

## La defensa de las prerrogativas de los Diputados de la Asamblea de Madrid

Sumario: I. NATURALEZA.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—III. REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN, EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EN EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—IV. INVOLABILIDAD: CONCEPTO, JURISPRUDENCIA, NATURALEZA JURÍDICO-PENAL, DEFENSA.—V. INMUNIDAD LIMITADA.—VI. AFORAMIENTO.

### I. NATURALEZA

Uno de los aspectos nucleares en el estudio del estatuto de los parlamentarios reside en la dificultad de encontrar los adecuados equilibrios entre las garantías que han de proteger el correcto funcionamiento de las Cámaras, lo que incluye, desde luego, la composición de las mismas, y la prerrogativas otorgadas a sus miembros; y todo ello, a su vez, con los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos<sup>1</sup>.

En virtud de esos necesarios equilibrios, la doctrina ha utilizado diversa terminología para referirse a los mismos conceptos: garantías parlamentarias, inmunidades o privilegios y prerrogativas son algunas de las de las expresiones utilizadas.

La distinción es relevante en tanto en cuanto las mayores y más intensas críticas a la conservación de estas prerrogativas traen causa de considerarlas como el mantenimiento de un privilegio que beneficia injustamente a determinadas personas.

Siguiendo a Pérez Serrano<sup>2</sup>, podemos situar en la práctica inglesa la contraposición entre «prerrogativa» y «privilegio» para referirse, respectivamente, a ciertas facultades de la Corona y el Parlamento. Ambas expresiones con-

---

\* Letrada de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> León Martínez Elípe, *Prerrogativas parlamentarias*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 5, primer semestre de 2000.

<sup>2</sup> Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas.

servan un valor específico, en cuanto que la primera sugiere una idea mayestática y la segunda derechos parlamentarios. «La esencia de los “privilegios parlamentarios” consiste en constituir garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que pudieran perturbar su funcionamiento».

El mismo autor distingue entre unos privilegios de carácter colectivo, que pertenecen a la Asamblea, y otros individuales, que si bien tienen como finalidad última servir en beneficio de la Cámara, su instrumentalización se realiza a favor de los parlamentarios, lo que no implica que deban suponer una ventaja personal, sino una protección objetiva que se les reconoce no en cuanto a ciudadanos, sino en cuanto miembros de la Cámara parlamentaria.

Según Fernández Segado<sup>3</sup>, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho no caben las prerrogativas parlamentarias sino es con una naturaleza y una función distintas de aquellas con las que nacieron. No podemos encontrarnos ante privilegios personales que vulneren el principio de igualdad, por ello este autor subraya, invocando la jurisprudencia constitucional, a favor de un carácter objetivo de las prerrogativas parlamentarias. Así, se encuentra su fundamento «en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias»<sup>4</sup>. Por ello, estos privilegios se confieren «no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la institución y que sólo se justifican, pues todo privilegio requiere justificación, en cuanto que tal privilegio es una condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución»<sup>5</sup>.

Indica Fernández Segado que estas prerrogativas inciden negativamente en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva, por ello sólo cabe respecto de las mismas una interpretación restrictiva<sup>6</sup> «tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden, debiendo rechazarse, en consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley».

Para otros autores, como Fernández Miranda<sup>7</sup>, la utilización en la práctica por parte de los Parlamentos de algunas prerrogativas las ha convertido en auténticos privilegios personales que ya no sirven al fin último que los jus-

<sup>3</sup> Francisco Fernández Segado, «Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38, segundo cuatrimestre de 1996.

<sup>4</sup> STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3.A).

<sup>5</sup> ATC 526/1986, de 18 de junio, FJ 4.

<sup>6</sup> STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6; STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3.A), y STC 9/1990, de 18 de enero, FJ 4.

<sup>7</sup> Alfonso Fernández Miranda y Campoamor, «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 251, septiembre-octubre de 1977.

tificaba. En igual sentido se pronuncia Fernández Viagas<sup>8</sup> al señalar la existencia de unos reflejos corporativos de los parlamentarios tendentes a utilizar las prerrogativas como mecanismo de autodefensa.

Siguiendo a López Sánchez<sup>9</sup>, las posiciones doctrinales en relación con la naturaleza jurídica de las prerrogativas son cuatro: la primera supondría que las prerrogativas dan lugar al nacimiento de verdaderos derechos subjetivos; la segunda, que las contempla como normas de derecho objetivo; la tercera, que parte de normas de derecho objetivo que pueden dar lugar a situaciones objetivas; y la cuarta, que partiendo de normas de derecho objetivo contempla la posibilidad de que nazcan situaciones protegidas o intereses legítimos, de aquí que algunos autores defiendan la irrenunciabilidad de las prerrogativas parlamentarias.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Un gran sector doctrinal sitúa en el parlamentarismo medieval británico los inicios de lo que hoy denominamos prerrogativas parlamentarias, concretamente de las dos más relevantes, cuales son la inviolabilidad y la inmunidad, *freedom of speech* y *freedom from arrest*, respectivamente.

