

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y LA EXIGENCIA DEL SUPPLICATORIO

Por SUSANA GÓMEZ ASPE

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ARTÍCULO 102.1 Y EL SUPPLICATORIO: 1. *Fase de iniciación*. 2. *Fase de desarrollo*.—III. EL ARTÍCULO 102.2 Y EL SUPPLICATORIO: 1. *Miembro del Gobierno y Diputado*. 2. *Miembro del Gobierno y Senador*. 3. *Ex miembro del Gobierno que mantiene o adquiere la condición de parlamentario*.—IV. CONCLUSIONES.—

BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La elección de mecanismos apropiados para la exigencia de responsabilidad penal a los miembros del Gobierno, inexcusable en un Estado de Derecho, debe ponderar dos exigencias dispares: de una parte ha de reunir garantías específicas suficientes para que los responsables del Ejecutivo no se vean constantemente perturbados en el ejercicio de sus funciones por cualquier ciudadano que decida acusarles en razón de esas mismas funciones; de otra parte, el sistema no puede ser excesivamente generoso, ya que los miembros del Gobierno, dada su capacidad de información y decisión, se encuentran en una posición idónea para servirse del aparato estatal y ocultar las responsabilidades de todo orden en que pudieran incurrir.

La Constitución española ha afrontado esta cuestión en su artículo 102, que establece tres normas diferentes (1) para la exigencia de responsabilidad penal a los miembros del Gobierno (2):

(1) G. RODRÍGUEZ MOURULLO: «Comentario al artículo 102», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, Edersa, 1998, pág. 371.

(2) La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ha puesto fin a la polémica política y jurídica suscitada en relación con el ámbito de aplicación del artículo 102 de la Constitución, al determinar

1. Un fuero especial dentro de los órganos de la jurisdicción ordinaria, para depurar dicha responsabilidad: «La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

2. Una condición de procedibilidad para cierta clase de delitos: «Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.»

3. La exclusión de la prerrogativa real de gracia: «La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.»

La responsabilidad penal es la más antigua de las que afectan a los miembros del Gobierno, hasta el punto de que su responsabilidad política nace históricamente sobre la base de aquélla (3). En Inglaterra, desde la Edad Media, la Cámara de los Lores tenía competencia para juzgar a los Ministros por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones. Posteriormente, esta competencia penal se arbitró también para fines políticos, de tal forma que la Cámara podía juzgar sobre hechos sin relevancia penal con el propósito de apartar del poder a Ministros que no contaban con el respaldo parlamentario. De este modo un mecanismo de responsabilidad penal degeneró en un mecanismo de responsabilidad política, por falta de un cauce específico para dirimir las diferencias entre el Parlamento y un miembro del Gabinete. Después, a lo largo del siglo XVIII, surgió el principio de responsabilidad política, en cuya virtud el Gobierno debe presentar su dimisión al faltarle la confianza parlamentaria. A partir de ese momento se hace innecesario acudir al procedimiento de la responsabilidad penal para dilucidar diferencias puramente políticas entre el Gobierno y las Cámaras. La responsabilidad penal se reduce entonces a su función originaria y se convierte en algo puramente residual (4).

Históricamente y en el Derecho Constitucional comparado actual pueden distinguirse tres sistemas para exigir responsabilidad criminal a los miembros del Gobierno (5):

— el sistema legislativo, en el cual es el Parlamento el que tiene atribuida esta función, repartiéndose las tareas de acusación y enjuiciamiento cuando existe bica-

que el Gobierno *solamente* se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros (artículo 1.2). Sobre este tema *vid.* L. M. DIEZ-PICAZO: «La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno», CESCO, 1996, págs. 5 y ss.

(3) Sobre las diferencias entre la responsabilidad penal y política *vid.* J. GARCÍA MORILLO: «Responsabilidad política y responsabilidad penal» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, 1998 y L. M. DIEZ-PICAZO: *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, 1996, págs. 69-85.

(4) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Comentario al artículo 102», en F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 1985, págs. 1417 y 1418. Un estudio detallado del proceso histórico de conformación de la responsabilidad política frente a la penal en L. M. DIEZ-PICAZO: «La criminalidad...», *cit.*

(5) N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 1976, págs. 733 y ss.

meralismo (Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876; su origen se encuentra en el proceso de «*impeachment*» propio del Derecho anglosajón).

