
Crónicas y Documentación

La inmunidad parlamentaria: Nota a la STC 206/92 de 27 de noviembre * El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida.

por Manuel Martínez Sospedra

I. Introducción. II. La doctrina del TC anterior a la STC 206/92. III. La Sentencia y su Ratio Decidendi. IV. La crítica interna: los votos particulares. A) El Voto Particular de González Campos. B) El Voto Particular de Gimeno Sendra. C) El Voto Particular de García-Mon. V. Balance. Al final del camino a ninguna parte.

I. INTRODUCCIÓN.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 206/92 ¹, que resuelve el caso Gonzalez Bedoya ha sido y es una sentencia polémica. El mero hecho de que haya sido durísimamente criticada en público ya es de por sí negativo. A la postre la principal fuente de autoridad sociológica del Tribunal, o al menos una de las principales, es la *auctoritas* que el mismo pueda asumir en razón del juicio social favorable no solo sobre su imparcialidad, sino también sobre su acierto. Pero es, que, además de esa crítica externa la citada STC ha merecido una durísima crítica interna que, bajo la forma de tres votos particulares puede verse adjunta a su propio texto en las páginas del Diario Oficial ².

La institución del Voto Particular está suficientemente justificada, pero no cabe olvidar que, aunque el balance de la misma y de su uso entre nosotros sea globalmente positivo, la mera existencia de alguno de ellos implica algo tan poco deseable para el

* El presente trabajo se inscribe en el marco de una investigación en curso acerca de la inmunidad parlamentaria en Derecho Español.

¹ vide BOE n° 307/92 de 23-12 Sp. pp 41 y ss.

² vide votos particulares pp. 46 a 49.

"Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol" n° 3. Valencia, 1992.

Tribunal como la imposibilidad de formar el consenso en su seno. La trascendencia política de su existencia es tanto mayor cuanto en mayor medida afecta a los puntos nucleares de la doctrina que sostiene la sentencia, en el caso extremo si el motivo de la divergencia es la propia *ratio decidendi* de la misma no cabe duda que la *auctoritas* de la doctrina de la mayoría del Tribunal se ve seriamente afectada. Si, finalmente, la doctrina mayoritaria conduce al desguace de un instituto previsto por la Constitución y conduce por su misma estructura a una situación definida por el riesgo de confrontación entre el propio Tribunal y las Cortes Generales –de donde, a la postre, le viene al propio TC su legitimación democrática– no parece que el juicio político que tal doctrina merezca pueda ser ciertamente favorable. Y mucho de esto pasa con la STC que aquí se va a comentar.

No obstante me parece que la siguiente nota exige una consideración previa. Las cuestiones que tienen que ver con la distribución de las potestades públicas y de las facultades correspondientes entre los diversos órganos constitucionales constituyen problemas que son, en la más radical de las acepciones de la palabra, es decir, en la más honda de dichas acepciones, problemas políticos, problemas que afectan a la gobernación de la Ciudad. Si de cualquier Tribunal es exigible una mínima sensibilidad política en el desempeño de su poder –porque de eso se trata, y por eso existe algo justamente denominado “Poder Judicial”– tal exigencia se agudiza lógicamente cuando del Tribunal Constitucional se trata, por la sencilla razón de que el mismo es aquel órgano constitucional que resuelve sobre la base de las reglas de Derecho que establecen y determinan el orden vinculante de convivencia y fijan el estatuto orgánico del Poder en el Estado.

Por ello, en sus relaciones con los demás órganos constitucionales –de los cuales proviene y a los que sin embargo juzga– la actitud del Tribunal debe actuar con un cuidado exquisito, que no en vano son estas las cuestiones en el decano de tales órganos, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con mayor frecuencia echa mano de ese instrumento de autorrestricción que es la doctrina de las “*political questions*”. Y es que también aquí la antigüedad es un grado, y no resulta grato –ni recomendable– el desarrollo de líneas jurisprudenciales que conducen a la permanente confrontación. Aunque sólo sea por el hecho de que no resulta conveniente ver a los magistrados del Tribunal –o a su Secretario– explicar partida a partida y peseta a peseta, sus presupuestos en comparencia ante la Comisión correspondiente de cualquiera de las Cámaras.

Reconozco que las consideraciones anteriores son consideraciones políticas, en el sentido ordinario del término, pero para quien piensa que el TC es, y no puede ser de otra manera, un órgano capital y, en todo caso, un órgano político en el sentido profundo de la expresión³, no parece que las mismas estén fuera de lugar. Si lo entiendo bien me parece que al art.3 CC tampoco se lo parecen.

Finalmente no está de más señalar que la doctrina de que se va a tratar es especialmente delicada por afectar a una cuestión que lo es por dos razones, de un lado porque afecta a una figura que, como la inmunidad parlamentaria, tiene la virtud de merecer una consideración predominantemente negativa de parte de la doctrina, y

³ MARTINEZ SOSPEDRA, M.: "El Tribunal Constitucional, órgano político", en VVAA: *El Tribunal Constitucional*. 3 v. IEF, Madrid, 1981 *passim*.

respecto de la cual son particularmente fuertes los prejuicios, tanto doctrinales *stricto sensu*, como políticos; del otro porque se halla ubicada en una frontera del Estado de Derecho, en la linde que separa aquellas cuestiones que puede ser objeto de una regulación mediante reglas de Derecho que afecten al núcleo mismo de la decisión, de aquellas otras en las que el Derecho puede ordenar la existencia, la configuración concreta y los procedimientos, pero en las que la decisión concreta escapa al imperio de la regla de Derecho misma ⁴.

En lo que la primera cuestión afecta baste por ahora anotar que la mayor parte de la doctrina se ciñe a contemplar el instituto como afectante a personas públicas en cuanto en ellas concurre la condición de miembros de un órgano colegiado, sin apenas consideración al decisivo dato de que el parlamentario no es sólo eso, ni primariamente eso, sino que, es, ante todo, un representante, cosa que se suele pasar por alto o simplemente desconocer ⁵, y que el tratamiento doctrinal está fuertemente marcado por una percepción apriorística que ve en la inmunidad un instituto contradictorio con el principio de igualdad (camino que el TC se ha negado a seguir), que carece de espacio y legitimación en un Estado de Derecho fuertemente judicializado, por lo que postula más o menos abiertamente, ora su drástica reducción mediante la interpretación restrictiva, ora su desaparición pura y simple, a veces con tonos más propios de Jeremías que de un debate doctrinal ⁶.