Para Fernández Segado<sup>10</sup>, el triunfo del Parlamento en su conflicto frente al Rey a raíz de la *Glorious Revolution* supone la consagración definitiva de las prerrogativas, singularmente de la inviolabilidad, aunque en aquel momento histórico debieran considerarse auténticos privilegios.

El *Bill of Rights* contempla la inviolabilidad en los siguientes términos: «las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento».

En Francia surge la inviolabilidad a partir de la autoconstitución en Asamblea Nacional por parte del Tercer Estado al señalarse: «La Asamblea proclama que la persona de cada Diputado es inviolable».

Según Barthélemy<sup>11</sup>, la inviolabilidad así declarada sólo buscaba trasladar a las Asambleas representativas del liberalismo una parte de los beneficios del antiguo principio del absolutismo: «*the king can do not wrong*».

La Constitución francesa de 1791 expresaba que la inmunidad no implicaba el ejercicio de una competencia jurisdiccional por la Asamblea, sino la necesidad de la previa autorización de ésta para proceder jurisdiccionalmente. Define la inviolabilidad de la siguiente manera: «*Los representantes de la Nación son inviolables: no podrán ser retenidos, acusados, ni juzgados en ningún momento por aquello que digan, escriban o hagan durante el ejercicio de sus funciones de representantes*». Y por lo que respecta a la inmunidad establece: «*Podrán*

<sup>8</sup> Bartolomé Fernández Viagas, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Civitas, 1990.

<sup>9</sup> Sara Inés López Sánchez, «Las prerrogativas parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1996.

<sup>10</sup> Francisco Fernández Segado, *op. cit.*

<sup>11</sup> Joseph Barthélemy y Paul Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París.

*[ser detenidos], por actos criminales, siendo hallados en flagrante delito, o en virtud de un mandato de arresto, mas se dará aviso, sin dilación, al Cuerpo legislativo; y el procedimiento no podrá continuar hasta que el Cuerpo legislativo haya decidido que hay motivo para la acusación».*

En el ámbito del Derecho histórico español encontramos que en la Novísima Recopilación se disponía que los procuradores no podían ser llevados ante la justicia mientras tuviesen la condición de tales.

El Reglamento de las Cortes de 1810 constituía a las Cortes en Tribunal a los efectos de conocer las causas criminales, y respecto de las causas civiles establecía la exención de ser llevados a los Tribunales hasta un año después de finalizado el mandato. Sistema que fue también el seguido por la Constitución de 1812.

El Estatuto Real de 1834 reconoce la inviolabilidad y no la inmunidad, pero esta última pasa a ser reconocida y regulada reglamentariamente.

La Constitución de 1837 ya dispone la exigencia de previa autorización de la Cámara para la detención y el procesamiento de sus miembros, salvo caso de flagrante delito. Éste es el sistema que continúa vigente en la actualidad, siendo necesario subrayar en este período la Ley especial de 9 de febrero de 1912, que sigue vigente.

### III. REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN, EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EN EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE MADRID

El artículo 71 de la Constitución dispone:

- «1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
2. Durante el período de su mandato, los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.
3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, dispone en su artículo 11:

- «5. Los Diputados gozarán, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
6. Durante su mandato los miembros de la Asamblea no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno de la Cámara el 30 de enero de 1997, dispone en su artículo 23:

*«Los Diputados gozarán, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones».*

El artículo 24 del mismo texto normativo establece:

- «1. Los Diputados, durante su mandato, no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en territorio de la Comunidad de Madrid, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*
- 2. El Presidente, una vez conocida la detención de un Diputado o cualquier otra actuación judicial o gubernativa que pudiera obstaculizar o menoscabar el ejercicio de su función parlamentaria, adoptará cuantas medidas sean necesarias y estime convenientes para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Asamblea y de sus miembros».*

Realizando un examen comparado de los textos citados encontramos que el artículo 71 de la Constitución no establece un período de duración para la inviolabilidad, a diferencia de lo que sucede respecto de la inmunidad, que tendrá lugar «durante el período de su mandato». Como veremos en el estudio más detallado que sobre la misma realizaremos más adelante, la *communis opinio* es entender que la inviolabilidad es perpetua, su duración se extiende más allá del término del mandato. Ésta es también la elección que se realiza en la regulación del Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, donde sí se indica de forma expresa que la prerrogativa de la inviolabilidad se extiende incluso después de la conclusión del mandato.

