

SUPPLICATORIO Y POLITICA

**PRAXIS PARLAMENTARIA Y CLAVES
DEL DEBATE DOCTRINAL SOBRE EL CONTROL
JURISDICCIONAL DE LA POTESTAD
DENEGATORIA DE LOS SUPPLICATORIOS**

KAYAMBA TSHITSHI NDOUBA

SUMARIO

I. LA PRAXIS PARLAMENTARIA DE TRAMITACIÓN DE LOS SUPPLICATORIOS. II. EL SUPPLICATORIO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LAS CUESTIONES DE INNEGABLE TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL. III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS SUPPLICATORIOS. 1. *INTERNA CORPORIS ACTA* Y DERECHOS FUNDAMENTALES. 2. «JUICIO DE OPORTUNIDAD» Y «EXIGENCIA DE MOTIVACIÓN». 3. EL GRADO DE SUFICIENCIA DE LA MOTIVACIÓN DEL ACUERDO DE DENEGACIÓN. 4. LA PONDERACIÓN ENTRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS. IV. EL DEBATE DOCTRINAL SOBRE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 1 EL VACIAMIENTO DEL CONTENIDO DE INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y LA CUESTIÓN DE ORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DEL ESTADO. 2. CONTRAPONER INMUNIDAD Y DERECHO A LA ACCIÓN: LA PROBLEMÁTICA DE APLICACIÓN PREFERENTE. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿CONTROL JURISDICCIONAL O CONTROL POLÍTICO?

Fecha recepción: 1.09.2017
Fecha aceptación: 3.05.2018

SUPPLICATORIO Y POLÍTICA

Praxis parlamentaria y claves del debate doctrinal sobre el control jurisdiccional de la potestad denegatoria de los suplicatorios

KAYAMBA TSHITSHI NDOUBA¹

Profesor asociado de la Universidad Internacional de La Rioja
Investigador invitado del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España

I. LA PRAXIS PARLEMENTARIA DE TRAMITACION DE LOS SUPPLICATORIOS

En el curso de la XI y XII legislaturas, dos suplicatorios han sido tramitados y aprobados por las dos Cámaras de las Cortes Generales. La tramitación de los dos suplicatorios en sede parlamentario ha tenido una gran repercusión política y mediática. El primero, dirigido contra el senador de EH Bildu, Iñaki Goioaga Llano, por los delitos de pertenencia a banda armada o colaboración con ETA, fue aprobado por el pleno del Senado celebrado el 15 de marzo de 2016 con 229 votos a favor, 9 en contra y 2 abstenciones. El segundo, dirigido contra Francesc Homs, portavoz del PDeCat, por organizar, desde la *Conselleria de Presidència* de la *Generalitat*, la consulta soberanista del 9 de noviembre de 2014, fue aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados celebrado el 22 de noviembre 2016, por 248 votos a favor (PP, PSOE y C's) y 91 votos en contra de los grupos parlamentarios de Unidos Podemos-En Comú, Esquerra Republicana (ERC) y el PNV.

Los dictámenes emitidos tanto por la Comisión del Estatuto de los diputados, en el Congreso, como por la Comisión de los suplicatorios del Senado, comparten dos rasgos comunes:

¹ Profesor asociado de la Universidad Internacional de La Rioja. Calle de Almansa, 101, 28040 Madrid. Email: Kayamba.tshitshi@unir.net

La primera característica tiene que ver con los fundamentos para proponer al Pleno correspondiente que conceda la autorización solicitada por el Tribunal Supremo (TS) a efectos de proceder, con todas las consecuencias legales, contra los parlamentarios implicados. Los informes de las ponencias designadas al respecto por las correspondientes comisiones coinciden al considerar que:

«teniendo en cuenta la naturaleza de la inmunidad parlamentaria como prerrogativa institucional de la Cámara y considerando todas las circunstancias que resultan de las actuaciones remitidas por el Tribunal Supremo (...) no se dan las circunstancias que justifiquen la denegación de la autorización prevista en el artículo 71.2 de la Constitución, toda vez que nada permite advertir en el procedimiento judicial referido el propósito ni el significado objetivo de alterar indebidamente la composición de la Cámara o de perturbarla en su regular funcionamiento».

Esta fórmula empleada, que ya es constante, viene a confirmar la doctrina y la praxis emanadas de las decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios competentes para la tramitación de los suplicatorios.

En efecto, en los últimos años, se constata una tendencia creciente a autorizar las inculpaciones o imputaciones de los parlamentarios. Con lo cual, han disminuido los peligros inherentes a esta prerrogativa. Hasta ahora, el Congreso de los diputados ha aprobado 30 suplicatorio y ha rechazado 14 (dos de ellos sobre el mismo diputado). Los 4 últimos suplicatorios denegados por el Congreso datan de la III legislatura (15 de julio de 1986- 2 de septiembre de 1989) y el último rechazado por el Senado tuvo lugar durante la VI legislatura (27 de marzo de 1996 – 18 de enero de 2000). En el Senado, recordaremos, además del caso del senador Iñaki Goioaga Llano, los suplicatorios tramitados han tenido como protagonistas los senadores (ras) Luis Bárcenas Gutiérrez (Dictamen de la Comisión de suplicatorios de 22 de septiembre de 2009), María Elena Diego Castellanos (Dictamen de la Comisión de suplicatorios de 25 de septiembre de 2013), Miguel Zerolo Aguilar (Dictamen de la Comisión de suplicatorios de 27 de junio de 2013). En el Congreso de los diputados, antes del caso Francisc Homs, se tramitaron los suplicatorios contra el diputado PP por Segovia, Jesús Merino, imputado en el «caso Gurtel», el diputado PP por Murcia Arsenio Pacheco y el presidente de Nuevas generaciones y diputado PP por Valencia, Ignacio Uriarte.

La segunda característica que comparten los dos últimos suplicatorios tramitados por las dos Cámaras es algo inusitado en la tradición parlamentaria española: Los dictámenes de las dos comisiones (Estatuto de los diputados y de suplicatorios) van acompañados de «votos particulares», que manifiestan la discrepancia de algunos grupos parlamentarios contra el parecer mayoritario de los demás miembros de las comisiones, planteando argumentos contrarios para que sean objeto de los debates en los plenos de las Cámaras.

Una lectura atenta de las formulaciones de los dos «votos particulares»² apunta a las implicaciones políticas de los suplicatorios solicitados, apelando a la inmunidad parlamentaria para proteger a la propia Cámara de «las injerencias judiciales con

² Boletín Oficial de las Cortes Generales- Senado, Núm. 21 du 14 de marzo de 2016

motivaciones políticas con el ánimo de interferir en su composición»³. Los argumentos desgranados por los grupos parlamentarios firmantes de los « votos particulares » recuerdan las críticas de Francisco Ortego Pérez en cuanto a la judicialización de la actividad política, el uso torticero del proceso penal hasta convertirlo en una especie de «*palestra política*», la ampliación del radio de acción política hasta los Tribunales, en lugar de centrarla en el ámbito estrictamente parlamentario así como el empleo de la vía jurisdiccional para descalificar al adversario político⁴

En el caso del senador Inaki Goioaga, los votos particulares del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (GPER) al Dictamen de la Comisión de suplicatorios, aprobado el día 10 de marzo de 2016, denuncian « el riesgo de judicialización de una actividad política y la instrumentalización de los tribunales ». Por otra parte, los grupos parlamentarios de Unidos Podemos-En Comú, Esquerra Republicana (ERC) y el PNV que habían registrado ante la Comisión del Estatuto del Diputado un voto particular contra el suplicatorio contra Francesc Homs calificaron de «político» el procedimiento abierto, acusando en la prensa, el «cinismo» de la vice presidenta Soraya Santamaria, por la «judicialización» del proceso independentista abierto en Cataluña y dejando claro que la «persecución» a sus impulsores no servirá para frenar las legítimas reivindicaciones del pueblo catalán. En la misma tesis han incidido algunos diputados del PDeCat para quienes «la aprobación del suplicatorio en la Comisión del Estatuto del Diputado supone la ejecución de una parte de un guion de un “thriller” político»⁵.

