

LA VIGENCIA DE LA LEY PENAL Y LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA*
JULIO DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA; 1. Marco normativo; 2. Definición y finalidad; 3. Ámbito material; 4. Tramitación de la autorización (suplicatorio); 5. Momento en que debe solicitarse el suplicatorio; 6. Limitación temporal; III. CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS DECISIONES DE LAS CÁMARAS.

I. INTRODUCCIÓN

Es frecuente que la doctrina penal, al referirse a la vigencia de la ley penal, distinga entre los aspectos temporal y espacial y que, junto a ellos, aluda también a una «vigencia personal» de la misma, bajo cuyo epígrafe se trata de la inviolabilidad del Jefe del Estado, inmunidades parlamentarias y diplomáticas y prerrogativas procesales de ciertos funcionarios, sin que, realmente, exista razón para ello¹. De ahí que muchos autores desplacen su estudio al contemplar la punibilidad como elemento del delito.

En todo caso, cuando la doctrina penal aborda estas cuestiones lo hace distinguiendo entre las *inviolabilidades* o *indemnidades*, entendidas como supuestos de exención de responsabilidad penal; *inmunidades*, entendidas como obstáculos proce-

* Letrado del Tribunal Constitucional.

** Profesor Titular de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Madrid. Ex Letrado del Tribunal Constitucional.

¹ Cfr. RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo, *Derecho penal, parte general*, Madrid, 1977, págs. 121-123.

sales a la persecución y castigo de conductas, y *exenciones*, esto es, supuestos en que se otorga preferencia a la competencia de la jurisdicción de otro Estado. También, en ocasiones, se alude a los *aforamientos* o fueros especiales de que gozan ciertas personas en su enjuiciamiento (arts. 102 CE, 57 y 73 LOPJ)².

Siempre se parte de la premisa básica de que, en la actualidad, ninguna persona debe estar por encima de la Ley, pues, como reza el artículo 14 de nuestra Constitución, «*Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social*». No obstante, como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, «El art. 14 C.E., que consagra el principio de igualdad ante la Ley, prohíbe la discriminación, entre otras causas, por cualquier condición o circunstancia personal o social. Pero como ya ha declarado este Tribunal en numerosas ocasiones anteriores, tal precepto no constitucionaliza un principio de igualdad en términos tan absolutos que impida tomar en consideración la existencia de razones objetivas que razonablemente justifiquen la desigualdad de tratamiento legal ni, mucho menos, que excluya la necesidad del establecimiento de un tratamiento desigual para supuestos de hecho que, en sí mismos, son desiguales y que tengan como misión contribuir precisamente al restablecimiento o promoción de la igualdad real, ya que, en tales casos, el régimen jurídico diferenciado vendría exigido por el propio principio de igualdad y sería un instrumento ineludible para su efectividad»³.

² Cfr. PERIS RIERA, Jaime Miguel, *Prerrogativas parlamentarias y parlamentos autónomos*, Valencia, 1988, págs. 16 y ss; ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel, *Fundamentos de Derecho penal, parte general*, Valencia, 2ª ed., 1993, págs. 351 y ss.; GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y CUERDA ARNAU, Mª Luisa, «Aproximación al Derecho Penal parlamentario: inviolabilidades», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997, pág. 101; SOTO NIETO, Francisco, «Inviolabilidad, inmunidad y aforamiento de Diputados y Senadores», en *La Ley*, 1997, 4, pág. 1012; BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, *Principios de Derecho penal, parte general*, Madrid, 5ª ed., 1998, pág. 126; COBO DEL ROSAL, Manuel y VIVES ANTÓN, Tomás Salvador, *Derecho penal, parte general*, Valencia, 5ª ed., 1999, pág. 211; CARBONELL MATEU, Juan Carlos, *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*, Valencia, 3ª ed., 1999, pág. 187; CERESO MIR, José, *Derecho penal, parte general-Lecciones*, 2ª ed., Madrid 2000, pág. 123; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, *Manual de derecho penal, parte general*, Pamplona, 3ª ed., 2002, pág. 211; LANDECHO VELASCO, Carlos María y MOLINA BLÁZQUEZ, Concepción, *Derecho penal español, parte general*, Madrid, 6ª ed., 2000, pág. 400; CUELLO CONTRERAS, Joaquín, *Derecho penal español, parte general*, Madrid, 3ª ed., 2002, pág. 277; COBO DEL ROSAL, Manuel y QUINTANAR DÍEZ, Manuel, *Instituciones de Derecho penal español, parte general*, Madrid, 2004, pág. 105; MORILLAS CUEVA, Lorenzo, *Derecho penal, parte general*, Madrid, 2004, pág. 255; MIR PUIG, Santiago, *Derecho penal, parte general*, Barcelona, 7ª ed., 2004, pág. 150; MUÑOZ CONDE, Francisco y GARCÍA ARÁN, Mercedes, *Derecho penal, parte general*, Valencia, 6ª ed., 2004, pág. 173.

³ Cfr. STC 84/1992, de 28 de mayo, FJ 2. Sobre el alcance de este principio, vid. JIMÉNEZ CAMPO, Javier, «La igualdad como límite frente al legislador», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, tomo 3, 1983, págs. 71 y ss.; PIZZORUSSO, Alessandro, «Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, págs. 49-50.

Precisamente a esta idea vienen a responder estas llamadas en ocasiones «causas personales» de exclusión de la ley penal o, también, *prerrogativas*⁴, ya que en la propia Constitución, como veremos a continuación, se contienen excepciones a ese principio⁵. Excepciones, se dice, que no infringen en principio de igualdad ante la Ley⁶ porque no se acuerdan en razón de las personas en sí, sino en función del cargo que las mismas ocupan, por considerarlo de especial importancia para la vida política del país y con la finalidad de garantizar el libre ejercicio por el titular de las funciones que lleva aparejado el cargo⁷. Tales son: las *inviolabilidades* del Rey (art. 56.3 CE), de los Diputados y Senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1 CE), del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos (art. 6.2 de la LO 3/1981, de 6 de abril), y de los Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 22 de la LO 2/1979, de 3 de octubre); las *inmunidades* de los Diputados y Senadores (art. 71.2 CE), del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos (art. 6.3 de la LO 3/1981)⁸, de los Jueces

⁴ «Las prerrogativas consisten en sustracciones al Derecho común conectadas a una función y, por tanto, tienen un carácter instrumental en relación a la función misma», cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, «Las garantías parlamentarias», en *Estudios Parlamentarios*, Madrid, 2001, pág. 256.

⁵ «El Derecho penal moderno no es absoluto y está sometido a controles políticos que no se deducen de las teorías de la pena. Se trata de controles establecidos en la Constitución y que requieren actos concretos de un poder del Estado, que operan limitando las facultades del poder judicial para la aplicación del Derecho penal mediante autorizaciones parlamentarias... Las normas penales tienen a su vez otros límites políticos, previamente legislados, en la Constitución o en las leyes penales, que excluyen a ciertas personas del alcance de la justicia penal o que limitan el ejercicio del *ius puniendi* en el tiempo», cfr. BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, *Justicia penal y derechos fundamentales*, Madrid, 2002, págs. 29-30.

⁶ En el art. 5º del Proyecto de Código penal de 1980, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 17 de enero de 1980, se decía: «Las leyes penales se aplican por igual a cuantos las infrinjan. Las inmunidades que, por razón de su función o cargo, hayan de aplicarse a ciertas personas habrán de estar taxativamente previstas en la ley y serán interpretadas estrictamente por los Tribunales». La Enmienda núm. 847 (del Grupo Parlamentario Comunista) abogaba por sustituir el término «estrictamente» por «restrictivamente». Tal referencia al principio de igualdad ante la ley desapareció en los restantes Proyectos.

⁷ Cfr. RODRÍGUEZ RAMOS, Luis, «Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios», en *Estudios Jurídicos en honor del Prof. Octavio Pérez-Vitoria*, tomo II, Barcelona, 1983, pág. 846; ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel, *Fundamentos...*, cit., pág. 351. «Mediante las prerrogativas constitucionales, entre las que se encuentran las que integran el estatuto de los Diputados y Senadores ex art. 71 C.E., la Constitución ha querido proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, interés superior del ordenamiento de todo Estado democrático de Derecho (art. 1.1 C.E.) e instrumento imprescindible para garantizar la efectiva separación entre los distintos poderes del Estado. Esta protección jurídica cualificada se articula constitucionalmente, en el caso de las prerrogativas parlamentarias, mediante el tratamiento de situaciones subjetivas no parangonables con las ordinarias, puesto que se atribuyen a los miembros de las Cortes Generales no en atención a un interés privado de sus titulares, sino a causa de un interés general, cual es el de asegurar su libertad e independencia en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano constitucional al que pertenecen (Vide SSTC 90/1985, fundamento jurídico 6, y 206/1992, fundamento jurídico 3).