Respecto de la inmunidad, encontramos que la diferencia esencial e importantísima radica en que si bien la Constitución reconoce a los Diputados del Congreso y a los Senadores la necesidad de que para su inculpación y procesamiento exista autorización de la Cámara respectiva, este requisito no se exige para la inculpación y procesamiento de los Diputados de la Asamblea de Madrid, sino únicamente la imposibilidad de ser retenidos o detenidos, salvo caso de flagrante delito y siempre dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

En el aforamiento, la diferencia reside en el órgano al que se atribuye el conocimiento de las causas seguidas contra los diferentes sujetos pasivos: el Tribunal Supremo para Diputados del Congreso y Senadores y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid para Diputados de la Asamblea de Madrid, para estos últimos es también competente el Tribunal Supremo para las causas relativas a actuaciones realizadas fuera de la Comunidad de Madrid.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid establece una regulación prácticamente idéntica a la del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de

Madrid, con dos salvedades: una referencia al «Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid», que debe ser entendida al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pues, como es sabido, los órganos jurisdiccionales no son órganos de las Comunidades Autónomas sino del Estado, y, en segundo lugar, la facultad que se reconoce al Presidente del Parlamento para actuar conforme a su criterio si alguna medida jurisdiccional o gubernativa pudiera menoscabar los derechos y prerrogativas de la Asamblea o de sus miembros.

#### IV. INVIOLABILIDAD: CONCEPTO, JURISPRUDENCIA, NATURALEZA JURÍDICO-PENAL, DEFENSA

El concepto de la inviolabilidad viene dado por el propio Tribunal Constitucional<sup>12</sup>:

«La inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiéndose por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las actuaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos parlamentarios exteriores a la vida de las Cámaras, siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan».

La razón de ser de esta prerrogativa viene dada por el propio Tribunal Constitucional en la definición transcrita: «asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan».

Desde el punto de vista de la delimitación material, el artículo 71 de la Constitución sólo ampara «las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función», al igual que los artículos 11.5 del Estatuto de Autonomía y 23 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Ello supone que se protegen declaraciones de juicio y voluntad, pero no actos o hechos, y sólo siempre que se manifiesten en el ejercicio de la función parlamentaria.

Puesto que tanto la regulación dispuesta en el Estatuto de Autonomía como en el Reglamento de la Asamblea son vicarias de la literalidad de lo establecido en la Constitución, en este punto parece oportuno subrayar la importancia de la interpretación que se haga del ámbito de extensión de la función parlamentaria. Ya los Constituyentes reconocían la existencia de dificultades interpretativas, y, así, Pérez Llorca<sup>13</sup> señalaba:

«[...] la sistematización y definición de cuáles son los actos cubiertos por la inviolabilidad y cuáles no son los actos cubiertos por la inviolabilidad, regla-

<sup>12</sup> STC 9/1990, de 18 de enero, FJ 3.

<sup>13</sup> Pérez Llorca, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 80, 1978.

mentación que parecería demasiado exhaustivo o detallado hacerla en la Constitución, pero que hay que establecer en alguna parte, porque si no se plantearía un problema de inseguridad jurídica respecto a cuáles son los actos cubiertos por la inviolabilidad y cuáles son los no cubiertos».

La hermenéutica en esta materia es, por tanto, de importancia evidente, dando lugar a diferentes opiniones doctrinales.

En primer lugar, podemos encontrar una interpretación restrictiva que limita la actividad parlamentaria a los trabajos realizados en las Cámaras y sus órganos<sup>14</sup>.

En segundo lugar, hallamos una interpretación intermedia, entendiendo que la función parlamentaria no puede limitarse a las actuaciones realizadas en el seno de los órganos de las Cámaras, sino en todos aquellos ámbitos en los que la actividad parlamentaria contribuya a conformar el criterio que posteriormente será expresado en los órganos de las Cámaras, en referencia a las actuaciones y manifestaciones realizadas en el ámbito de los grupos parlamentarios<sup>15</sup>.

Por último, una interpretación extensiva, en virtud de la cual la función parlamentaria sería toda función o actividad política realizada por el parlamentario, en atención al papel intermediario entre los ciudadanos y sus representantes que realizan los partidos políticos<sup>16</sup>. Así, Gómez Benítez<sup>17</sup> considera que ha de extenderse el ámbito funcional entendiendo que «acto parlamentario debe ser todo acto vinculado al ejercicio de la función como representante de una determinada y cuantificada corriente de opinión que tenga relación con el mandato legislativo o con la actuación constitucional de los parlamentarios, dentro o fuera de la Cámara, reglamentariamente contemplado el acto o no».

En cualquier caso, en el ordenamiento español, la labor interpretativa del concepto de inviolabilidad parlamentaria ha sido trazada por el Tribunal Constitucional<sup>18</sup> de forma restrictiva en virtud de dos consideraciones:

Por un lado, atendiendo al ámbito espacial, así la inviolabilidad ampara, salvo muy concretas excepciones, los actos realizados en sede parlamentaria, es decir, dentro del recinto parlamentario.

Por otro lado, en relación al ámbito material, la inviolabilidad protege los actos parlamentarios, pero no todos los actos del parlamentario, es decir, la protección no es subjetiva, sino objetiva, atendiendo a la naturaleza parlamentaria del acto.

Así, el Tribunal Constitucional ha señalado:

<sup>14</sup> Carlo Lavagna, *Istituzione di Diritto Pubblico*, II, UTET, Turín, 1970; G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Turín, 1979; Giuseppe Lojacono, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1954.