El autor no comparte esa perspectiva, que subyace como veremos a la doctrina establecida por el Tribunal, en cuanto a la segunda cuestión es precisamente de ella de lo que se va a tratar.

II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANTERIOR A LA STC 206/92

No es la presente la primera vez que el Tribunal entra a considerar la naturaleza y límites del instituto de la inmunidad parlamentaria. Aunque los litigios constitucionales

⁴ Para una buena panorámica del Derecho Comparado vide *Les Parlements dans le Monde*. 2 vols. UIP. 2º ed., Bruselas, 1986, vol. I, pp.143 y ss. cuya lectura muestra hasta que punto algunas posiciones doctrinales se basan más en la “alegría” que viene del prejuicio que en el examen riguroso de la cuestión.

⁵ Como exponentes vide, por ejemplo, CARRO MARTINEZ, A.: *La inmunidad parlamentaria* en RDPol nº 9, Madrid,1981, pp. 87 y ss.; SANTAOLALLA LOPEZ, F.: *Derecho Parlamentario Español*, EN, Madrid,1984, pp. 86 y ss. o RECODER DE CASO: *Comentario al art.71 de la Constitución*, en GARRIDO FALLA et ALII: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pp.749 y ss. Para la perspectiva desde la condición de representante del parlamentario vide GARCÍA, E.: *Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*, Tecnos, Madrid, 1986, esp. pp. 41 y ss.

⁶ Como muestra, que a la postre resulta por cierto bastante moderada vide FERNANDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A.: *Art. 71. Inviolabilidad e Inmunidad Parlamentarias*, en ALZAGA, O. (Ed.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, Constitución Española de 1978. EDERSA, Madrid,1989, pp. 303 y ss.

que afecten al art. 71.2 CE no sean ciertamente abundantes no le ha faltado ocasión al Constitucional para pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con la misma y establecer una doctrina en torno a la inmunidad que, a falta de otros méritos, reúne a no dudarlo los propios de la continuidad. La propia Sentencia que comentamos lo señala y cita reiteradamente. En resumidas cuentas el Tribunal ha venido a establecer que los diputados al Parlamento Vasco no gozan de la misma inmunidad que los miembros de las Cortes Generales a tenor de lo dispuesto en su norma institucional básica, el EPV y que, por consiguiente, resultaba inconstitucional por suponer reforma indebida del Estatuto de la ley vasca 2/81 en cuanto introducía en el ordenamiento vasco el suplicatorio (STC 36/81 de 16/11), ha venido a dotar de unos determinados perfiles a la inmunidad y, en consecuencia, a postular una interpretación restrictiva de la misma, a exigir una interpretación finalista, a exigir asimismo la motivación de los suplicatorios y a ligar la licitud de su concesión a determinados requisitos (STC 90/85, Caso Barral I), ha eludido el pronunciarse acerca de su compatibilidad con el derecho a la igualdad y sobre el sobreseimiento libre que para el caso de denegación del suplicatorio establece el inciso inicial del art.7 de la ley de 1912 (STC 92/85. Caso Barral II), y ha tenido ocasión de establecer que la inmunidad no es extensible a los procesos civiles y que, en consecuencia, no era conforme a la Constitución la reforma del art. 2 de la LO 1/82 de protección al honor, a la intimidad y a la propia imagen operado en día por la LO 3/85 (SSTC 243/88, Caso Calvo, 186/89, Caso García Bloise y 9/90, autocuestión de inconstitucionalidad), señalando en todas ellas (y en alguna más como la STC 125/88) que la inmunidad es figura distinta de la inviolabilidad y que, aunque estrechamente vinculada con la misma, constituye una garantía formal y de procedimiento, en lugar de una material, y tienen objeto y duración diferente.

Con todo la doctrina sobre la inmunidad ha venido siguiendo la pauta marcada por la STC 90/85, y que la Sentencia que comentamos lleva a sus lógicas y debidas consecuencias. En sustancia, como es bien sabido, en el Caso Barral I se trataba de querrela presentada por particular contra el escritor desgraciadamente fallecido cuando éste aún no había adquirido la condición de parlamentario y motivada por una querrela literaria. Al ser elegido el escritor para un escaño en el Senado el Tribunal hasta entonces competente trasladó los autos al TS y éste solicitó el correspondiente suplicatorio, que fué denegado por la Cámara ⁷ Y, finalmente, que la denegación careció de motivación alguna, siguiendo la práctica parlamentaria entonces en uso.

La Sentencia, que resuelve un recurso de amparo ⁸, partía de la base de considerar, correctamente, que la facultad atribuida a las Cortes Generales por la ley fundamental no estaba condicionada por requisito alguno en la misma Constitución y que, en consecuencia, estas podían disponer libremente del uso de la misma, sin otro límite que el respeto al resto de la Constitución, comprendidos los derechos fundamentales, naturalmente:

⁷ Como una de las formas de la mentira es la verdad a medias, me parece pertinente recordar que el afectado manifestó su deseo de que se concediera el suplicatorio, que la Ponencia propuso y la Comisión adoptó el mismo criterio, pero que, rompiendo la disciplina de voto, los Senadores votaron en el Pleno el rechazo de la autorización para proceder.

⁸ JC t. XII BOE Madrid.1986 pp.384 y ss.

Ciertamente el art. 71.2. CE atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encausar por vía penal a sus miembros, y no puede discutirse que esta sea una facultad de las que las Cámaras disponen libremente. Lo mismo puede decirse respecto de otras facultades que derivan directamente de la CE para los mismos o para otros órganos políticos, en relación a las cuales no se señalan condiciones específicas para su ejercicio. Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuída quede exento de principio del sometimiento a la CE, que, con carácter general, impone su art.9.1. de la misma a los poderes públicos.

En virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad. (f.j. 2)

Vistas así las cosas resultaba claro como el día que el ejercicio de dicha facultad por parte de las Cámaras estaba sujeto a control del propio Tribunal, pues de lo contrario lo anterior quedaba vacío de contenido

Es , por todo ello, posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de los Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el art. 71.2 CE, se resuelve la solicitud de procesar a alguno de sus miembros, y es al TC a quien corresponde ...llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto (f.j. 2).

