

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: INVOLABILIDAD,
INMUNIDAD Y SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES
*PARLIAMENTARY PREROGATIVES: INVOLABILITY, IMMUNITY,
AND THEIR CONSTITUTIONAL LIMITS*

Esperanza Gómez Corona

*Profesora Titular de Derecho constitucional
Universidad de Sevilla*

RESUMEN

Siguiendo con nuestra tradición histórica, la Constitución reconoce a los miembros de las Cortes Generales las prerrogativas parlamentarias, destinadas a preservar la posición y funciones del poder legislativo. En las páginas que siguen nos centraremos en el análisis de la inviolabilidad y la inmunidad, tratando de desentrañar su significado actual. El fuero jurisdiccional será abordado en otro trabajo de este mismo número.

PALABRAS CLAVE

Prerrogativas parlamentarias, inmunidad, inviolabilidad, aforamiento, derecho a la tutela judicial efectiva, derecho de participación política.

ABSTRACT

In line with our historical tradition, the Spanish Constitution recognizes parliamentary prerogatives to members of the «Cortes Generales» (Parliament) to preserve the position and functions of the Legislative Power. In the following pages, we will focus on the study of inviolability and immunity, trying to unravel their current meaning. The particularities of jurisdictional venue will be dealt with in another paper in this issue.

KEYWORDS

Parliamentary prerogatives, immunity, inviolability, privileged jurisdiction, due process of law, right to political participation.

DOL: <https://doi.org/10.36151/td.2021.021>

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: INVIOLABILIDAD, INMUNIDAD Y SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES

Esperanza Gómez Corona

Profesora Titular de Derecho constitucional
Universidad de Sevilla

Sumario: 1. Cuestiones preliminares. 2. La inviolabilidad como una prerrogativa absoluta. 3. La inmunidad y su necesario desarrollo normativo. 4. El aforamiento. Notas. Bibliografía.

1. CUESTIONES PRELIMINARES

El artículo 71 CE consagra las prerrogativas parlamentarias de los miembros de las Cortes Generales, y distingue la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero jurisdiccional especial continuando con una práctica que se remonta a los inicios de nuestra historia constitucional¹.

La necesidad de reconocer las prerrogativas era sentida por los constituyentes de manera generalizada, hasta el punto de que existía incluso una sensación colectiva de que las circunstancias coyunturales exigían la admisión de las prerrogativas parlamentarias². De hecho, las escasas enmiendas al artículo tenían una clara intención estilística³.

El reconocimiento constitucional de las prerrogativas es común entre los países de nuestra tradición jurídica: por citar solo algunos ejemplos, la inviolabilidad y la inmunidad se reconocen en términos similares a la CE en las constituciones de Alemania, Bélgica y Portugal⁴.

Nuestro texto constitucional es generoso en cuanto a la amplitud de las prerrogativas. La inviolabilidad aparece configurada en el texto constitucional en términos absolutos, sin

limitaciones materiales, como ocurre en Alemania. Por su parte, la inmunidad aparece consagrada de modo bastante amplio, sin incorporar las limitaciones temporales o de ámbito material que figuran en otros textos constitucionales. En Francia, por ejemplo, la inmunidad solo protege al parlamentario durante el período de sesiones, por lo que, al finalizar el mismo y cuando no hay Parlamento que proteger, los representantes vuelven a estar sujetos al Derecho común únicamente se impone a las autoridades la formalidad de mantener al Parlamento informado de los procesos y detenciones para que las asambleas puedan, en su caso, suspender los procesos o levantar los arrestos al reanudarse las sesiones, con lo que queda garantizado el control sobre su asistencia al Parlamento⁵. En España se ha discutido la conveniencia de adoptar esta solución en nuestro sistema constitucional⁶.

Al margen de la polémica, avivada en los últimos años, las prerrogativas aparecen reconocidas en la carta magna y, en consecuencia, deben ser aplicadas. Es cierto que la situación actual es muy diversa a la de su aparición y que la existencia de un poder judicial independiente y un poder ejecutivo de extracción parlamentaria hacen más difícil imaginar supuestos en los que realmente se ponga en peligro la independencia parlamentaria o su buen funcionamiento. Sin embargo, el reconocimiento constitucional de garantías que redundan en el buen funcionamiento del órgano de representación directa de la ciudadanía mantiene todo su sentido.

En cuanto a su configuración, la falta de regulación al respecto ha provocado que el Tribunal Constitucional haya tenido que determinar sus principales rasgos a partir de la escueta regulación constitucional y que, en el caso de las comunidades autónomas, lo hayan hecho los estatutos de autonomía, una configuración completada con las previsiones contenidas en los reglamentos parlamentarios.

Conviene destacar que el hecho de que sean garantías orientadas a asegurar el buen funcionamiento de las Cortes Generales —y las asambleas autonómicas— justifica su carácter indisponible: «Como garantías jurídicamente vinculadas a la satisfacción de un interés institucional y permanente del ordenamiento, las prerrogativas parlamentarias son *ius cogens* y, por tanto, indisponibles para sus titulares y solo susceptibles de una interpretación estricta y vinculada a los supuestos expresamente contemplados en la Constitución»⁷. Son, además, imprescriptibles e irrenunciables⁸.

El Tribunal Constitucional entiende que las prerrogativas son indisponibles para sus titulares debido a que se establecen no en interés de la persona del parlamentario, sino del órgano al que pertenecen. Dado que no están destinadas a su protección individual, sino funcional, el parlamentario no puede renunciar a la prerrogativa. Considerando la importante misión que cumplen las Cámaras parlamentarias, las prerrogativas integran, además, el *status* del parlamentario y forman parte del elenco de derechos y facultades que quedan protegidos bajo el manto del derecho de participación reconocido en el artículo 23.2 CE⁹.

En cuanto a la extensión de las prerrogativas en los casos de suspensión previstos en nuestro sistema parlamentario, conviene distinguir los supuestos en los que no se ha llegado a adquirir la condición plena de representante y aquellos en los que se incurre en la suspensión por alguna de las causas previstas en los distintos ordenamientos parlamentarios¹⁰.

En el primer caso se trataría de determinar, en primer lugar, el momento a partir del cual las prerrogativas resultan aplicables —es decir, precisar si basta adquirir la condición de representante electo o si, por el contrario, es necesario perfeccionar la condición de diputado—, y, en segundo lugar, si la suspensión provocada por la no adquisición de la condición plena, prevista de manera mayoritaria entre nosotros, conllevaría, además, la suspensión de las prerrogativas.