<sup>15</sup> Ramón Punset, *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983; Silvano Tosi, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1974.

<sup>16</sup> Andrea Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977; Paolo Barile, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 1978; F. Cuolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, ECIG, Génova, 1981.

<sup>17</sup> José Manuel Gómez Benítez, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 64, 1982.

<sup>18</sup> STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.

«El ejercicio de la función senatorial o parlamentaria en general ése circunscribe a la actividad oficial o, por el contrario, puede el representante parlamentario ejercitar la función que le ha sido conferida por cualquier cauce abierto a los demás ciudadanos, sin perder por ello su función de carácter que le corresponde por razón de la materia y objeto de la actividad, continuando, por ende, cubierto por la inviolabilidad?».

La protección «se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello, el proceso de formación de la libre voluntad del órgano».

«Parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sí sólo sus declaraciones de juicio o voluntad».

La dificultad reside en determinar «si la inviolabilidad cubre toda actuación de “relevancia política” del parlamentario o si, más estrictamente, la protección dispensada por esta garantía no alcanza sino a la conducta de su titular en tanto que miembro del órgano colegiado, cesando, por lo tanto, cuando el sujeto despliegue ya su conducta al margen de las funciones parlamentarias».

Para la resolución de esta cuestión, el Tribunal Constitucional recurre tanto a la interpretación sistemática como a la teleológica.

Desde el punto de vista sistemático es la propia Constitución la que vincula directamente la inviolabilidad con el ejercicio de la función parlamentaria y, en este sentido, «el Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales». Siguiendo a Morales Arroyo<sup>19</sup>, podemos afirmar que el Tribunal Constitucional no define *de facto* el ámbito funcional de la prerrogativa, sino que parece remitirse a las normas parlamentarias. «Las disposiciones del ordenamiento parlamentario, en especial el Reglamento parlamentario, confiere al ejercicio de ciertas actividades una irresponsabilidad que actúa como una presunción *iuris et de iure*».

Atendiendo a la interpretación finalista, el Tribunal Constitucional indica: «las prerrogativas parlamentarias son sustracciones al Derecho común conectadas a una función, y sólo en tanto esta función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes». «El interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la libre discusión y decisión parlamentaria [...], decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario. Así, las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciada-

<sup>19</sup> José María Morales Arroyo, «Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, cuarto cuatrimestre de 1987.



mente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal».

Para Morales Arroyo<sup>20</sup>, «las “funciones parlamentarias” no son ni más ni menos que las funciones recogidas en los Reglamentos y las demás normas parlamentarias que lo complementan, cuando se cumplen conforme a las prescripciones procedimentales precisas, y siempre que las actuaciones se dirijan a completar la voluntad del órgano colectivo, única razón que exige la creación e integración del cargo. En tales términos, la actuación de Diputados y Senadores goza de esa presunción *iuris et de iure* de adecuación constitucional a la garantía de la inviolabilidad, a la vez que el control de los abusos queda al ámbito disciplinario de los órganos de la Cámara. Bajo esa doble justificación formal e instrumental, se estima que resultaría imposible incluir dentro del ámbito de la inviolabilidad las actuaciones extraparlamentarias de Diputados y Senadores al situarles en una posición de superioridad no justificada con respecto al resto de ciudadanos».

En el ámbito de las limitaciones a la inviolabilidad, Martínez Elipe<sup>21</sup> entiende que su *ratio* no es cuestionable, como no lo es tampoco que no puede practicarse bajo su protección la injuria y la calumnia. «La dialéctica que se plantea, en consecuencia, es entre la supresión de esta prerrogativa, bastando para sus fines la tutela preferente que nuestra jurisprudencia constitucional otorga a la libertad de expresión en el ámbito de la opinión pública, o el establecimiento de límites en la medida en que la libertad de palabra se utilice extralimitándose de su función institucional, como sucede en los casos de calumnia o en la instigación directa y pública para la comisión de graves delitos».

El autor citado expone claramente sus preferencias por el establecimiento de límites, criterio compartido también por quien suscribe estas líneas, y ello dado que la libertad de expresión es un instrumento imprescindible para evitar que los parlamentarios queden a merced de acusaciones de sus adversarios políticos por motivos partidistas. La ausencia de la prerrogativa de la inviolabilidad supondría, por tanto, limitar la libertad no sólo de los parlamentarios en el uso de la palabra, sino del propio Parlamento. Cuestión distinta es que la libertad de palabra se limite a su finalidad de participar en las funciones parlamentarias, obviando expresiones injuriosas, ofensivas o agresivas que atenten contra la dignidad de terceros.