A partir de ahí entraba el Tribunal a juzgar si el Senado, al denegar el suplicatorio, podía vulnerar derechos constitucionales sustantivos, concluyendo que dado que la Cámara no ejercía jurisdicción no estaba habilitada para entrar en el fondo ni para resolver el litigio, por lo que mal podía haber incurrido en violación de los derechos sustantivos alegados (arts.15 *in fine* y 18.1.CE)

Resulta, por ello, evidente que la supuesta violación de estos derechos no pudo ser producida por dicho acuerdo que en modo alguno resuelve, como no podía hacerlo, acerca de los bienes jurídicos protegidos... (f.j. 3).

En contrapartida sí podía producir violación del derecho a la tutela judicial efectiva dado que el suplicatorio, en tanto que requisito de procedibilidad incide necesariamente sobre el posible ejercicio de la acción penal:

Esta incidencia se produce, sin duda, en el presente caso. Ha de tenerse en cuenta que la Constitución, mediante su mencionado art.71.2 ha querido que, en relación a los delitos presuntamente cometidos por los Diputados o Senadores, sea la correspondiente Cámara la que decida acerca de la posibilidad de perseguir o no dichos delitos ante la jurisdicción penal. Ello es lo mismo que decir que, en tales supuestos, son órganos parlamentarios quienes adoptan decisiones acerca del acceso a la tutela judicial por parte de los ciudadanos afectados por las conductas supuestamente delictivas.

102 *Crónicas y Documentación*

La disponibilidad del proceso penal se convierte, de esta manera, en el objeto sobre el que deciden dichos órganos parlamentarios, de los que no puede afirmarse, en consecuencia, que sean ajenos a la prestación de la tutela judicial. (f.j. 4).

La consecuencia debida del razonamiento era obvia: se asimilaba al Senado con los Jueces y Tribunales a la hora de otorgar o denegar la autorización para proceder:

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 CE (f.j. 6).

Ello no significaba que la denegación fuere imposible, solo significaba que la decisión debía juzgarse según esos parámetros

Es preciso, por el contrario, reconocer que esa inmunidad implica siempre una posibilidad de que sea denegado el derecho al proceso penal, posibilidad que, en sí misma, no contradice el mandato del art. 24.1. CE, pues, según ha reiterado este TC, el derecho a las distintas acciones procesales que de dicho mandato deriva no es un derecho incondicionado, sino que está en función del cumplimiento de los requisitos que las correspondientes normas establezcan para el ejercicio de tales acciones, y habrá de entenderse que uno de esos requisitos, en el caso de las acciones penales dirigidas contra Diputados o Senadores, es, por imperativo del art. 71.2. CE y de las normas que lo desarrollan, el otorgamiento de suplicatorio por la respectiva Cámara. (f.j. 6).

Una vez establecida la anterior posición entraba el Tribunal a considerar que la limitación del derecho del art. 24.1. que necesariamente tienen, vistas así las cosas, la inmunidad solo es legítima cuando la facultad de denegar el suplicatorio se concede de conformidad con la finalidad del instituto, que las limitaciones al derecho a la jurisdicción estaban siempre justificadas por la *ratio* de las distintas instituciones procesales en el que se producen dichas limitaciones.

La doctrina puede trasladarse a la técnica de los suplicatorios ...y supone que la denegación de los mismos haya de considerarse correcta, desde la perspectiva del art.24.1.CE , únicamente en el caso que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. (f.j. 6).

La cuestión pasa a ser cual puede ser esa finalidad, punto en el que el TC opera una definición que conviene transcribir:

La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención del perturbar el funcionamiento de las Cámaras o 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 contra sus miembros prosigan... (f.j. 6).

Ahora bien, para que el Tribunal pueda emitir juicio acerca de la existencia y razonabilidad de esa amenaza expresamente definida como política⁹ era imprescindible que existiera algún tipo de motivación, por lo que esta era exigible, y su ausencia constitucionalmente indebida

El control que a este TC corresponde, según hemos indicado antes, acerca de la conformidad con las decisiones adoptadas en ejercicio de la inmunidad respecto al art.24.1.CE no puede llevarnos a revisar o sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales. De la existencia o inexistencia de semejante juicio depende, en efecto, que el ejercicio de esa facultad, potencialmente restrictiva del derecho a la tutela judicial, se haya realizado conforme a su propia finalidad... (f.j. 6).

Establecida la necesidad de motivación se señalaba que preferiblemente debía contenerse en forma de acuerdo motivado, o bien, subsidiariamente, podía inferirse de las alegaciones o de las circunstancias que concurren en la acción penal que da lugar al suplicatorio¹⁰ La conclusión final resultaba obvia: como no se trataba de actividad política, ni la denegación se había producido para evitar el riesgo de alteración del funcionamiento o la composición de la Cámara, ni el acuerdo tenía motivación el Tribunal procedía a otorgar el amparo.

En conclusión la STC 90/85 viene a establecer que el ejercicio de la facultad que a las Cámaras atribuye el art. 71.2 CE es libre por parte de estas, pero que ese ejercicio se inscribe en el marco constitucional y está por ello sujeto a las reglas de Derecho del mismo, en particular a los derechos fundamentales por ella reconocidos, y, en razón de ello, sujeta a la fiscalización del TC. A renglón seguido se viene a excluir que la Cámara, cuando examina la solicitud para proceder venga a hacer un juicio de fondo –propio de la jurisdicción– sin embargo estima el TC que como la autorización para proceder es requisito de la acción penal su denegación puede lesionar el derecho del art. 24.1. CE. En consecuencia el suplicatorio sólo estará rectamente denegado cuando la facultad de

⁹ Política en el sentido usual de término, es decir en el sentido de decisión basada en consideraciones de oportunidad, de libre apreciación por el titular de la facultad y no fiscalizable en cuanto al fondo por órganos jurisdiccionales.

¹⁰ Con todo respeto el autor no entiende como puede admitirse la licitud de una motivación *ex post facto* para legitimar una decisión que, de acuerdo con el planteamiento del Tribunal, tiene virtualidad limitante sobre los derechos de la jurisdicción (vide f.j.7). Por lo demás el letrado del Senado (Antecedente 16) había planteado un problema adicional: si la decisión la redacta la Ponencia, y en su caso la Comisión, pero la decisión corresponde al Pleno y, por mandato del Reglamento, esas deliberaciones son secretas ¿Como motivar? Porque si el Pleno asume el dictamen de la Comisión y esta lo contiene no hay problema. Pero ¿como motivar si, como en el caso, el Pleno rechazó el Dictamen y hay que mantener el secreto de la deliberación? La posición del Tribunal (*loc. cit ut supra*) de asimilar la decisión parlamentaria a la judicial, en la que la deliberación es secreta, y la resolución motivada margina un pequeño detalle: los órganos jurisdiccionales primero discuten, después deciden, finalmente escriben y ¿como puede escribir el Pleno del Senado? ¿con las bolas blancas y negras de la votación?

autorizar se ejerza de conformidad con el fin propio de la institución, que es el fin político de procurar mantener libre de perturbación el funcionamiento de la Asamblea y su composición política, el juicio de oportunidad correspondiente es susceptible de fiscalización en tanto en cuanto el mismo sea conducente a dicho fin, y para ello el acuerdo parlamentario debe ser motivado. En pocas palabras, se opera una suerte de asimilación de la Cámara al juez en un análisis que reposa en un entendimiento del posible concurso en términos de conflicto entre derecho fundamental e instituto de garantía del Parlamento, entendido éste como un mero órgano colegial.