El Reglamento del Congreso de los Diputados dispone: «Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el diputado adquiriera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Cabe, pues, extraer dos conclusiones de este precepto. La primera, que las prerrogativas se disfrutan desde la misma adquisición de la condición de diputado electo, y la segunda, que en caso de suspensión por la no adquisición plena de la condición de parlamentario una vez transcurridas tres sesiones, la suspensión de derechos supone también la de las prerrogativas.

A mi juicio, la vigencia de las prerrogativas desde que el representante resulta electo es la solución correcta, criterio avalado, además, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹¹. Solo esta interpretación permite que las prerrogativas cumplan las importantes funciones están llamadas a preservar. Esta es la opción de algunos reglamentos autonómicos, como son los de Madrid¹², Murcia¹³, Canarias¹⁴, Cantabria¹⁵, Galicia¹⁶, Baleares¹⁷, Castilla León¹⁸, La Rioja¹⁹, Asturias²⁰ y Andalucía²¹, que siguen la estela del Reglamento del Congreso. Por su parte, el Reglamento del Senado no precisa nada al respecto.

Distinta es la cuestión en los casos en los que el ordenamiento parlamentario establece la suspensión como consecuencia de la no adquisición de la condición plena de representante pasadas tres sesiones plenarias. En los reglamentos parlamentarios autonómicos encontramos regulaciones diversas, como las que establecen de manera explícita que la suspensión afecta a las prerrogativas —Madrid, Murcia, Extremadura, Aragón, Canarias, Baleares, Andalucía, Castilla León y Asturias—, las que no las incluyen entre sus efectos —Castilla-La Mancha, Valencia, Cantabria, Galicia y Cataluña— y las que no especifican nada en cuanto a los efectos de la suspensión —Navarra, País Vasco y La Rioja—.

El Reglamento del Congreso establece que el diputado «[...] no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca» (art. 20.2). De esta manera, las prerrogativas que se disfrutan desde que el diputado resulta electo, se pierden si pasadas tres sesiones plenarias no se ha perfeccionado tal condición y solo se recuperan cuando esto último suceda.

El Reglamento del Senado, en cambio, únicamente dispone: «Hasta tanto no hayan perfeccionado su condición, los Senadores electos y los designados por las Comunidades Autónomas no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara» (art. 12.2), y no hace referencia alguna a los efectos sobre las prerrogativas.

A mi juicio, las regulaciones parlamentarias que extienden los efectos de la suspensión por no perfeccionamiento de la condición de representante a las prerrogativas son tributarias de una interpretación que no respeta su sentido y finalidad. Si la no adquisición plena de la condición de diputado pudiera suponer que no se disfruta de las prerrogativas parlamentarias, podría alterarse fácilmente la composición de la Cámara. Recordemos que en nuestro ordenamiento no está prevista la sustitución temporal de los representantes, por lo que la suspensión altera de manera automática la composición de la Cámara. La suspensión en el ejercicio de los derechos y facultades inherentes al cargo hasta tanto se subsane esa situación nos parece del todo pertinente y, lo que es más importante, constitucional. Sin embargo, la extensión a las prerrogativas no encuentra fundamento, contraviniendo el espíritu constitucional que ha querido preservar al órgano parlamentario de las injerencias de cualquier agente externo que pudiera alterar el normal funcionamiento del mismo.

Por lo que respecta a la suspensión judicial, únicamente cuatro ordenamientos parlamentarios autonómicos establecen de manera expresa que la suspensión que trae causa de una sentencia judicial o de la imposibilidad que esta supone para ejercer la labor parlamentaria se extiende no solo a los derechos y deberes, sino también a las prerrogativas. Son Aragón²², Baleares²³, Cantabria²⁴ y La Rioja²⁵. Esta extensión nos suscita dudas respecto a los miembros de las Cortes Generales, dudas que se hacen extensivas a los parlamentos autonómicos aun cuando el alcance de las prerrogativas sea más limitado²⁶.

En el caso de las Cortes Generales, el Reglamento del Congreso establece de manera expresa la suspensión de las prerrogativas en el caso de suspensión motivada por una sentencia judicial tanto porque la resolución lo prevea de manera expresa como porque su cumplimiento impida el ejercicio de la labor parlamentaria²⁷. El Reglamento del Senado guarda silencio a este respecto.

2. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA COMO PRERROGATIVA ABSOLUTA

La inviolabilidad es una prerrogativa clásica del parlamentarismo liberal que exige a los miembros de las Cortes Generales de cualquier tipo de responsabilidad jurídica declarada por los tribunales por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Esta exención de responsabilidad —que, como veremos, es muy amplia— abarca no solo la responsabilidad penal, sino también la civil y no termina con el fin del mandato. Así se expresan los Reglamentos del Congreso y del Senado, contribuyendo a interpretar el ámbito material y temporal de la inmunidad. El artículo 10 del Reglamento del Congreso establece: «Los diputados gozarán de inviolabilidad, aun después de haber cesado en su mandato, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones». Algo más preciso se muestra el Reglamento del Senado, cuyo artículo 21 dispone: «Los senadores gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo». A pesar

de la diferente redacción, que no se apreciaba en los Reglamentos provisionales de 1977 —idénticos en este punto—, la inviolabilidad tiene el mismo alcance temporal y material para los miembros de ambas Cámaras²⁸.

Por su parte, todos los parlamentos autonómicos sin excepción reconocen esta prerrogativa a sus miembros, esencial para el correcto desempeño de sus funciones constitucionales.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la inviolabilidad «[...] determina la carencia absoluta de jurisdicción del órgano ante quien aquel proceso se plantea [...] se materializa así [...] en la exclusión de la jurisdicción respecto a ella»²⁹. También ha observado que tal prerrogativa «[...] impide la apertura de cualquier proceso o procedimiento que tenga por objeto exigir responsabilidades [...]»³⁰.

En cuanto al significado de la expresión «ejercicio de sus funciones», el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de preguntarse si la prerrogativa se circunscribe a la actividad oficial desarrollada por el parlamentario en el ejercicio de sus funciones o si, por el contrario, abarca también actividades realizadas como representante político al margen de la actividad oficial parlamentaria: «El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición de parlamentario está claramente expuesto por el propio art. 71. 1 de la Constitución. A no ser que la expresión “funciones” que recoge esta 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 a través de esta garantía individual. El diputado o senador ejercitaría, pues, sus funciones solo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Que esto es así lo confirman los Reglamentos de las Cámaras, y específicamente el Reglamento del Senado (el del Congreso —art. 10— se limita a reiterar, por lo que aquí importa, la fórmula constitucional). Así, el art. 21 del Reglamento del Senado señala ya que la inviolabilidad garantizará solo las opiniones manifestadas en actos parlamentarios» y los «votos emitidos en el ejercicio de su cargo»³¹.

