

*Debates
Constitucionales*

Las prerrogativas parlamentarias

Isabel M. Giménez Sánchez



Marcial
Pons

Colección

Debates Constitucionales

José Tudela Aranda
(dir.)

Josep Maria Castellà Andreu
Fernando Reviriego Picón
(coords.)

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2023

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Isabel M. Giménez Sánchez
© Fundación Manuel Giménez Abad
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-811-5
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico
MADRID, 2023

A mi hijo Íñigo

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 INVIO- LABILIDAD	35
1. LA INVIO- LABILIDAD 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 procès	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.