

(Informe de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial)

Resumen del informe: La actual regulación de suplicatorios contra parlamentarios en las Cortes Generales implica, si la solicitud judicial es denegada, nunca más se podrá solicitar la autorización de la Cámara ni proceder en el futuro contra el parlamentario en cuestión aun cuando el mismo pierda su condición de aforado. El fracaso del suplicatorio tiene, por tanto, efectos jurídicos equivalentes a los de cosa juzgada absoluta. Semejante estado de cosas encierra el riesgo de impunidad. Por tanto, *de lege ferenda*, proponemos introducir en la Ley de Enjuiciamiento criminal la formulación explícita de los efectos meramente suspensivos de la denegación del suplicatorio. En caso de rechazarse el suplicatorio, no se archivaría de manera definitiva la causa contra el aforado, sino que se esperaría a que terminase el aforamiento y se reabría entonces el procedimiento contra él.

Texto íntegro del informe:

1. PRAXIS ACTUAL

Hasta el presente, la praxis en la tramitación de suplicatorios contra parlamentarios en las Cortes Generales es la de que, si la solicitud judicial es denegada, nunca más se podrá solicitar la autorización de la Cámara, en la misma o en futuras legislaturas, ni proceder en el futuro contra el parlamentario en cuestión aun cuando el mismo pierda su condición de aforado. El fracaso del suplicatorio tiene, por tanto, efectos jurídicos equivalentes a los de cosa juzgada absoluta.

Ello es especialmente trascendente en el supuesto de que el parlamentario contra quien la Justicia pretende proceder sea, además, miembro del Gobierno (su Presidente, Ministro o Secretario de Estado), por la conexión intrínseca existente, en el sistema parlamentario liberal, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, desde el punto en que la designación real del candidato a Presidente del Gobierno está sometida al filtro de la confianza del Congreso de los Diputados. Con la interpretación maximalista del efecto liberador, definitivo y pleno, del suplicatorio el Legislativo tiene en su mano la posibilidad de blindar contra la acción de los jueces (y, en su vertiente negativa, presionar) al Ejecutivo, incluso cuando la

actuación de éste sea delictiva, asegurándole la impunidad absoluta de los actos y resoluciones que sus miembros hayan efectuado con quebrantamiento de la Ley, incluso dolosamente, haciendo así ilusorio el imperio de ésta, proclamado en el art. 9 CE.

El asunto no es nimio, puesto que desemboca en la posibilidad de que una mayoría parlamentaria tutelar de un Gobierno delincuente, sustraiga a los miembros de éste a la acción de la Justicia, con la consiguiente quiebra del Estado de Derecho: si el Gobierno prescinde del ordenamiento jurídico para ejercer su actividad, actúa por vía de hecho, que es precisamente lo opuesto, por definición, al Estado de Derecho. En otros términos, el régimen se convierte en dictatorial.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR

Partamos de una premisa del más alto nivel exegético, como corresponde a su ubicación en el Título Preliminar de la CE: la responsabilidad de los poderes públicos, expresada en el art. 9, §§ 1 y 3, CE en los siguientes términos: *1. (...) los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.- 3. La Constitución garantiza (...) la responsabilidad (...) de los poderes públicos.*

La Constitución no proclama explícitamente la separación de poderes, pero la formula implícitamente a lo largo de su articulado, al enumerar las funciones de cada Poder. Teleológicamente, ha de sobreentenderse que este catálogo de funciones es exclusivo y excluyente (puesto que, si no lo fuera, todos podrían hacer todo y perdería cualquier sentido la mención de las funciones de unos y de otros).

En concreto, el artículo 117 CE, en su § 1, proclama que *la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.* Y el § 3 del mismo artículo, que *el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.* El enunciado es rotundo: la potestad

jurisdiccional no se comparte con otros poderes; se ejerce *exclusivamente* por los Juzgados y Tribunales. Hay una exclusividad judicial sin ninguna reserva ni excepción en favor de terceras instituciones (un criterio corroborador de este principio es la formulación contenida en el art. 102 CE: en los supuestos de delito de traición u otros contra la seguridad del Estado, la iniciativa -requisito de procedibilidad- corresponde exclusivamente al Parlamento, pero el enjuiciamiento lo asume el Tribunal Supremo). Por tanto, a menos que encontrásemos en la propia CE tal reserva o excepción (y no la hay), habrá de entenderse la potestad jurisdiccional como una facultad propia, exclusiva y excluyente, del Poder Judicial.