Asimismo, el TC afirma que «[...] el interés, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias (en este sentido, Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 27 de marzo de 1975, núm. 81), 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. Así, las funciones relevantes para el art. 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal. Con carácter general, esta debe ser la interpretación del ámbito funcional en que se proyecta la garantía de la inviolabilidad. Un entendimiento estricto que, por lo demás, no impide las necesarias matizaciones, reconociendo (como se ha hecho alguna vez en la experiencia parlamentaria extranjera) 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»³².

El TC aboga con rotundidad por un entendimiento estricto de la prerrogativa, conectándola con las funciones propias de las Cortes Generales, ya que su finalidad radica en la salvaguarda del proceso de libre formación de voluntad del órgano. Solo por esa razón se dota a los parlamentarios de un ámbito cualificado de libertad en la crítica. Por tanto, el parlamentario goza de la protección que la inviolabilidad le reporta cuando participa en actos parlamentarios en el seno de cualesquiera articulaciones orgánicas de las Cortes Generales.

El Tribunal sustenta su posición en tres argumentos:

i) La Constitución anuda la prerrogativa al ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que su artículo 71.1 establece: «Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones». De este modo, la prerrogativa protege únicamente cuando los parlamentarios realizan actos parlamentarios propios de las funciones que las Cortes tienen encomendadas

ii) Una interpretación sistemática también conduce a este entendimiento estricto, ya que es evidente que preceptos como el art. 67.3 CE («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») ponen de manifiesto la intención del constituyente de vincular las prerrogativas al funcionamiento regular de las Cámaras.

iii) Desde un punto de vista finalista, es evidente que las prerrogativas solo tienen sentido en la medida en que sirvan a su objetivo, que no es otro que la libre formación de la voluntad de la Cámara. En otros contextos, cuando las manifestaciones vertidas por el parlamentario no se orientan a la formación de esa voluntad, no tiene sentido que esta sustracción del régimen común se aplique, pues si así fuera se convertiría en privilegios que pueden suponer vulneración de derechos fundamentales sin que exista ningún fin constitucionalmente legítimo que así lo justifique.

No hay unanimidad en la doctrina respecto a la interpretación estricta de la prerrogativa. Hay que pensar que los parlamentarios realizan un gran número de actividades políticas íntimamente relacionadas con el cargo que ostentan que, sin embargo, no pueden considerarse encuadradas en el ámbito material de la inviolabilidad: mítines, ruedas de prensa, reuniones con su grupo parlamentario, etc. En los últimos tiempos, además, las redes sociales han amplificado enormemente los medios a través de los cuales los parlamentarios expresan su opinión sobre los más variados asuntos.

Sin embargo y dado que esta prerrogativa entraña una excepción que elimina la responsabilidad del parlamentario o parlamentaria —una sustracción al régimen común—, conviene ser estrictos en su interpretación. La inviolabilidad solo tiene sentido si atendemos a su finalidad: la libre formación de la voluntad de la Cámara. Si bien todo lo que se haga al margen de este objetivo puede influir de manera indirecta en la formación de esa voluntad, estará sometido a las reglas generales de responsabilidad civil y penal, teniendo en cuenta, no obstante que los márgenes de la libertad de expresión política son necesariamente más amplios cuando se trate de argumentar sobre cuestiones relevantes para la formación de la opinión pública. La prerrogativa no protege todas las actividades realizadas por un parla-

mentario, sino solo aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal. Así, la inviolabilidad no protege la función política del representante respecto a la sociedad, sino su función jurídica con respecto al Estado³³.

En cuanto al ámbito objetivo protegido por la prerrogativa, la inviolabilidad afecta tanto a las opiniones como a los votos. No tendría sentido otra interpretación. Al respecto, el Reglamento del Senado menciona expresamente este extremo, como hemos visto *supra*. El Reglamento del Congreso, por su parte, se limita a reproducir el artículo 71.1 de la Constitución. Evidentemente, estos matices en la literalidad de los preceptos no comportan ninguna diferencia de trato entre diputados y senadores, por lo que puede concluirse que la inviolabilidad alcanza la misma extensión para unos y otros. Incluso cabe afirmar que esta prerrogativa alcanza el mismo ámbito material para los parlamentarios autonómicos, ya que el fin es el mismo en uno y otro caso: la libre formación de la voluntad de la Cámara. Y para ello no solo es necesario que el parlamentario goce de libertad para expresar sus opiniones sin miedo a las consecuencias que puedan provocar, sino que es igualmente importante la libertad para ejercer el voto en el sentido que el parlamentario crea oportuno. Así lo entiende el Tribunal Constitucional, que alude a ambos extremos³⁴.

Tampoco tendría sentido dejar fuera del margen de protección de la inviolabilidad aquellas manifestaciones que se aportan por escrito en el transcurso, por ejemplo, de una comisión de investigación, que incluyen las conclusiones de los diferentes grupos parlamentarios. No hacerlo sería desconocer que las opiniones vertidas no se hacen solo de manera oral en tribuna o en el seno de una comisión, sino que en numerosas ocasiones se hacen por escrito. De esta forma, el ámbito de la prerrogativa se identifica con todas aquellas manifestaciones que se hagan en el curso de un trámite parlamentario, ya se trate de expresiones vertidas en el uso de la palabra como con aquellas que se realizan por escrito³⁵. En definitiva, todas aquellas actuaciones encaminadas a la formación de la voluntad de la Cámara en su conjunto o de los distintos actores parlamentarios: grupos parlamentarios o los distintos órganos que las conforman.

Aunque la Constitución guarda silencio respecto a la inviolabilidad de los parlamentarios autonómicos, todos los estatutos de autonomía sin excepción la reconocen a los miembros de sus respectivas asambleas. No podría ser de otro modo teniendo en cuenta la importante función de la misma, esencial para la libre formación de voluntad de la asamblea parlamentaria en cuestión.

3. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y SU NECESARIO DESARROLLO NORMATIVO

Sin duda, la inmunidad constituye la más polémica de las tres prerrogativas. Su contenido objetivo abarca dos vertientes que tratan de proteger la correcta formación de voluntad de la Cámara asegurando la libre asistencia de sus miembros. Por eso, el artículo 71.2 CE dispone: «Durante el período de su mandato, los diputados y senadores gozarán, asi-

mismo, de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva».

De esta manera, por un lado, la Constitución protege al parlamentario frente a detenciones que impidan la asistencia normal a las Cámaras y veta la detención de sus miembros con una única excepción, el delito flagrante, y, por otro, constituye una salvaguarda frente a los procesamientos que pudieran acabar provocando el mismo efecto: la imposibilidad de acudir a las sesiones parlamentarias con normalidad, ya sea por una situación de prisión provisional u otra. Pero en este último caso, con límites.

Más allá de lo previsto en los Reglamentos del Congreso y del Senado y de alguna mención en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la falta de regulación de esta prerrogativa ha provocado numerosos interrogantes que han sido resueltos por el Tribunal Constitucional en el curso de estos años. El motivo fundamental guarda relación con la incidencia directa que la inmunidad puede tener sobre el derecho a la tutela judicial efectiva de terceros —cuando la Cámara deniega el suplicatorio para procesar a alguno de sus miembros— o, en menor medida, sobre el derecho al ejercicio del cargo representativo del parlamentario. De hecho, en los últimos años, el procesamiento y juicio de varios políticos catalanes en el marco del *procés* ha vuelto a suscitar el interés por una prerrogativa cuyo uso parecía bastante pacífico entre nosotros, planteándose nuevas cuestiones y dudas relativas, por ejemplo, a su vigencia durante la suspensión del mandato o el momento exacto en que empieza a ser efectiva —con la elección o con el perfeccionamiento de la condición de parlamentario—. Asimismo, las dudas suscitadas en relación con la aplicación de la prerrogativa al parlamentario que accede al cargo una vez procesado, o incluso cuando se ha abierto la fase de juicio oral, han sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional³⁶. En este último supuesto, el TC ha resuelto que «[...] en su tenor, el art. 71.2 CE no requiere la previa autorización de la Cámara respecto de quien, encontrándose ya procesado o inculcado, adquiera sobrevenidamente la condición de diputado o senador en la fase del juicio oral»³⁷.

La incidencia directa de la inmunidad sobre el derecho a la tutela judicial efectiva exige una interpretación estricta de la misma. Así queda reflejado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha declarado expresamente: «La posibilidad de conceder o denegar suplicatorios para procesar a diputados o senadores en que dicha institución de la inmunidad se concreta queda, así, vinculada a la función de impartir justicia y, en tal medida, le son aplicables los parámetros del art. 24.1 de la CE»³⁸.

En este sentido, y como ha destacado el TC, «[...] la amenaza frente a la que protege la inmunidad solo puede serlo de tipo político y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. La posibilidad de que las Cámaras aprecien y eviten esa intencionalidad es lo que la Constitución ha querido al otorgarles la facultad de impedir que las acciones penales contra sus miembros prosigan, 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»³⁹.

En este sentido, la finalidad de la inmunidad es bastante precisa: impedir que se utilice la persecución penal con fines políticos para alterar así el funcionamiento normal de las Cámaras o impedir la asistencia de uno de sus miembros⁴⁰. Dado que apreciar esa intencionalidad no es tarea fácil, la Constitución ha querido que sean las propias Cámaras las que asuman esa tarea.

Y es esa apreciación la que puede ser sometida a juicio del Tribunal Constitucional para la salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva que puede verse afectado. Aquí la jurisprudencia constitucional ha experimentado una evolución interesante, pasando de la mera exigencia de motivación expresa⁴¹ al control exhaustivo de la motivación. En un primer momento, la exigencia de motivación supuso una novedad, dada la falta de exigencia legal al respecto⁴². Sin embargo, resulta comprensible si tenemos en cuenta la afectación a un derecho fundamental, el derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta exigencia de motivación, que no aparece en la Constitución, parece casar mal con el carácter secreto de las deliberaciones previsto en los Reglamentos de las Cámaras⁴³, así como con el carácter también secreto de los votos. Sin embargo, y teniendo en cuenta la afectación al derecho a la tutela judicial efectiva de terceros, parece como mínimo necesaria una motivación que justifique la decisión⁴⁴. Esa motivación es la que permite al TC analizar la constitucionalidad de la misma, es decir, comprobar el cumplimiento de la finalidad que prevé el texto constitucional respecto a la misma⁴⁵.

En esta cuestión, el TC tiene que hacer un ejercicio de malabarismo para controlar la posible violación del derecho a la tutela judicial efectiva sin invadir el margen de actuación que la Constitución ha otorgado a las Cámaras. Margen de actuación que, atendiendo a la necesaria interpretación sistemática de la Constitución, no puede desconocer el artículo 24 CE por no ajustarse a la finalidad de la prerrogativa⁴⁶.

Una vez afirmada la exigencia de motivación expresa para denegar el suplicatorio, parece obvio que el TC no iba a tardar en considerarse legitimado para analizar esa motivación con más detalle, que es lo que sucedió en un pronunciamiento, la STC 206/1992, de 27 de noviembre, que en su día suscitó gran polémica⁴⁷.

En esta ocasión, tras destacar la necesidad de conciliar todos los intereses en juego⁴⁸, el TC señala que la inmunidad es una prerrogativa institucional y destaca su «[...] carácter protector de la Cámara, frente a actuaciones que pudieran alterar su funcionamiento o composición»; según el propio Tribunal, solo «[...] este sentido institucional es susceptible de preservar la legitimidad de la prerrogativa. Con respecto a los fines, en este pronunciamiento se amplían algo, al considerar que si bien persigue la preservación de la Cámara frente a una intencionalidad hostil en la actuación judicial, no cabe cerrar el paso a otros posibles fines»⁴⁹. Llama la atención el hecho de que el *fumus persecutionis* deja de ser la única causa de denegación del suplicatorio⁵⁰, aunque no nos explica más.