El establecimiento de límites a la libertad de expresión no exigiría una reforma constitucional, ya que sería factible a través de lo dispuesto en los Reglamentos parlamentarios y de la interpretación que de los mismos y del artículo 71.1 de la Constitución realizase el Tribunal Constitucional. En este sentido se manifiestan otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, como es el alemán, en el cual no quedan amparadas por la prerrogativa de la inviolabilidad las expresiones difamatorias ni las que puedan menos-

<sup>20</sup> José María Morales Arroyo, *op. cit.*

<sup>21</sup> León Martínez Elipe, *op. cit.*

cabar el prestigio o la dignidad de la Cámara. Para algunos autores<sup>22</sup>, la regulación alemana no es correcta, pues entienden que los delitos de opinión son tan manipulables como los demás, por lo que carece de sentido la existencia del suplicatorio para unos y no para otros.

Entendiendo, por tanto, que la inviolabilidad está sujeta a límites; procede efectuar una referencia a los medios de control de la inviolabilidad y, en este sentido, podemos mencionar, en primer lugar, la potestad disciplinaria que en los Reglamentos parlamentarios se atribuye a los Presidentes de las Cámaras. El Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone lo siguiente:

«Artículo 135.

1. *Los Diputados y oradores serán llamados al orden:*
  - 1.º *Cuando profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.*
  - 2.º *Cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones.*
  - 3.º *Cuando, con interrupciones o de cualquier otra forma, alterasen el orden de las sesiones.*
  - 4.º *Cuando, habiéndoles sido retirada la palabra, pretendieran continuar haciendo uso de ella.*
2. *Al Diputado u orador que hubiere sido llamado al orden por tres veces durante una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera, le será retirada la palabra por el Presidente. Si el Diputado u orador persistiera en su actitud, podrá ser sancionado en la forma prevista en el artículo 31 de este Reglamento».*

El artículo 31, por su parte, dispone:

- «1. *El Diputado que persistiera en su actitud, habiéndole sido retirada la palabra en el supuesto previsto en el artículo 135.2 del presente Reglamento, podrá ser sancionado por el Presidente con la inmediata expulsión del salón de sesiones y la prohibición de asistencia al resto de la correspondiente sesión.*
2. *Si el Diputado se negare a abandonar el salón de sesiones, el Presidente adoptará las medidas que estime oportunas para hacer efectiva la expulsión, pudiendo además prohibirle la asistencia a la siguiente sesión».*

Además, cuando las expresiones de los parlamentarios se aparten de las reglas de la cortesía parlamentaria, el Presidente puede requerirlos para que las retiren y ordenar que dichas expresiones no consten en el *Diario de Sesiones*. En caso de que el Diputado no atendiere al requerimiento de la Presidencia, el Presidente podrá llamarlo al orden en sucesivas ocasiones (art. 136 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

Obviamente este control es de carácter interno y sólo extiende su eficacia en las relaciones de la Cámara con sus miembros. Por ello, la doctrina en

<sup>22</sup> Alfonso Fernández Miranda y Campoamor, *op. cit.*

tiende que cabría «recurso de amparo para aquellas personas, instituciones o entidades que pudieran considerarse ofendidas en sus derechos fundamentales por los excesos verbales de los parlamentarios», así se pronuncia Martínez Elipe<sup>23</sup> y, de forma similar, a favor de la intervención de la judicatura para evitar abusos en la utilización de la prerrogativa de la inviolabilidad, se manifiesta Pulido Quecedo<sup>24</sup>, en relación con la absolución por la Sala Segunda del Tribunal Supremo<sup>25</sup> para un parlamentario vasco previamente condenado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por un delito de enaltecimiento de acciones terroristas. La *ratio decidendi* consiste en establecer «un margen de apreciación indisponible para el juzgador penal e insusceptible de control jurisdiccional que se traduce en que las desviaciones antijurídicas no pueden ser contrapesadas ni administradas desde el exterior de las Cámaras, debiendo quedar sujetas exclusivamente a la disciplina de los Reglamentos que las rigen». Para Pulido Quecedo, «la sentencia es decepcionante. Puesto que si la sustracción de los parlamentarios al Derecho común sólo admite interpretaciones restrictivas y en el ejercicio de la función parlamentaria, parece evidente que utilizar el “púlpito parlamentario” para delinquir no parece ser la mejor manera de entender la prerrogativa de la inviolabilidad, cuya única aceptación y justificación en el constitucionalismo moderno se sustenta en estar al servicio del cargo representativo. La inviolabilidad, según constante doctrina, es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, siendo su finalidad esencial asegurar, a través de la libertad de expresión, la libre formación de la voluntad del órgano parlamentario al que pertenecen. Pero la libertad de expresión tiene sus límites y si el Presidente del Parlamento se inhibió en su labor disciplinaria, corresponde a los jueces poner las cosas en su sitio, puesto que de lo contrario se convertirá la inviolabilidad en una “patente de corso” para cometer cualquier acción desconectada de su función. No parece adecuado refugiarse en la división de poderes, como hace la Sentencia, para permitir la impunidad de forma tan patente».

Entre ambos autores, no obstante, hay una diferencia de planteamiento fundamental: Martínez Elipe propugna la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración de derechos fundamentales, en tanto que Pulido Quecedo defiende la intervención de los Tribunales ordinarios por vulneración de la legalidad sin plantearse la exigencia de vulneración de derechos fundamentales.