El desarrollo de la praxis parlamentaria de tramitación de los suplicatorios revela dos registros yuxtapuestos: De un lado, la tendencia sistemática a tramitar con rapidez⁶ y a conceder los suplicatorios solicitados por el TS con una abrumadora mayoría cuando los diputados o senadores implicados proceden de los grandes partidos de ámbito nacional y tratándose de inculpaciones «generales» del derecho penal, es decir, que carecen de incidencia en el escenario político. En cambio, los argumentos de judicialización de la actividad política, de la politización del suplicatorio o de

³ Ver el periódico El diario.es del 08/11/2016 ; La razón.es del 08 de noviembre de 2016 así como <http://www.rtve.es/noticias/20161108/comision-del-estatuto-del-diputado-aprueba-suplicatorio-homs-votos-pp-psoe-cs/1439180.shtml>

⁴ Ortego Pérez, F. (2003). « Las garantías procesales sobre la acusación ejercida contra senadores y diputados », *Boletín de la Facultad de Derecho - UNED*, núm. monográfico, 23, págs. 461-480

⁵ Europapress/España, publicado el 08/11/2016

<http://www.europapress.es/nacional/noticia-podemos-erc-pnv-bildu-unen-fuerzas-congreso-contra-suplicatorio-homs-20161108114954.html>

⁶ Conforme al Art. 13 del Reglamento del Congreso de los Diputados (BOE, núm. 55 de 5 de marzo de 1982), recibido un suplicatorio, el Presidente, previo acuerdo adoptado por la Mesa, lo remitirá, en el plazo de cinco días, a la Comisión del Estatuto de los Diputados. La Comisión de suplicatorios deberá concluir su trabajo en el plazo máximo de treinta días tras la audiencia del interesado. La audiencia podrá evacuarse por escrito en el plazo que la Comisión fije u oralmente ante la propia Comisión. Concluido el trabajo de la Comisión, la cuestión, debidamente documentada, será sometida al primer Pleno ordinario de la Cámara.

instrumentalización de la justicia aparecen cuando los parlamentarios implicados surgen de los partidos regionalistas/nacionalistas. Las inculpaciones adquieren una dimensión política. En esos casos, los partidos regionalistas/nacionalistas apoyados por algunos grupos parlamentarios afines recurren al instituto de inmunidad como un recurso en defensa de la composición parlamentaria.

II. EL SUPPLICATORIO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LAS CUESTIONES DE INNEGABLE TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL

La Sentencia de Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 90/1985, de 22 de julio (Caso Barral I), abrió el cauce del control jurisdiccional, mediante un debido recurso de amparo, de los acuerdos parlamentarios de denegación de suplicatorios y sentó las bases para el desarrollo de una doctrina jurisprudencial que reforzara y garantizara el libre acceso de los ciudadanos a la acción jurisdiccional. Al mismo tiempo, los fundamentos jurídicos de esta sentencia tuvieron el mérito de plantear, explícita o implícitamente, otras cuestiones de innegable trascendencia constitucional, como las facultades del Tribunal Constitucional (TC), la posibilidad de control por parte del TC de ciertas actividades de las Cámaras o, más concretamente, del ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, y, en última instancia, el sentido, la eficacia y la finalidad de la propia prerrogativa parlamentaria .

Las STC 123/2001 y 124/2001 de 4 de junio de 2001 (*Caso Fílesa*), que resuelven la queja planteada en el recurso de amparo sobre la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), en relación con el art. 71.2 CE, al haberse dirigido, el Tribunal Supremo (TS), la instrucción contra un diputado, sin que se hubiera solicitado la previa autorización del Congreso de los Diputados, vienen a finalizar la arquitectura de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el control jurisdiccional del suplicatorio⁷.

Los razonamientos jurídicos de las dos sentencias del TC examinan la interpretación realizada por el TS no solo de los términos «inculpados o procesados» del art 71.2 CE, a la luz de la normativa procesal pero también del momento en el que debe solicitarse el suplicatorio. Las dos sentencias se alinean con la interpretación del TS, concluyendo que:

⁷ Las sentencias más importantes de la jurisprudencia del TC (STC) son las siguientes :SENTENCIA 90/1985, de 22 de julio (BOE núm. 194 de 14 de agosto de 1985); SENTENCIA 92/1985, de 24 de julio (BOE núm. 194 de 14 de agosto de 1985) ; SENTENCIA 243/1988, de 19 de diciembre (BOE núm. 11 de 13 de enero de 1989) ; SENTENCIA 186/1989, de 13 de noviembre (BOE núm. 290 de 04 de diciembre de 1989); SENTENCIA 9/1990, de 18 de enero (BOE núm. 40 de 15 de febrero de 1990); SENTENCIA 206/1992, de 27 de noviembre (BOE núm. 307 de 23 de diciembre de 1992); SENTENCIA 22/1997, de 11 de febrero (BOE núm. 63 de 14 de marzo de 1997)

«La prerrogativa de inmunidad parlamentaria no impide que el Juez pueda investigar pero veda la realización de actos que en sí mismos determinen la sujeción de un parlamentario a un procedimiento penal, ya sea mediante la expresión de un juicio formal de inculpación o a través de la práctica de otras diligencias que materialmente entrañen ese mismo significado. A lo que cabe añadir que desde el momento en que el Juez cuente con elementos suficientes para adoptar alguno de los referidos actos, está obligado a solicitar inmediatamente el suplicatorio».

Otro problema constitucional de fondo que resuelve la jurisprudencia del TC atañe la colisión entre el suplicatorio y el derecho a la tutela judicial efectiva.

En efecto, el artículo 24 de la CE configura el derecho a la jurisdicción como un derecho fundamental de la persona, «el cual no puede calificarse como un derecho fundamental más, sino quizás como el primero, como el más importante de todos ellos en tanto en cuanto constituye el instrumento de defensa que el Estado pone en manos de la persona como medio que viene a sustituir a la autotutela»⁸. La abundante y detallada jurisprudencia sobre el «derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, sin indefensión» pone de manifiesto la complejidad del contenido del artículo 24.1 de la CE, al englobar en su seno dos derechos fundamentales que son garantías previas al proceso cuando se dan las circunstancias requeridas al efecto (mediante el acceso al proceso): el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a no padecer indefensión.

Este precepto constitucional garantiza la potestad de excitación de la actividad jurisdiccional del Estado, extendiendo su virtualidad hasta una resolución judicial final sobre las pretensiones planteadas. Como derecho fundamental de efectividad inmediata⁹, la tutela judicial efectiva es el paradigma de la categoría de derechos fundamentales de configuración legal, y necesita de la *interpositio legislatoris* para su ejercicio efectivo por parte de todos los ciudadanos¹⁰. Entonces cabría sostener que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho absoluto e incondicional¹¹ puesto que existen condicionamientos tanto para el ejercicio de la acción como para la prosecución del proceso.

⁸ Frigonal Fernández-Villaverde, L (1981). *La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español*, Madrid, Editorial Montecorvo, p. 63

⁹ Siguiendo la doctrina de la STC 19/1983, FJ 3, que enuncia que «el artículo 24 de la CE es plenamente aplicable a partir de la vigencia de la norma fundamental sin que pueda entenderse como un precepto meramente programático, pendiente de desarrollo legislativo para su vigencia efectiva». Ver más jurisprudencia relacionada con la misma en: Rubio Llorente, F. (1995). *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Barcelona, Ariel.