— el sistema judicial puro, en el que los órganos jurisdiccionales ordinarios asumen el enjuiciamiento de estas conductas.

— el sistema judicial especial, que se caracteriza por atribuir a un Tribunal especial, no perteneciente a la jurisdicción ordinaria, la competencia para hacer efectiva la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno, bien se trate del Tribunal de Garantías Constitucionales, bien de otro Tribunal integrado por elementos políticos y judiciales (Constitución de 1931).

El sistema que establece el artículo 102 de la Constitución española de 1978 encaja en el judicial puro, con la peculiaridad de que en el caso de la traición y los delitos contra la seguridad del Estado, cometidos en el ejercicio de las funciones ministeriales, el sistema legislativo pervive parcialmente mediante la previsión de que la acusación por esos delitos sea planteada únicamente por iniciativa del Congreso de los Diputados (6).

De acuerdo con la dicción constitucional podemos distinguir (7) una responsabilidad penal «cualificada» exigible en aquellos casos en que los miembros del Gobierno, en el ejercicio de sus funciones hayan cometido traición o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado (8) y una responsabilidad penal «ordinaria» en el supuesto de que sean imputados por cualquier otro injusto penal, con independencia de que haya sido perpetrado en el ejercicio de sus funciones o en su condición de ciudadano particular.

En el caso de la responsabilidad penal ordinaria, la Constitución únicamente establece una especialidad de fuero (artículo 102.1). Este aforamiento se fundamenta en el cargo de las personas enjuiciadas, que reúne de modo conjunto responsabilidades de gobierno y administración que es preciso tutelar (9). Por ello la intervención

(6) A. OBREGÓN GARCÍA: *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución española*, Civitas, 1996, pág. 21.

(7) Esta distinción se inspira en la usual en el Derecho constitucional europeo-continental, que otorga un tratamiento diferenciado a los delitos cometidos por los miembros del Gobierno en el ejercicio de las funciones gubernativas y ministeriales que les son propias. Para L. M. DÍEZ-PICAZO el sistema español presenta dos notas originales respecto a ella: de un lado, la previsión de un fuero especial por el artículo 102.1 no se refiere únicamente a las infracciones penales cometidas en el ejercicio de las funciones gubernativas y ministeriales, sino que cubre cualesquiera delitos cometidos mientras el imputado sea miembro del Gobierno; de otro lado, el artículo 102.2 no hace una mención genérica de los delitos ministeriales, sino que define taxativamente cuáles son. *La criminalidad...*, cit., pág. 134.

(8) G. RODRÍGUEZ MOURULLO en *Comentarios...*, cit., pág. 377, considera que «la remisión a las aludidas categorías de delitos es de naturaleza sustancial, de tal modo que lo decisivo es el contenido material del concreto hecho delictivo y no el dato sistemático formal de que figure bajo el epígrafe de delitos contra la seguridad del Estado». Un desarrollo más detallado de esta idea en A. OBREGÓN GARCÍA: *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 100-119, para quien se impone una interpretación caso por caso, en función del bien jurídico protegido.

(9) Según el ATC 353/1988, de 16 de marzo, la condición de aforado del Presidente del Gobierno y los Ministros responde «a la valoración y a la consideración de la especificidad de la función que ejercen,

del Tribunal Supremo en este tipo de procesos no debe verse como un privilegio concedido al Gobierno, sino como una solución de carácter funcional (10), ya que la competencia se atribuye a la más alta instancia del poder judicial, lo que resulta adecuado a la trascendencia del asunto en cuestión y reduce el riesgo de que existan interferencias o presiones sobre el órgano juzgador.

En lo que a la responsabilidad cualificada se refiere es preciso matizar la fundamentación señalada. La especialidad procedimental regulada por el 102.2 no se explica solamente por la tutela de las funciones públicas desempeñadas por los sujetos enjuiciados, sino que tiene que ver también con la naturaleza de los delitos imputados, cuya trascendencia es evidente, al suponer un atentado a la integridad territorial, la independencia o el orden constitucional del Estado. Se trata de supuestos que superan la dimensión jurídico penal, y que por ello mismo no constituyen una mera cuestión de aplicación de la legalidad, al entrañar un genuino problema político, que necesita una valoración de carácter igualmente político, que sólo el Parlamento está en condiciones de llevar a cabo, decidiendo si es oportuno que se siga un proceso penal contra un miembro del Gobierno por delitos de semejante entidad (11).