III. LA SENTENCIA Y SU RATIO DECIDENDI

El caso Gonzalez Bedoya no se parece en nada al supuesto del caso Barral I, apenas si tienen otras notas comunes que tratarse de recursos de amparo, planteados con motivo de la denegación de un suplicatorio, y afectar a miembros de la Cámara Alta. Por lo demás aquí se trata de un asunto claramente político, que enfrenta a dos personajes públicos, en el que el suplicatorio es denegado de forma motivada precisamente por la naturaleza del asunto, no obstante lo cual el TC declara la nulidad del acuerdo parlamentario denegando la concesión del suplicatorio.

En la raíz se hallan unas declaraciones del Senador Gonzalez Bedoya criticando al Presidente de la Diputación General de Cantabria, Sr. Hormaechea, en el lenguaje pirotécnico que parece de lamentable rigor en las disputas políticas montañesas. El Presidente y su Consejo de Gobierno interponen sendas querrelas contra el Senador, el Supremo eleva suplicatorio y el Pleno del Senado acepta el Dictamen de la Comisión, que a su vez asume el Informe de Ponencia en el sentido de denegar la autorización solicitada. El acuerdo parlamentario, que se halla motivado, invoca como razón la naturaleza política de los hechos, que vincula a la condición parlamentaria del Senador (que, además, es miembro del Parlamento de Cantabria). El texto del Informe, que se reproduce en los Antecedentes de la Sentencia (A.2) es bien claro:

Que las manifestaciones vertidas por el Senador Gonzalez Bedoya lo fueron en el ejercicio de una función estrictamente política, más exactamente en el marco de una valoración política de la actividad de los órganos de Gobierno de la Comunidad Autónoma ...en el uso del libre ejercicio del derecho a la crítica que corresponde a todo ciudadano, especialmente a quienes están investidos de la condición de representantes del pueblo español ¹¹

agregando a renglón seguido que el parlamentario

actuó en su condición de Senador y que las diversas cuestiones planteadas en el expediente dieron lugar a declaraciones y manifestaciones de naturaleza política por parte del querellante, la Ponencia entiende por mayoría que existen razones fundadas en el carácter objetivo de la inmunidad parlamentaria que mueven a denegar la autorización solicitada.

¹¹ Me parece que no vulnero el carácter secreto de las deliberaciones si apunto aquí que la Ponencia recoge en su motivación un criterio que forma parte del conjunto de directrices por las que se rige la Comisión de Suplicatorios de la Cámara Alta.

Por su parte los querellantes recurren en amparo por estimar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1. CE, invocando para ello la doctrina sentada por el TC en su STC 90/85, estimando como insuficiente y poco argumentado el acuerdo parlamentario.

El Pleno, que avocó la decisión en el caso, comienza por remitirse a la doctrina sentada por la STC 108/83: es claro que la denegación de la acción *–ius ut procedatur–*, en el primero de los escalones a la hora del reconocimiento gradual de la acción, entraña una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, pasa a renglón seguido a citar la doctrina de la STC 148/87 para sostener que si el juez no aprecia la total ausencia de indicios de delito debe practicarse investigación, sin que la misma pueda cerrarse excepto en las causas tasadas por la LECrim acerca del sobreseimiento libre o provisional, señalando que

Ocurre, sin embargo, que lo impugnado en el presente caso, como decíamos, no es el sobreseimiento libre que la Sala Segunda ha acordado en virtud de la interpretación que hace del art. 754 LECrim, sino precisamente la legitimidad del Acuerdo del Senado del que dicho sobreseimiento libre trae causa (f.j. 2).

Por lo que la lesión al derecho fundamental, de existir, sería imputable al acuerdo parlamentario de denegación del suplicatorio¹². A continuación pasa el TC a ligar el art. 71.2 CE con la cláusula de inviolabilidad de las Cortes Generales prevista en el art. 66 de la Constitución y efectúa una configuración preliminar de la inmunidad que de hecho prejuzga el fallo:

De este modo, nuestra Constitución ha venido a incorporar un instituto que, en la medida en que puede suponer una paralización, siquiera temporal, de la acción de la justicia y, en su caso, del derecho fundamental a la tutela de los jueces aparece *prima facie*, como una posible excepción a uno de los pilares básicos del Estado de Derecho, el sometimiento de todos “al imperio de la ley como expresión de la voluntad popular (Preámbulo de la Constitución, párrafo tercero). (f.j. 3)

prescindiendo en absoluto tanto de la doctrina sentada respecto del antejuicio¹³, como de la correspondiente al estatuto constitucional de las facultades que configuran el

¹² A mi juicio yerra aquí el TC, el sobreseimiento libre viene dictado por el Supremo en aplicación del dudosamente vigente y claramente inconstitucional inciso primero del art. 7 de la Ley de 2 de febrero de 1912, y no del art. 754 LECrim, derogado a estos efectos por la citada ley que, en todo caso, es de aplicación preferente por ser ley especial sobre la materia de suplicatorios.

¹³ vide STC 61/82 de 13-10 Antejuicio. Recurso de Amparo. En ella se lee que

Este procedimiento, ineludible para el ciudadano que intente exigir responsabilidad criminal a los Jueces y Magistrados, no puede considerarse atentatorio al principio de igualdad porque, en ningún caso, permite cerrar el paso a la acción penal en atención a motivos personales concurrentes en los querellados, sino valorar la procedencia o no de admitir la querrela con mayores formalidades procesales que las previstas en los arts 312,

status de parlamentario. En consecuencia el conflicto no pasa por la ponderación de dos derechos fundamentales (arts. 24.1 y 23 1.º y 2), sino entre un derecho fundamental y el instituto de la inmunidad parlamentaria aisladamente considerado:

En el caso presente, y desde la perspectiva del amparo que se nos solicita, la tarea es la de la preservación de un derecho fundamental, el derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces, en la medida en que éste puede resultar obstaculizado por el instituto de la inmunidad parlamentaria (f.j. 3).