En cuanto a las potestades del Legislativo, el art. 66.2 CE establece que *las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución*. Pero, precisamente, en el resto del texto constitucional no hay un solo precepto que les atribuya expresamente funciones judiciales (no nos interesa el enunciado del §3 del mismo artículo, relativo a la inviolabilidad de las Cortes porque es pacífico que se refiere a la de las Cámaras en su conjunto, no a la de sus miembros individualmente, cuyo estatuto protector se configura en el artículo 71 CE). Y la redacción de éste agrupa varias instituciones distintas:

1. La inviolabilidad (§1) por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Ergo, no por las manifestadas ad extra de ese ejercicio, ni por actos que no sean opiniones. No es de nuestro interés.
2. La inmunidad durante el período de su mandato y el que *no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva* (§ 2). En ese enunciado está el núcleo del objeto del actual estudio.

¿Qué alcance se debe atribuir a la fijación temporal del período de mandato? ¿Debemos entender que los parlamentarios son inmunes mientras dure su aforamiento o que son inmunes a perpetuidad por las acciones realizadas durante el período de su nombramiento? Lo segundo, desde luego, no se compadece con la praxis de que, si un juez o tribunal

pretenden actuar contra un exparlamentario por delitos cometidos durante su mandato, lo vienen haciendo sin restricción alguna aparte la del supuesto del art. 71.1 CE. Por tanto, la literalidad del precepto nos ofrece un primer criterio: los parlamentarios no pueden ser inculcados ni procesados durante su cualidad de tales, pero sí podrán serlo cuando ésta se extinga. No es una protección *intuitu materiae*, puesto que ésta se enuncia específicamente en el 71.1 CE, sino un abrigo, cuya unidad finalidad racional es el que puedan desarrollar sus funciones sin los estorbos dimanantes de la apretura judicial.

Sin embargo, sin apoyo alguno en ningún enunciado de la CE, se viene otorgando a la prohibición del art. 71.2 CE un valor absoluto, liberatorio con carácter pleno y definitivo, como hemos expresado, de cualquier responsabilidad penal exigible al sujeto cuyo suplicatorio se deniega.

El fundamento de esa excusa de enjuiciamiento no ha de buscarse en la Constitución, sino en la legislación ordinaria. ¿Con qué alcance, en cada texto? Comenzando por la normativa parlamentaria, el art. 11 del Reglamento del Congreso de los Diputados reproduce, casi literalmente, la formulación de la CE: *no se les podrá inculpar ni procesar [a los congresistas] sin la previa autorización del Congreso*. Y el párrafo segundo del art. 22.1 del Reglamento del Senado, a su vez, dispone que *los Senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada a través del correspondiente suplicatorio. Esta autorización será también necesaria en los procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador*. Adviértase que este texto contiene una previsión de ampliación temporal de los efectos del suplicatorio, pero sólo referida a actos *anteriores* a la adquisición de la condición de senador. Nada se expresa en cambio, respecto de una eventual prórroga de la protección una vez que se pierde la condición parlamentaria. Y ello es lógico, porque lo contrario supondría ampliar la protección cameral *ad aeternum*, lo que no sería fácilmente compatible con la temporalidad esencial de las cámaras legislativas.

¿Y la Ley de Enjuiciamiento Criminal? Ahí, sí, en su artículo 754, está la formulación expresa que determina el archivo definitivo de la causa contra los parlamentarios cuyo archivo haya

sido denegado: *Si el Senado o el Congreso negasen la autorización pedida, se sobreseerá respecto al Senador o Diputado a Cortes; pero continuará la causa contra los demás procesados* (advírtase, en este punto, que la denegación puede ser expresa pero, también, tácita, por silencio a la solicitud, según previenen los aludidos reglamentos camerales).