Con la única excepción de lo regulado en las Leyes procesales (artículo 57 de la LOPJ —artículo 102.1—) y en el artículo 169 del Reglamento del Congreso de los Diputados —artículo 102.2— no existe ninguna otra previsión en nuestro ordenamiento en materia de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno. Esta falta de desarrollo normativo contrasta con nuestro precedente histórico más inmediato (Segunda República) que alumbró una regulación detallada de esta institución (12). Son por ello muy numerosos los interrogantes que rodean a la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno. En este trabajo vamos a referirnos exclusivamente a los que se plantean cuando se reúne en una misma persona la condición de miembro del Gobierno y de parlamentario.

Aunque no es necesario que el Presidente o los Ministros sean Diputados o Senadores, la lógica interna de la forma parlamentaria de gobierno determina que la mayor parte de ellos lo sean. Ni la Constitución ni los Reglamentos parlamentarios determinan cómo debe procederse cuando un miembro del Ejecutivo que ostenta la

que concierne, de modo relevante, al interés público, justificativo de normas singulares determinativas de la competencia para el conocimiento de las causas penales que a ellos afecten».

(10) A. BAR CENDÓN: *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, 1983, pág. 174.

(11) A. OBREGÓN GARCÍA, en *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 66 y ss., critica la regulación constitucional por entender que ignora la evolución experimentada por las relaciones entre los poderes del Estado, concediendo una auténtica prerrogativa personal a los miembros del Gobierno, generadora de obstáculos para su enjuiciamiento penal.

(12) Además de en los artículos 85 (Presidente de la República) y 92 (Presidente del Consejo y Ministros) de la Constitución de 1931, la materia se reguló mediante una Ley sobre responsabilidad criminal del Presidente de la República, de 1 de abril de 1933 y en la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 30 de junio de 1933.

condición de parlamentario es acusado de la comisión de un delito. La cuestión principal estriba en determinar si resultan aplicables en todo caso las prerrogativas parlamentarias, y en particular, la de inmunidad (13). Esta ha sido definida por el Tribunal Constitucional como una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que por manipulaciones políticas se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento (14). Con este objetivo, el artículo 71.2 de la Constitución establece la necesaria autorización del órgano parlamentario (es decir, la concesión del denominado «supplicatorio») para poder detener, salvo en caso de flagrante delito, procesar o inculpar a uno de sus miembros. Se trata de ofrecer al Parlamento un medio para impedir todo tipo de persecución política de sus integrantes que se lleve a cabo instrumentalizando los resortes gubernativos y judiciales encargados de la aplicación de la Ley penal. Cabe plantearse entonces cómo se articulan el régimen de responsabilidad penal previsto para los miembros del Gobierno por el artículo 102 de la Constitución y la exigencia de *supplicatorio* en el caso de que aquéllos también ostenten la condición de parlamentarios. Responder a este interrogante requiere examinar separadamente los supuestos previstos en cada uno de los apartados del artículo 102 de la Constitución.

II. EL ARTÍCULO 102.1 Y EL SUPPLICATORIO

El artículo 102.1 de la Constitución al disponer que «la responsabilidad penal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo» establece un fuero procesal especial idéntico al que el artículo 71.3 atribuye a los Diputados y Senadores. De este modo, si un miembro del Ejecutivo ostenta también la condición de parlamentario, ambos aforamientos se superponen, atribuyendo la competencia para su enjuiciamiento penal a un mismo órgano judicial: el Tribunal Supremo. Pero la confluencia de estatutos no acaba ahí, porque el Presidente o Ministro también ostenta las prerrogativas que el

(13) En contraste con lo que ocurre con la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno, los estudios sobre la inmunidad parlamentaria son muy numerosos. *Vid.* entre otros E. GARCÍA LÓPEZ: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, 1989; B. FERNÁNDEZ-VIAGAS: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores*, Civitas, 1990; A. M. ABELLÁN-GARCÍA GONZÁLEZ: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, 1992 y A. L. ALONSO DE ANTONIO: «El *supplicatorio* como manifestación de la inmunidad parlamentaria», en *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, núm. 86, 1996. Un análisis de la jurisprudencia constitucional en F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38, 1996.