En la práctica se ha venido materializando la primera teoría y no la segunda. Así, el Tribunal Constitucional<sup>26</sup> ha considerado que los actos parlamentarios que deciden sobre la disponibilidad de un proceso impiden la

<sup>23</sup> León Martínez Elipe, *op. cit.*

<sup>24</sup> Manuel Pulido Quecedo, «La inviolabilidad parlamentaria como patente de corso (el caso Salaberría)», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 654.

<sup>25</sup> STS de 21 de diciembre 2004.

<sup>26</sup> STC 43/1988, de 19 de diciembre.

satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución) por ello.

Las prerrogativas parlamentarias inciden negativamente en el ámbito de dicho derecho y, por lo tanto, sólo cabe respecto de las mismas una interpretación estricta<sup>27</sup>. En la STC 43/1988, el Tribunal Constitucional entiende que la inmunidad es un instituto inapropiado para impedir la tramitación de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues la inmunidad, por definición, se refiere, exclusivamente, a procesos penales. La inviolabilidad, por su parte, es una garantía sustantiva que no exige autorización previa para proceder, lo que la convertiría en una garantía procesal o requisito de procedibilidad, aplicando una analogía que es incompatible con la interpretación restrictiva que corresponde a todas las prerrogativas. En el caso del que se ocupaba la sentencia a que ahora nos referimos se produjo un acuerdo del Pleno del Senado desautorizando la continuación de un proceso civil de protección al honor en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, reguladora del Derecho al Honor, el cual disponía: *«iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado»*. Este fundamento no impidió el otorgamiento de amparo al recurrente al entender que la aplicación de dicha Ley había supuesto la vulneración de un derecho fundamental, por lo que procedía elevar al pleno autocuestión de inconstitucionalidad y otorgar el amparo.

Otro asunto muy similar fue resuelto mediante STC 186/1989, de 13 de noviembre, aunque en este caso el recurso se fundamentó, precisamente, en la inconstitucionalidad del requisito de procedibilidad que suponía la exigencia de autorización e las Cámaras para proseguir con una demanda civil. El Tribunal Constitucional señala: *«la previa autorización que requiere el artículo 71 de la Constitución para inculpar a Diputados y Senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada puedan afectar a su libertad personal y, en consecuencia, la extensión al ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima»*.

La cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno del Tribunal Constitucional durante el examen del recurso de amparo resuelto mediante la STC 243/1988 se resolvió, a su vez, en STC 9/1990, de 18 de enero, que declaró inconstitucional y nulo lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica antes citada.

El Tribunal Constitucional decidió que la limitación para proseguir el curso de una demanda civil que supone la autorización de las Cámaras ampliaba, fuera de los límites establecidos en la Constitución, la prerrogativa de la inviolabilidad.

Cierto es que, en virtud del artículo 71 de la Constitución, sólo la inmunidad puede justificar la suspensión de actuaciones judiciales en tanto se

<sup>27</sup> STC 51/1985.

tramita el suplicatorio como requisito para continuar o no con el procedimiento, sin embargo, la inmunidad no es el instrumento jurídico aplicable para impedir una demanda civil, pues su naturaleza lleva implícito el carácter procesal penal de las actuaciones, por ello, no es admisible su extensión a procesos que no sean penales.

El Fiscal General del Estado solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 3/1985 argumentando lo siguiente:

«La inviolabilidad protege a los parlamentarios de cualquier tipo de consecuencias que pudieran derivarse de las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Se trata de una prerrogativa de carácter sustantivo, no meramente procesal, y no tiene limitación temporal alguna: las opiniones cubiertas por la inviolabilidad quedan a salvo de cualquier medida que contra su autor pudiera adoptarse, incluso después de finalizado su mandato representativo. Su única limitación es de carácter objetivo: cubre exclusivamente las opiniones manifestadas por los parlamentarios “en el ejercicio de sus funciones”. [...] La Ley que aquí se cuestiona es un vivo ejemplo de contradicción entre sus términos. Si al referirse a opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones parece moverse dentro del estricto campo de la inviolabilidad, al permitir autorización para proceder judicialmente contra su autor mediante la concesión del suplicatorio evidencia que se está refiriendo a un supuesto de inmunidad parlamentaria».

Desde el punto de vista jurídico formal no podemos estar más de acuerdo con los planteamientos de la Fiscalía General del Estado y del Tribunal Constitucional, pero ello no implica que no debemos subrayar que, desde el punto de vista material, aunque el proceso civil no pueda ni deba ser suspendido por un indebido requisito de procedibilidad, su terminación sólo puede resultar favorable al parlamentario, lo que implica la desestimación de la demanda, y ello porque, de otro modo, la inviolabilidad sólo cubriría actuaciones penales y no infracciones civiles, limitación que no se recoge en la Constitución, ni se desprende de la misma, y que no supondría una mera limitación, sino una revocación de la prerrogativa misma, ya que la «espada de Damocles» de eventuales demandas civiles, motivadas o no, podría constreñir la libertad de expresión de los parlamentarios, libertad necesaria para la formación de la voluntad de la Cámara y, por ello, fundamento de la existencia de la prerrogativa de la inviolabilidad.

