar si las medidas limitadoras aplicadas eran necesarias para el fin perseguido, era preciso examinar si se habían ajustado al principio de proporcionalidad, o bien si éste había sido infringido.

Quiere esto decir que no basta sin más la afirmación de un interés público para justificar el sacrificio de un derecho, pues si así fuera la garantía constitucional perdería, relativizándose, toda eficacia. En perfecta sintonía con esta argumentación, el Tribunal ha rechazado (84) que cualquier fórmula de motivación de un acuerdo denegatorio de un suplicatorio tenga «per se» la virtualidad de despejar cualquier objeción a la constitucionalidad del acuerdo parlamentario. *«La fundamentación o motivación –añade el Tribunal–, en efecto, no es ni puede ser garantía por sí misma, si no es en cuanto expresión de la coherencia del acuerdo parlamentario con la ‘finalidad’ de la inmunidad, a la vista de las exigencias del caso concreto».*

A la vista de todo lo expuesto creemos se puede comprender sin gran esfuerzo que el Tribunal Constitucional puede y debe entrar a valorar si el juicio de oportunidad o de intencionalidad en que la

(82) STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 13.

(83) STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 3.º, D).

(84) STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 4.º

Cámara ha basado la denegación del suplicatorio se ha ajustado a los criterios inmediatamente antes referidos, esto es: se ha motivado en términos razonables; ha puesto de relieve la persecución de una finalidad constitucionalmente legítima, y se ha acomodado a las exigencias del principio de proporcionalidad.

A partir de las reflexiones precedentemente expuestas, puede comprenderse que pensemos que el Tribunal Constitucional no ha dado un giro copernicano en su jurisprudencia cuando, como ha acontecido en la Sentencia 206/1992, ha entrado a revisar la suficiencia o insuficiencia de las razones contenidas en un Acuerdo del Pleno del Senado denegatorio de la autorización para decretar el procesamiento del senador señor González Bedoya (85).

En el citado fallo, el Tribunal, profundizando en la línea jurisprudencial avanzada en la Sentencia 90/1985 (86), advierte que *la exigencia de un «juicio de oportunidad» tiene un sentido predominantemente material*; esto es, no se trata tanto de que el acuerdo adopte una «forma motivada», cuanto de que exista en, o quepa deducir del acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria (87).

Y a partir de las consideraciones precedentes, no ofrece dudas al Tribunal la procedencia de otorgar el amparo solicitado, a la vista de la insuficiencia para fundamentar una denegación, constitucionalmente legítima, de la autorización para procesar al senador señor González Bedoya (88).

(85) Para FIGUERUELO BURRIEZA (en «El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio...», *op. cit.*, pág. 64), con la Sentencia 206/1992 no se da ningún paso más para restringir esta garantía de la inmunidad parlamentaria en la doctrina del Tribunal. Esta queda donde ya estaba.

(86) Es una obviedad, a la vista de nuestra argumentación, que nos parecen desmedidas y de todo punto injustificables reflexiones como las que efectúa ELVIRO ARANDA ALVAREZ (en «Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios» -Un comentario a la STC 206/1992, de 27 de noviembre, Caso González Bedoya-, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 28, primer cuatrimestre 1993, pág. 101 y sigs.; en concreto, pág. 113), quien entiende que el Tribunal, con la interpretación que hace de la inmunidad, está invadiendo claramente el ámbito que la Constitución reserva al legislador, e incluso el ámbito del constituyente.

(87) STC 206/1992, FJ 4.º, in fine.

(88) Reproduciremos textualmente algunos de los párrafos de la fundamentación de la Ponencia correspondiente, asumida posteriormente por la Comisión de Suplicatorios

Entiende el Tribunal con excelente criterio, en línea con su propia doctrina precedente, que «resulta claro que el instituto de la inmunidad no tiene como finalidad garantizar la libertad de expresión, ni aun cuando ésta viene ejercida por un representante del pueblo español» (89). Por otro lado, el hecho de que el señor González Bedoya actuara «en su calidad de senador», nos sitúa, siempre según el Tribunal, en un instituto procesalmente previo, cual es el de la inviolabilidad parlamentaria que, atendiendo a la doctrina constitucional, es patente que no cubre el supuesto de hecho contemplado, pues, como ya tuvimos oportunidad de ver, en lo sustancial, la inviolabilidad sólo cubre la participación en actos parlamentarios.