(14) STC 243/1988, de 19 de diciembre. En idéntico sentido *vid.* SSTTCC 90/1985, de 22 de julio, 206/1992, de 27 de noviembre y 22/1997, de 11 de febrero.

texto constitucional otorga en su artículo 71 a todo parlamentario; cuando se es Diputado o Senador se disfruta de los privilegios parlamentarios, incluida la inmunidad, no existiendo razón alguna para ser privado de ésta (a pesar de que ello suponga una acumulación de garantías) por la sola circunstancia de ser o haber sido miembro del Gobierno (15). La inmunidad protege exclusivamente frente a amenazas que tiendan a apartar de su cargo, con evidente intencionalidad política, al sujeto protegido por ella, pero gracias a esta institución, los miembros del Gobierno que son parlamentarios gozan de un plus de protección frente a los que no lo son, aunque el delito se haya cometido en el ejercicio de las funciones propiamente ministeriales. Esto significa que su enjuiciamiento sólo procederá cuando se cuente con la previa autorización de la Cámara respectiva, de acuerdo con lo que establece el artículo 71.2 de la Constitución (16).

Así, incoado un sumario por un Juez de Instrucción, de oficio o por denuncia o querrela, en el que apareciesen indicios de responsabilidad contra un Ministro que no sea miembro del Parlamento, se remitirán las diligencias al Tribunal Supremo, que será el competente para el enjuiciamiento. De acuerdo con el artículo 57.2 de la LOPJ se nombrará un Instructor de entre los Magistrados de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que asume en exclusiva la instrucción, y que no formará parte de la Sala sentenciadora a la que se le atribuye la realización del juicio oral y el fallo.

La tramitación de la causa se complica cuando se reúne la condición de miembro del Gobierno y de parlamentario, puesto que inexcusablemente la Cámara correspondiente deberá conceder el suplicatorio para su inculpación o procesamiento. Resultan entonces de aplicación, además de los Reglamentos parlamentarios, los artículos 303 apdo. 5, 309 y 750 a 756 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley de 9 de febrero de 1912, sobre competencia para conocer de las causas contra Senadores y Diputados. De acuerdo con esta normativa pueden distinguirse dos fases en el procedimiento para lograr la concesión del suplicatorio: la de iniciación y la de desarrollo:

1. Fase de iniciación

Una vez que apareciesen indicios de responsabilidad penal contra algún miembro del Gobierno que fuese Diputado o Senador, tan pronto como se practiquen las medidas necesarias para evitar la ocultación del delito o la fuga del delincuente, el

(15) L. M. Díez-PICAZO: *La responsabilidad penal...*, cit., pág. 25.

(16) Los miembros del Gobierno que sean Diputados o Senadores se benefician de todos los contenidos de la inmunidad parlamentaria, y por ello sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. Como señala P. Saavedra Gallo no deja de resultar llamativo que ni la Constitución ni la LOPJ, a diferencia de los Estatutos de Autonomía, expresen nada en relación con la medida cautelar de la detención referida a los miembros del Gobierno en «Privilegios procesales de carácter jurisdiccional y procesal en materia penal», *Revista Universitaria de Derecho Procesal*, núm. 0, 1987, pág. 72.

Juez remitirá las diligencias en el plazo más breve posible al Tribunal Supremo; recibidas las actuaciones o bien cuando la iniciación del procedimiento tuviere lugar por denuncia o querrela directamente presentadas ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, la Sala habrá de solicitar autorización a la Cámara respectiva, en forma de suplicatorio (artículo 2 de la Ley de 1912).

Una de las cuestiones que ni la Ley de Enjuiciamiento Criminal ni la de 1912 resuelven es cuál es el momento idóneo para pedir el suplicatorio (17). Las posturas al respecto no son unánimes, pudiendo señalarse tres (18):

- la que mantiene que el suplicatorio ha de pedirse antes de la admisión a trámite de la denuncia o querrela. Ésta es la postura del ATS de 8 de octubre de 1991, según el cual la Sala no realizó el pronunciamiento correspondiente sobre la admisión de la querrela, por entender que la mayor y más eficaz protección de la inmunidad parlamentaria así lo exigía. Esta posición fue rectificada en otro Auto de la misma Sala, de 7 de noviembre de 1991, conforme al cual «la admisión formal de la querrela es una cuestión previa a toda decisión».