De este modo, las prerrogativas parlamentarias no se confunden con el privilegio, ni tampoco pueden considerarse como expresión de un pretendido *ius singulare*, pues en ellas no concurren las notas de la desigualdad y la excepcionalidad. Antes al contrario: Ofrecen un tratamiento jurídico diferenciado a situaciones subjetivas cualitativa y funcionalmente diferenciadas por la propia Constitución, y resultan de obligada aplicación siempre que concurra el presupuesto de hecho por ellas contemplado» (STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 5).

⁸ Vid. GURRERA ROIG, Matilde, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo* (Antonio ROVIRA VIÑAS, dir.), Pamplona, 2002, en especial, págs. 151-154.

y Magistrados (art. 398 de la LO 6/1985, de 1 de julio)⁹; y las *exenciones* contempladas en el art. 21.2 de la LO 6/1985, del Poder Judicial¹⁰.

La protección penal de las garantías parlamentarias constituye, además, una constante en nuestro moderno derecho codificado¹¹, desde el primer Código Penal de 1822 hasta el vigente, aprobado por la LO 10/1995, de 23 de noviembre.

Dada la intención y la solicitada brevedad de estas notas, dedicadas al Prof. González Campos, con quien hemos compartido tantas horas durante su estancia como Magistrado en el Tribunal Constitucional, aquí sólo vamos a ocuparnos de la *inmunidad parlamentaria*, probablemente la prerrogativa más polémica¹², y sobre la que convergen los diversos enfoques constitucionalista, penal y procesal.

II. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

Tanto la *inmunidad*, como la inviolabilidad y el fuero especial o jurisdiccional, son consideradas por la doctrina constitucionalista como *prerrogativas* de los parlamentarios, entendidas como garantías institucionales o funcionales¹³, siendo la

⁹ Plantea ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, (REQUEJO PAGÉS, coord.), Madrid, 2001, pág. 341, la posibilidad de considerar de aplicación, por extensión analógica, a los Magistrados del Tribunal Constitucional la garantía de inmunidad en los mismos términos que la LOPJ la contempla para Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial. Así también, CEREZO MIR, José, *Derecho penal, Lecciones...*, cit., pág. 247.

¹⁰ Sobre otras «inmunidades de estado o diplomáticas», desde la óptica del Derecho Internacional, vid., recientemente, AMBOS, Kai, «Inmunidades en Derecho (penal) nacional e internacional», en *Revista de Derecho Penal*, núm. 15, 2005, págs. 87 y ss.

¹¹ Así, arts. 196 y 197 del CP de 1822; art. 285 del CP de 1848; art. 294 del CP de 1850; art. 177 del CP de 1870; art. 263 del CP de 1928, que remite a una ley especial; art. 163 del CP de 1932; art. 159 del CP de 1944, etc. Vid. sobre esta cuestión, MARCHENA GÓMEZ, Manuel, «Procesos penales contra aforados», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, X, 1994, pág. 459, nota 109.

¹² Vid. TIEDEMANN, Klaus, «Indemnidad, inmunidad y acusación de funcionarios en el Derecho Constitucional y en el Derecho Procesal Penal alemán y extranjero», en *Revista de Derecho Procesal*, 1999, 1, pág. 116; PIZZORUSSO, Alessandro, «Las inmunidades...», cit., pág. 49; PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Oscar ALZAGA, dir.), Madrid, 1998, pág. 381; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La inmunidad parlamentaria en Derecho Español*, Valencia, 1996, págs. 15 y ss.; DE ESTEBAN, Jorge y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J., *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, Madrid, 2000, págs. 444-445; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones sobre la inviolabilidad, inmunidad y aforamiento», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 55, 2002, pág. 48; SORIANO, Ramón, «La inmunidad de los parlamentarios: más privilegio que garantía», en *Jueces para la democracia*, núm. 43, marzo, 2002, págs. 28-32. «En el fondo, la inmunidad no constituye más que la expresión de los recelos existentes hacia el Poder Judicial. En evitación de problemas, se deja al propio Legislativo la última decisión sobre la materia, pues la negativa de la Cámara aleja la posibilidad de cualquier control. El libre ejercicio de las funciones parlamentarias queda así perfectamente protegido», cfr. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido, *El juez natural de los parlamentarios*, Madrid, 2000, pág. 19.

¹³ Vid., entre otros, FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso, «Inmunidad parlamentaria», en *Temas básicos de Derecho Constitucional* (Manuel ARAGÓN REYES, Coord.), Madrid, 2001, pág. 137;

Cámara la que vela por su observación y mantenimiento mediante una interpretación estricta para no desnaturalizar los fines institucionales a los que responden¹⁴, ya que toda utilización de estos privilegios parlamentarios que no respondan a la defensa de la independencia y autonomía del Poder legislativo del Estado «debe considerarse una verdadera desviación de poder», perdiéndose su carácter institucional «para convertirse en odiosas prerrogativas personales»¹⁵.

1. Marco normativo

La prerrogativa parlamentaria de la inmunidad de los miembros de las Cortes Generales, instituto de derecho procesal penal¹⁶, aparece recogida en el art. 71.2 CE en los siguientes términos: «*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*».

En el precepto constitucional se establece, en primer lugar, una clara conexión entre la prerrogativa de la inmunidad y la duración del mandato parlamentario, comprendiendo el período de tiempo que va desde la proclamación de candidatos electos por las Juntas Electorales Provinciales hasta el momento de expiración natural de la vida de las Cámaras (cuatro años) o la disolución anticipada de las mismas, de modo que la inmunidad alcanza a todo el mandato parlamentario sin distinguir entre períodos de sesiones o actividad y períodos de inactividad o vacaciones parlamentarias¹⁷.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional español*, 4ª ed., Madrid, 1998, págs. 571-572; DE ESTEBAN/GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Tratado...*, cit., pág. 431; PEREZ ROYO, Javier, *Curso de derecho Constitucional*, 9ª ed., Madrid, 2003, págs. 793 y ss.; GARCÍA MORILLO, Joaquín, en *Derecho Constitucional español* (Luis López Guerra y otros), vol. II, 6ª ed., Valencia, 2003, págs. 77-81; SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1990, págs. 118 y ss.; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, 2002, pág. 83; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 39.

¹⁴ Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios...*, cit., pág. 572; RODRÍGUEZ RAMOS, Luis, «Inviolabilidad e inmunidad...», cit., pág. 846.

¹⁵ Cfr. SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario...*, cit., pág. 118.

¹⁶ Cfr. PIZZORUSSO, Alessandro. *Las inmunidades...*, cit., pág. 28.

¹⁷ Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, «Las garantías parlamentarias», cit., pág. 259; FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, «Inmunidad parlamentaria», cit., pág. 137; RECODER DE CASSO, Emilio, *Comentarios a la Constitución* (GARRIDO FALLA y otros), 3ª ed., Madrid, 2001, pág. 1189; ALBA NAVARRO, Manuel, *Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 9 de la serie Minor de la Colección «Cuadernos y debates», Madrid, 1996, pág. 34; PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 352; DE ESTEBAN/GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Tratado...*, cit., pág. 437; SUÁREZ BILBAO, Fernando, «El procedimiento especial penal del suplicatorio: antecedentes históricos a la cuestión de la inmunidad parlamentaria», en *RFDUC*, núm. 86, 1994-1995, pág. 529; ALONSO DE ANTONIO, José A. y Ángel Luis, *Introducción...*, cit., pág. 88.

De otra parte, el precepto constitucional reconoce el doble ámbito clásico de la inmunidad, lo que se ha venido en llamar la inmunidad plena o completa, que comprende tanto la detención, salvo en caso de flagrante delito, como la imposibilidad de proceder a la inculpación o procesamiento de un Diputado o Senador sin haber obtenido la previa autorización (el llamado *supplicatorio*) de la Cámara respectiva¹⁸.

