

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2023

ÍNDICE

	Pág.
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	11
1. ¿QUÉ SON LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS?.....	11
2. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO	16
3. EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	24
4. CUESTIONES GENERALES RELATIVAS A LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS	28
4.1. Las prerrogativas como elemento integrante del estatuto del parlamentario	28
4.2. El acceso a la condición de parlamentario y la vigencia de las prerrogativas	30
CAPÍTULO II. LA PRERROGATIVA DE LA INVIOLABILIDAD	35
1. LA INVIOLABILIDAD DE DIPUTADOS Y SENADORES	35
2. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO	39
3. EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	45
3.1. El caso Castells.....	47
3.2. El caso Atutxa.....	50
3.3. Los pronunciamientos relacionados con la causa del procés	53

	Pág.
4. ¿QUÉ TIPO DE ACTUACIÓN PARLAMENTARIA DEBE QUEDAR CUBIERTA POR LA INVIO- LABILIDAD?.....	56
5. PROPUESTAS DE REFORMA.....	58
CAPÍTULO III. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.	61
1. REGULACIÓN DE LA INMUNIDAD PARA DIPUTA- DOS Y SENADORES.....	63
2. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO	73
3. EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	79
4. ASPECTOS PROCESALES PROBLEMÁTICOS DE LA INMUNIDAD.....	84
5. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA PRERROGATI- VA DE LA INMUNIDAD.....	89
CAPÍTULO IV. LA PRERROGATIVA DE AFORA- MIENTO	97
1. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRE- RROGATIVA PARLAMENTARIA DE AFORAMIENTO	101
1.1. Finalidad de la prerrogativa	101
1.2. Objeto y alcance del aforamiento.....	103
1.3. Titularidad de la prerrogativa.....	111
2. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO	114
3. EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	116
3.1. Limitación del derecho a la doble instancia.....	117
4. PROPUESTAS DE REFORMA.....	120
4.1. El proyecto de reforma constitucional y el In- forme del Consejo de Estado.....	122
4.2. Las críticas doctrinales al aforamiento.....	123
4.3. Las reformas de los Estatutos de Autonomía. El panorama actual	126
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	133

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1. ¿QUÉ SON LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS?

La Constitución de 1978 contempla las prerrogativas parlamentarias en su art. 71, ubicado en el capítulo I («De las Cámaras») del Título III («De las Cortes Generales»), en sus tres primeros apartados¹:

«1. Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el periodo 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.

¹ Este artículo cuenta asimismo con un apartado 4, que no recoge ninguna prerrogativa, sino que hace referencia a la retribución de los parlamentarios: «Los diputados y senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras».

3. En las causas contra diputados y senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

Así, el art. 71 CE reconoce a diputados y senadores un conjunto de prerrogativas —en concreto, tres: la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero— que, pese a su especificidad, tienen un fundamento común y se complementan entre sí, pues cada una de ellas tiene un alcance diferente: sustantivo (en el caso de la inviolabilidad), procesal (la inmunidad) y jurisdiccional (el aforamiento). Estas tres garantías integran el estatuto jurídico del parlamentario que, dicho a grandes rasgos, excluye la responsabilidad tanto penal como civil por las ideas expresadas en el ejercicio de su función representativa; impide su detención salvo en caso de flagrante delito y exige la previa autorización de la Cámara para su procesamiento penal, mediante la concesión del correspondiente suplicatorio; y, en caso de que la Cámara a la que pertenece lo autorice, atribuye su enjuiciamiento a la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

En definitiva, la condición de parlamentario conlleva un régimen jurídico específico, el llamado estatuto de los parlamentarios, del que se derivan especiales derechos, deberes y prerrogativas. Dentro de este régimen, las prerrogativas parlamentarias suponen una ruptura del principio de igualdad, ya que prevén un trato diferente a los parlamentarios respecto del previsto para el resto de los ciudadanos, con lo que se vería afectado el derecho previsto en el art. 14 CE. Además, en cuanto pueden afectar al derecho a la tutela judicial de terceros, también implican un riesgo potencial para otro derecho fundamental, el recogido en el art. 24 CE.

Cuando hablamos de estas figuras, algunos autores se refieren a ellas como privilegios (de hecho, el propio Tribunal Constitucional en alguna ocasión ha utilizado esta denominación, como en la STC 243/1988, FJ 3, *b*), otros hablan de prerrogativas y, en fin, otros las denominan garantías. Por lo demás, las causas de esta distinta denominación se deben a cuestiones también diversas. De este modo, aunque algunos autores utilizan la denominación

«privilegios» por su identificación con el término inglés *privileges*, dado el origen de estas figuras en el parlamentarismo británico, otros en cambio utilizan el término privilegios en un sentido más crítico, peyorativo si se quiere. Por último, los hay que hablan de prerrogativas o garantías en un sentido más aséptico, para incidir en su condición de institución de protección de concretas situaciones que amparan a grupos determinados de sujetos que comparten un determinado estatuto jurídico. En este caso, pues, no hay una terminología unívoca, aunque es cierto que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional suele utilizar el término prerrogativa entendido como garantía institucional que, si bien atribuye una serie de tratamientos jurídicos especiales, al estar justificado en la protección de la independencia del propio Parlamento, resultaría constitucionalmente admisible; por el contrario, suele utilizar el término privilegio cuando quiere resaltar la faceta de ventaja personal y subjetiva, desligada de cualquier justificación institucional.