- la que sostiene que el suplicatorio ha de pedirse una vez admitida a trámite la denuncia o querrela. Esta tesis tiene su apoyo en el artículo 118 de la LECrim. (así como en el artículo 24.2 de la Constitución) conforme al cual el *status* de parte procesal se adquiere desde el momento en que se admite una denuncia o una querrela o se produce cualquier actuación procesal de la que resulte la imputación de un delito (19).

- la que mantiene que el suplicatorio ha de pedirse cuando existan indicios racionales de criminalidad. Esta opinión se fundamenta en que la petición no se debe formular sobre débiles elementos que la Cámara desbarataría fácilmente al denegar su autorización para proceder y en el hecho de que las prerrogativas parlamentarias deben ser objeto de interpretación restrictiva (STC 51/1985, de 10 de abril) (20).

(17) Las dificultades para determinar el momento procesal oportuno para solicitar el suplicatorio se han visto agravadas tras la promulgación de la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre, que al establecer el procedimiento abreviado para ciertos tipos de delitos (que cuantitativamente son la mayoría) suprimió el auto de procesamiento. Consciente de ese vacío, la frustrada proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, tramitada durante la IV Legislatura, establecía en su artículo 11 que los Diputados no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Congreso, la cual «podrá solicitarse en el momento en que el órgano judicial competente encuentre méritos para dirigir el procedimiento contra una persona que ostente la condición de Diputado y antes de hacerlo formalmente» (Texto del Dictamen de Comisión, publicado en el BOCG-Sección Congreso, serie B-núm. 140/9, de 7 de abril de 1993).

(18) R. HINOJOSA SEGOVIA en VV.AA.: *Derecho procesal penal*, Ceura, 1997, págs. 733-734.

(19) J. A. MARTÍN PALLÍN: «Momento procesal para pedir el suplicatorio en las causas contra los Diputados y Senadores», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 29, 1991, pág. 2; en sentido similar se pronuncian J. GARCÍA MORILLO, en «Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria» y J. M. GÓMEZ BENÍTEZ en VV.AA.: «Inmunidad parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional», *Cuadernos y Debates*, núm. 46, CESCO, 1994, págs. 82-86 y 135-136 respectivamente.

(20) Cfr. M. J. MAGALDI PATERNOSTRO: «Procedimientos especiales y actuación de oficio del Juez: análisis del procedimiento especial para el enjuiciamiento de Diputados y Senadores», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 28, 1995, págs. 367 y ss.

La Constitución habla de que los Diputados o Senadores «no podrán ser inculcados ni procesados» sin previa autorización. Acudiendo al artículo 118 de la LECrim. («la admisión de denuncia o querrela y cualquier actuación procesal de la que resulte la imputación de un delito... será puesta en conocimiento de los presuntos inculcados») y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la figura del imputado, puede interpretarse que con la utilización conjunta de las expresiones «inculcados» y «procesados» lo que la Constitución pretende es proteger al parlamentario frente a cualquier persecución penal, incluida la que no ha sido formalizada judicialmente contra él. Por ello, entendemos preferible que el suplicatorio se solicite en el momento en que existan indicios para imputar la comisión de un delito al miembro del Gobierno que ostenta la condición de parlamentario, sin que deba esperarse a que se aprecien indicios racionales de criminalidad contra él.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley de 9 de febrero de 1912, la autorización para proceder contra un miembro del Gobierno que sea parlamentario se pedirá por el Tribunal Supremo a la Cámara a la que pertenezca el sujeto afectado. Con el suplicatorio habrá que acompañar, con carácter reservado, el testimonio de los cargos que resulten contra el Senador o Diputado, con inclusión de los dictámenes del Fiscal, si los hubiere y de las peticiones particulares en que se haya solicitado la autorización. La petición del suplicatorio produce la suspensión de las actuaciones instructoras, excepto las encaminadas a la reforma de los autos y providencias en que, con anterioridad, se hubiese acordado la detención, prisión o procesamiento. La suspensión sólo se aplicará a aquellas diligencias que afecten al Ministro al que se refiere la autorización solicitada (art. 6 de la Ley de 1912).