No se trata, en todo caso, de una protección absoluta, sino relativa, ya que no exime de responsabilidad penal, sino que establece ciertos requisitos para exigir dicha responsabilidad¹⁹, presentando una faceta de prerrogativa procesal en cuanto que es un requisito o condición de procedibilidad²⁰, o bien, cuando el proceso se ha iniciado antes de la obtención del escaño parlamentario, una condición de prosecución de dicho proceso²¹. No se busca, en fin, un ámbito de exención para los posibles ilícitos cometidos por Diputados o Senadores, sino sólo permitir la comprobación de que, tras una acusación penal, no hay un intento político o partidista de privar a las Cámaras de uno de sus miembros²². El objetivo de la prerrogativa, pues, es proteger al parlamentario frente a cualquier atentado contra su libertad que pudiera tener motivaciones políticas²³, actuando como escudo protector frente a quienes traman acusaciones penales capaces de entorpecer su presencia en el foro parlamentario²⁴, aun cuando conviene señalar que la inmunidad tutela la composición y funcionamiento de las Cámaras²⁵ y no tanto la protección del parlamentario en particular²⁶.

¹⁸ El art. 71.3 de la CE establece que «En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». Es una regla especial de competencia objetiva *ratione personae* (aforamiento) para evitar las presiones que en estas causas pudieran ejercitarse indebidamente sobre los instructores ordinarios, y garantizar la solvencia en el enjuiciamiento, cfr. MORENO CATENA, Víctor, *Derecho Procesal Penal* (GIMENO, MORENO, CORTÉS), 3ª ed., Madrid, 1999, pág. 944.

¹⁹ Cfr. PIZZORUSSO, Alessandro, «Las inmunidades...», cit., pág. 27; PÉREZ ROYO, Javier, *Curso...*, cit., pág. 794.

²⁰ Cfr. TIEDEMANN, Klaus, «Indemnidad...», cit., pág. 117; MAQUEDA ABREU, Mª Luisa, *Fundamento y límites constitucionales a la inmunidad parlamentaria*, Estudios Penales y Criminológicos, XIII, Santiago de Compostela, 1990, pág. 240; RODRÍGUEZ RAMOS, Luis, «Inviolabilidad e inmunidad...», cit., pág. 847; CARBONELL MATEU, Juan Carlos, *Derecho penal...*, cit., pág. 192; CUELLO CONTRERAS, Joaquín, *Derecho penal...*, cit., pág. 282; SOTO NIETO, Francisco, *Inviolabilidad...*, cit., pág. 1213; MORENO CATENA, Víctor, *Derecho Procesal...*, cit., pág. 944; MARCHENA GÓMEZ, Manuel, «Procesos penales...», cit., pág. 458; PIZZORUSSO, Alessandro, «Las inmunidades...», cit., pág. 42; ALBA NAVARRO, Manuel, *Prerrogativas...*, cit., págs. 14 y 41; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La inmunidad parlamentaria...*, cit., págs. 21 y 150; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 36.

²¹ Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, «Inmunidad parlamentaria», cit., pág. 138; TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios...*, cit., pág. 576.

²² Cfr. SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario...*, cit., pág. 122.

²³ Cfr. GARCÍA MORILLO, Joaquín, *Derecho Constitucional español...*, cit., pág. 79; ALONSO DE ANTONIO, José A. y Ángel Luis, *Introducción...*, cit., pág. 87.

²⁴ Cfr. SOTO NIETO, Francisco, *Inviolabilidad...*, cit., pág. 1213.

²⁵ Cfr. DE ESTEBAN/GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Tratado...*, cit., pág. 435.

²⁶ Cfr. TIEDEMANN, Klaus, «Indemnidad...», cit., pág. 116.

Es de destacar que la inmunidad plena o completa sólo se encuentra reconocida en nuestro ordenamiento a los miembros de las Cortes Generales. Si bien la prerrogativa de la inmunidad se encuentra también referida a otros sujetos, respecto a éstos se circunscribe únicamente a uno de los elementos que definen su ámbito material: la prohibición de detención, salvo en caso de flagrante delito. Así, el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos mientras permanezcan en el ejercicio de sus funciones no podrán ser detenidos, ni retenidos, sino en caso de flagrante delito. Por su parte, los Jueces y Magistrados en servicio activo no pueden ser sometidos a detención gubernativa salvo en caso de flagrante delito, ni pueden ser objeto de citación o intimidación por autoridades gubernativas²⁷. Finalmente, los parlamentarios autonómicos, conforme a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, no pueden ser detenidos, ni retenidos, salvo en caso de flagrante delito, por los actos delictivos cometidos en sus respectivos territorios²⁸, régimen que también resulta aplicable a los Defensores del Pueblo o figuras similares de las respectivas Comunidades Autónomas²⁹.

2. Definición y finalidad

El Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance y la finalidad de esta prerrogativa en diversas resoluciones³⁰, integrando las tres prerrogativas (la inviolabilidad, la inmunidad y el aforamiento), a los efectos del recurso de amparo, en el derecho fundamental del art. 23.2 CE³¹ y haciendo hincapié en la directa conexión entre el

²⁷ Cfr. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 353.

²⁸ Correspondiendo a los Tribunales de Justicia de cada Comunidad Autónoma resolver sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio; fuera de sus territorios, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Vid. Los Estatutos de Andalucía (art.26.3), Aragón (art. 18.6), Asturias (art. 26.2), Canarias (art. 10.3), Cantabria (art. 11.1), Castilla-La Mancha (art. 10.3), Castilla y León (art. 12.3), Cataluña (art. 31.2), Comunidad de Madrid (art. 11.6), Comunidad Valenciana (art. 12.3), Extremadura (art. 24.1), Galicia (art. 11.3), Illes Balears (art.23.1), La Rioja (art. 17.7), Murcia (art.25.2), Navarra (art. 14.1), País Vasco (art. 26.6), Región de Murcia (art. 25.2).

La pretensión del País Vasco, mediante la aprobación por su Parlamento de la Ley 2/1981, de 12 de febrero, de extender a sus parlamentarios una inmunidad semejante a la de los miembros de las Cortes Generales, fue declarada inconstitucional por la STC 36/1981, de 12 de noviembre, si bien las razones no fueron de carácter material sino de pura técnica legislativa, del procedimiento formal elegido, al entender el Alto Tribunal que ello suponía una modificación del propio Estatuto de Autonomía (FJ 4). «Nada impediría, por tanto, el reconocimiento de la inmunidad plena del parlamentario autonómico si su consagración se produjera mediante la reforma de su correspondiente estatuto», cfr. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 354.

²⁹ Vid. art. 1 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

³⁰ Para una visión global de la jurisprudencia constitucional sobre las distintas cuestiones que analizamos, Vid. ARCE JANÁRIZ, Alberto, *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Pamplona, 2004.

³¹ Cfr. SSTC 161/1988, FJ 6; 76/1989, FJ 4; 205/1990, FJ 5; 22/1977, FJ 2.

derecho de un parlamentario *ex* art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos *ex* art. 23.1 CE³². Al igual que las otras prerrogativas parlamentarias, la inmunidad «no es un privilegio, es decir, un derecho particular de determinados ciudadanos, que se vieran, así, favorecidos respecto del resto de los mismos». De modo que la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como «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 al conocimiento o decisión de los Jueces y Tribunales... (pues) la existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de justicia e igualdad que el art. 1.1 CE reconoce como superiores de nuestro ordenamiento jurídico»³³.

El carácter objetivo de las prerrogativas parlamentarias³⁴, a juicio del Tribunal Constitucional, se refuerza aún más en el caso de la inmunidad, que adquiere, como ya se ha dicho, el sentido de una prerrogativa institucional. En concreto, la inmunidad, en cuanto expresión más característica de las Cortes Generales, «no está concebida como una protección de los Diputados y Senadores frente a la improcedencia o falta de fundamentación de las acciones penales, sino frente a la amenaza de tipo político consistente en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada, injustificada y torticeramente, con la intención de perturbar el funcionamiento de la Cámara o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular»³⁵. Es decir, la inmunidad «es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que pueden desembocar en una 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»³⁶.

En estos términos y con este alcance ha precisado hasta el momento el Tribunal Constitucional la finalidad o sentido institucional de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria. Sólo esta finalidad o sentido es susceptible de preservar la legitimidad

³² Pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos, según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3» (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3), de suerte que «el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]» [STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 a) y ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a); en el mismo sentido, posteriormente, los FFJJ 2 de las SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, y 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril].

³³ Cfr. SSTC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6; 90/1995, de 9 de junio, FJ 6; 123 y 124/2001, de 4 de julio, FJ 4.

³⁴ Cfr. GONZÁLEZ CUSSAC/CUERDA ARNAU, *Aproximación...*, cit., pág. 115.

³⁵ Cfr. SSTC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6; 90/1995, de 9 de junio, FJ 6; 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3; 123 y 124/2001, de 4 de junio, FJ 4.