Analizado el Acuerdo del Senado en su conjunto, cree el Juez de la Constitución que salta a la vista la omisión en el mismo de cualquier incidencia de la concesión o no del suplicatorio en la composición de la Cámara o sobre su normal funcionamiento. No hay nada en dicho Acuerdo que pueda considerarse relevante para el sentido constitucionalmente perseguido a través de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria. Por lo mismo, el Alto Tribunal estima que el susodicho Acuerdo del Pleno del Senado ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales al haber determinado, de forma contraria a Derecho, el sobreseimiento de las querellas formuladas por los recurrentes, declarando, en consecuencia, la nulidad de aquel Acuerdo del Senado.

La argumentación y decisión del Alto Tribunal nos parece intachable. Bien es verdad que en dos de los tres votos particulares formula-

y por el Pleno del Senado, a cuyo través la Alta Cámara ha tratado de apoyar su Acuerdo denegatorio:

«... la Ponencia entiende por mayoría 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 lugar también 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.»

(89) STC 206/1992, FJ 5.º

dos frente a la Sentencia no han escaseado los juicios de notable dureza frente a la misma. Y así, en uno de ellos (90), se advierte que en el fallo que nos ocupa se da un salto cualitativo de tal magnitud que contrasta llamativamente con la doctrina del Tribunal desarrollada a propósito de la motivación de las sentencias y resoluciones de los órganos judiciales y deja tan reducido el margen de apreciación política a las Cámaras que, salvo hipótesis patológicas extremas de conflicto entre poderes difícilmente concebibles en un sistema democrático, puede hacer prácticamente imposible la denegación de la previa autorización para inculpar o procesar a un diputado o senador, y con ello ilusoria la institución de la inmunidad parlamentaria. Y en otro de los votos (91), se considera que la revisión de la suficiencia o insuficiencia de las razones contenidas en el Acuerdo de la Cámara entraña un juicio de valor o una ponderación que, en principio y salvo que se trate de una mera apariencia, equivale realmente a ejercer la facultad de otorgar la inmunidad.

Ya nos hemos manifestado con anterioridad respecto a la ineludibilidad de que el Tribunal controle no sólo el aspecto formal de la existencia de motivación en el acuerdo parlamentario, sino que descienda al efectivo control material de la misma, esto es, que a la vista de la motivación dada, resuelva acerca de si el acuerdo se acomoda a la finalidad constitucional a que responde el instituto de la inmunidad, finalidad que, no lo olvidemos, ha sido precisada por el Alto Tribunal, quien es el intérprete supremo de la Constitución.

Que al revisar la motivación política del Acuerdo el Tribunal venga a sustentar un juicio político revestido de un lenguaje jurídico, o si se prefiere de un ropaje jurídico, es una consideración que no hace sino remitirnos a una cuestión polémica permanentemente presente respecto de los Tribunales Constitucionales: la tensión entre política y Derecho, que inquiere si los graves problemas políticos que se someten a la decisión de un Tribunal Constitucional pueden resolverse con los criterios y los métodos de una decisión judicial. En último término, la jurisdicción constitucional óptima no se asienta en una consideración del órgano titular de la misma como una instancia puramente técnica según los esquemas kelsenianos de la pureza metódi-

(90) STC 206/1992. Voto particular del magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo.

(91) STC 206/1992. Voto particular del magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral.

ca, apartándolo de la realidad vital del Estado que es dinamismo político; de ser así, el logro de *a living Constitution*, una Constitución viva, vigente, acorde con la realidad social sería mera utopía.

Por lo demás, los problemas que suscita la inmunidad, los aspectos contradictorios de la misma, hacen hartamente difícil, como admite PIZZORUSSO (92), reconducirla a esquemas coherentes y racionales, resultando a menudo todavía más desconcertante el examen de la praxis. Y es que no creemos vaya muy descaminada la amplia doctrina que en los últimos tiempos ha criticado con dureza la garantía de la inmunidad, calificándola de una institución anacrónica, obsoleta y contraria a los principios fundamentales del moderno Derecho constitucional (93).