Así, tras señalar que no se trata tanto de que el Acuerdo tenga una motivación expresa⁵¹, se considera insuficiente la aportada por el Acuerdo del Pleno del Senado recurrido, que, recordemos, denegaba la autorización para procesar a un senador, declarando lo siguiente:

«Si bien es evidente que las manifestaciones del senador se produjeron en un contexto político y en uso —correcto o no— de su libertad de expresión, resulta claro que el instituto de la inmunidad no tiene como finalidad garantizar la libertad de expresión, ni aun cuando esta viene ejercida por un representante del pueblo español. Pues, en segundo lugar, resulta forzoso coincidir con el Ministerio Fiscal en que la argumentación según la cual el senador actuó en su calidad de senador, nos sitúa en un instituto procesalmente previo, cual es el de la inviolabilidad parlamentaria, siendo así que, con arreglo a nuestra reiterada doctrina, la inviolabilidad sólo cubre la participación en actos parlamentarios y en cualquiera de las articulaciones orgánicas de las Cámaras o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que asean reproducción literal de un acto parlamentario (STC 243/1988, F.J. 3) [...]»

En suma, hay que concluir con el Ministerio Fiscal en su apreciación de que salta a la vista la omisión en el Acuerdo del Senado de cualquier incidencia de la concesión o no del suplicatorio en la composición de la Cámara o a su normal funcionamiento; no hay nada en el mismo que pueda considerarse relevante en el sentido constitucionalmente perseguido a través de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria».

El asunto fue controvertido y se zanjó con tres votos particulares disidentes, el primero de ellos firmado por dos magistrados. Aunque los motivos son diversos, la base común de la discrepancia radica en la extralimitación del Tribunal Constitucional.

Lo cierto es que la jurisprudencia constitucional muestra cómo compatibilizar el reconocimiento de la prerrogativa de la inmunidad con los derechos fundamentales de las personas implicadas, una tarea que no siempre resulta fácil, sobre todo teniendo en cuenta la regulación de los Reglamentos de las Cámaras, así como la ausencia de una regulación relativa al sobreseimiento, factores que dificultan el encaje entre el reconocimiento de la prerrogativa y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Veámoslo.

En el caso de ausencia de respuesta, los Reglamentos de las Cámaras han optado por el *silencio negativo*, de tal manera que si, transcurridos sesenta días, computados durante el período de sesiones, a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio no hubiere respuesta, el suplicatorio se entenderá denegado⁵². En este caso, y a la vista de la interpretación del Tribunal Constitucional, podría aventurarse una eventual interposición de un recurso de amparo por violación del artículo 24 CE fundamentada, precisamente, en la ausencia no ya de motivación en este caso, sino de cualquier tipo de actuación. Para García Morillo, esto podría conllevar el planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad del artículo 55.2 LOTC que desembocaría en la nulidad del precepto reglamentario que establece ese silencio negativo⁵³.

Mayores problemas presenta aún el *sobreseimiento libre* como consecuencia de la denegación del suplicatorio, dado que la regulación, obsoleta y preconstitucional, no tiene en cuenta los derechos fundamentales implicados.

Así es. El artículo 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece: «Si el Senado o el Congreso denegasen la autorización pedida, se sobreseerá respecto al senador o diputado a Cortes; pero continuará la causa contra los demás procesados». Como este precepto no

hace referencia al tipo de sobreseimiento —provisional o libre—, se considera vigente y aplicable el artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912, que decreta que ese sobreseimiento será libre⁵⁴. Esto supone, en palabras del Tribunal Constitucional, que «[...] no cabe, por tanto, la posibilidad de un nuevo procesamiento, pues tal sobreseimiento, que implica los efectos de la cosa juzgada material, así lo impide por sí mismo».

Esta regulación casa mal con la inmunidad tal y como la configura la Constitución, es decir, con carácter temporal: «Durante el período de su mandato los diputados y senadores gozarán asimismo de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva» (art. 71.2 CE)

Si esta prerrogativa está configurada para proteger la institución parlamentaria a través de la protección que brinda a sus miembros respecto a persecuciones judiciales, carentes o no de fundamento, pero que se inician debido a la condición parlamentaria del sujeto y tienen, por tanto, una clara intencionalidad política, no se entiende bien que el sobreseimiento provocado por la denegación del suplicatorio sea libre y no provisional.

Si la consecuencia de la denegación del suplicatorio fuera el sobreseimiento provisional, podría recurrirse a un criterio menos restrictivo que el del *fumus persecutionis*, atendiendo, por ejemplo, al desprestigio que puede sufrir la institución⁵⁵ o a la instrumentalización partidista por parte de otras fuerzas. Pero la falta de regulación postconstitucional en esta materia provoca una restricción injustificada en el derecho a la tutela judicial efectiva, y obliga, en consecuencia, a que interpretación del ámbito efectivamente cubierto por la prerrogativa sea mucho más estricta.

Ciertamente, no tiene mucho sentido exigir a las Cámaras que motiven la denegación del suplicatorio para procesar a uno de sus miembros, que solo se admita la inmunidad cuando su objeto sea proteger frente a persecuciones políticas que traten de «perturbar su funcionamiento o alterar su composición» y que, por otro lado, no se pronuncie sobre el sobreseimiento libre que decreta el Tribunal Supremo ni sobre la necesidad de interrupción de la prescripción, todo lo cual convierte a una garantía definida por el constituyente como una prerrogativa de carácter temporal en un privilegio perpetuo.

Lo cierto es que el Tribunal Constitucional se ha centrado en los límites estrictos de la prerrogativa, atendiendo únicamente al *fumus persecutionis*, en una interpretación que, a mi juicio, no es la única coherente con el texto constitucional. Casa con esa lectura, sin embargo, el hecho de que no haya considerado derogado el precepto que decreta el sobreseimiento libre previsto en la Ley de 1912.

Por lo expuesto hasta aquí, queda claro que la inmunidad únicamente se vincula al procesamiento penal, a pesar del intento, fallido, de *extensión al ámbito civil* protagonizado por el legislador orgánico, que mediante la Ley Orgánica 3/85, introdujo un párrafo al artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/82, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y a la Propia Imagen, de 5 de mayo, que rezaba así: «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». De este modo, el legislador

extendía la necesidad de autorización para procesar a uno de sus miembros también a los procesos civiles que se suscitasen en relación con la referida Ley Orgánica.

Además de generar críticas doctrinales, esta modificación provocó la interposición de varios recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional por las denegaciones de suplicatorios solicitados con base en esa reforma⁵⁶. En uno de ellos, resuelto por la STC 243/1988, de 19 de diciembre, el TC declaró en estos términos que la autorización para proceder contra los parlamentarios es un instrumento propio de la inmunidad, cuyo campo de actuación se limita al proceso penal: «Conforme a lo dispuesto en este precepto (art. 71 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, 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 art. 71 de la Constitución, 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».