³⁶ Cfr. STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3.

de la prerrogativa, que no ha sido preservada por el constituyente, como ha tenido ocasión de afirmar el Tribunal Constitucional, para generar zonas inmunes al imperio de la Ley y que quedaría desnaturalizada, como prerrogativa institucional, si quedase «a merced del puro juego del respectivo peso de las fracciones parlamentarias». En fin, la inmunidad responde al interés superior de la representación nacional de no verse alterada ni perturbada, ni en su composición ni en su funcionamiento, por eventuales procesos penales que puedan incoarse frente a sus miembros, por actos producidos tanto antes como durante su mandato, en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones pueda resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir efectivamente sus funciones³⁷.

Ese interés superior al que responde la inmunidad no quiere decir que en todo caso deba de prevalecer e imponerse a la prosecución de la acción de la justicia, sino que tal circunstancia habrá de depender también de la gravedad, de la trascendencia y de las circunstancias de los hechos imputados³⁸.

3. **Ámbito material**

El ámbito material de la inmunidad comprende, en primer lugar, los supuestos de detención de un parlamentario. El fundamento de la prohibición de su detención, salvo en caso de flagrante delito, radica en el hecho de que esta medida, al entrañar una privación de libertad, impide completamente el ejercicio de la función parlamentaria cuyo desempeño protege precisamente esta prerrogativa³⁹. El artículo 500 del Código penal castiga con «las penas previstas en este Código, impuestas en su mitad superior, y además en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público de seis a doce años», a la autoridad o funcionario público que detuviere a un miembro de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma fuera de los supuestos o sin los requisitos establecidos por la legislación vigente⁴⁰.

En atención a la finalidad institucional de la prerrogativa, aunque el texto constitucional utiliza el término detención, la doctrina viene entendiendo que dicha prohibición se extiende a todo supuesto de privación de libertad de un parlamentario⁴¹, ya

³⁷ Cfr. STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3. Muy crítico con esta Sentencia se muestra ALBA NAVARRO, Manuel, *Prerrogativas...*, cit., págs. 26-27, señalando: «Amén de la pedantería de llamar *fracciones parlamentarias* a lo que legal, reglamentaria y coloquialmente se denominan grupos parlamentarios».

³⁸ Cfr. STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3.

³⁹ Cfr. SSTC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3; 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3.

⁴⁰ Vid. sobre la detención, con carácter general, DIAZ-MAROTO Y VILLAREJO, Julio, «Derechos del detenido a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 85, 2005, págs. 161-182.

⁴¹ La inmunidad «significa que el beneficiado no puede ser privado legalmente de su derecho de locomoción (mediante detención, retención, prisión, etc.), sin la previa autorización del organismo (Cámara, Parlamento) al

que en todos ellos, abstracción hecha de su denominación legal, se impiden el ejercicio de las funciones parlamentarias⁴². En este sentido, resulta significativo el art. 22.1 del Reglamento del Senado (RS), que emplea los términos detención y retención, pues, «con independencia de la corrección de su utilización, pone claramente de manifiesto la *ratio* de la prerrogativa»⁴³, esto es, una tutela más acentuada de la libertad personal de los parlamentarios⁴⁴.

El único supuesto en el que se excluye la prohibición de la detención de los parlamentarios es en caso de flagrante delito. Lo que se discute por la doctrina en tales casos es si la circunstancia del flagrante del delito, a tenor de lo dispuesto en el art. 71.2 CE, permite sólo la detención del Diputado o Senador, o también su inculpación o procesamiento sin la previa autorización de la Cámara. En este sentido, se cuestiona por algunos sectores de la doctrina la constitucionalidad del art. 751 de la LECrim. que dispone que «cuando el Senador o Diputado a Cortes fuere delincuente *in fraganti* podrá ser detenido y procesado sin la autorización».

La Constitución no define qué es lo que ha de entenderse por delito flagrante. Mas a este respecto resulta útil el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con motivo del enjuiciamiento de la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. De dicho pronunciamiento, a los efectos que ahora interesa, merece destacarse, de un lado, que no le está vedado a la Ley la posibilidad de desarrollar el contenido de este concepto de flagrancia utilizado por la Constitución, si bien no existe en estos momentos una previsión legislativa sobre el concepto de delito flagrante a efectos de la detención; de otro, que el concepto de delito flagrante utilizado por la Constitución no está vacío de todo contenido, y el Tribunal Constitucional, sin pretender precisar con detalle tal concepto, ha definido «la arraigada imagen de la flagrancia como *situación fáctica en la que el delincuente es sorprendido –visto directamente o percibido de otro modo– en el momento de delinquir o en circunstancias inmediatas a la perpetración del ilícito*»⁴⁵.

En consonancia con la doctrina sustentada por la STC 341/1993, citada, la doctrina mayoritaria de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, tras la incomprensible

que pertenecen y por razón de conductas desarrolladas fuera de su función», cfr. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, «Notulas sobre inviolabilidad e inmunidad: algunos ejemplos en el presente», en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 66, 1998, pág. 610.

⁴² «Prohibición de detención que reviste carácter absoluto», cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, «Las garantías parlamentarias», cit., pág. 259.

⁴³ Cfr. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 355; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 36; MARCHENA GÓMEZ, Manuel, «Procesos penales...», cit., pág. 464.

⁴⁴ Cfr. PIZZORUSSO, Alessandro, «Las inmunidades...», cit., pág. 29.

⁴⁵ Cfr. STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 8 B, definición que se reitera en la STC 94/1996, de 28 de mayo, FJ 4. Vid. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Granada, 1998, págs. 153-155.

supresión de la definición de delito flagrante contemplada en el art. 779.2 de la LECrim.⁴⁶, reconduce los elementos del delito flagrante a los de *evidencia* en la percepción del hecho y *urgencia* o necesidad en la intervención, de tal manera que, en los supuestos de entrada y registro domiciliarios contemplados en el art. 553 de la LECrim., la policía no pueda recabar el mandamiento judicial sin frustrarse la diligencia (SSTS 538/1996, de 11 de julio; 472/1997, de 14 de abril; 251/1998, de 24 de febrero)⁴⁷.

Por su parte, en relación con este ámbito material de la prerrogativa de la inmunidad, el RS establece la obligación de comunicar inmediatamente la detención o retención del Senador a la Presidencia de la Cámara (art. 22.1), comunicación que, a tenor de lo dispuesto en el art. 751 LECrim., deberá efectuarse en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a la detención. Una previsión semejante no se contiene sin embargo en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), que se limita a disponer que una vez conocida por la Presidencia la detención de un Diputado o cualquier actuación judicial o gubernativa que pudiera obstaculizar el ejercicio de su mandato, adoptará de inmediato cuantas medidas sean necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros (art. 12). Pese a las diferencias que en este extremo se aprecian entre el RS y el RCD, se viene considerando que el régimen jurídico aplicable a los Diputados y Senadores es el mismo y que, por tanto, la autoridad judicial debe comunicar inmediatamente la detención del parlamentario a la Cámara respectiva, se trate de un Diputado o de un Senador.

Además de la detención, el ámbito material de la inmunidad comprende la necesidad de obtener la autorización de la Cámara respectiva para proceder a inculpar o procesar a un Diputado o a un Senador⁴⁸. La actuación judicial para inculpar o procesar a un parlamentario se supedita, de este modo, a la previa autorización de la Cámara, configurándose ésta, como ya se ha dicho, como una condición de procedibilidad para la prosecución de la causa penal contra el Diputado o Senador, pues su denegación determina el cierre del proceso con su consiguiente archivo.

Si no se obtiene la autorización o en tanto que se obtiene, la autoridad judicial no puede inculpar o procesar al Diputado o Senador. En este sentido, el art. 750 de la LECrim. establece que «El Juez o Tribunal que encuentre méritos para procesar a un

⁴⁶ En el art. 779 de la LECrim., según la redacción dada por la Ley 3/1967, de 8 de abril, se decía que «se considerará delito flagrante el que se estuviere cometiendo o se acabara de cometer cuando el delincuente o delincuentes sean sorprendidos». Dicha definición desapareció por la modificación introducida por la LO 7/1988, de 28 de diciembre, reguladora del llamado procedimiento abreviado (vid. STS 1223/1998, de 15 de octubre), aunque pervive en el art. 398 de la LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

⁴⁷ Vid. GIMENO SENDRA, Vicente, *Los procesos penales*, tomo 4, Barcelona, 2000, pág. 333. Vid., también, sobre el concepto de flagrancia, las SSTS de 29 de marzo de 1990, 20 diciembre de 1995, 15 de febrero de 1997, 14 de julio de 1999, 19 de septiembre de 2000.