A partir de aquí el asunto está de hecho resuelto, pues si el suplicatorio comporta una excepción a un principio básico del Estado de Derecho y por su naturaleza supone una paralización del ejercicio, siquiera sea temporal ¹⁴, de un derecho fundamental resulta claro que el instituto es difícilmente justificable fuera del mero hecho de que se halle en otro precepto constitucional.

A renglón seguido se pasa a invocar el precedente: la inmunidad no es un privilegio, con cita de la STC 90/85 FJ 6. en el f.j. 3

La inmunidad, en cuanto expresión más característica de la inviolabilidad 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 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 90/85, f.j. 6).

313 e, incluso, 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en consideración a la especificidad de la función que aquellos ejercen y que concierne, de modo relevante, al interés público, mediante la adecuación de normas instrumentales también específicas que, como ha señalado el Fiscal, están también previstas en otros supuestos, así cuando la Ley exige previa licencia de órganos judiciales calumnia e injuria causada en el antejuicio – arts. 467.2 CP y art. 805 LECrim – o autorización de las Cámaras para la inculpación de parlamentarios (arts. 72.2 CE y 750 y ss. LECrim) (f.j. 4).

y al tratar de la legitimidad constitucional de una figura similar (y que además sería comparable no a la inmunidad actual, sino a la prevista en el juicio por el Tribunal de Cortes establecido en la Constitución de 1812, en cuanto que implica el no solo la autorización para proceder, sino el juicio por los pares) escribe:

La legitimidad constitucional de una institución destinada a garantizar la independencia y la dignidad de quienes ejercen la función jurisdiccional no puede ser negada en la medida en que su estructura la haga adecuada a este objetivo, sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio. Desde este punto de vista, el antejuicio, como proceso penal que se ha de llevar a cabo antes de pasar a un proceso definitivo, sirve para decidir acerca del derecho a la acción penal, y no sobre la pretensión punitiva... (f.j. 5).

¹⁴ Si la excepción al ejercicio es temporal lo es cuando y en la medida en que la cláusula de sobreseimiento libre del art. 7 de la ley de 1912 está derogada por la Constitución al incurrir en inconstitucionalidad sobrevenida, pronunciamiento que, curiosamente, viene eludiendo el TC al menos desde 1985.

Antes de pasar a citar el precedente de la STC 248/88, que corrobora esa línea jurisprudencial que, extrayendo del art. 71.2 CE unos límites que el mismo no consagra, viene a establecer una concepción determinada de la inmunidad parlamentaria, en tanto en cuanto contempla a los titulares de la facultad exclusivamente como miembros de un órgano colegiado, y a ese mismo órgano, sin considerar para nada la peculiaridad del órgano parlamentario, consagrada por cierto por el propio art. 66 CE que el Pleno acaba de citar: ser un cuerpo representativo integrado por representantes políticos del soberano constitucional. Y así se reafirma que:

Esta última afirmación sería concretada tres años más tarde por este Tribunal, al declarar que “la inmunidad ...es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra las detenciones y procesos judiciales que pueden desembocar en privación de libertad, evitando así 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 (STC 243/88, f.j. 3).

A continuación pasa el TC a rechazar la teoría del *fumus persecutionis*, no porque implique un juicio de fondo, sino porque a su juicio no agota el sentido del instituto, aunque resulta obvio a la vista de los Antecedentes de que el *animus persecutionis* es el motor de la acción penal por parte de los políticos querellantes:

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 como un supuesto no descartable, mas su capacidad de agotar el sentido del instituto supondría restricción del mismo a unos límites que no parece haber sido los queridos por el constituyente. (f.j. 3).

Procede seguidamente a rechazar el uso de la inmunidad como mecanismo de extensión de la inviolabilidad y el que la autorización para proceder quede al juego de las mayorías, como puede suceder en Senado ¹⁵ para reproducir una vez más su conocida concepción de la inmunidad como instituto protector de la integridad de un órgano constitucional colegial:

La inmunidad, en fin, responde, como se ha señalado, 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 ...en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones pueda resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir efectivamente sus funciones (f.j. 3).

El protagonismo de las Cámaras en su administración es decisivo pero a las mismas les alcanza la interdicción de la arbitrariedad (f.j. 3. *in fine*).

¹⁵ Pero no en el Congreso dado que en éste la Comisión competente, la de Estatuto del Diputado, no forma su voluntad sobre la base del principio mayoritario puro (cf. art.48.1 RCD)

Como consecuencia lógica de esa afirmación el TC pasa a afirmar que la valoración del impacto del procesamiento o inculpación corresponde a las Cámaras sin que puedan ser sustituidas por órganos de naturaleza jurisdiccional (con cita de la STC 90/85, f.j. 6) (f.j. 4) pero como esa decisión tiene efecto externo, e incide sobre otros derechos fundamentales es susceptible de fiscalización por el TC, reproduciéndose a renglón seguido y mediante cita textual del f.j. 6 STC 90/85 la doctrina sentada acerca de la fundamentación conforma a la propia finalidad (f.j. 4)

La fundamentación o motivación, en efecto, no es ni puede ser garantía por sí misma, si no es en cuanto expresión de la coherencia del Acuerdo parlamentario con la “finalidad” de la inmunidad, a la vista de las circunstancias del caso concreto

o que se completa con cita de f.j. 7 STC 90/85 acerca de la necesidad de suficiencia de la motivación (f.j. 4) por lo que la fiscalización no se detiene ni se puede detener ante la mera motivación, antes bien, la misma debe entrar en el fondo del asunto para establecer la relación entre la motivación y la finalidad del instituto, así como la suficiencia de esa relación:

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 quepa deducir del Acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria (f.j. 4).

En consecuencia el Pleno viene a determinar lo que ya tenía determinado, es decir, la concesión del amparo. Para remachar el clavo el TC reproduce parte de la motivación del acuerdo parlamentario, en particular las afirmaciones acerca del carácter político de la acción del señor Gonzalez Bedoya y de tratarse de ejercicio de la libertad de expresión para establecer:

En primer lugar, 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 ésta viene ejercida por un representante del pueblo español. (f.j. 5).