El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad, únicamente se ha hecho eco<sup>28</sup> de las manifestaciones doctrinales que se dividen en considerarla bien una causa de antijuricidad o bien una causa de inimputabilidad:

<sup>28</sup> STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.

Quintano Ripollés<sup>29</sup> la considera una causa de exclusión de la punibilidad, pero sostiene la existencia de antijuricidad en la acción, por más que no se castigable.

Rodríguez Devesa<sup>30</sup>, por su parte, sostiene que se trata de una causa de justificación en tanto en cuanto la acción se lleva a cabo por quien ejerce un derecho legítimo para ello en tanto en cuanto representantes, no existiendo, por tanto, antijuricidad.

Para Gómez Benítez<sup>31</sup> se trata también de una causa de justificación.

Si anteriormente señalábamos que el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad, debemos señalar que el Tribunal Supremo sí lo ha hecho<sup>32</sup>, considerándola también una causa de justificación, lo que ampara la juridicidad de la acción, que se entiende realizada en el ejercicio de un derecho.

En virtud de ello, si la acción no es antijurídica, ello implica que no lo será en el ámbito penal y tampoco en el civil, por ello, en este último, no podría prosperar una eventual demanda interpuesta.

Pese a todo lo expuesto, y como señala Alba Navarro<sup>33</sup>, «nada impediría, en sede teórica, la iniciación de un procedimiento judicial contra un parlamentario por un acto que debiera quedar cubierto por el ámbito de la inviolabilidad. Si un supuesto de este tipo se produjera y, superados todos los trámites judiciales, llegara a la Cámara una actuación de esta índole ¿cuál debería ser la respuesta de ésta?». El citado autor considera, conforme a lo expresado más arriba, que el suplicatorio no es el mecanismo más adecuado para proteger la inviolabilidad, «simplemente, si no hay delito, difícilmente puede admitirse que la denegación para proceder es la vía adecuada». El autor se remite a la experiencia italiana: «En una ocasión en la que se solicitaba a la Cámara la autorización para proceder contra un Diputado por un hecho cubierto por la inviolabilidad parlamentaria, aquélla entendió que no podía siquiera plantearse el sometimiento de un Diputado a procedimiento penal por un hecho cubierto por el artículo 68.1 de la Constitución Italiana. Dicho en otros términos, el hipotético escrito del Tribunal Supremo que contuviera una solicitud de autorización para proceder contra un Diputado o Senador por hechos previstos en los artículos 71.1 de la Constitución Española [...] debería ser rechazado *a limine*, es decir, inadmitido a trámite por la Mesa [...]. Otra solución supondría asumir una intolerable injerencia en las potestades de las Cámaras y de sus propios Presidentes, en merma de cuyos poderes de disciplina se prestaría la solicitud».

Evidentemente, en el supuesto de laboratorio descrito por Alba Navarro y referido al ámbito de las Cortes Generales, una hipotética admisión a trá-

<sup>29</sup> Quintano Ripollés, «Curso de Derecho Penal. Parte General», en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1963.

<sup>30</sup> Rodríguez Devesa, *Derecho Penal Español. Parte General*, Dykinson, Madrid.

<sup>31</sup> Gómez Benítez, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 64, 1986.

<sup>32</sup> SSTs de 22 de mayo de 1981 y de 21 de diciembre de 2004.

<sup>33</sup> Manuel Alba Navarro, *Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional: juicio de constitucionalidad y juicio de legitimidad*, CEC, Madrid, 1996.

mite por el órgano jurisdiccional competente de una demanda motivada en un supuesto amparado por la inviolabilidad daría paso a que dicho órgano hubiera de solicitar autorización para proceder; sin embargo, en el ámbito de los Parlamentos autonómicos, no existe una inmunidad plena, sino limitada, por lo que la misma hipótesis de partida no implicaría la necesidad de solicitar autorización para proceder.

En este supuesto, la «intolerable injerencia» en las potestades de las Cámaras y de sus Presidentes sería la misma, pero no cabría ni tan siquiera la posibilidad de que la Mesa inadmitiera un escrito procedente del Tribunal, pues éste no iba a remitirlo, se limitaría a solicitar la acreditación de la condición de parlamentario del sujeto denunciado a los efectos de ser encausado por el órgano jurisdiccional en el que estuviera aforado.

La única posibilidad, entendemos, de actuar por los Parlamentos autonómicos en un supuesto de estas características sería solicitar su personación, en defensa de la Cámara, como titular indirecto de la prerrogativa de la inviolabilidad, para acreditar la ausencia de antijuricidad en la acción amparada por la inviolabilidad y realizada por un parlamentario.