⁴⁸ Vid. MORENO CATENA, Víctor, *Derecho Procesal*, cit., pág. 944; MARCHENA GÓMEZ, Manuel. «Procesos penales...», cit., pág. 469.

Senador o Diputado a Cortes por causa de delito, se abstendrá de dirigir el procedimiento contra él si las Cortes estuvieran abiertas, hasta obtener la correspondiente autorización del Cuerpo Colegislador a que pertenezca». El incumplimiento por la autoridad judicial de la solicitud de autorización constituye, por lo demás, un delito «contra las Instituciones del Estado» sancionado con la pena de inhabilitación especial para el empleo o cargo público de diez a veinte años en el art. 501 del Código Penal.

La exigencia de autorización se circunscribe únicamente al ámbito jurídico-penal⁴⁹, al que se refieren las expresiones inculpación y procesamiento del art. 71.2 CE, habiéndose pronunciando el Tribunal Constitucional contra la pretensión del legislador de extender este requisito de procedibilidad a los procesos civiles de protección del derecho al honor, al considerar que 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 en el artículo 71 de la Constitución 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»⁵⁰. Ampliar el ámbito material de la inmunidad de los miembros del Parlamento, trasladándola al proceso civil supone una extensión desmedida e injustificada de los términos en que nuestra Constitución concibe el uso de esa prerrogativa⁵¹.

Una vez obtenida la autorización de la Cámara para proceder contra el Diputado o Senador de que se trate se ha cumplido con la condición de procedibilidad para la prosecución del proceso penal y han de aceptarse las consecuencias que puedan derivarse de tal procedimiento. Por lo tanto, no es necesario solicitar ni obtener una nueva autorización para decretar, por ejemplo, la prisión del parlamentario, puesto que tal decisión será, en su caso, adoptada por la autoridad judicial en el seno del proceso penal en relación con el cual se ha obtenido la autorización para la inculpación o el procesamiento del Diputado o Senador, sin que la Cámara tenga posibilidad alguna de intervenir en el mismo instando la suspensión del proceso o de la medida cautelar. En una fórmula comúnmente utilizada en la práctica, la autorización solicitada a la Cámara lo es para dirigir el procedimiento contra un determinado Diputado o Senador con todas las consecuencias legales⁵².

⁴⁹ Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, «Las garantías parlamentarias», cit., pág. 260; FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, «Inmunidad parlamentaria», cit., pág. 138; PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 357; DE ESTEBAN/GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Tratado...*, cit., pág. 436; ALONSO DE ANTONIO, José A. y Ángel Luis, *Introducción...*, cit., pág. 91.

⁵⁰ Cfr. SSTC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 4, 9/1990, de 18 de enero, FJ 4.

⁵¹ Cfr. MAQUEDA ABREU, M^a Luisa, *Fundamento y límites...*, cit., pág. 262; SUÁREZ BILBAO, Fernando, *El procedimiento especial penal*, cit., págs. 526-528.

⁵² Cfr. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 358.

4. Tramitación de la autorización (suplicatorio)

La autorización se pide por el Tribunal Supremo⁵³ al Presidente de la Cámara a la que pertenezca el parlamentario en cuestión en forma de *supplicatorio*, remitiendo con éste, y con carácter reservado, el testimonio de los cargos que resulten contra el Senador o Diputado, con inclusión de los dictámenes del Ministerio Fiscal y de las peticiones particulares en que se haya solicitado la autorización (art. 755 LECrim.). Solicitado el *supplicatorio*, automáticamente se suspenderán por imperativo legal las actuaciones instructoras⁵⁴.

La tramitación del *supplicatorio* se encuentra regulada de forma sustancialmente coincidente en los Reglamentos de ambas Cámaras (arts. 13 y 14 RCD y 22 RS). Corresponde a la Mesa respectiva de cada una de las Cámaras la admisión a trámite, siempre que fueren cursados y documentados en la forma exigida por las leyes procesales vigentes (arts. 13.1 RCD). Una vez admitido a trámite, el Presidente de la Cámara lo remite a la Comisión competente –Comisión del Estatuto de los Diputados en el Congreso de los Diputados y Comisión de *Suplicatorios* en el Senado– para su dictamen en el plazo máximo de treinta días. La Comisión debe conferir un trámite de audiencia al Diputado o Senador interesado, bien por escrito, bien oralmente. Finalmente, el dictamen de la Comisión será sometido a debate en el primer Pleno ordinario de la Cámara. Tanto las sesiones de la Comisión como las del Pleno tienen carácter secreto.

En el plazo de ocho días, contados a partir del acuerdo del Pleno de la Cámara otorgando o denegando el *supplicatorio*, el Presidente dará traslado de dicho Acuerdo a la autoridad judicial, advirtiéndole de la obligación de comunicar a la Cámaras los Autos y Sentencias que se dicten y afecten personalmente al Diputado o Senador.

En los Reglamentos de ambas Cámaras se consagra un silencio parlamentario negativo, conforme al cual el *supplicatorio* se entenderá denegado si la Cámara no se

⁵³ En tanto que «la Sala Segunda del Tribunal Supremo es, respecto de las acciones penales dirigidas contra Diputados y Senadores, *el juez ordinario predeterminado por la ley* a que se refiere el art. 24.2 CE» (Cfr. SSTC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 6; 64/2001, de 17 de marzo, FJ 5; 68/2001, de 17 de marzo, FJ 2; 69/2001, de 17 de marzo, FJ 5). Tal circunstancia conlleva que, excepcionalmente, quede cercenado el derecho a someter el fallo condenatorio y la pena «ante un tribunal superior», como establece el art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Este derecho a someter el fallo condenatorio y la pena ante un Tribunal superior, en palabras del Tribunal Constitucional, si bien no tiene un reconocimiento expreso en la Constitución, integra el derecho al proceso con todas las garantías reconocido en el art. 24.2 CE (SSTC 42/1982, de 5 de junio, FJ 3; 76/1982, de 14 de diciembre, FJ 5; 60/1985, de 6 de mayo, FJ 2; 140/1985, de 21 de octubre, FJ 2; 30/1986, de 20 de febrero, FJ 2; 190/1994, de 20 de junio, FJ 2; 133/2000, de 16 de mayo, FJ 3; 64/2001 de 17 de marzo, FJ 5 a); 70/2002, de 3 de abril, FJ 7; 80/2003, de 28 de abril, FJ 2; 105/2003, de 2 de junio, FJ 2, y 123/2005, de 12 de mayo, FJ 6).

⁵⁴ Cfr. MORENO CATENA, Víctor, *Derecho Procesal*, cit., pág. 948; JUANES PECES, Ángel, «Enjuiciamiento de Diputados y Senadores», en *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil*, volumen I, Madrid, 2001, pág. 551.

hubiese pronunciado en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el periodo de sesiones desde el día siguiente al del recibo del suplicatorio (arts. 14.2 RCD y 22.5 RS). Esta concreta previsión reglamentaria ha sido objeto de una severa crítica por parte de la doctrina⁵⁵, a raíz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la prerrogativa de la inmunidad y la exigencia de un juicio de oportunidad o intencionalidad suficiente en los Acuerdos por los que se deniega el suplicatorio, por faltar precisamente un razonamiento que justifique en tales casos la negativa a conceder el suplicatorio desde la perspectiva de la finalidad de la prerrogativa de la inmunidad. En este sentido, no puede dejarse de destacar que en la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados (IV legislatura), que decayó por la finalización de la legislatura, se recogía la obligación de la Cámara de pronunciarse sobre el suplicatorio solicitado, estableciendo mecanismos que obligaban a introducir en el orden del día del Pleno de la Cámara el pronunciamiento sobre el suplicatorio antes de que expirase el plazo establecido reglamentariamente para ello⁵⁶.

En cuanto a los efectos que sobre el mandato parlamentario pueden tener la autorización de la Cámara y las medias cautelares adoptadas por la autoridad judicial una vez concedido el suplicatorio por la Cámara, el RCD prevé que el Diputado quedará suspendido en su condición si se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta (art. 21.1.2). Por su parte, el RS establece que «concedido el suplicatorio y firme el Auto de procesamiento, la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal de la condición de Senador».

5. Momento en que debe solicitarse el suplicatorio

Uno de las cuestiones más controvertidas en torno a la prerrogativa de la inmunidad radica en el momento en que debe solicitarse el *suplicatorio*, esto es, la autorización a la Cámara para la prosecución de las causas seguidas contra Diputados y Senadores⁵⁷. La razón de tal controversia no es otra que el hecho de que la normativa reguladora de la prerrogativa no determina el momento preciso para la presentación del suplicatorio. En efecto, la Constitución, y en la misma medida los Reglamentos de

⁵⁵ Vid. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 359; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 74; DE ESTEBAN/GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Tratado...*, cit., pág. 439; MORENO CATENA. Víctor, *Derecho Procesal*, cit., pág. 948.