2. Fase de desarrollo

La tramitación del suplicatorio se regula en los artículos 13 del Reglamento del Congreso y 22 del Reglamento del Senado.

- Recibido el suplicatorio en el Congreso de los Diputados su Presidente lo remitirá, previo acuerdo adoptado por la Mesa, en el plazo de cinco días a la Comisión del Estatuto de los Diputados. En el Senado, su Presidente lo enviará, acto seguido, a la Comisión de Suplicatorios.
- La Comisión correspondiente en cada Cámara deberá presentar su dictamen al respecto en el plazo máximo de treinta días, tras dar audiencia al interesado.
 - El tema del suplicatorio será debatido en el primer Pleno ordinario que se celebre en la Cámara, en sesión secreta.
 - En el plazo de ocho días contados a partir del acuerdo del Pleno, el Presidente de la Cámara dará traslado del mismo a la autoridad judicial.

- El suplicatorio se entenderá denegado si la Cámara no se hubiera pronunciado en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio (21).

Concedido el suplicatorio, continúa el proceso penal abierto contra el miembro del Gobierno, hasta que recaiga resolución o sentencia firme, aun cuando antes de dictarla fuere disuelta la Cámara a que pertenezca. Contra la sentencia (absolutoria o condenatoria) dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo no cabe recurso alguno ante la jurisdicción ordinaria (22).

La concesión de un suplicatorio unida al auto de procesamiento que en su caso se dicte, puede tener consecuencias sobre la condición de parlamentario de aquel para quien se solicitó. El artículo 21.1.2 del Reglamento del Congreso establece que el Diputado quedará suspendido en sus derechos y deberes parlamentarios «cuando concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el Auto de procesamiento se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta». Por lo que se refiere al Senado, los efectos no son automáticos, al disponer el artículo 22.6 de su Reglamento que «concedido el suplicatorio y firme el Auto de procesamiento la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal en la condición de Senador». En principio, la mera concesión del suplicatorio no despliega, por sí sola, ningún efecto sobre la condición de miembro del Gobierno del parlamentario afectado, aunque en la práctica se produzca una situación política difícilmente sostenible, que llevará las más de las veces a su dimisión o destitución. En el supuesto de que el Presidente o Ministro, concedido el suplicatorio, se encontrara en situación de prisión provisional, quedaría suspendido temporalmente de los derechos y deberes correspondientes a su función gubernamental, por imposibilidad para su desempeño (23).

(21) Este tipo de denegación es difícil de admitir, atendiendo a la STC 90/1985, de 22 de julio, que declaró que no corresponde a este Tribunal sustituir el juicio de oportunidad que ha de realizar la Cámara, pero sí controlar si dicho juicio se ha producido y si lo ha sido de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales.

(22) La atribución de la competencia a favor del Tribunal Supremo plantea problemas respecto del cumplimiento del mandato del artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que el «doble pronunciamiento» puede no ser posible en tales supuestos. El Tribunal Constitucional en Sentencia 51/1985, de 10 de abril ha declarado que «... determinadas personas gozan... en atención a su cargo, de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior, pudiendo afirmarse que esas particulares garantías... disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que puedan hallarse implicados es el superior en la vía judicial ordinaria».

(23) El Proyecto de Ley reguladora del Gobierno, presentado en la V Legislatura, disponía como causa de cese de su Presidente «la condena firme por delito doloso en el supuesto de exigencia de responsabilidad criminal conforme al artículo 102... de la Constitución» (artículo 20.2). En relación con los Vicepresidentes y Ministros, el artículo 22.3.c) de la iniciativa establecía su cese por «condena penal firme por delito doloso», aunque curiosamente en este caso no se remitía al artículo 102 de la Constitución (BOCG-Sección Congreso Serie A- n.º 141/1, de 6 de noviembre de 1995).