¹⁰ Díez-Picazo Giménez, I. (2000). «Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (titularidad, ámbito y caracteres generales del derecho a la tutela judicial efectiva. Derecho de acceso a la jurisdicción. Derecho a una resolución sobre el fondo. Derecho a los recursos. Derecho a una resolución fundada en Derecho)», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 10, pp. 13-37.

¹¹ SSTC 15/1985 y 345/1989.

La complejidad del contenido (genérico y específico) del artículo 24.1 justifica que, desde un principio, tanto el TC como la doctrina académica emprendieran un esfuerzo de sistematización de las distintas vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, destacan las clasificaciones elaboradas por los profesores Díez-Picazo Giménez y Rubio Llorente. El primero¹², que deslinda con nitidez los diversos contenidos del derecho a la tutela judicial efectiva, anota siete vertientes de la misma: 1) derecho de acceso a la jurisdicción; 2) derecho a una resolución sobre el fondo; 3) derecho a una resolución fundada en derecho; 4) derecho a los recursos; 5) derecho a la ejecución; 6) derecho a la invariabilidad e intangibilidad de los pronunciamientos; y 7) derecho a la tutela cautelar. Por su parte, el profesor Rubio Llorente¹³ extrae cinco derechos considerados como contenidos específicos de la tutela judicial efectiva: 1) libre acceso a la jurisdicción; 2) posibilidades de alegación y defensa; 3) obtención de una resolución sobre la pretensión que sea motivada, razonable, congruente y que esté basada en el sistema de fuentes; 4) acceso a los recursos legalmente establecidos; y 5) ejecución de la resolución judicial firme.

Ahora bien, la inmunidad parlamentaria y el suplicatorio constituyen un condicionamiento que puede privar a una persona ofendida por un delito de recabar el *ius puniendi* del Estado para obtener la plena vigencia del principio sustantivo de legalidad. Por lo tanto, la denegación del suplicatorio incide negativamente en la efectividad de «la tutela de los jueces y de los tribunales» garantizada por el artículo 24.1¹⁴. Aunque es de naturaleza parlamentaria, en los supuestos de denegación de suplicatorio, la inmunidad

«adquiere también significado procesal, desde el punto de vista del derecho a la jurisdicción, en cuanto supone, dentro del procedimiento penal, un elemento diferenciador, como es la necesidad de que las Cámaras respectivas den a la jurisdicción competente la autorización para procesar, en el supuesto de que una acción penal se dirija frente a un diputado o senador. Esto supone que la inmunidad queda así vinculada a la función de impartir justicia y, en tal medida, le son aplicables los parámetros del artículo 24.1 de la CE¹⁵.»

La inmunidad es una garantía de tipo procesal, capaz de congelar, de retardar en el tiempo la eficacia de ciertos preceptos constitucionales, pero no quebrantar-

¹² Díez-Picazo Giménez, I. (2000). «Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva...», *cit.* pp. 18 y sig.

¹³ Rubio Llorente, F. (1995). *Derechos fundamentales y principios ...cit.*

¹⁴ Martín de Llano, M.I. (2007). «La denegación del suplicatorio y su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva», *Revista de Derecho UNED*, núm. 2, pp. 227-242.

¹⁵ STC 90/1985, FJ 6. A este respecto, ver también los desarrollos sobre «la inmunidad parlamentaria como garantía penal procesal», que se analiza acertadamente en Ortego Pérez, F. (2003). «Las garantías procesales sobre la acusación ejercida contra senadores y diputados», *UNED. Boletín de la facultad de derecho*, núm. monográfico 23, pp. 461-480

los¹⁶. Así, el suplicatorio es un acto de carácter procesal, una condición de procedibilidad que impide iniciar el proceso. Sin la autorización de las Cámaras no habrá auto de procesamiento. Es cierto que con la concesión o denegación del suplicatorio, las Cámaras no entran a apreciar el fondo de las causas de procesamiento, sino que emiten una valoración política de los hechos de la causa. Este requisito de procedibilidad es, pues, una manifestación de la disponibilidad del proceso penal.

Sin embargo, la aplicación estricta de los preceptos procesales puede llegar a configurar la inmunidad como una causa de impunidad¹⁷. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha insistido en que ningún requisito formal puede convertirse en «obstáculo que impida injustificadamente un pronunciamiento sobre el fondo»¹⁸. Los órganos judiciales están obligados a aplicar las normas procesales teniendo en cuenta el fin perseguido por el legislador, evitando que cualquier exceso formalista las convierta en obstáculos procesales impositivos de la tutela judicial efectiva; e impidiendo, también, interpretaciones de las normas basadas en criterios desproporcionados entre los fines que la norma preserva y los intereses que se sacrifican¹⁹. El TC ha reiterado también que, desde la perspectiva de la constitucionalidad «no son admisibles aquellos obstáculos que puedan estimarse excesivos, que sean producto de un formalismo y que no se compaginen con el necesario derecho a la justicia, o que no parezcan como justificados y proporcionados conforme a las finalidades para que se establecen, que deben, en todo caso ser adecuadas a la Constitución»²⁰.

¹⁶ García López, E (1985). *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1985. p.72.

Ver también: Manuel Abellán, A. (1992). *Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, p.79 y García Fallas, F. et al. (1985). *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, p. 753.

Estos autores apuntan que la inmunidad es una institución de derecho objetivo, una garantía de la libertad e independencia del Parlamento como poder de Estado. De allí se deriva su carácter instrumental en orden a asegurar el correcto funcionamiento y la posición constitucional de las Cámaras. De esta nota destaca la inmunidad como garantía de orden público, pues el Parlamento no puede renunciar a ella. Deberá ser invocado de oficio por el juez, cualquiera que sea la fase en que se encuentre la causa.

¹⁷ La mayoría de los recursos de amparo que han llegado al TC sobre el suplicatorio se amparan en el derecho a la tutela judicial efectiva, impugnando los autos de sobreesimiento libre dictados por el Tribunal Supremo. Este procedimiento sigue los cauces del artículo 637 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim.) y del artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912 (Esta última es una norma preconstitucional).

¹⁸ STC 36/1984 de 14 de marzo FJ 2; STC 57/1984 de 8 de mayo FJ 3 y STC 74/1983 de 3 de julio FJ 3

¹⁹ Martín de Llano, M.I (2007). «La denegación del suplicatorio...», *cit.* p. 234

Esta autora menciona las siguientes SSTC: 12/2003, de 28 de enero, FJ 4; 108/2000, de 5 de mayo, FJ 3; 157/1989, de 5 de octubre; 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3; 206/2002, de 11 de noviembre, FJ 2; 62/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 71/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3; 35/1999, de 22 de marzo.

²⁰ STC 3/1983 de 25 de enero FJ3

A este respecto, conviene recordar que en el ordenamiento procesal español solo existe sobreesimiento libre en los supuestos de los hechos no constitutivos de delitos o la existencia de causas de exención de responsabilidad criminal en los imputados. De esta forma, la negación de conceder el suplicatorio plantea el archivo definitivo y reduce las posibilidades de reanudación (manifestando así la función de impartir justicia por parte de las Cámaras) que han justificado el control por parte del TC²¹.

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS SUPLICATORIOS

Ante la colisión del instituto de la inmunidad parlamentaria y el derecho a la tutela judicial efectiva, dos bienes jurídicos constitucionalmente consagrados, el TC, asumiendo su mandato de garante del orden constitucional e intérprete supremo de la Constitución, viene elaborando una línea jurisprudencial, que partiendo del potencial uso abusivo de la potestad denegatoria de las Cámaras y su impacto sobre los derechos fundamentales, tiende a una interpretación restrictiva de la inmunidad.

El punto de partida (y decisivo) de este cuerpo jurisprudencial del TC se sitúa en la Sentencia 90/1985, de 22 de julio (Caso Barral I), cuando el Alto tribunal abrió el cauce del control jurisdiccional de los *interna corporis acta*.