⁵⁶ Como recoge PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 359.

⁵⁷ Vid. MARCHENA GÓMEZ, Manuel, «Procesos penales...», cit., págs. 465 y ss.; COLMENERO MENÉNDEZ DE LUARCA, Miguel, en GIMENO SENDRA y otros, *Los procesos penales*, cit., tomo 6, págs. 27 y ss.; PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 359; JUANES PECES, Ángel, «Enjuiciamiento de Diputados y Senadores», cit., págs. 549-552.

cada una de las Cámaras, se limitan a establecer que no cabe la inculpación ni el procesamiento de los Diputados y Senadores sin la previa autorización de la Cámara respectiva, sin precisar por lo tanto el momento preciso en el que debe solicitarse dicha autorización. Por su parte, la legislación procesal preconstitucional reguladora de aquella prerrogativa se refiere únicamente al ámbito temporal de la inmunidad a efectos de establecer el lógico plazo de urgencia en la comunicación a las Cortes de la detención *in fraganti* del Diputado o del Senador.

En el marco de los procesos por delitos que se configuran en la vigente legislación procesal española, la cuestión del momento procesal para solicitar el suplicatorio resultaba menos controvertida en el proceso ordinario o sumario. Al existir en este proceso una decisión judicial que reviste la forma de Auto en la que se formaliza el procesamiento, denominada Auto de procesamiento, era precisamente en este momento, antes de dictarse dicho Auto, en el que la mayoría la doctrina entendía que debía solicitarse el suplicatorio a la Cámara respectiva para poder proseguir la causa contra el Diputado o el Senador. No obstante, algunos autores, dado que en el texto constitucional se emplean los términos inculpación y procesamiento, consideraban que ambas locuciones no eran coincidentes y que, en consecuencia, la autorización a la Cámara debía de solicitarse para cualquier actuación judicial contra un Diputado o Senador desde que existiera la primera *notitia criminis*. Esto es, asimilando inculpación a acusación estiman que cualquier actuación o diligencia judicial que signifique la acusación o imputación de un hecho delictivo a un Diputado o Senador requiere la previa autorización de la Cámara.

Como consecuencia de la reforma procesal de 1988, por la que se introdujo en nuestro ordenamiento el procedimiento penal abreviado para determinada clase de delitos, esto es, para los castigados con pena de libertad no superior a nueve años, para los que se suprimió el Auto de procesamiento, es decir, la decisión judicial en la que se formaliza el procesamiento de una persona, la cuestión sobre el momento de solicitar el suplicatorio habría de complicarse algo más. En este tipo de procedimiento, tras las prácticas de las diligencias previas, se da traslado de las mismas a la acusación particular y al Ministerio Fiscal para que presente, en su caso, el escrito de acusación y soliciten la apertura del juicio oral, que habrá de ser acordada por el Juez salvo que concurran circunstancias tasadas (art. 790 LECrim)⁵⁸.

Era necesario, pues, encontrar en relación con este procedimiento un nuevo tipo de conexión, es decir, un momento procesal que equivaliese al Auto de procesamiento del procedimiento ordinario, que la mayor parte de la doctrina y la práctica jurisprudencial situó con posterioridad a la formalización de la acusación y con ante-

⁵⁸ Vid. MONTAÑÉS PARDO, Miguel Ángel, «Algunos aspectos constitucionales del procedimiento abreviado», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1992, IX, págs. 95 y ss.; COLMENERO MENÉNDEZ DE LUARCA, Miguel, en GIMENO SENDRA y otros, *Los procesos penales*, cit., tomo 6, págs. 27 y ss.

rioridad a la decisión judicial de apertura del juicio oral. Por lo demás, no faltaban autores que estimaban que cualquier actuación o diligencia judicial que signifique la acusación o imputación de un hecho delictivo a un Diputado o Senador requiere la previa autorización de la Cámara⁵⁹. La Sala Segunda del Tribunal Supremo en el ATS 1437/1998, de 18 de noviembre, resolvió que «la doctrina de esta Sala ha sentado el criterio de que el auto de procesamiento del procedimiento ordinario y sumarial ha de entenderse asimilado, en el procedimiento abreviado, a la inculpación y al acta de acusación, como claramente definidoras de alguna responsabilidad penal».

Por su parte, la práctica parlamentaria en el Congreso de los Diputados ha venido interpretando en relación con el procedimiento penal abreviado que cualquier momento posterior al inicio de las actuaciones judiciales es apto para pedir el suplicatorio y admitirlo a trámite tanto en el momento de iniciación de la causa, como en el momento inmediatamente anterior a la apertura del juicio oral. Incluso la cuestión del momento procesal preciso en el que ha de solicitarse la autorización a la Cámara pareció eludirse en reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1993, decaída como consecuencia de la finalización de la legislatura (IV Legislatura), en la que se preveía que la autorización de la Cámara para inculpar o procesar a un Diputado «podrá solicitarse en el momento en que el órgano judicial competente encuentre méritos para dirigir el procedimiento contra una persona que ostente la condición de Diputado y antes de hacerlo formalmente». Se huía, por tanto, con esta fórmula, de hacer referencia a un concreto momento procesal⁶⁰.

El Tribunal Constitucional, en las SSTC 123 y 124/2001, de 4 de julio, cuyo Ponente fue nuestro homenajeado, el Profesor y entonces Magistrado Julio Diego González Campos, tuvo ocasión de pronunciarse sobre el momento procesal en el que ha de instarse el suplicatorio a las Cámaras en sendos recursos de amparo promovidos por un Diputado y un Senador involucrados en condición de querrelados en la instrucción penal de una causa. Los recurrentes entendían, frente al criterio que había mantenido la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que el Juez Instructor de la causa debía de haber solicitado la autorización a la Cámara respectiva antes de que se hubieran practicado diversas diligencias de investigación que, finalmente, resultaron inculpativas para el Diputado y Senador recurrente. En su opinión, al haberse practicado aquellas diligencias sin haber obtenido la previa autorización de la Cámara se había lesionado la prerrogativa de la inmunidad, lo que habría de determinar, además, la nulidad de dichas diligencias de investigación.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional no es un pronunciamiento abstracto y general sobre el preciso momento procesal en que debe de solicitarse la autorización a la respectiva Cámara para proceder a inculpar o procesar a un Diputado

⁵⁹ Vid. sobre ello, PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., págs. 362-363.

⁶⁰ Cfr. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, *ob. ult. cit.*, pág. 365.

o Senador, sino que su pronunciamiento se ciñe a las circunstancias que concurren en el caso concreto y se contrae a determinar, si a la luz de tales circunstancias y de la normativa reguladora de la prerrogativa de la inmunidad la interpretación sostenida por el Tribunal Supremo resulta lesiva o no de la prerrogativa en cuestión.

El punto de partida del pronunciamiento del Tribunal Constitucional es el precepto constitucional en el que se recoge la prerrogativa de la inmunidad. Precepto del que deduce que no cabe inferir un momento procesal concreto y preciso en el que debe solicitarse a la Cámara la autorización preceptiva, sino únicamente que esta autorización debe solicitarse antes de proceder a la inculpación o procesamiento de un Diputado o Senador, sin que en el texto constitucional se aporte criterio alguno en orden a la interpretación de las expresiones inculpación o procesamiento. Tampoco de la normativa preconstitucional reguladora de la prerrogativa de la inmunidad cabe deducir un momento procesal concreto en el que haya de solicitarse a la Cámara la preceptiva autorización, pues en ella únicamente se hace una referencia genérica a cuando se encuentren méritos para procesar a un Diputado y Senador.