Denegado el suplicatorio, el Tribunal requirente, recibida la comunicación, dispondrá el sobreseimiento respecto del miembro del Gobierno que ostente la condición de Senador o Diputado (artículo 754 LECrim), sobreseimiento que según el artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912 será libre. La aplicación del sobreseimiento libre da lugar a la terminación de la causa con efectos iguales a los de la sentencia absolutoria, de modo que ya no podrá reiniciarse el proceso en el futuro, ni aun en el caso de que el miembro del Gobierno afectado dejara de ser parlamentario (24). Semejante previsión permite que la mayoría parlamentaria que sustenta al Ejecutivo pueda obstaculizar abusivamente las acusaciones penales dirigidas contra sus miembros, obteniendo así un plus de protección que evite que el Presidente o Ministro presuntamente responsable de una infracción penal llegue a ser sometido siquiera al juicio oral. Y ello con independencia de que el delito haya sido cometido en el ejercicio de sus funciones gubernamentales o en el ámbito de su vida privada.

Debe recordarse que en caso de denegación del suplicatorio cabe plantear recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. La denegación del suplicatorio ha de considerarse correcta desde la perspectiva del artículo 24.1 de la Constitución únicamente en el caso de que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Esto supone que la amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede ser de tipo político y consistir 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 (STC 90/1985, de 22 de julio) (25). De no darse esta circunstancia, el Tribunal Constitucional anulará el acuerdo parlamentario denegatorio del suplicatorio, y consiguientemente la Cámara debe-

(24) No es extraño que un importante sector doctrinal haya considerado contrario a la Constitución el sobreseimiento libre previsto en estos casos, al equivaler a un auténtico y definitivo *blindaje procesal*. Vid. entre otros: E. GARCÍA LÓPEZ: *Inmunidad parlamentaria...*, cit., págs. 79-81; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, 1990, pág. 131; A. M. ABEJÁN: *El estatuto de los parlamentarios...*, cit., págs. 126-131 y L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER: *Inmunidad parlamentaria y separación de poderes*, en VV.AA.: «Inmunidad parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional», cit., págs. 56 y ss., quien también se muestra crítico con el silencio del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión.

(25) Esta posición del Tribunal Constitucional ha sido reafirmada en la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre (a la que se formularon tres votos particulares) que ha sido objeto de valoraciones diversas por parte de la Doctrina; en este sentido, vid. A. FIGUERUELO BURRIEZA: «El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992; E. ARANDA ÁLVAREZ: «Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 28, 1993; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional: comentario de la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993; sobre este tema son particularmente interesantes las opiniones formuladas con ocasión del debate recogido en «*Inmunidad parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional*», cit.

rá pronunciarse de nuevo (positiva o negativamente). A este efecto directo se une otro indirecto: la declaración de nulidad de las resoluciones que traigan causa del acuerdo parlamentario anulado, impidiendo que se produzcan los efectos del sobreseimiento libre.

III. EL ARTÍCULO 102.2 Y EL SUPLICATORIO

El artículo 102.2 de la Constitución impone una condición de procedibilidad para actuar penalmente contra los miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado cometidos en el ejercicio de sus funciones, al disponer que en estos casos la acusación sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de su mayoría absoluta. Asimismo, es aplicable a este supuesto el apartado primero del artículo 102 que, como hemos visto, regula un fuero procesal especial para los miembros del Ejecutivo, por lo que una vez adoptada por el Congreso una decisión favorable a la acusación, corresponderá al Tribunal Supremo el enjuiciamiento por tales delitos. Ahora bien, cabe plantearse qué ocurre cuando el miembro del Gobierno presuntamente responsable de traición o de otro delito contra la seguridad del Estado ostenta también la condición de Diputado o Senador y correlativamente disfruta de la prerrogativa de inmunidad parlamentaria. ¿Cómo funciona en esos casos el juego recíproco entre la iniciativa para acusar que corresponde al Congreso y el suplicatorio que corresponde otorgar a la Cámara respectiva? La respuesta requiere examinar con carácter previo cuál es el fundamento y la naturaleza de la regulación establecida en el artículo 102.2.

En relación con su fundamento, ya hemos señalado que, a nuestro juicio, la especialidad procedimental que la Constitución establece en los casos de responsabilidad penal «cualificada» está motivada por el carácter marcadamente político —además de jurídico penal— de las responsabilidades imputadas, que exige que sea el propio Parlamento el que, con criterios también políticos, valore la procedencia de acusar a los más altos responsables de la nación por unos delitos de gravedad extrema cometidos en el ejercicio de sus responsabilidades públicas. Este fundamento es completamente diverso al de la inmunidad parlamentaria, cuyo objetivo es proteger la libertad e independencia de los parlamentarios, y por ende del órgano legislativo, frente a procesos penales abusivos y manipulados, que pretendan alterar indebidamente la composición y funcionamiento de la Cámara.