1. Interna corporis acta y derechos fundamentales

Los pronunciamientos del TC sobre los actos y decisiones de las Cortes generales y sus órganos que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional han sido los más controvertidos por sus implicaciones políticas, y por romper con la tradicional consideración de que la división de poderes suponía la exclusión de toda injerencia de los jueces en el ámbito parlamentario. Evidentemente, la vía del amparo constitucional para la defensa de los derechos y libertades está irremediablemente abocada a tener una gran repercusión en la organización y relación de los poderes del Estado²². En efecto, el artículo 71.2 de la CE otorga a las Cámaras una absoluta e incondicionada —como principio— libertad para conceder o no el supli-

²¹ STC 90/1985, de 20 de julio, FJ 4.

²² Aranda Álvarez, E. (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates, núm. 77, Madrid, p. 260.

Para los supuestos de conculcación de los derechos fundamentales por actos de gobierno y dirección de las Cámaras, la protección de los derechos se encomienda a la jurisdicción constitucional y se atribuye a la jurisdicción ordinaria para los supuestos de actos de personal y administración (art. 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional [LOTIC], arts. 58.1 y 74.1 c de la LOPJ).

catorio. Su fiscalización por parte de otros órganos del Estado (en este caso por el TC) no está exenta de controversias académicas y políticas en cuanto que incide en los principios de la autonomía de Cámaras (art. 72.1 de la CE) y de la inviolabilidad de las Cortes (art. 66.3 de la CE).

El fundamento jurídico (FJ) 2 de la STC 90/1985 de 29 de abril, dejó así abierta la posibilidad de restringir la potestad denegatoria de los suplicatorios de las Cámaras legislativas:

«Es, por todo ello, posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el art. 71.2 de la C.E., se resuelve acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y es al TC a quien corresponde, cuando sea requerido para ello, por la vía y con los requisitos del amparo constitucional, llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto²³».

En el criterio del TC, el suplicatorio no es un *interna corporis acta stricto sensu*. La verdadera naturaleza de un *interna corporis acta* no se consume en su fuente constitucional sino que debe obedecer al principio de agotamiento de sus efectos en el plano interno. Por lo tanto, un *interna corporis acta* escapa al control jurisdiccional en tanto que sus efectos son *ad intra*, lo que implica la abstención del Alto tribunal, tal y como se desprende del Auto 183/1984/2, de 21 de marzo²⁴.

En resumidas cuentas, la doctrina de *interna corporis acta* y su natural consecuencia de no impugnabilidad quiebra en consideración a los efectos *ad extra*. La STC 161/88, de 20 de septiembre (Caso Roca), consolidó esta doctrina según la cual la autonomía parlamentaria no es soberanía y todos sus actos, con relevancia externa o incluso los *interna corporis acta*, una vez que sean firmes, están sujetos al control del TC si atacan derechos amparables²⁵. En este caso, la eventualidad de vulnerar un derecho fundamental recurrible a través de la vía de amparo es motivo suficiente para justificar el control jurisdiccional del TC.

Ahora bien, la potestad de denegar un suplicatorio es una prerrogativa constitucional y, por lo tanto, habrá de dotarla de una cierta operatividad de suerte que no se confirme el principio de concesión obligatoria del suplicatorio.

²³ Véanse los comentarios de Martín- Retortillo Baquer, L (1987) «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en Abogacía General del Estado. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (Coord.), *Las Cortes Generales*, vol. 2, pp. 1485-1547.

²⁴ El mismo Auto 183/1984/2, de 21 de marzo, prosigue:

«El aseguramiento de la independencia de la Cámara obliga a entender que si bien sus decisiones como sujetas que están a la Constitución y a las leyes no están exentas de control jurisdiccional, solo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello solo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.»

²⁵ Requejo Rodríguez, P, (1999). «La protección de las minorías ante la jurisdicción constitucional» [<http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/29016/1/Proteccion.pdf>].

2. «Juicio de oportunidad» y «exigencia de motivación»

Desde el Caso Barral²⁶, el Alto tribunal acuñó el criterio de «exigencia de motivación». En un largo razonamiento, el TC no reconoce la potestad de ejercer una valoración política de la denegación del suplicatorio, que corresponde constitucionalmente a las Cámaras, pero confirma que a él le corresponde constatar que el «juicio de oportunidad» o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras:

«El examen del caso concreto en que por una Cámara parlamentaria se acuerde denegar la autorización para procesar a uno de sus miembros es algo, por tanto, que viene impuesto al objeto de determinar la existencia o no de un razonamiento suficiente para esa negativa. Este examen puede realizarse tanto en el supuesto de que el correspondiente acuerdo aparezca adoptado en forma motivada —a lo que no se oponen la Constitución ni los reglamentos de las Cámaras— (...)»²⁷.

Ahora bien, un sector de la doctrina argumenta que esta exigencia de motivación es contraria al carácter secreto de las sesiones²⁸. García Morillo y Santaolalla López consideran que esta explicación es poco convincente pues resulta evidente que el secreto afecta a la trascendencia externa de lo deliberado y no a lo acordado, ya que esto —conceder o denegar el suplicatorio— se hace siempre público, por definición. Nada impide, pues, que al tiempo que se hace pública la resolución se haga también pública su motivación, manteniendo en todo caso en secreto el contenido de las intervenciones y el sentido del voto²⁹.

El paso cualitativo de la jurisprudencia constitucional en los casos de recursos de amparo contra los suplicatorios motivados ha consistido en el análisis del grado de suficiencia de la motivación. Este ejercicio del Alto tribunal es coherente con la doctrina de exigencia de motivación y era además previsible. Para nada podría servir esta exigencia sin analizar su propia pertinencia.

²⁶ STC 90/1985, de 22 de julio. La resolución o decisión denegatoria del suplicatorio no señala ningún argumento que fundamente jurídica y políticamente esta postura del Senado. Los hechos que han motivado este recurso de amparo parten de un problema del mundo literario. El escritor Carlos Barral publicó en 1981, antes de que fuera senador, un artículo periodístico en la revista *Cuadernos del Norte*, en Asturias. El actor del recurso de amparo, Francisco García Guillén se considera perjudicado por la descripción que de él había hecho el escritor Barral. La querrela de Guillén por injurias graves fue admitida por el juez de Oviedo quien dictó auto de procesamiento contra Barral. Sin embargo, seguidamente Barral accede al cargo de senador y en virtud del artículo 71.3 de la CE del fuero especial de los parlamentarios corresponde a la sala de lo penal del TS la competencia del encausamiento. Esta solicita el suplicatorio para procesar a Barral, lo que se le deniega por el pleno del Senado del 23 de noviembre de 1983. Se dicta consecuentemente un auto de sobreseimiento libre.

²⁷ STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 7.

²⁸ Santaolalla López, F (1984). *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, p.257

²⁹ García Morillo, J. (1984). «Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria», *Cuadernos y debates*, núm. 46, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 73-113, p. 103.

3. *El grado de suficiencia de la motivación del acuerdo de denegación*

En el Caso Hormaechea, el TC defiende que la fundamentación o motivación del acuerdo de denegación del suplicatorio debe reflejar la coherencia de los argumentos con la finalidad de la inmunidad a la vista de las circunstancias del caso concreto. La exigencia de motivación no se agota con la mera existencia, sin más, de un juicio de oportunidad sino que el mismo se hubiera producido *de modo suficiente*, esto es, en términos razonables o argumentales. En apoyo a este criterio jurisprudencial, el TC en su STC 206/1992 reproduce textualmente la doctrina contenida en la STC 90/1985:

«El control que a este TC corresponde, según hemos indicado antes, acerca de la conformidad de las decisiones adoptadas en ejercicio de la inmunidad respecto al artículo 24.1 de la CE, no puede llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales.»