Para concluir lo obvio, que no habiendo incidencia en la composición o normal funcionamiento de la Cámara al denegar el suplicatorio se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente.

En suma el Tribunal viene en este caso, en primer lugar, a sostener una concepción de la inmunidad parlamentaria con instituto contemplado como garantía de la composición y reglas internas de funcionamiento de un órgano de carácter colegial, sin consideración alguna de otras finalidades remarcadas por la doctrina, como la garantía de la autonomía de las Cámaras frente a los demás poderes del Estado, y sin tener en cuenta la especial posición de las Cámaras en tanto en cuanto órgano representativo del soberano constitucional e integrado por representantes del pueblo. En segundo lugar reafirma en los mismo términos el planteamiento de la cuestión de la STC 90/85: la inmunidad como obstáculo procesal que es susceptible de lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin considerar aquí, como el propio TC ha hecho en otras ocasiones, que

el art. 24 recoge un derecho al procedimiento establecido por la ley (del cual sería parte integrante el suplicatorio ex Reglamentos de las Cámaras y ley de 1912), y sin considerar que la inmunidad, en cuanto integrante del *status* de parlamentario es parte integrante de los derechos fundamentales del art. 23 CE, y, consiguientemente, sin operar ningún tipo de *balancing*. En tercer lugar viene a profundizar aquella doctrina en dos puntos cruciales: de un lado viene a rechazar la doctrina de las “actividades políticas” que, procedente de la tradición parlamentaria, recoge la motivación del acuerdo parlamentario, del otro viene a establecer la competencia del Tribunal para enjuiciar de la adecuación y suficiencia del juicio de oportunidad (político) en que la concesión o denegación del suplicatorio consiste, con lo cual se autohabilita para revisar ese juicio político de forma expresa, sacando así a la luz una de consecuencias debidas de la doctrina sentada en 1985.

IV. LA CRÍTICA INTERNA: LOS VOTOS PARTICULARES

Que la doctrina en cuestión no es muy satisfactoria a los ojos de al menos una parte de los magistrados era de esperar a la vista de la avocación del caso por el Pleno, que no es, ciertamente, una práctica habitual, pero en el caso presente esa insatisfacción tiene por consecuencia el uso por parte de tres de los miembros del TC de la facultad de presentar Voto Particular, lo que aunque menos raro no deja de ser excepcional: si los cálculos de la profesora Ridaura son correctos el porcentaje de sentencias del Tribunal con voto particular rara vez llegan al uno por ciento. Y en este caso no hay uno, sino tres.

A) El Voto Particular de González Campos

Su punto de partida radica en la asunción de la doctrina general sentada por el Tribunal, y ello tanto por lo que se refiere a la naturaleza procesal del instituto cuanto por lo que toca a su necesaria interpretación restrictiva. Igualmente está de acuerdo el magistrado en que la Constitución exige interpretación sistemática, agregando en consecuencia que no habiendo una prevalencia sistémica de la parte dogmática sobre la orgánica se sigue de ello que el art. 24.1. no exige la necesaria concesión del suplicatorio. En cada caso hay que ponderar finalidad, razonabilidad y proporcionalidad, aceptando expresamente la justificación de la inmunidad conforme a la doctrina sentada por el TC:

No se trata de eso, sino, por el contrario, de impedir acciones penales en que, por la forma y el contexto en el que se producen, las Cámaras puedan, razonada y motivadamente, apreciar una intencionalidad o significación política de perturbar el funcionamiento (o la composición llegado el caso) de la Cámara en lo que hace al cumplimiento por todos y cada uno de sus miembros de las funciones parlamentarias y políticas, sin que deban apartarse del ejercicio de dichas funciones consustanciales al cargo representativo que desempeñan por la necesidad de tener que defenderse de acusaciones, fundadas o no, a las que su posición les expone de modo particular.

Pero tal toma de posición se completa con una observación prudencial: el Tribunal debe practicar el *self-restraint*, y en consecuencia que:

lo que el Tribunal no puede hacer –como ya se afirmó en la STC 90/85 f.j. 6 *in fine*– es revisar o sustituir esa valoración o juicio de oportunidad o de intencionalidad de la Cámara por el suyo propio, suplantando a ésta en una función que la Constitución le ha encomendado expresamente.

que es lo que el Tribunal hace en el caso, ya que en él no sólo hay motivación, sino que ésta es congruente con la finalidad del instituto. El Tribunal debió dar la debida relevancia a la motivación del acuerdo parlamentario. Al no hacerlo así el TC opera un salto cualitativo, en contraste con la doctrina del TC respecto de la motivación de las decisiones judiciales, que viene a hacer imposible la denegación del suplicatorio. La doctrina conduce, además, a convertir al TC en Comisión de Suplicatorios porque la doctrina establecida, en cuanto supone una revisión de un juicio de oportunidad por el Tribunal obliga este a hacer su propio juicio, que también es de la misma naturaleza. En consecuencia el amparo debió desestimarse.

B) El Voto Particular de Gimeno Sendra

Aunque redactado telegráficamente el Voto Particular en cuestión es radical: el Magistrado no comparte lo que denomina “*la doctrina reduccionista*” que no se ajusta a la letra del 71.2 CE, en cuanto que la misma implica que el suplicatorio sólo es procedente en el caso de que el parlamentario se halle ya privado de libertad, único supuesto en que se puede dar la perturbación o modificación de la composición política de la Cámara que la doctrina jurisprudencial exige, dado que el precepto constitucional no exige la privación de libertad para la procedencia.

Por otra parte tampoco se comparte la tesis, deslizada en la Sentencia, según la cual la inmunidad no es instrumento de protección de la libertad de expresión del parlamentario en tanto en cuanto la vía de protección primaria de la inviolabilidad es precisamente la inmunidad. La razón última de ambas divergencias se anuncia en el inciso final del VP:

a través del suplicatorio, presupuesto procesal que tiene, en mi opinión, como especial misión proteger la independencia del Diputado o Senador en el ejercicio de sus funciones frente a posibles injerencias de los demás poderes del Estado.

Es decir, porque a su juicio la inmunidad tiene sentido en cuanto instrumento de garantía de la autonomía del órgano constitucional representante del pueblo frente a todos los poderes del Estado, lo que incluye como Poder del Estado que es, al Judicial.