Sentada esta premisa, el Tribunal Constitucional procede a examinar si la interpretación que en el caso concreto ha hecho el Tribunal Supremo sobre el momento en que debe de solicitarse el suplicatorio a la Cámara vulnera o no la prerrogativa del aforamiento. El Tribunal Supremo sostuvo en el supuesto enjuiciado, de acuerdo con una línea jurisprudencial sentada en anteriores ocasiones, que la admisión a trámite de la denuncia o de la querrela, sin perjuicio de que se notificase al denunciado o querrellado para poder ejercitar su derecho de defensa, no era el momento oportuno para solicitar el suplicatorio a la Cámara, pues era preciso determinar si la denuncia o querrela tenía o no fundamento. La Sala Segunda del Tribunal Supremo, al interpretar los términos «procesamiento» e «inculpación» que utiliza el art. 71.2 CE, entiende que el primero, el «procesamiento», tiene una realidad legislativa procesal inequívoca en el proceso ordinario, que coincide con el momento en el que se dicta el Auto de procesamiento, y que supone la existencia indicios racionales de criminalidad. Así pues, en el proceso ordinario el suplicatorio habrá de solicitarse cuando existan indicios racionales de criminalidad contra la persona aforada. A diferencia de la expresión «procesamiento», el término «inculpación» no tiene en nuestro ordenamiento procesal una realidad legislativa procesal inequívoca y el Tribunal Supremo considera que la condición de inculpado no puede identificarse con la condición de querrellado y que para que se produzca tal situación procesal es necesario un juicio judicial de inculpación, provisional, con base en la existencia de indicios racionales de criminalidad o de fundadas sospechas o serios indicios de la participación de una persona en un hecho penal, lo que puede requerir y hacer necesario una previa investigación judicial.

En definitiva, el Tribunal Supremo entiende posible una previa investigación judicial en orden a la determinación penal de los hechos y a la participación en los

mismos de personas aforadas contra las que se dirige la querrela, y considera que la condición de inculpado, a los efectos de solicitar la autorización a la Cámara, no se adquiere con la mera admisión de la denuncia o querrela, sino que se requiere un juicio judicial de inculpación en atención a la existencia de indicios racionales o sospechas fundadas de la participación de la persona aforada en los hechos, de modo que es antes de la formalización de ese juicio de inculpaciones cuando debe solicitarse el suplicatorio a la Cámara.

El Tribunal Constitucional entendió que la interpretación mantenida por la Sala Segunda del Tribunal Supremo no podía considerarse contraria ni desconocedora de la finalidad institucional a la que sirve la prerrogativa de la inmunidad, ya que excluye obviamente la posibilidad de adoptar medida cautelar alguna contra la persona del Diputado o Senador hasta que se obtenga la autorización respectiva de la Cámara para su inculpación o procesamiento y no afecta al mandato representativo del parlamentario en cuanto no le imposibilita e impide el desempeño de sus funciones parlamentarias, con lo que ninguna incidencia tiene en la composición y funcionamiento de las Cámaras, ni priva a éstas, antes de la inculpación o procesamiento del Diputado o Senador de la facultad de conceder la autorización y valorar, en consecuencia, el carácter político de la acción penal emprendida e impedir, en su caso, que la misma prosiga.

No obstante, más allá del caso concreto, el Tribunal Constitucional fijó con ciertas dosis de abstracción algunas pautas para determinar el momento procesal en el que se debiera solicitar a las Cámaras la preceptiva autorización. En primer lugar, afirma que la prerrogativa de la inmunidad no impide al Juez realizar diligencias de investigación respecto a la participación de la persona aforada en los hechos investigados. Pero a continuación introduce una cautela, cuyo alcance preciso sólo será posible determinar en cada caso concreto, al señalar que la prerrogativa veda la realización por parte del órgano judicial de actos que en sí mismos determinen la sujeción de un parlamentario a un procedimiento penal, ya sea mediante la expresión formal de un juicio de inculpación o a través de la práctica de otras diligencias que materialmente entrañen el mismo significado. Y concluye con una recomendación: que desde el momento en que el Juez cuente con elementos suficientes para adoptar algunos de los referidos actos –formalización del juicio de inculpación o diligencia de investigación que tenga el mismo significado material– debe solicitar el suplicatorio a la Cámara (SSTC 123 y 124/2001, de 4 de junio)⁶¹.

⁶¹ En ambos supuestos, atendiendo a las circunstancias del caso, el Tribunal Constitucional tuvo en cuenta, entre otros factores, que la querrela no aportaba datos suficientes para llevar a cabo un juicio de inculpación, lo que exigía una investigación previa; la complejidad del supuesto delictivo y la participación de numerosas personas en el mismo; la práctica de nuevas diligencias de investigación después de haber obtenido el suplicatorio; la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones.

6. Limitación temporal

La prerrogativa de la inmunidad tiene un carácter temporalmente limitado, que el art. 71.2 CE circunscribe a la duración del período de mandato del Diputado o Senador. De modo que la prohibición de detención y la necesidad de obtener la autorización de la Cámara para proceder contra el Diputado o Senador se refieren tan sólo a este concreto período⁶².

Dado que la inmunidad, a diferencia de la inviolabilidad, no se circunscribe al ejercicio de las funciones parlamentarias; dado que opera como una condición de procedibilidad y no como causa de justificación o exclusión de la responsabilidad penal y, finalmente, dado que se encuentra temporalmente limitada, algún sector de la doctrina considera que la denegación del suplicatorio interrumpe la prescripción del proceso penal en relación con el Diputado o Senador para cuya inculpación o procesamiento se ha solicitado la autorización de la Cámara⁶³, de modo que, una vez concluido el mandado parlamentario, pudiera proseguirse contra él la causa penal⁶⁴. Sin embargo, tal previsión no sólo no es contemplada en nuestra legislación, sino que, por el contrario, se prevé, en caso de denegación del suplicatorio, que el órgano judicial decrete el sobreseimiento de la causa respecto al Diputado o Senador. Así, el art. 754 LECrim. dispone que «Si el Senado o el Congreso negasen la autorización pedida, se sobreseerá respecto al Senador o Diputado a Cortes; pero continuará la causa contra los demás procesados». En el mismo sentido, la Ley sobre competencia para conocer de las causas contra Senadores y Diputados, de 9 de febrero de 1912, establece en su art. 7 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 Diputado». Esto equivale a una sentencia absolutoria, impidiendo la incoación de un nuevo proceso contra el mismo parlamentario por los mismos hechos, al gozar dicha resolución de los efectos de la cosa juzgada⁶⁵. Con ello, «nuestra legislación extravasa los límites propios de la inmi-

⁶² Cfr. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 366; MORENO CATENA, Víctor, *Derecho Procesal Penal*, cit., pág. 945.

⁶³ Así, por ejemplo, TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios...*, cit., pág. 580; RECODER DE CASSO, Emilio, *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 1189; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 72. «La inmunidad deviene así en una especie de cláusula de tiempo que no suspende la eficacia de los preceptos constitucionales y legales que imponen al diputado el deber de responder jurídicamente de sus conductas privadas, sino que la difiere en el tiempo, de manera que, transcurrido el plazo correspondiente, nada impide que judicialmente le sean exigidas al representante cuantas responsabilidades pudieran derivarse de los comportamientos mantenidos en el período anterior, ya que, lógicamente, en este supuesto el tiempo no se computa a efectos de prescripción», Cfr. GARCÍA LÓPEZ, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, 1989, pág. 77.

⁶⁴ Cfr. TIEDEMANN, Klaus, «Indemnidad...», cit., pág. 116; CUELLO CONTRERAS, Joaquín, *Derecho penal*, cit., pág. 282; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 72.

⁶⁵ Cfr. MORENO CATENA, Víctor, *Derecho Procesal Penal*, cit., pág. 948; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 73.

dad»⁶⁶, dada la naturaleza de la inmunidad de «obstáculo procesal *ratione functionis*»⁶⁷, y se convierte en un abuso y en un privilegio corporativo contrario al principio de igualdad⁶⁸. En definitiva, tal situación no deja de ser una perversión que convierte la inmunidad parlamentaria en «impunidad» penal, transformando una garantía parlamentaria en un «odioso privilegio»⁶⁹.

Por eso la constitucionalidad de estas previsiones legales que disponen el sobreseimiento libre del Diputado o Senador en el supuesto de que la Cámara deniegue la autorización es cuestionada por un sector de la doctrina, que entiende que nada impide, a la luz del art. 71.2 CE, que la causa siga contra el Diputado o Senador una vez que se agote el período de su mandato⁷⁰, puesto que aquellas previsiones legales no responden a la naturaleza y finalidad institucional de la prerrogativa y resultan totalmente incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva⁷¹. Se propone así la derogación tácita de dichos preceptos legales, por estar afectados de inconstitucionalidad sobrevenida, dada su oposición al texto constitucional⁷².

Parece, pues, que la solución más respetuosa con las previsiones constitucionales debe ser la de entender que, en estos casos, el sobreseimiento habrá de ser provisional y no libre⁷³.

⁶⁶ Cfr. SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario*, cit., pág. 131; DE LA PEÑA, Luis, *Derecho parlamentario español*, cit., pág.156; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La inmunidad parlamentaria...*, cit., pág. 163.

⁶⁷ Cfr. GÓMEZ BENÍTEZ, José Manuel, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias», en *RFDUC*, núm. 64, 1982, pág. 75; MAQUEDA ABREU, M^a Luisa, *Fundamento y límites...*, cit., pág. 251.