Por ello el TC, desde la STC 206/1992, Caso Hormaechea, insistió en que:

«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»

El análisis de la motivación de la denegación consiste, pues, en destacar los puntos de cada caso que consoliden la tesis de una manipulación o, mejor dicho, de un uso fraudulento del proceso penal con el fin de privar a la Cámara de una de sus voces y, por lo tanto, alterar su composición política.

En el Caso Hormaechea, la argumentación de la denegación, que se enmarcaba en una tradición arraigada de concebir la inmunidad parlamentaria en términos absolutos e incondicionales, estaba totalmente desconectada del *fumus persecutionis*.

Ahora bien, el planteamiento de una verdadera motivación, es decir, argumentada y suficientemente razonada según las circunstancias concurrentes en cada caso, está rutinariamente conectado con la aplicación de la teoría de la ponderación.

4. *La ponderación entre los derechos fundamentales y las prerrogativas parlamentarias*

En la prolongación de la STC 90/1985, el TC desarrolló, a través del Caso Hormaechea, los criterios de la doctrina de la ponderación. El FJ 3 de la STC de este caso puede considerarse como la culminación de un razonamiento de su suma importancia que sitúa la inmunidad parlamentaria dentro del sistema constitucional.

En efecto, asumiendo la centralidad del problema de amparo del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el artículo 42 de la LOTC (FJ 1) y subrayando el carácter inviolable de las Cortes (art. 66.3 de la CE) así como su relación con el artículo 71.2 de la CE, el Alto tribunal reconoce la excepcionalidad de la figura. Pero insiste en el carácter constitucional de todos los preceptos y niega cualquier concepción jerarquizada entre los mismos.

Ahora bien, en la línea de la concreción del carácter objetivo de la inmunidad, el TC reitera la doctrina de la Sentencia 70/1985, de 31 de mayo, declarando que la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal³⁰. El larguísimo FJ 3 argumenta que si la inmunidad ha sido recogida por el constituyente de 1978 será para preservar la legitimidad institucional. Así, la finalización del FJ 3 da entrada a la doctrina de la ponderación. El sentido institucional de la inmunidad solo trata de que el parlamento pueda cumplir efectivamente sus funciones. Ello no quiere decir, según el Alto tribunal, que este interés superior deba imponerse en todo caso a la persecución de la acción de la justicia, «pues habrá de depender también de la gravedad, de la trascendencia y de las circunstancias de los hechos imputados».

De modo que la doctrina de la ponderación toma en cuenta la importancia o la trascendencia de la «causa». Desde este criterio jurisprudencial, aunque quedara alterada la composición o el funcionamiento de la Cámara, el suplicatorio debería ser concedido si la trascendencia del asunto judicial así lo explicase. Se trata de una apuesta por la elasticidad y la ponderación frente a cualquier idea de automatismo que se formula en esta dirección y no en sentido contrario³¹.

En cumplimiento de esta consideración, el Alto tribunal responsabiliza a las propias Cámaras de lograr un perfil constitucionalmente adecuado de la institución en nuestro derecho. Advierte que también a ella se dirige la interdicción de la arbitrariedad³². Lo que por lo tanto fundamenta la concepción del TC de que:

«La Constitución ha querido que sean las propias Cámaras las que aprecien por sí mismas, en cada caso concreto y atendiendo a las circunstancias de cada caso (...) y en esa valoración, no pueden ser sustituidas por órganos de naturaleza jurisdiccional³³».

Esta última reiteración de la doctrina del FJ 6 de la STC 90/1985 desvela el contenido de la doctrina de la ponderación. El TC parte primero del reconocimiento de que:

«Un acuerdo parlamentario de esta naturaleza puede tener una repercusión externa pudiendo concretamente afectar a los derechos fundamentales de otros ciudadanos que nuestra Constitución declara fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1). Frente a esta eventualidad, el artículo 42 de la LOTC abre la posibilidad de recurrir en amparo ante el mismo».

³⁰ Aranda Álvarez, E (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, cit.

Este autor critica virulentamente la STC 306/1992 por asentar el carácter objetivo de la inmunidad y de prerrogativa institucional. Al considerar el TC la inmunidad como la expresión más característica de la inviolabilidad de las Cortes Generales (art. 66.3 de la CE), ello supone una interpretación, no ya restrictiva de la prerrogativa parlamentaria, sino más bien excluyente. Estamos, dice el autor, ante un claro salto lógico del tribunal que rompe el significado literal de la inmunidad.

³¹ Martín- Retortillo Baquer, L (1994). «Inmunidad parlamentaria...», cit, p.45

³² STC 206/1992, FJ 3.

³³ *Ibid.*, FJ 4.

Por último, el Alto Tribunal considera que la omisión de cualquier incidencia de la concesión o no del suplicatorio en la composición de la Cámara o su normal funcionamiento implica que no hay nada en dicho acuerdo que pueda considerarse relevante para el sentido constitucionalmente perseguido a través de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria.

IV. EL DEBATE DOCTRINAL SOBRE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los pronunciamientos del TC sobre el tema de la inmunidad parlamentaria, en especial la STC 206/1992, han sido controvertidos. Lejos de aclarar la materia, han provocado un debate virulento entre los académicos. «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 o no sobre su imparcialidad, también sobre su acierto³⁴». Además de las críticas externas vertidas a través de los medios de comunicación por los miembros de las instituciones afectadas, la mecha de la discrepancia sobre la conceptualización y el encuadramiento constitucional del instituto de la inmunidad ha quedado encendida incluso entre los propios componentes del Alto tribunal: la existencia de tres votos particulares, firmados por cuatro de sus magistrados es prueba evidente de la división producida³⁵. Lo que demuestra las repercusiones políticas del debate doctrinal sobre esta particular jurisprudencia del TC.

Ante todo, la jurisprudencia de la STC 206/1992, de 27 de noviembre, ha sido criticada duramente por la interpretación de la gravedad de sus consecuencias en cuanto a la ordenación de las competencias constitucionales de los órganos superiores del Estado. Buena parte de los académicos han considerado que esta doctrina desnaturaliza la constitucionalización de la inmunidad parlamentaria y deja constancia de la violación por parte del TC del principio de *self restraint*, esto es, la autocontención.

1. *El vaciamiento del contenido de inmunidad parlamentaria y la cuestión de ordenación de las competencias constitucionales de los órganos superiores del Estado*

Hay unanimidad en constatar que la jurisprudencia del TC acierta en cuanto a la determinación de la naturaleza del instituto de la inmunidad. Es pues correcta la idea

³⁴ Martínez Sospedra, M. (1993). «La inmunidad parlamentaria: Nota a la STC 206/1992 de 27 de noviembre. El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3, pp. 97-114.

³⁵ Santaolalla López, F. (1993). «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional. Comentario de la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 13, núm. 38, mayo-agosto, pp. 243-262.

de que el suplicatorio es una condición de procedibilidad, un obstáculo procesal que dificulta —y en el extremo impide— el ejercicio de la acción penal. Por ello, el instituto requiere una interpretación restrictiva, en razón de la «preeminencia de los derechos fundamentales» y debe atenderse estrictamente a la finalidad del instituto de inmunidad que no es otra que la de proteger frente a manipulaciones del ejecutivo o de adversarios políticos el normal funcionamiento del Parlamento y la composición política del mismo queridos por el cuerpo electoral. Estos dos argumentos sólidos e interdependientes fundamentan razonablemente la *ratio deciedi* de la STC 206/1992: puesto que el suplicatorio es *a priori* una categoría sospechosa de quebrantamiento de un derecho fundamental, el tribunal puede y debe exigir motivación. Aún más, el control no debe detenerse en la mera forma. Para ser 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 anularla³⁶.