En la Asamblea de Madrid no ha sucedido nunca un caso como el descrito, habiendo resultado inadmitidas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid las demandas presentadas por las manifestaciones efectuadas por los Diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias; sin embargo, continuando con la hipótesis planteada, podríamos suponer que el procedimiento para la personación de la Cámara requeriría el acuerdo de la Mesa de la misma, encomendando a los Servicios Jurídicos la realización de cuantas actuaciones fueran precisas a tal efecto y la defensa de la antijuricidad de la acción.

## V. INMUNIDAD LIMITADA

El artículo 71 de la Constitución se refiere únicamente a las Cortes Generales y a sus miembros, por lo que los parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no están amparados por dicho precepto constitucional.

Sin embargo, si se sostiene que los Parlamentos autonómicos son Parlamentos y sus parlamentarios son también parlamentarios, no cabe más que aceptar que los mismos fundamentos que justifican las prerrogativas parlamentarias para las Cortes Generales han de justificar su existencia también en el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Ningún precepto constitucional legal, ni la jurisprudencia impiden que así sea, pero, dado que la Constitución no recoge dichas prerrogativas para los parlamentarios autonómicos, parece que el instrumento más adecuado para conferir dichas garantías sería el correspondiente Estatuto de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone en su artículo 11:

- «5. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
6. Durante su mandato, los miembros de la Asamblea no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

Como vemos, existe la garantía frente a la detención, salvo caso de flagrante delito, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, pero, sin embargo, no se contempla la necesidad de autorización parlamentaria para proceder contra un Diputado de la Asamblea de Madrid. Es por este motivo por lo que no existe una inmunidad plena, sino limitada a la garantía frente a detenciones, si el Estatuto hubiese conferido una inmunidad plena, del mismo modo que confiere una inviolabilidad plena, ésta existiría para los Diputados de la Asamblea de Madrid.

El resto de Parlamentos autonómicos se encuentran en idéntica situación, toda vez que todos los Estatutos de Autonomía reconocen una inmunidad limitada. A estos efectos es relevante recordar la STC 36/1981, de 16 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, que extendía a los parlamentarios vascos la inmunidad parlamentaria más allá de las previsiones estatutarias: «La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 de la Constitución), el lugar adecuado para regular el *status* de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere». La *ratio deducendi* no reside en que no existe soporte constitucional, sino en que no existe soporte estatutario, siendo éste el cauce adecuado para regular las prerrogativas parlamentarias en cada Comunidad.

La introducción de la inmunidad por la Ley 2/1981, del Parlamento Vasco, era inconstitucional porque «comportaba una reforma ilegítima del Estatuto Vasco»<sup>34</sup>.

El Tribunal Constitucional indica: «Es de señalar que la Ley 2/1981 impugnada modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. En efecto, mientras que el Estatuto referido garantiza exclusivamente en relación con el *status* de tales parlamentarios que «no podrán ser detenidos, ni retenidos, sino en caso de flagrante delito», lo que supone el reconocimiento de la inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos

<sup>34</sup> Manuel Martínez Sospedra, «Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, Valencia, 1995.



por aquéllos, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa [...]. Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma vasca supone una modificación del Estatuto de Autonomía [...] por un cauce distinto del previsto tanto por la Constitución de 1978 como por el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco», por lo que resuelve la inconstitucionalidad de la ampliación de la inmunidad.

## VI. AFORAMIENTO

Siguiendo a Martínez Elipe<sup>35</sup>, podemos indicar que la cuestión del foro especial no ha tenido un análisis pacífico. Este fuero especial se atribuye a la Sala Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, para aquellos hechos que hayan tenido lugar dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, y al Tribunal Supremo, también la Sala Segunda para el resto.

En nuestro ordenamiento, el pronunciamiento judicial en única instancia implicaría un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, fundado en la consideración de firme y definitiva de la Sentencia y en la vulneración del artículo 24 de la Constitución, que, interpretado conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por España, debe reconocer la garantía al doble grado de jurisdicción en materia penal.

El Tribunal Constitucional<sup>36</sup> rechazaría el amparo entendiendo que el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aun siendo Derecho interno por haber sido ratificado, no es suficiente para crear por sí solo recursos inexistentes en nuestro ordenamiento. En este supuesto, conocido como *caso Castells*, el Tribunal de Derechos Humanos condenó a España, genéricamente, sin especificar órgano legislativo o judicial, pero fue el Tribunal Constitucional, en STC 51/1985, de 10 de abril, el que, sin entrar en el asunto de fondo de la doble instancia, lo elude porque el propio interesado había utilizado el foro especial y porque constitucionalmente existen unas prerrogativas de que gozan Diputados y Senadores que excusan la falta de la segunda instancia. Este criterio se reitera también en STC 30/1986, de 20 de febrero.

<sup>35</sup> León Martínez Elipe, *op. cit.*

<sup>36</sup> STC 42/1982, de 5 de julio, FJ 3.