Ello conduce a la siguiente cuestión, que es la clave para nuestra materia: ¿es constitucional esta excusa de procedibilidad que queda a criterio de un órgano externo al Poder Judicial, con apoyo en una ley ordinaria preconstitucional, y que supone *de facto* la producción de un efecto equivalente al de cosa juzgada?

A nuestro criterio, el art. 754 LECr es insostenible en términos de avenencia a la Constitución, por los propios razonamientos que derivan de los preceptos citados al comienzo de este epígrafe y de la modulación doctrinal.

El suplicatorio ha sido, a veces, objeto de forzada analogía con el indulto, por los efectos liberatorios de ambos, pero se trata de instituciones radicalmente diferentes en su fundamentación jurídica, en su razón de ser y en su tratamiento normativo. No nos detendremos en esta materia. Baste saber que esas diferencias determinan que no deba incurrirse en el error técnico de buscar paralelismos conceptuales entre una y otra. Contrayéndonos, por tanto, a la estricta consideración del suplicatorio, aparece una escasa (cinco sentencias hasta la fecha), pero muy esclarecedora doctrina, dimanante del Tribunal Constitucional (el Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la institución, pero no ha generado jurisprudencia útil a nuestros efectos).

Advirtamos que alguna autora^[1] ha buscado la justificación de la crítica a la denegación del suplicatorio en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la víctima del delito. Nada hay que objetar a esa tesis si la contraemos a los casos con víctima determinada, pero no la vemos aplicable a los delitos con perjudicado genérico (la sociedad en abstracto, una colectividad indeterminada o el propio Estado) porque el precepto constitucional de apoyo de la tutela judicial efectiva es el art. 24 CE, que configura un derecho de titular individual y determinado, no de sujeto indefinido.

La doctrina constitucional dimanante de la STC 51/1985, de 10 de abril, y reforzada por la STC 2012, de 18 de marzo, ha modulado la institución del suplicatorio mediante los siguientes criterios[2]:

- *Que las prerrogativas parlamentarias, también la de la inmunidad, han de ser interpretadas estrictamente para no devenir en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros, [...] a partir de una comprensión del sentido de la prerrogativa misma y de los fines que esta procura” (FJ 6), esto es, “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 responde, debiendo rechazarse, en consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios” (STC 243/1988), de modo que “no es constitucionalmente legítima una extensión legislativa (STC 186/1989) o una interpretación analógica de las mismas (STC 51/1985), (STC 22/1997).*
- *Que las prerrogativas parlamentarias (...) no pueden invocarse para obtener un beneficio (...) ilegal. De la propia naturaleza de la inmunidad se deduce que se establece para que no se puedan obstaculizar las funciones parlamentarias, pero de ningún modo para eludir la justicia.*
- *Que es exigible, para la legítima denegación del suplicatorio, la vinculación de los hechos por los que fueron procesados, acusados y sometidos a juicio oral con el ejercicio de funciones parlamentarias en las cámaras (lo que no puede existir, en el caso concreto objeto de la sentencia, si la causa judicial petitoria del suplicatorio se incoó con anterioridad a la constitución de la Cámara parlamentaria a la que se dirige el suplicatorio). Y que, tratándose de hechos claramente desconectados de la actividad en las cámaras, [la concesión del suplicatorio] no resulta en absoluta irrespetuosa con el sentido, alcance y finalidad constitucional de la prerrogativa, por lo que no vulnera el derecho al ejercicio del cargo público representativo. De donde se infiere, añadimos nosotros, que la denegación del mismo sería ilegítima.*
- *Que hay que entender la prerrogativa no como un privilegio favorecedor de los diputados*

y senadores al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de jueces y tribunales, ni tampoco como un ius singularis para eludir u obstaculizar la acción de la justicia o generar zonas de impunidad, sino como una excepción al régimen ordinario de procedibilidad de presuntos delitos y de su enjuiciamiento, así como al régimen general de sometimiento al imperio de la ley, por lo que -por ende y por doctrina constitucional y jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria no puede ser objeto de una extensión legislativa constitucionalmente ilegítima, ni de una interpretación analógica, sino que solo es susceptible de una interpretación estricta y vinculada a los supuestos expresamente contemplados en la Constitución, de lo cual se desprende que requiere una interpretación y alcance restrictivos.