Tras estas consideraciones, el Tribunal Constitucional se planteó la autocuestión de inconstitucionalidad, resuelta por la STC 9/1990, de 18 de enero. Para el TC, los riesgos a los que los parlamentarios están expuestos, entre ellos tener que soportar demandas civiles por parte de las personas que consideren que las opiniones manifestadas por aquellos que entrañan intromisiones ilegítimas en sus derechos fundamentales no justifica la creación de un requisito que «[...] en manifiesta contradicción con lo dispuesto en 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».

Por lo que respecta a los parlamentarios autonómicos, resulta común a todos ellos el reconocimiento de la inmunidad frente a la detención, salvo en caso de flagrante delito. Sin embargo, la necesidad de solicitar autorización a la Cámara para procesar o inculpar a uno de sus miembros es algo exclusivo de las Cortes Generales que no está previsto en el caso de los miembros de las Cámaras autonómicas⁵⁷.

Ha habido un único intento de equiparar la inmunidad autonómica —en este caso, de los parlamentarios del País Vasco— a la de los miembros de las Cortes Generales, que también incluía la necesidad de solicitar autorización para procesar a sus miembros. La regulación, introducida por la Ley vasca 2/1981, fue declarada inconstitucional por la STC 36/1981, de 16 de noviembre. Aunque hay que decir que, en este caso, el argumento

fundamental para declarar su contradicción con la carta magna estribó en la falta de reconocimiento expreso en el Estatuto de Autonomía⁵⁸.

A mi juicio, las mismas razones que justifican el reconocimiento de esta prerrogativa a los miembros de las Cortes Generales justificarían su aplicación, en idénticos términos, a los parlamentarios autonómicos. El cauce apropiado para ello sería su previsión en el respectivo estatuto de autonomía. Sin embargo, se ha asentado entre nosotros una concepción de las prerrogativas como privilegio que actualmente dificultaría enormemente la extensión de los márgenes de la inmunidad de los parlamentarios autonómicos. Sobre todo, teniendo en cuenta que a lo largo de más de 40 años de vigencia del Estado de las autonomías no se ha considerado imprescindible esta extensión, que en el fondo supone una sustracción del Derecho común.

4. EL AFORAMIENTO

El artículo 71.3 CE establece: «En las causas contra diputados y senadores será competente la sala de lo Penal del Tribunal Supremo». Los diputados y senadores quedan, así, excluidos de las reglas generales de determinación de los tribunales competentes en las demandas por responsabilidad civil «[...] por hechos realizados en el ejercicio del cargo» así como en la «[...] instrucción y enjuiciamiento de las causas criminales», correspondiendo la competencia a la Sala Civil y Penal del Tribunal Supremo, respectivamente⁵⁹.

La intención del constituyente fue clara y respondía a la idea de que, cuanto más elevado fuera el órgano juzgador, más difícil sería la instrumentalización del proceso y en consecuencia, la persona afectada estaría revestida de mayores garantías⁶⁰. Sin embargo, esta atribución a nuestro máximo órgano jurisdiccional lleva aparejada la imposibilidad de recurrir a una doble instancia, dada la inexistencia de un tribunal superior.

Con respecto a la pérdida del derecho a la doble instancia, el Tribunal Constitucional ha señalado que «[...] si bien es una de las garantías del proceso a las cuales alude genéricamente el artículo 24.2 CE, ha de ser matizada en los casos en que el enjuiciamiento se confía directamente al supremo juez en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo el constitucional a quien habría de revertir en definitiva la competencia funcional en un segundo grado o escalón procesal»⁶¹.

En cuanto a la finalidad de la prerrogativa, a mi juicio radica en una cierta desconfianza hacia el poder judicial que el Tribunal Constitucional no ha querido explicitar. Al contrario, ha destacado que su finalidad es «[...] proteger la independencia del órgano y el ejercicio de las funciones del cargo constitucionalmente relevantes»⁶². El TC prosigue afirmando, a este respecto, que el objetivo es «[...] proteger la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional frente a potenciales presiones externas o las que pudiese ejercer el propio encausado por razón del cargo político e institucional que desempeña. La prerrogativa del aforamiento actúa, de este modo, como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional tanto de las Cortes Generales como

del propio poder judicial o, dicho de otro modo, el aforamiento preserva un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual trascendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento. Por ello, no es de extrañar que el constituyente atribuyese expresamente el conocimiento de tales causas a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en tanto que órgano jurisdiccional superior de los que integran aquel poder del Estado (art. 123.1 CE)⁶³.

Al igual que sucede con la inmunidad, el aforamiento tiene un carácter temporal que impone que, una vez concluido el mandato, la causa vuelva al juez natural según las leyes procesales, a no ser que aquella guardase relación con la función propia del parlamentario. En la STC 22/1997, de 11 de febrero, el Tribunal Constitucional da por válida la interpretación del Tribunal Supremo en ese sentido. Para el TC, aunque esta no sea la única interpretación posible, encaja en el texto constitucional.

No es unánime esta posición, como refleja el voto particular de los magistrados Gimeno Sendra y García Manzano, que estiman que una interpretación como la realizada por el Tribunal Supremo «[...] no solo contraviene el tenor del inciso segundo del artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912 (si la autorización fuese concedida, continuará el procedimiento hasta que recaiga resolución o sentencia firme, aun cuando antes de dictarla fueran disueltas las Cortes...), sino que infringe también el número 4 del artículo 71 CE que, a diferencia de sus párrafos anteriores, no somete el aforamiento a los mismos requisitos, material y temporal, que la inmunidad parlamentaria».

Ciertamente, y atendiendo al tenor literal de la prerrogativa, no podemos extraer una consecuencia clara. Si bien tiene sentido que el Tribunal Supremo continúe con las actuaciones hasta el final del proceso, aun cuando el parlamentario procesado haya perdido su condición, no puede afirmarse que la solución propuesta sea contraria a la Constitución.

NOTAS

1. Si bien ya en el Reglamento para el Gobierno interior de la Cámara de 1810 aparecen referencias a las prerrogativas parlamentarias, que pasarán a la Constitución de Cádiz, la regulación aquí contenida es algo confusa, un híbrido de precedentes históricos y algunos elementos foráneos. Sin embargo, la Constitución de 1837 establece ya la inviolabilidad y la inmunidad tal y como aparecen en nuestro vigente texto constitucional, reguladas como institutos diferentes y en preceptos separados. El fuero privilegiado para los parlamentarios irá apareciendo y desapareciendo a lo largo de nuestra oscilante historia constitucional. Sobre el origen de las prerrogativas en nuestro país puede consultarse, Álamo Martell (2014: 201-206),

2. Morales Arroyo (1987). Por su parte, Solé Tura y Aparicio destacaron que «[...] la redacción de la Constitución por las Cortes Constituyentes se efectuó en un clima de escasa tranquilidad por parte de los parlamentarios con respecto a su propia condición de tales» (Solé Tura y Aparicio Pérez, 1984: 74).