C) El Voto Particular de García-Mon

La posición del magistrado difiere de los anteriores. A su juicio la Sentencia comporta una invasión por parte del TC de la esfera de acción que la Constitución reserva a las Cortes, argumento que late en la apelación al *self-restraint* de Gonzalez Campos. Además la doctrina de la Sentencia viene a establecer una suerte de jerarquía

entre los dos preceptos constitucionales en danza (24.1 y 71.2 CE). La doctrina de la mayoría conduce a establecer para la inmunidad un fin único, que no se encuentra en el art. 71.2 CE. y que el TC no está autorizado para imponer.

En otro orden de cosas sucede que la doctrina mayoritaria configura de tal modo el juicio sobre la motivación que comporta una verdadera sustitución de la valoración que corresponde al Parlamento y conduce a que sea el TC el que otorgue o niegue la autorización, como en su día señaló Perez Royo:

téngase en cuenta –además– que la inculpación o el procedimiento por sí mismos, prescindiendo del resultado al que puedan llegar los procesos penales que la autorización no puede prever, no alteran la composición de las Cámaras ni perturban su funcionamiento, toda vez que dichas situaciones no impiden a los afectados por ellas el normal ejercicio de sus funciones parlamentarias. Aquella motivación como esencial para poder denegar la autorización equivale, como ya he dicho, a suprimir en la práctica el posible otorgamiento.

Como se ve las *dissenting opinions* son de hondo calado, y justifican sobradamente el uso de ese excepcional instituto que es el Voto Particular.

V. BALANCE.AL FINAL DEL CAMINO A NINGUNA PARTE

Efectuar una valoración crítica de la Sentencia es sencillo, a condición de tener las ideas claras acerca de la naturaleza del instituto y de su función en el ordenamiento constitucional. Si respecto de lo primero me parece que la doctrina sentada por el Tribunal es correcta al configurar el suplicatorio como una condición de procedibilidad, y definirla en consecuencia como una garantía formal o procesal, en lo que la posición del Tribunal viene a coincidir con la posición dominante en nuestra doctrina (o en la italiana o francesa, por citar las más próximas), me parece que buena parte de las aporías de la doctrina jurisprudencial se asientan tanto en una defectuosa comprensión del instituto como de su finalidad. Me explicaré.

Como se ha visto el Tribunal parte de la idea de que el suplicatorio es meramente un obstáculo procesal que dificulta –y en el extremo impide– el ejercicio de la acción penal. Por ello, y puesto que el acceso a los Tribunales en la forma determinada por la ley es contenido esencial de los derechos del “Debido Procedimiento en Derecho” del art. 24.1 CE, se asientan dos tesis de partida: **primera**, el instituto requiere interpretación restrictiva, en razón de lo que en otro lugar el TC ha calificado como “preeminencia de los derechos fundamentales”; **segunda**, esa interpretación se aplica a un entendimiento asimismo estricto de la finalidad del instituto: ésta no es otra que proteger frente a manipulaciones del Ejecutivo o de adversarios políticos el normal funcionamiento del Parlamento y la composición política del mismo querida por el cuerpo electoral. De donde se sigue, en razón de lo primero, la exigencia de la motivación suficiente –exactamente igual que al juez, como hemos visto señala el propio Tribunal– y en razón de lo segundo, la exclusión de las actividades “fuera de aula” del parlamentario y, en todo caso, aquellas que no supongan perturbación del funcionamiento de la Cámara o alteración de su composición política.

Ambos factores resultan interdependientes y conducen al Tribunal, de acuerdo con la lógica de su propio discurso, a la conclusión a la que efectivamente llega en el caso en

cuestión: el Tribunal puede y debe revisar el acuerdo parlamentario, puesto que éste es *a priori* sospechoso de quebrantamiento de un derecho fundamental y al ser en sí misma la inmunidad una “categoría sospechosa”, ese escrutinio debe ser, por ello, un escrutinio estricto. El Tribunal puede y debe exigir motivación al acuerdo parlamentario, pues de otro modo este resultaría poco menos que infiscalizable, pero el control no puede detenerse en la mera forma, para ser efectivamente garantista del derecho fundamental debe entrar en el fondo de la motivación y, en su caso, como consecuencia, puede apreciar que la misma no se compadece con la finalidad, en cuyo supuesto debe anularla. Que es efectivamente lo que hace. Nada hay en la STC 206/92 que no estuviere cuanto menos *in nuce* en la STC 90/85. Desde el punto de vista de la coherencia con los precedentes la Sentencia es impecable. Por eso un buen conocedor del tema ya apuntó hace algún tiempo que aquella doctrina llevaba a lo que la última viene a decir, y en ello llevan razón los magistrados disidentes sin excepción: al vaciamiento de la inmunidad parlamentaria.¹⁶

Porque de eso se trata, y en ello sí llevan razón los disidentes. Efectivamente, con la doctrina del Tribunal en la mano es inevitable sostener, como la mayoría hace, **primero**, que el Tribunal puede revisar el fondo de lo que él mismo ha denominado “juicio de oportunidad”; **segundo**, que ese juicio sobre el “juicio de oportunidad” no puede ser mas que otro juicio de oportunidad, si el primero es, como señala el propio Tribunal, un juicio político el segundo no puede dejar de serlo; **tercero**, que, en consecuencia, la doctrina conduce al Tribunal a ser quien decide sobre la pertinencia o no del suplicatorio cada vez que el acuerdo parlamentario se recurra, y a la vista del caso que comentamos eso está garantizado cada vez que el suplicatorio se deniegue, especialmente si se considera que en este caso el amparo es directo. Conclusión: la señalada por los disidentes: del Tribunal Constitucional considerado como Comisión de Suplicatorios, como ácidamente señala Gonzalez Campos.

La doctrina es errónea en su raíz y por ello destructiva en sus consecuencias. Y ello prescindiendo del problema que en su día señaló Bretal ¹⁷: el fallo es deficiente y peligroso, porque ¿ que sucedería si la Comisión de Suplicatorios del Senado, o éste, vuelven a denegar la autorización para proceder?

El problema principal no radica en la exclusión radical de la protección de las actividades parlamentarias fuera de la sede de las Cámaras que la doctrina comporta (y que exigiría al respecto una modificación de la misma, pues tal exclusión es inviable en el mundo real, como señaló un autor por demás conforme con el cuerpo de la doctrina del Tribunal, Lucas Murillo de la Cueva ¹⁸, ni en que a fuer de estricta acabe por autodestruirse, pues, como señala con ironía Pizzorusso, el mero hecho del procesamiento altera *per se* el funcionamiento de la Cámara, como mi experiencia me

¹⁶ vide FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P.: *La inviolabilidad e inmunidad de Diputados y Senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990, p. 16.