Por tanto, conforme a la citada doctrina, la inmunidad -base de la institución del suplicatorio- es meramente instrumental a la protección de la independencia del parlamentario para poder ejercer en libertad sus funciones públicas, pero no es un privilegio personal ni puede integrar un blindaje de su titular para eximirse de la responsabilidad por la comisión de un ilícito penal ni para impedir la investigación de éste. Y, por los mismos sustentos, su interpretación ha de ser restrictiva, limitándose su denegación a la estricta necesidad de garantizar la libertad del ejercicio parlamentario. Su aplicación ajena a esta finalidad constituiría una desviación de poder y, como tal, entendemos perfectamente fiscalizable ante la Justicia la resolución de rechazo del suplicatorio (sea ésta expresa o presunta por silencio negativo).

III. CONCLUSIONES

De lege data, el escenario jurídico resulta claro en cuanto a los principios finalistas del suplicatorio, que comportan la ilegitimidad de la denegación del mismo cuando ésta no esté justificada -estricta y restrictivamente- por la necesidad de protección de las funciones parlamentarias, sin que quepa constituir islas de blindaje del parlamentario frente a la exigencia al mismo de su responsabilidad penal en materia no vinculada a tales funciones. A partir de ahí, la cuestión a plantearse es si existen mecanismos jurídicos que permitan

combatir la denegación ilegítima del suplicatorio. La respuesta es afirmativa, a saber:

- Si el delito es de víctima determinada, cabe el amparo judicial y/o constitucional a ésta, sustentado en la inconstitucionalidad del art. 754 LECr. en relación con los preceptos que venimos citando y en el 24 CE (cuya protección sería la vía del amparo).
- En cualquier caso, el propio Tribunal Supremo puede declarar de oficio la referida inconstitucionalidad y seguir adelante la tramitación de la causa, aunque se generaría un conflicto de poderes con efectos imprevisibles.
- Para evitar tal colisión, la tercera vía en presencia sería que, ante la denegación del suplicatorio, el mismo alto Tribunal elevase una cuestión prejudicial al de Justicia de la Unión Europea sobre la avenencia o no de la denegación del suplicatorio al Derecho europeo (en concreto, a los artículos 2, 3.2, 6.1, 9 * del Tratado de la Unión y/o 20, 41.1, 47, 49.2, 52.1 y 54 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 17 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales).
- La cuarta vía, aunque conceptualmente comporte un exotismo inédito, sería el cuestionamiento contencioso-administrativo de la resolución parlamentaria invocando la desviación de poder, aunque esta fórmula exigiría llevar al límite la capacidad de fiscalización de la jurisdicción.

De lege ferenda, proponemos introducir en la Ley de Enjuiciamiento criminal la formulación explícita de los efectos meramente suspensivos de la denegación del suplicatorio, que es la propuesta en el proyecto de reforma de la meritada LECr en curso de tramitación: en caso de no concederse el suplicatorio, no se archivaría de manera definitiva la causa contra el aforado, sino que se esperarí a que terminase el aforamiento y se reabríría entonces el procedimiento contra él. Ello, con la prevención -añadimos nosotros- de que la suspensión debería ir referida sólo al aforado, continuándose el procedimiento contra los demás investigados o procesados, aun a precio de quebrar la unidad del procedimiento, por cuanto no hacerlo así comportaría el riesgo de que, de mantener el aforamiento durante años o décadas, la suspensión afectaría, para bien o para mal, a los demás actuados en el proceso.

Con ello -que supone la modificación del actual art. 754 LECr-, se asegurarían la efectiva separación de poderes y la tutela judicial en condiciones de igualdad entre los ciudadanos, sin el detrimento actual del Estado de Derecho que supone la constitución potencial de islas de impunidad y privilegio de los parlamentarios frente a su responsabilidad por los delitos que cometan.

[1] MARTÍN DE LLANO, M^a Isabel: “La denegación del suplicatorio y su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva”. En REVISTA DE DERECHO UNED, núm. 2. UNED. Madrid, 2007 .

[2] Los textos en cursiva corresponden a la redacción literal de las sentencias que se glosan.