3. La inmunidad fue recogida en el Proyecto de Constitución (art. 63.2) en el Boletín Oficial de las Cortes, número 44, de 5 de enero de 1978) No se presentaron enmiendas a su texto en el Congreso, y en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas fue aprobado el texto por unanimidad (Diario de Sesiones de dicha Comisión del 2 de junio de 1978, si bien por haber habido corrimiento en la numeración de artículos le corresponde el número 66.2). En el Pleno del Congreso,

este artículo 66.2 fue votado sin debate y aprobado por 278 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención (Diario de Sesiones del Congreso del día 12 de julio de 1978, núm. 108), publicándose el Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados en el Boletín Oficial de las Cortes, número 135, de 24 de julio de 1978, núm. 47, p. 2185). El Boletín Oficial de las Cortes, núm. 157, de 6 de octubre de 1978, publicó el aludido precepto con el número 70.2 porque hubo un nuevo desplazamiento de artículos. Tramitado el texto en el Pleno del Senado, también fue aprobado sin debate y por unanimidad de los ciento setenta y seis senadores presentes (Diario de Sesiones de 29 de septiembre de 1978, núm. 62, p. 3131). Y sin ninguna rectificación el art 70.2 fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 161, de 13 de octubre de 1978, que tras la reunión de la Comisión Mixta pasó a ser definitivamente el art. 71.2 (Boletín Oficial de las Cortes, núm. 170, de 28 de octubre de 1978) y, como tal, fue sometido a referéndum popular, sancionado por el rey en solemne Sesión conjunta del Congreso y del Senado celebrada en el Palacio de las Cortes el 27 de noviembre de 1978 y publicada en el Boletín Oficial del Estado de 29 de noviembre de 1978.

4. Peñaranda Ramos (1998: 331).

5. Fernández-Miranda y Campoamor, (1984: 16).

6. Carro Martínez (1981: 108).

7. STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 5.

8. ATC 236/2000, de 9 de octubre, FJ 1.

9. STC 123/2001, de 4 de junio, FJ 3.

10. Respecto a esta cuestión, puede consultarse mi trabajo (Gómez Corona, 2020: 199-226).

11. Esta interpretación ha sido avalada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de la Gran Sala de 19 de diciembre de 2019, dictada en el asunto C-502/19, que resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo respecto a la vigencia de las prerrogativas de Oriol Junqueras. Sobre este particular puede consultarse Aranda Álvarez (2020: 108).

12. Art. 12.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

13. Art. 10.2 del nuevo Reglamento de la Asamblea de Murcia, aprobado en 2019.

14. Art. 10.3 del Reglamento Parlamento de Canarias.

15. Art. 6.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

16. Art. 7.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

17. Art. 8.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

18. Art. 5.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

19. Art. 10.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

20. Art. 9.2 del Reglamento del Parlamento del Principado de Asturias.

21. Art. 5.2 del Reglamento del Parlamento andaluz.

22. Art. 25 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

23. Art. 9 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

24. Art. 21.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

25. Art. 11.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.
26. Martínez Sospedra (1995: 79).
27. Art. 21.2 Reglamento del Congreso de los Diputados: «El diputado quedará suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria».
28. Los Reglamentos Provisionales de 1977 establecían lo siguiente en sus artículos 17 del RC y 36 del RS: «Los diputados [o los senadores] gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo».
29. STC 30/1997, de 24 de febrero, FJ 6.
30. STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3 A).
31. STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.
32. STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.
33. Fernández-Miranda Campoamor (1984: 14).
34. SSTC 36/1981, de 12 de noviembre y 51/1985, de 10 de abril, entre otras.
35. En este sentido se pronuncia Torres del Moral (2013: 35), que destaca que «[...] están protegidas todas las formas de expresión de opiniones, tales como la palabra oral o escrita, los gestos, exhibición de carteles, aplausos, pataleos, risas, abucheos, repetición de consignas, abandono de la sala, etc., por poco edificantes que nos parezcan algunas de estas manifestaciones. Más aún, el término opiniones debe abarcar también los ruegos, la petición de aclaraciones, las enmiendas, las preguntas, las interpe-laciones, las proposiciones no de ley, y, desde luego, las informaciones que el parlamentario vierta en tal ejercicio de su función (que en esto acaso sea en lo único que se igualan opinión e información)».
36. STC 71/2021, de 18 de marzo.
37. STC 71/2021, de 18 de marzo, FJ 6.
38. STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6. Este pronunciamiento viene motivado por un recurso de amparo interpuesto frente a la denegación de la autorización para procesar a un senador. El demandante interpuso contra él querella por delito de injurias graves con motivo de varios artículos de los que era autor. La querella fue admitida y se llegó incluso a dictar auto de procesamiento. Pero en el transcurso del proceso el demandado fue elegido senador. La Sala Segunda del Tribunal Supremo se hizo cargo de las actuaciones y solicitó suplicatorio, que fue denegado. Sobre la base de estos hechos, la persona que había interpuesto la querella interpuso recurso de amparo por vulneración, entre otros derechos, del reconocido en el artículo 24 CE.
39. STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6.
40. Y esas amenazas consisten en la eventualidad de que «[...] la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular» (STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6).
41. STC 90/1985, de 22 de julio.
42. Comparte esta opinión sobre la necesidad de motivación García Morillo (1994: 108).

43. Artículos 22.3 y 22.6, segundo párrafo, del Reglamento del Senado y, de manera menos clara, los artículos 63 y 64.3 del Reglamento del Congreso.

44. Motivación que, según el Tribunal Constitucional, puede extraerse si no del acuerdo mismo, sí de las alegaciones al recurso de amparo interpuesto.