¹⁷ vide BRETAL VAZQUEZ, J.M.: *Notas sobre la inmunidad parlamentaria*, REDC nº 15, Madrid, 1985, pp. 212/13.

¹⁸ vide LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *Sobre las inmunidades parlamentarias*, REP nº 69, Madrid, 1990, p.192.

permite corroborar ¹⁹. El problema principal es que la concepción de la inmunidad de que parte el Tribunal y la consideración de su estatuto constitucional son erróneos. Por eso puede señalar certeramente uno de los magistrados disidentes, que la concepción de la mayoría es reduccionista y comporta la invasión por el Tribunal de una esfera de competencia que le es ajena. Y ya es fuertecito calificar de incurso en *ultra vires* una decisión judicial por parte de uno de los magistrados miembros del Tribunal autor de la misma.

A mi juicio el Tribunal parte de una concepción errónea de los fines del instituto. Estos no son hoy, en el Estado Democrático de Derecho, los propios de la monarquía limitada y censitaria en cuyo marco nació. No se trata de una figura destinada a salvaguardar la integridad del proceso parlamentario ante unos jueces instrumento mediato de la Corona. Hoy se trata de otra cosa, de algo que va más allá incluso de la protección de la integridad del proceso de formación de la voluntad de la Cámara, que es lo que el Tribunal viene a sostener.

En el Estado Democrático de Derecho el fin de la inmunidad parlamentaria es triple: **en primer lugar** proteger la autonomía de las Asambleas parlamentarias frente a todos los demás órganos del Estado, sean órganos constitucionales o no, es de la autonomía de un Poder del Estado frente a otros Poderes del Estado de lo que se trata, incluso frente al Poder Judicial, porque éste es asimismo un Poder del Estado y puede, exactamente igual que los demás, extralimitarse en las competencias que la Constitución le señala. Como señala ácidamente Manzella, un juez faccioso puede estar en el horóscopo de cualquier diputado y no hay ninguna razón que, admitida la posibilidad de un Ministro faccioso, haya que excluir que lo pueda ser un Tribunal, especialmente en un país en que la Historia enseña que un juez puede inculpar y condenar a un parlamentario sin tener en cuenta ni el fuero ni la inmunidad. El senador Benet podría contarlo. **En segundo lugar**, la inmunidad es en nuestro Estado una técnica de control interorgánico destinado a salvaguardar la autonomía parlamentaria, salvaguardando con ello la distribución de competencias y el sistema de relaciones definidos por la Constitución. **En tercer lugar** opera como una garantía de la independencia de los parlamentarios en cuanto representantes del soberano constitucional, en cuanto titulares del *status* de representantes del pueblo, y de las funciones políticas que a esa representación vienen adscritas.²⁰ Por eso el juicio que en la inmunidad se pide a la Comisión correspondiente primero y al Pleno de la Cámara después, es un juicio político, y la decisión, una decisión política, en el sentido usual de esa palabra. Por eso no es asimilable la posición de la Cámara a la del juez, como en algún momento llega a decir el Tribunal, y por eso llevan razón los disidentes cuando señalan que la doctrina conduce a donde conduce.

Pero no sólo es errónea la concepción de la inmunidad, también lo es su encuadramiento constitucional. Y aquí el Tribunal no es coherente con su propia

¹⁹ PIZZORUSSO, A: *Le immunità parlamentari. Rassegna comparata* en VVAA: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, C. de los D., Madrid 1982 2 vols., Vol. I. pp. 80/81.

²⁰ vide ZAGREBELSKY, G.: *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*. G. Einaudi ed., Turín, 1979 pp. 41 y ss; MANUEL ABELLÁN, A.: *El estatuto de los parlamentarios y los Derechos Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992 pp. 26 y 27 y GARCÍA, E.: *Inmunidad*, op. cit., pp. 96 y 97.

doctrina. No lo es, **en primer lugar**, porque si el derecho del art.24.1. es un derecho al procedimiento establecido por la ley no se puede contraponer inmunidad y derecho a la acción, desde el momento en que el suplicatorio como requisito de procedibilidad se integra en ese procedimiento establecido por la ley, por la Constitución y la ley en este caso. En todo caso se podría aplicar a este caso la doctrina que el Tribunal aplicó a otro similar –el antejuicio– en su STC 61/82 de 13/10: el condicionar el ejercicio de la acción penal a una autorización previa es constitucional si se trata de especificidad necesaria para salvaguardar una función pública constitucional y para proteger el interés público, que es exactamente lo que el Tribunal no ha hecho respecto de la inmunidad. No lo es, **en segundo lugar**, porque el Tribunal ha venido prescindiendo de algo necesario en este caso: la ponderación en caso de conflicto de derechos fundamentales. Porque, si de acuerdo con una doctrina reiterada del propio Tribunal, forma parte del contenido esencial de los derechos del art. 23 CE el que los representantes ejerzan libremente las facultades propias de su cargo y su *status* (cfr. SSTC 161/88 de 29-9, 181/89 de 3-11, 205/90 de 13-12 o 214/90 de 20-12, entre otras), siendo como es indisputable que la inmunidad forma parte del *status* de los miembros de las Cortes Generales ²¹ el planteamiento de cualquier conflicto entre derecho a la jurisdicción, o a la acción penal, y autorización para proceder, resulta ser, ineludiblemente el propio de un concurso de derechos fundamentales.

En resumen, si lleva razón el dicho inglés según el cual nada hay tan práctico como una buena teoría habrá que convenir que, a la inversa, nada hay tan peligroso como una teoría inadecuada.

Moncada, marzo de 1993.

Crónica parlamentaria del periodo de sesiones de septiembre a diciembre de 1992 de la Tercera Legislatura

por Julia Sevilla Merino

En este período de sesiones de las Cortes Valencianas se han realizado las tres funciones que tradicionalmente definen la actividad parlamentaria en un régimen parlamentario, esto es, la función legislativa, la función presupuestaria y la función de control.

La actividad legislativa, propiamente dicha, se ha manifestado a través de tres Proyectos de Ley: el de Creación del Comité Económico y Social, el de la Capitalidad del

²¹ vide COBREROS MENDEZONA, E.: *El Status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el art.23.2. CE*, en VVAA: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor E.García de Enterría.V.III*, Cívita, Madrid, 1991, pp. 2125 y ss.