Parte de los problemas que presentan estas figuras, no obstante, vienen dados porque el art. 71 CE no ha sido objeto de un específico desarrollo legislativo, de modo que su regulación se ha de guiar por lo establecido en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (según cuál sea la Cámara de procedencia del parlamentario afectado) y por dos normas preconstitucionales con más de un siglo de antigüedad: la Ley de 9 de febrero de 1912 de jurisdicción y procedimiento especiales en las causas contra senadores y diputados y la Ley de Enjuiciamiento Criminal² (fundamentalmente los arts. 750 a 756). Esta deficiente regulación actual da lugar a contradicciones y lagunas jurídicas, por lo que el Tribunal Constitucional ha realizado varios llamamientos al legislador para que desarrolle la regulación de estas prerrogativas y ha debido intervenir frecuentemente para aclarar e interpretar la normativa existente. Tan es así que actualmente resulta

² Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

imposible conocer el alcance jurídico de estas prerrogativas en nuestro ordenamiento sin tener presente la abundante doctrina del Tribunal Constitucional en la materia.

A lo largo del texto que sigue, sin embargo, se harán algunas menciones a la más reciente propuesta de desarrollo normativo de las prerrogativas parlamentarias, la contenida en el Anteproyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020, que dedica un título entero a regular el procedimiento penal en el trámite relativo al proceso contra aforados parlamentarios. Dicho Anteproyecto —que antes de la disolución de las Cámaras (el 30 de mayo de 2023) se encontraba en trámite de información pública, tras haber sido aprobado por el Consejo de Ministros en primera vuelta y, a decir de la sra. Llop, ministra de Justicia, sólo estaba pendiente de recibir el informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial—, ciertamente constituye un intento serio por llevar a cabo una actualización de la legislación procesal penal, que ya cuenta con más de ciento treinta años de vigencia y una innumerable ristra de reformas que la han ido parcheando —no siempre de manera coherente— a lo largo de su longeva existencia.

Por otra parte, no debemos perder de vista el hecho de que nuestro constituyente, además de estas garantías específicas referidas a las concretas personas de los representantes parlamentarios, recoge una garantía global destinada a toda la institución. Así, el apartado 3 del art. 66 reconoce la inviolabilidad de las Cámaras. Un precepto este sobre cuyo auténtico alcance y extensión no hay acuerdo doctrinal pero que, en todo caso, ayuda a configurar el estatuto jurídico de los diputados y senadores.

Asimismo, no es posible obviar que el régimen jurídico especial de las prerrogativas no se restringe sólo a los parlamentarios, sino que determinadas garantías reforzadas se atribuyen a otros sujetos más allá de los diputados y senadores. De hecho, la propia Constitución establece también la inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey (arts. 56.3 y 62.4) y el aforamiento del presidente del Gobierno y de

los ministros (art.102). También los estatutos de autonomía recogen prerrogativas de distinto alcance para parlamentarios y miembros de los Consejos de Gobierno autonómicos. Diversas leyes orgánicas prevén que magistrados del Tribunal Constitucional, magistrados y jueces del Poder Judicial, fiscales, defensor del pueblo estatal y autonómicos, y policías (miembros de la policía nacional, guardia civil, policía autonómica y policía local) estén aforados a un tribunal superior al que sería su juez ordinario predeterminado por la ley. Por último, deben mencionarse los privilegios procesales atribuidos a determinados extranjeros, como embajadores, cónsules, magistrados de tribunales internacionales y supranacionales, defensores del pueblo o miembros de fuerzas de paz. Así, en total hay en España más de 250.000 aforados, algo que plantea grandes objeciones y ha sido objeto de fuertes críticas y varias propuestas de reforma, como se verá más adelante.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, las prerrogativas parlamentarias, surgidas para proteger la independencia y autonomía del parlamento frente al Rey en el marco de una forma de gobierno distinta, previo al afianzamiento del Estado democrático, son cada vez más cuestionadas no sólo por la opinión pública, sino incluso desde la doctrina académica y desde las propias instituciones, que se plantean la conveniencia de su supresión o, cuanto menos, su reforma, para reducir su alcance y extensión. En este sentido, para CÁMARA (2022), este cuestionamiento de las prerrogativas es perfectamente lógico,

«de un lado, porque en un Estado constitucional de derecho propio de una democracia avanzada y en un sistema de gobierno parlamentario, la dinámica política no la mueve tanto la división interorgánica de poderes sino la relación dialéctica entre mayoría gubernamental y oposición en un marco parlamentario plenamente consolidado. De otro lado, en cuanto afectan al principio de igualdad y a la tutela judicial efectiva, son percibidas en amplios sectores de la opinión pública —aunque en tanto estereotipadamente— como institutos ya innecesarios, periclitados, que al mantenerse han devenido en buena medida en privilegios».