45. En este caso en concreto, en la STC 90/1985, de 22 de julio, el Tribunal Constitucional concedió el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: «En cuanto a las circunstancias de la querella que en su día interpuso el hoy demandante de amparo, debe tenerse en cuenta que la misma fue ocasionada por un escrito del que era autor quien fue elegido posteriormente senador y respecto a quien se solicitó del Senado autorización para procesar. Además de que el carácter estrictamente literario del escrito por nadie ha sido desmentido, no concurren elementos que permitan apreciar en la interposición de la querella, la existencia de móviles o intenciones referidos al funcionamiento o composición del Senado. Al contrario, todo contribuye a poner de relieve que tales móviles o intenciones que no pudieron existir en el momento de formularse la querella, ni la persona frente a la que se dirigía tenía aún la condición de Senador, ni siquiera cabía aventurar que iba a serlo, ya que todavía no se habían convocado las correspondientes elecciones, ni, en consecuencia, eran conocidas las candidaturas a éstas» (FJ 7).

46. Siguiendo a Bretal Vázquez (1985: 213), los principales postulados de esta sentencia pueden resumirse en los siguientes puntos: el Tribunal se declara competente para controlar la actividad de las Cámaras que pueda incidir en los derechos y libertades de las personas; declara que este tipo de actos parlamentarios, aun siendo de carácter político, se encuentran vinculados materialmente por la Constitución y delimita el contenido, alcance y finalidad de la inmunidad parlamentaria.

47. La STC 206/1992, de 27 de noviembre, resuelve un recurso de amparo contra el Acuerdo del Senado por el que se deniega la autorización para procesar al Sr. González Bedoya, miembro de la Asamblea Regional de Cantabria y senador, interpuesto por el entonces presidente del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria y por el propio Consejo de Gobierno de dicha Comunidad. El carácter de los protagonistas de este proceso ya da una idea del ambiente de confrontación política en que se dirimió el asunto.

48. «[...] 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. La inmunidad, como prerrogativa de los miembros de las Cortes Generales, forma parte de nuestro texto constitucional, con idéntica legitimidad a la del resto de los institutos constitucionales. Ocurre, sin embargo, que la Constitución no es a 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, en su apartado 1, 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. [...] el sistema constitucional es ajeno a cualquier concepción jerarquizada, de forma más o menos latente, entre sus contenidos dogmático y orgánico. Derechos fundamentales y estructura democrática son ambas expresiones y soporte del mismo y único modelo de comunidad política que, desde sus orígenes, la Constitución representa» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

49. «Hasta ahora este Tribunal no ha precisado más la finalidad constitucional de la inmunidad parlamentaria, ni es evidente que deba hacerlo, en este momento, en mucha mayor medida. Sí es claro, sin embargo, que 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 un supuesto no descartable, mas su capacidad de agotar el sentido del instituto supondría la restricción del

mismo a unos límites que no parecen haber sido los queridos por el constituyente» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

50. Santaolalla López (1993: 253).

51. «De ahí que nuestra exigencia de un juicio de oportunidad tuviera un sentido predominantemente material: no se trata tanto de que el Acuerdo adopte una forma motivada, cuanto de que exista en, o queda de deducir del Acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria. En todo caso, puesto que, en el presente caso, es el propio Acuerdo el que articula su propia motivación, habrá de ser a esta última a la que nos atengamos».

52. Artículos 14.2 RC y 22.5 RS.

53. García Morillo (1994: 108).

54. Art. 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912: «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 diputado. Si la autorización fuese concedida, continuará el procedimiento hasta que recaiga resolución o sentencia firme, aun cuando antes de dictarla fueren disueltas las Cortes a que perteneciere el senador o diputado objeto del suplicatorio».

55. En Alemania, uno de los objetivos de la inmunidad es salvaguardar el prestigio de las Cámaras. Así, se considera relevante garantizar el correcto funcionamiento de la Cámara, considerando que la protección del prestigio institucional de la misma constituye un valor constitucionalmente protegido frente a cualquier perturbación ilegítima. Hay que destacar que esta alusión no aparece en el Reglamento, sino en un conjunto de criterios que justifican el otorgamiento de ellos suplicatorios o su denegación y que se tipifican al inicio de la legislatura a fin de precisar al máximo el alcance de la inmunidad, y concretar el doble sentido o finalidad de las garantías, reduciendo así la posibilidad de actuaciones arbitrarias.

56. ATC 1326/1988, de 19 de diciembre; SSTC 243/1988, de 19 de diciembre y 186/1989, de 13 de noviembre.

57. Sobre las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos existen varios trabajos destacables, entre ellos los de Punset Blanco (1983: 123-138) y Martínez Sospedra, M. (1995: 79-90).

58. «Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma vasca supone una modificación del Estatuto de Autonomía [...] por un cauce distinto del previsto tanto por la Constitución de 1978 —art. 147.3— como por el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco —arts. 46 y 47—».

59. Sobre este particular, puede consultarse la obra de Fernández-Viagas Bartolomé (2000).

60. Solé Tura y Aparicio Pérez (1984).

61. STC 166/1993, de 20 de mayo, FJ 3.

62. STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 6.

63. STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ. 6.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLAMO MARTELL, María Dolores (2014): «Los orígenes de la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias (1810-1837)», *AHDE*, t. LXXXIV.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2020): «El caso Junqueras. Comentario a la Sentencia C-502/19, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre, de 2019, sobre la inmunidad de los diputados al Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, 108.

BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel (1985): «Notas sobre la inmunidad parlamentaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15.

CARRO MARTÍNEZ, Antonio (1981): «La inmunidad parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, 9.

FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido (2000), *El juez natural de los parlamentarios*, Madrid: Civitas.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso (1984): «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12.

GARCÍA MORILLO, Joaquín (1994): «Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria», en *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Cuadernos y Debates, 46, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

GÓMEZ CORONA, Esperanza (2020): «La suspensión del mandato parlamentario y sus consecuencias a la luz de las últimas experiencias», *Revista de Estudios Políticos*, 190, 199-226.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (1995): «Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales: nota sobre la inmunidad limitada de los diputados de los Parlamentos autónomos», *Corts, ADP*, 1.

MORALES ARROYO, José María (1987): «Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 12.

PEÑARANDA RAMOS, José Luis (1998): «La dimensión actual de las prerrogativas», en O. Alzaga Villaamil (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VI, Madrid: Edersa.

PUNSET BLANCO, Ramón (1984): «Inviolabilidad e inmunidad de los Parlamentarios de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, 3.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (1993): «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38.

SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (1984): *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid: Tecnos.

TORRES DEL MORAL, Antonio (2013): «Libertad de opinión pública de los parlamentarios: inviolabilidad y secreto», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 28.

Fecha recepción: 3 de agosto 2021.

Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2021.