Ahora bien, el punto neurálgico del debate se sitúa en la interpretación de las consecuencias constitucionales de la prerrogativa del TC para revisar el *fondo* del «juicio de oportunidad» de las Cámaras. Con este criterio jurisprudencial, el Alto tribunal desvirtúa y vacía el contenido constitucional de la inmunidad parlamentaria³⁷. Así pues, el TC se convierte en la Comisión misma del suplicatorio, ya que en la práctica cada acuerdo del Parlamento será automáticamente trasladado al TC. Este último estará asumiendo así una función expresa y constitucionalmente recomendando a otro órgano del Estado.

Esta jurisprudencia es reduccionista y comporta la invasión por el TC de una esfera de competencia que le es ajena. El juicio sobre el «juicio de oportunidad» no puede ser más que otro juicio de oportunidad. Si el primero es, como señala el propio tribunal, un juicio político, el segundo no puede dejar de serlo³⁸. A este respecto, el voto particular que formula el magistrado Fernando García-Mon y González-Regueira a la STC 206/1992 recrimina virulentamente la extralimitación del TC y el atropello al principio de independencia y de separación de poderes³⁹:

«Allí donde la Constitución establezca potestades, competencias, atribuciones o facultades a otros órganos constitucionales, allí no podrá entrar el TC para sustituir a los mismos en el ejercicio de sus funciones. Es cierto que podrá hacerlo, y de ahí su razón de ser, cuando se aparten de los mandatos constitucionales para que en todo caso prevalezca la Constitución, pero de no darse esta circunstancia y actuar los órganos constitucionales dentro del ejercicio de las atribuciones que aquella les otorga, la intervención de este tribunal puede desbordar sus propias

³⁶ Martínez Sospedra, M (1993). «La inmunidad parlamentaria...», *cit.* p 104 y siguientes.

³⁷ Fernández-Viagas Bartolomé, P (1990). *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*, Madrid, Ed. Civitas, p. 16.

³⁸ Es este el sentido de los votos particulares emitidos por los magistrados D. Álvaro Rodríguez Bereijo, D. Julio Diego González Campos, D. Vicente Gimero Sendra y D. Fernando García-Mon y González-Regueira.

³⁹ Ver los desarrollos de: Martín-Retortillo Baquer, L (1994). «Inmunidad parlamentaria...», *cit.*

competencias para sustituir las que el poder constituyente atribuyó expresamente a otros órganos constitucionales».

Dentro de esta coordenada de críticas a la STC 206/1992, reaparece con cierta acuidad el desacertado encuadramiento de la finalidad constitucional del instituto de inmunidad parlamentaria y su articulación coherente en todo el andamiaje de la Constitución de 1978. Partiendo de la doctrina de la STC 70/1985, de 31 de mayo, que afirma que la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, precisa la finalidad constitucional de *fumus percutiois*, históricamente justificadora del instituto de la inmunidad y la considera como un supuesto no descartable hoy en día.

El profesor Martínez Sospedra rebate este argumento al considerar que el tribunal parte de una concepción errónea de los fines de la inmunidad en el Estado democrático de derecho de hoy, puesto que esta finalidad va más allá de la protección del proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Para este autor, 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, sean constitucionales o no, incluido el poder judicial que puede extralimitarse en las competencias que la Constitución le señala. En segundo lugar, la inmunidad es una técnica de control interorgánico destinado a salvaguardar la autonomía parlamentaria y los sistemas de distribución de competencias y de relaciones definidos por la Constitución. En tercer lugar, la inmunidad parlamentaria opera como una garantía de la independencia de los parlamentarios en cuanto que son titulares del *status* de representantes del pueblo.

2. Contraponer inmunidad y derecho a la acción: La problemática de aplicación preferente de un derecho frente a otro

El desacertado encuadramiento del instituto de inmunidad en todo el sistema de la Constitución de 1978 es otra clave de este debate doctrinal sobre la jurisprudencia del TC. 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, no se puede contraponer inmunidad y derecho a la acción, tal y como afirma Martínez Sospedra, puesto que se trata de una especificidad necesaria para salvaguardar una función pública constitucional y para proteger el interés público. En efecto, la inmunidad, al formar parte del contenido esencial de los derechos del artículo 23 de la CE, concierne al *status* de los miembros de las Cortes⁴⁰, no puede entrar en coli-

⁴⁰ Ver los desarrollos de Cobreros Mendazona, E (1991) «El *status* parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución», en Martín-Retortillo Baquer, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, 1991 (La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones públicas), pp. 2125-2184

sión con el derecho a la jurisdicción o a la acción penal. Se trata ineludiblemente de un concurso de derechos fundamentales.

En términos parecidos se expresa el profesor Santaolalla, pues considera que la exigencia de motivación y su ulterior revisión por el TC parece contradictoria con los postulados y con el propio orden constitucional:

*«Lo decisivo es que la inmunidad y la inviolabilidad parlamentarias constituyen una excepción a lo establecido en otros lugares de la Constitución. El artículo 71 representa una *lex specialis* que como tal debe prevalecer frente a la *lex generalis*. Ciertamente, la Constitución ha consagrado el principio de igualdad ante la ley (art. 14), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1) y el propio recurso de amparo (art. 161.b). Pero desde el momento en que ha reconocido al mismo nivel jerárquico una norma (art. 71) que los contradice, esta debe prevalecer dentro de su ámbito de aplicación. Podrá gustar o no, pero es el resultado querido por el constituyente.»*

Esta problemática de aplicación preferente, de un derecho frente a otro, que en el caso de este estudio sería entre el derecho a la tutela efectiva y la inmunidad parlamentaria, abre la polémica sobre la jerarquización de las normas constitucionales que el TC se niega a asentar:

«Los preceptos que integran la Constitución son todos ellos constitucionales y como tales gozan del contenido y la eficacia normativa que su propia dicción resulta. El sistema constitucional es ajeno a cualquier concepción jerarquizada, de forma más o menos latente entre sus contenidos “dogmático” y “orgánico”»⁴¹.

Esta doctrina que llevó al profesor Martín-Retortillo a decir que el TC bajó en la palestra académica alinea la jurisprudencia del TC en una perspectiva no-conflictivista de los derechos fundamentales.

En efecto, la dificultad de establecer la prevalencia de un derecho sobre otro implica en la práctica, a decir de García Morillo, la invalidez del derecho o del instituto no prevalente. Los derechos, prosigue Morillo, están llamados a ser eficaces, especialmente cuando su obligación es necesaria, esto es, cuando entran en conflicto con otro derecho o instituto⁴². A este respecto, el principio de proporcionalidad, como criterio o mecanismo de solución, inspira poderosamente en la búsqueda de saber cuál derecho pesa más y en el modo de establecer una relación de proporcionalidad entre los derechos en conflicto. Este argumento coincide con la definición del concepto de «ponderación» que proporciona Prieto Sanchís⁴³:

⁴¹ STC 206/1992, FJ 3.

⁴² García Morillo, J. (1984). «Contenido, finalidad constitucional ...», *cit.*, p.104

⁴³ Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Traducción de Garzón, E., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 90, citado por Burga Coronel, A.M. (2011). «El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano», *Gazeta constitucional*, n.º 47, pp. 253-267

«La ponderación conduce a una exigencia de proporcionalidad que implica establecer un orden de preferencia relativo al caso concreto, se trata, por lo tanto, de una jerarquía móvil que no conduce a la declaración de invalidez de uno de los bienes o derechos constitucionales en conflicto, sino a la preservación de ambos, por más que inevitablemente ante cada conflicto sea preciso reconocer la primacía a uno u otro.»

Atendiendo al esquema propuesto por Francisco Clavero⁴⁴, la doctrina constitucional de ponderación entre derechos fundamentales y las prerrogativas parlamentarias sigue tres criterios en orden a la ponderación.