⁶⁸ Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, «Las garantías parlamentarias», cit., pág. 262. “El principio de igualdad ‘ante o en la ley’ impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, además de que, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deban ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos” (entre otras, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 9; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3; 152/2003, de 17 de julio, FJ 5.c; 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 3; 57/2005, de 14 de marzo, FJ 3; 138/2005, de 26 de mayo, FJ 3; y 112/2006, de 5 de abril, FJ 5).

⁶⁹ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 36.

⁷⁰ Así, RODRÍGUEZ RAMOS, Luis, «Inviolabilidad e inmunidad...», cit., págs. 850-851; TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios...*, cit., pág. 579; SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario...*, cit., pág. 131; ALBA NAVARRO, Manuel, *Prerrogativas...*, cit., págs. 41-42; MARTÍNEZ ELIPE, León, «Reflexiones...», cit., pág. 74.

⁷¹ Así, PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 368; DE ESTEBAN/ GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Tratado...*, cit., pág. 439.

⁷² Así, por todos, FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, «Inmunidad parlamentaria», cit., pág. 139.

⁷³ En este sentido, en la doctrina penal, GÓMEZ BENÍTEZ, José Manuel, «La inviolabilidad...», cit., pág. 75; RODRÍGUEZ RAMOS, Luis, «Inviolabilidad e inmunidad...», cit., pág. 850; MAQUEDA ABREU, M^a Luisa, *Fundamento y límites...*, cit., pág. 251; CARBONELL MATEU, Juan Carlos, *Derecho penal...*, cit., pág. 193; MUÑOZ CONDE/GARCÍA ARÁN, *Derecho penal*, cit., pág. 180.

Por otra parte, los efectos de la inmunidad son, en cierto sentido, retroactivos⁷⁴, pues, de ser elegido como Senador o Diputado alguien que se encuentra procesado, o éstos fuesen procesados durante un interregno parlamentario o, finalmente, fuesen procesados siendo electos antes de reunirse las Cámaras, deberá ponerse en conocimiento del Cuerpo Legislador correspondiente por parte del Juez o Tribunal que conozca de la causa⁷⁵.

III. CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS DECISIONES DE LAS CÁMARAS

La autorización para proceder penalmente contra un parlamentario corresponde inequívocamente, conforme al art. 71.2 CE, a cada una de las Cámaras. Son ellas las titulares de esta potestad que carece de naturaleza jurisdiccional, puesto que en el modelo constitucional diseñado por la Constitución el Parlamento no puede ejercer función jurisdiccional alguna, ya que ello corresponde con carácter exclusivo a los Jueces y Tribunales (art. 117.3 CE). La concesión del suplicatorio es un acto de clara naturaleza política y no jurisdiccional, debiendo abstenerse la Cámara de enjuiciar el fondo del asunto, que deberá limitarse a valorar la concurrencia o no de persecución política en el procedimiento penal⁷⁶. Así lo ha reconocido con claridad el propio Tribunal Constitucional que habla de «juicio de oportunidad o de intencionalidad» de las Cámaras (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 4), habiendo subrayado más explícitamente que lo que la institución de la inmunidad autoriza «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»⁷⁷. Así pues, la decisión de las Cámaras es una decisión que no puede mezclarse con los extremos de los que debe de conocer el órgano jurisdiccional⁷⁸.

A las Cámaras les corresponde, por tanto, apreciar y valorar, en cada caso concreto y atendiendo a las circunstancias del mismo, la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar su funcionamiento o de alterar la composición política que les ha dado la voluntad popular, es decir, si la inculpación o el

⁷⁴ Vid. GARCÍA MORILLO, Joaquín, *Derecho Constitucional*, cit., pág. 80; ALONSO DE ANTONIO, José A. y Ángel Luis, *Introducción...*, cit., pág. 89.

⁷⁵ Vid. arts. 751 y 752 LECrim.

⁷⁶ Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, «Las garantías parlamentarias», cit., pág. 262; GARCÍA MORILLO, Joaquín, *Derecho Constitucional*, cit., pág. 80; FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, «Inmunidad parlamentaria», cit., pág. 138; RECODER DE CASSO, Emilio, *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 1192; DE ESTEBAN/GONZÁLEZ TREVIJANO, *Tratado...*, cit., pág. 438; GÓMEZ BENÍTEZ, José Manuel, «La inviolabilidad...», cit., pág. 70.

⁷⁷ Cfr. STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 6.

⁷⁸ Cfr. PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., pág. 374.

procesamiento puede producir el resultado de alterar indebidamente su composición o funcionamiento⁷⁹.

Por otra parte, el acto de denegación o autorización del suplicatorio es susceptible de control jurisdiccional por parte del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo en cuanto pudiera resultar lesivo de derechos fundamentales o libertades públicas. Tal posibilidad de control por parte del Tribunal Constitucional se funda en que se trata de un acto parlamentario con relevancia jurídica externa, esto es, que afecta a situaciones que exceden del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras y, en consecuencia, como cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa se encuentra sujeto, en virtud del principio constitucional de sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), tanto a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución como al conjunto de las normas materiales que en la misma Constitución se contienen, entre ellas, las que enuncian los derechos fundamentales y las libertades públicas. En este sentido, es evidente que el requisito de la autorización previa de la Cámara para poder inculpar o procesar a un Diputado o Senador afecta negativamente al derecho a la jurisdicción de quien insta o promueve el proceso penal en la medida en que su denegación determina el cierre del proceso con su consiguiente archivo. En otras palabras, como consecuencia del requisito de la previa autorización a la Cámara la disponibilidad del proceso penal contra Diputados o Senadores queda en manos de la decisión de la Cámara y tal decisión concierne al derecho a la jurisdicción de la parte actora, lo que no significa, obviamente, que siempre que se requiera un suplicatorio la Cámara esté obligada a concederlo para permitir el acceso a la Justicia y que su denegación vulnere el derecho de acceso a la jurisdicción⁸⁰.

La denegación del suplicatorio habrá de considerarse correcta, desde la perspectiva del derecho a la jurisdicción, en los casos en que sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para inculpar o procesar a un Diputado o Senador será incorrecta y resultará lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva cuando la institución de la inmunidad sea utilizada para fines que no le son propios⁸¹.

En cuanto al alcance del control por el Tribunal Constitucional de las decisiones de las Cámaras denegando la autorización para inculpar o procesar a un Diputado o Senador, éste no puede consistir en revisar o sustituir la valoración que han efectua-

⁷⁹ Cfr. SSTC 123 y 124/2001, de 4 de junio. Vid. sobre los criterios a los que las Cámaras han de atenerse al decidir sobre la concesión o negativa de la autorización, PIZZORUSSO, Alessandro, «Las inmunidades...», cit., págs. 44-45.

⁸⁰ Cfr. STC 51/1985, de 10 de abril, FF JJ 2, 4 y 6.

⁸¹ Vid. MORENO CATENA, Víctor, *Derecho Procesal Penal*, cit., pág. 945.

do las Cámaras sobre el significado político de las acciones penales contra Diputados o Senadores. El control del Tribunal Constitucional debe contraerse a constatar, en primer lugar, que las Cámaras han realizado un juicio de oportunidad o intencionalidad política de las acciones penales; en segundo lugar, que ese juicio sea suficiente, es decir, que se ha efectuado en términos razonables o argumentales; y, en tercer lugar, que ese juicio de oportunidad o intencionalidad, además de razonable, sea coherente, a la vista de las circunstancias del caso, con la finalidad de la prerrogativa de la inmunidad. De modo que no tiene virtualidad cualquier fórmula de motivación para despejar cualquier objeción a la constitucionalidad del Acuerdo parlamentario, sino que tal motivación o fundamentación ha de ser coherente con la finalidad de la inmunidad a la vista de las circunstancias del caso. No obstante, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de que la argumentación en la que se sustenta la denegación del suplicatorio no se exteriorice en el Acuerdo y que tal carencia pueda ser suplida posteriormente en las alegaciones que por la representación de la correspondiente Cámara se hagan en el recurso de amparo o incluso a partir de las circunstancias que concurrieron en la acción penal que dio lugar al suplicatorio, pero en todo caso ha de ser coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria⁸².

⁸² Cfr. STC 90/1985, de 22 de julio, FF JJ 6 y 7. Vid., sobre esta Sentencia, referida al caso del Senador Sr. Barral, y sobre la aplicación de la doctrina allí contenida al caso del Senador González Bedoya, PEÑARANDA RAMOS, José Luis, «La dimensión actual...», cit., págs. 379-380.