Por todo ello, en el marco de un Estado que asegura el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular, una institución como la de la inmunidad está llamada a ser poco operativa. Quizá, como dice FERNÁNDEZ-VIAGAS (94), las Cámaras, al decidir sobre la concesión o no de un suplicatorio, sólo deberían tener en cuenta las repercusiones que la acción pudiera comportar sobre su composición política. Esto es, 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. Y cuanto propicie una interpretación expansiva y al margen de su finalidad constitucional, determinada por el «intérprete supremo de la Constitución», con el subsiguiente impacto sobre la vigencia de derechos fundamentales de terceros, es evidente, a nuestro parecer, que debe ser rechazado y, en el oportuno control en sede constitucional, declarado nulo por ilicitud constitucional. Se nos podrá decir que el margen de vigencia de este instituto de naturaleza procesal está llamado a ser mínimo si así se concibe, pero ello no es razón suficiente como para desechar esta concepción restrictiva, que, por lo demás, no conduce a vaciar radicalmente de contenido a esta institución constitucional.

(92) ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Las inmunidades parlamentarias...», *op. cit.*, pág. 46.

(93) Es el caso, entre otros, de COSTANTINO MORTATI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, 9.^a ed., CEDAM, Padova, 1975, págs. 494-495, y de TEMISTOCLE MARTINES: *Diritto Costituzionale*, 3.^a ed., Giuffrè, Milano, 1984, pág. 303.

(94) Cfr. PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: «La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores...», *op. cit.*, pág. 142 y sigs.

4. EL PRIVILEGIO DE FUERO

El artículo 71.3 de nuestra «Lex superior» establece el que se conoce como privilegio de fuero o fuero privilegiado, que, aun cuando con mucha menor trascendencia que la inviolabilidad y la inmunidad, se ubica junto a ellas entre las prerrogativas parlamentarias.

El privilegio consiste, como resulta obvio, en la residencia en el Tribunal Supremo de la competencia para juzgar las causas abiertas contra los parlamentarios. En el pasado, esta garantía, en algunos países, se conformó como el derecho de ciertos parlamentarios a ser juzgados por la propia Asamblea a la que pertenecían. Así, en Inglaterra, hasta su abolición por la *Criminal Justice Act* de 1948, los Loes gozaron del privilegio de ser juzgados por sus propios pares.

Como bien señala PIZZORUSSO (95), allí donde una atribución de competencia de este género se realiza mediante una ley previa a los hechos sobre los que se ha de juzgar, no puede encontrarse violación alguna del principio del juez natural, que requiere la predeterminación del juez, pero que no excluye en absoluto que las normas sobre la jurisdicción y sobre la competencia puedan prever excepciones a las reglas generales que ellas mismas adoptan.

En nuestro país, el hecho de que el pronunciamiento judicial sea en una sola instancia daría pie a un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, asentado en la consideración de que el carácter firme y definitivo de la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo vulneraba el artículo 24 de la CE que, interpretado de conformidad con el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por España, debe reconocer la garantía al doble grado de jurisdicción en materia penal.

El Alto Tribunal rechazaría el amparo solicitado al entender, siguiendo una muy reiterada doctrina, que el artículo 14 del citado Pacto Internacional, aunque es Derecho interno, no es bastante para crear «per se» recursos inexistentes en nuestro ordenamiento (96).

(95) ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Las inmunidades parlamentarias...», *op. cit.*, pág. 47.

(96) STC 42/1982, de 5 de julio, FJ 3.º

En otro momento (97), el Juez de la Constitución ha señalado que el hecho de que determinadas personas gocen, *ex Constitutione*, y en atención a su cargo, de una especial protección, 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 implicados es el superior en la vía jurisdiccional ordinaria».

(97) STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 3.º, in fine. Esta doctrina será reiterada en la STC 30/1986, de 20 de febrero, FJ 2.º