La primera consiste en analizar la naturaleza de las prerrogativas parlamentarias. Frente a la *vis atractiva* del derecho común, debemos considerar las prerrogativas solo desde el enfoque restrictivo y finalístico de libre funcionamiento y composición política de las Cámaras. Otros tipos de consideraciones que desconocen este aspecto desvirtúan los principios democráticos. Esta doctrina justifica la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la ley que ampliaba la inmunidad al ámbito civil a través de las sentencias de 10 de abril de 1985 y de 19 de diciembre de 1988⁴⁵. Por este motivo, la doctrina constitucional, en relación con los derechos de igualdad y tutela judicial efectiva, postula que:

«En la medida en que son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental (de tutela judicial) solo consienten una interpretación estricta, tanto en sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución como el teleológico de razonable proporcionalidad al fin de que respondan, debiendo rechazarse en consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de privilegios que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícito, de la vía procesal pertinente prevista en la ley»⁴⁶.

En segundo lugar, es necesario considerar el fundamento de la inmunidad que según el propio TC en la STC 90/1985, consiste en

«tutelar la composición y el funcionamiento de las Cámaras. La amenaza frente a lo que protege la inmunidad consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular»⁴⁷.

El desarrollo de la doctrina de la ponderación formula, en conclusión, la preferencia de los derechos fundamentales sobre las prerrogativas parlamentarias no solo porque los derechos fundamentales son un límite objetivo a las prerrogativas parlamentarias, sino también, como dice Francisco Arévalo:

⁴⁴ Clavero Arévalo, M.R. (1991) «Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias», en S. Martín-Retortillo Baquer, S. (Dir). *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Ed. Civitas, t. III, pp. 2113-2123

⁴⁵ Ver sobre este tema: a. Fernández-Miranda Campoamor, A. (1984) «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, núm. 12, sep.-dic, pp. 9-21

⁴⁶ Clavero Arévalo, M.R (1991) «Derechos fundamentales», *cit*, p 2119

⁴⁷ STC 90/1985, FJ 3.

«porque son expresión directa del valor de la libertad que inspira la producción e interpretación así como la aplicación de nuestro ordenamiento jurídico y por la fuerza expansiva e interpretación extensiva que caracteriza estos derechos frente a la interpretación restrictiva que es propio de las prerrogativas parlamentarias»⁴⁸.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿CONTROL JURISDICCIONAL O CONTROL POLÍTICO?

Desde la promulgación de la Constitución de 1978, el TC ha ido desarrollando paulatinamente argumentos que garantizan la fiscalización de la potestad constitucional de denegación de suplicatorios por parte de las Cámaras legislativas. Esta actividad jurisprudencial originó un gran debate académico, aún sin resolver, por la trascendencia y las implicaciones políticas de sus pronunciamientos. Las STC 90/1985 y 206/1992, que condicionan y sujetan a ciertos límites la facultad de las Cámaras de conceder o denegar un suplicatorio, han sido el eje central de un debate académico prolijo, que discurre particularmente entorno a tres vertientes. En primer lugar, las implicaciones de esta jurisprudencia en relación con los postulados constitucionales de independencia y ordenación de los poderes del Estado. En segundo lugar, puesto que se niega la discrecionalidad del Parlamento sobre los suplicatorios, la doctrina académica ha debatido sobre los criterios jurídicos que han de inspirar y guiar a las Cámaras a la hora de autorizar o denegar el suplicatorio. En tercer lugar, la concreción del modelo y la estructura de ponderación aplicables, en los casos de colisión de dos derechos fundamentales (en este caso, los arts. 23 y 24 de la Constitución española [CE]).

La revisión de los argumentos del debate doctrinal sobre la jurisprudencia del TC en torno a la potestad denegatoria de los suplicatorios pone de manifiesto dos planteamientos que apelan a una profunda reflexión por parte de académicos, actores políticos y representantes de los poderes del Estado, en aras a una eventual encuadre jurídico y político nuevo del control sobre los pronunciamientos de los suplicatorios.

El primer planteamiento respalda, más allá de un control jurisdiccional, la institucionalización de unos mecanismos de control político y mediático del ejercicio de la potestad denegatoria de los suplicatorios por parte de las asambleas parlamentarias. Puesto que la jurisprudencia del TC reconoce que «la Constitución ha querido que sean las propias Cámaras las que aprecien por sí mismas, en cada caso concreto y atendiendo a las circunstancias de cada caso, si la inculpación o procesamiento puede producir el resultado objetivo de alterar indebidamente la composición o el funcionamiento de dichas Cámaras: en esa valoración, [...] no pueden ser sustituidas por órganos de naturaleza jurisdiccional⁴⁹», el criterio de exigencia de una motivación suficiente en términos razonables y argumentales, que tenga en cuenta la finalidad

⁴⁸ Clavero Arévalo, M.R (1991) «Derechos fundamentales...», *cit.*, p. 2221

⁴⁹ STC 90/1985, FJ 6 y STC 206/1992, FJ 4

constitucional del instituto de inmunidad, debió acompañarse de otros parámetros jurídicos (criterios jurídicos), fundamentados en la Constitución. Este ejercicio de precisión jurídica y argumental hubiera permitido dictaminar racionalmente el encuadre correcto o incorrecto de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria. La jurisprudencia del TC evita, pues, desglosar «el contenido esencial» de los acuerdos parlamentarios denegatorios del suplicatorio y, de modo incongruente, el Alto Tribunal se remite al propio parlamento para «determinar un perfil constitucional adecuado de la inmunidad». La pretensión de fiscalizar el «juicio de oportunidad», es decir «el juicio político» de las Cámaras, ha puesto al TC en un «callejón sin salida», trayendo a colación una concepción errónea de las técnicas constitucionales de control interorgánico, con repercusiones negativas sobre la concepción de los postulados constitucionales de independencia y separación de poderes del Estado. Este argumento, que deja en mal lugar a la fiscalización jurisdiccional de los suplicatorios, aboga por potenciar los mecanismos de control político, mediático y ciudadano de los suplicatorios.

Es cierto que el desarrollo de las democracias representativas contemporáneas ha puesto de manifiesto la crisis política y jurídica de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria. Esta última, concebida históricamente para proteger a los parlamentarios en el marco del *Ancien Régime* (etapa caracterizada por la confrontación entre el monarca y el Parlamento, la utilización de los procesos judiciales para impedir el buen funcionamiento y, por lo tanto, la alteración de la composición de las Cámaras), precisa hoy en día de mayores especificaciones y adaptaciones que fundamenten su (necesaria) vigencia constitucional, puesto que ha desaparecido el sustrato político histórico que la originó. Hoy por hoy, la diferente articulación de los nuevos sistemas políticos democráticos aboga por un replanteamiento de las finalidades objetivas y subjetivas de la inmunidad parlamentaria. Los intereses políticos mancomunados y el fortalecimiento de los vínculos entre la mayoría parlamentaria y el poder ejecutivo han reducido drásticamente los riesgos de hostigamiento de las instituciones parlamentarias por parte del poder ejecutivo. Con ello, el riesgo de instrumentalización del proceso penal para fines políticos se traslada hacia los grupos parlamentarios minoritarios, que pueden verse sometidos a presiones judiciales. En esta misma línea, cabe mencionar que el control jurisdiccional de la potestad denegatoria de los suplicatorios sugiere la idea de judicialización de la vida política, que acaba incidiendo en la calidad democrática de un sistema político. De ser necesario, el proceso para la concesión o la denegación de los suplicatorios ha de desarrollarse por medio de los resortes políticos del debate parlamentario. La «discusión» política abierta en torno a la oportunidad de los suplicatorios cumple la función de control político y por ende, se convierte en un mecanismo de transparencia y un ejercicio de responsabilidad política a disposición de la valoración ciudadana y del tratamiento de los medios de comunicación.

El segundo planteamiento parte del postulado de que la concesión o denegación del suplicatorio para procesar a un parlamentario implica necesariamente la colisión

de diversos bienes jurídicos, valores y derechos constitucionalmente consagrados. La jurisprudencia del TC pone de relieve la preeminencia (*preferred position*) de los derechos fundamentales sobre las prerrogativas parlamentarias. El criterio de la posición preferente y de la *vis atractiva* de los derechos fundamentales deriva en una desacertada operación de jerarquización de las normas constitucionales, afirmando que los derechos fundamentales son un límite objetivo de las prerrogativas parlamentarias. Ahora bien, la prolija jurisprudencia del TC sobre esta materia no desarrolla con claridad los principios comprensivos y operativos de este modelo ponderativo, es decir, la estructura de ponderación que sirva de protocolo para dirimir la colisión entre dos bienes y valores jurídicos constitucionales. Puede que sea el gran reto del desarrollo futuro de esta doctrina de la jurisprudencia del TC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, R. (2009) «Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 11, enero-junio, pp. 3-14.
- ARANDA ÁLVAREZ, E (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Cuadernos y Debates, núm. 77, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- BRETAL VÁZQUEZ, J.M. (1985). «Notas a la inmunidad parlamentaria. (Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 julio de 1985, en el recurso de amparo contra acto del Senado que denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta y a la decisión del Senado de 24 de septiembre de 1985 que otorgó el suplicatorio en ese caso.)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, pp. 205-213.
- CLAVERO ARÉVALO, M.R (1991). «Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias», en Martín- Retortillo Baquer, S (Coord.) *Estudios sobre la Constitución Española*, vol. III, Ed. Civitas, Madrid, pp. 2113-2123
- COBREROS MENDAZONA, E. (1991). «El *status* parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución», en Martín-Retortillo Baquer, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, 1991 (La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones públicas), pp. 2125-2184
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. (2000). «Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (titularidad, ámbito y caracteres generales del derecho a la tutela judicial efectiva. Derecho de acceso a la jurisdicción. Derecho a una resolución sobre el fondo. Derecho a los recursos. Derecho a una resolución fundada en Derecho)», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 10, pp. 13-37.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A (1984). «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, núm. 12, sep.-dic. pp. 9-21

- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P. (1990). *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*, Madrid, Ed. Civitas.
- FRIGAL FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, L (1981). *La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español*, Madrid, Editorial Montecorvo.
- GARCÍA FALLAS, F. et al. (1985). *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Ed. Civitas.
- GARCÍA LÓPEZ, E. (1985). *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA MORILLO, J. (1994). «Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria», *Cuadernos y debates*, núm. 46, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 73-113
- MANUEL ABELLÁN, A. (1992). *Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- MARTÍN DE LLANO, M.I. (2007). «La denegación del suplicatorio y su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva», *Revista de Derecho UNED*, núm. 2, pp. 227-242.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1993). «La inmunidad parlamentaria: Nota a la STC 206/1992 de 27 de noviembre. El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3, pp. 97-114.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L (1987). «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en Abogacía General del Estado. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (coord.), *Las Cortes Generales*, vol. 2, pp. 1485-1547.
- ORTEGO PÉREZ, F. (2003) «Las garantías procesales sobre la acusación ejercida contra senadores y diputados», *UNED. Boletín de la facultad de derecho*, núm. monográfico 23, pp. 461-480
- ORTEGO PÉREZ, F. (2003). «Las garantías procesales sobre la acusación ejercida contra senadores y diputados», *Boletín de la Facultad de Derecho - UNED*, núm. monográfico 23, págs. 461-480
- QUINTANA LÓPEZ, T (1981). «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en Martín-Retortillo Baquer, S (Coord.). *Estudios sobre la Constitución Española*, vol. III, Madrid, Ed. Civitas.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (1999). «La protección de las minorías ante la jurisdicción constitucional» [<http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/29016/1/Proteccion.pdf>].
- RUBIO LLORENTE, F. (1985), *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Barcelona, Ariel.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1993). «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional. Comentario de la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 13, núm. 38, mayo-agosto 1993, pp. 243-262.
- (2013). *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editorial Dykinson.

Title:

Request to waive the Parliamentary Immunity and politics. Parliamentary praxis and keys issues of the doctrinal debate on the judicial review of the parliamentary power of denial the requests

Summary:

I. Praxis of the Parliamentary Procedure for the Waiver of Immunity. II. The Request to Waive the Parliamentary Immunity Before the Constitutional Court. Issues With Undeniable Constitutional Significance. III. The Constitutional Court and the Judicial Review of the Requests to Waive the Parliamentary Immunity. 1. *Interna corporis acta* and fundamental rights. 2. «Trial of opportunity» and the formal «requirement of a statement of reasons». 3. The degree of providing an adequate statement of reasons in the denial court's decision. 4. The question of weighing up different values against one another: fundamental rights and the Parliament members' prerogatives. IV. The Doctrinal Debate on the Constitutional Court's Jurisprudence. 1. Emptying the parliamentary immunity and the issue of «checks and balance» of State's constitutional powers. 2. Opposing the parliamentary immunity and the right of judicial action: the issue of preferential treatment. Concluding: Judicial Review or Political Review?

Resumen:

El presente artículo aborda algunos problemas entre política y derecho que genera la decisión parlamentaria en la concesión o denegación de los suplicatorios. Por ello, analiza la praxis de los suplicatorios tramitados por el Congreso de los diputados y el Senado hasta la fecha, poniendo énfasis en la doctrina emanada de las decisiones adoptadas por las comisiones parlamentarias competentes. Para profundizar en la interacción entre suplicatorio, política y derecho, el artículo indaga en los pasos cualitativos y saltos prominentes de la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre los límites de la facultad de las Cámaras para conceder o denegar el suplicatorio. Recaba y sistematiza el tratamiento académico de los puntos clave del debate emanado de estos sucesivos pronunciamientos del TC: las implicaciones de esta jurisprudencia en relación a los postulados constitucionales de independencia y ordenación de los poderes del Estado, las definiciones de criterios jurídicos que han de inspirar y guiar a las Cámaras para autorizar o denegar el suplicatorio, la concreción del modelo y la estructura de ponderación aplicables en los casos de colisión de dos derechos fundamentales (en este caso, los arts. 23 y 24 de la Constitución española [CE]).

Abstract:

This article addresses the existing problems generated by the parliamentary decision in the granting or denial of requests made by the Supreme Court to the Parliament, in order to remove an MP's parliamentary im-

munity, so that (s)he can be prosecuted. Such problems are studied both from the perspective of law and of political science. To this end, this paper analyzes and updates the research done to date about the parliamentary praxis on this issue, highlighting the doctrine which emanates from the decisions adopted by the competent parliamentary committees. In order to understand well the interaction between the praxis, politics and law, this paper also examines the most prominent changes and milestones in the evolution of the constitutional case law on the limits of the Parliament's capacity to grant or to deny the Supreme Court request asking Parliament to remove an MP's parliamentary immunity so that (s)he can be prosecuted. For this purpose, the paper systematizes the key points of the academic debate concerning the successive decisions of the Constitutional court: the repercussions of this jurisprudence vis-à-vis the constitutional postulates of separation and independence of State powers, the legal criteria that such postulates must inspire and in order to guide the Parliament in its decision to grant or deny the petition, the concretization of the model and the balance needed in cases of collision of two fundamental rights (in this case, articles 23 and 24 of the Spanish Constitution).

Palabras claves:

Suplicatorio, jurisprudencia constitucional, tutela judicial efectiva, inmunidad parlamentaria

Key words:

Request, constitutional jurisprudence, effective judicial protection, parliamentary immunity, impeachment.