Respecto a la naturaleza de la especialidad procedimental establecida en el 102.2, G. Rodríguez Mourullo (26) la considera una condición de procedibilidad. En sentido análogo se pronuncia A. Obregón García que, sin embargo, matiza la conclusión anterior indicando que más que representar propiamente un impedimen-

(26) G. RODRÍGUEZ MOURULLO: *Comentario...* cit., pág. 376.

to a la apertura del procedimiento se trata de un óbice procesal sin cuya remoción no puede ejercitarse la acción penal, estableciendo así un paralelismo con la denuncia condicionante o necesaria (27). También para L. M. Díez-Picazo el 102.2 de la Constitución establece una genuina condición de procedibilidad, de manera que a falta de iniciativa del Congreso, está constitucionalmente prohibido acusar a un miembro del Gobierno por hechos constitutivos de traición o de delito contra la seguridad del Estado (28).

Lo que parece que la Constitución dispone en su artículo 102.2 no es que corresponda al Congreso la facultad de ejercer la acusación en exclusiva, sino tan sólo la de tomar la iniciativa de acusar. Se trata de una reserva en virtud de la cual la decisión de acusar debe partir únicamente del Congreso de los Diputados, pero una vez que éste se haya pronunciado positivamente, el ejercicio de la acusación correspondería al Ministerio Fiscal, quedando asimismo expedito el camino para la acción popular (29).

A diferencia de lo que ocurre con el suplicatorio, en el que el Tribunal Supremo es el único facultado para solicitar la autorización para inculpar o procesar, la iniciativa parlamentaria del 102.2 no precisa necesariamente de un estímulo externo (v.g.: petición del órgano judicial) para ponerse en marcha, sino que puede partir directamente de la cuarta parte de los Diputados, por lo que el margen de decisión política para la Cámara es aquí mucho mayor que en relación con la inmunidad parlamentaria. Asimismo, cabe destacar que mientras que el suplicatorio se pide ante la presencia de unos hechos presuntamente delictivos, pero no de su estricta calificación jurídica, que puede variar a lo largo de las actuaciones judiciales, en el caso del artículo 102.2, en la medida en que la decisión del Congreso responde a criterios de oportunidad política, no parece que ésta deba limitarse sólo a los hechos y no pueda imponer también ciertos límites a la calificación jurídica de los mismos.

Cabe plantearse cuál es el momento procesal oportuno para que el Congreso se pronuncie sobre la acusación en aquellos casos en que el origen del procedimiento no está en la propia Cámara. La aplicación de un criterio procesal estricto, de acuerdo con el cual un sujeto contra el que se dirigen actuaciones procesales no se constituye formalmente en acusado hasta que acaba la primera fase del proceso (el sumario) y se presentan los correspondientes escritos de calificación (en el procedimiento ordinario) o de acusación (en el procedimiento abreviado), desconoce el espíritu del artículo 102.2 de la Constitución. Lo que este precepto pretende es impedir que se acuse a un miembro del Gobierno de determinados delitos mientras el Congreso no lo decida. Sin embargo, el solo ejercicio de la acción penal ya supone una acusación

(27) A. OBREGÓN GARCÍA: *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 92-99.

(28) L. M. Díez-Picazo: *La responsabilidad penal...*, cit., pág. 12.

(29) *Vid.* la argumentación de A. OBREGÓN GARCÍA en *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 83-92. Por el contrario, consideran que la acusación debe ser ejercitada por el propio Congreso de los Diputados —excluyendo la posibilidad de intervención del Ministerio Fiscal— F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 1419, y E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, 1993, pág. 207.

criminal, al describir unos hechos con apariencia delictiva y atribuirlos a una persona determinada, que pasa a constituirse en parte acusada, con independencia de la denominación que vaya recibiendo conforme el sumario avanza. Ello significa que mientras no se levante la condición al ejercicio de la acción penal prevista en el 102.2 queda prohibida cualquier actuación procesal de la que haya de ser destinatario en concepto de imputado un miembro del Gobierno (30).

El artículo 102.2 de la Constitución ha sido desarrollado parcialmente por el Reglamento del Congreso. En efecto, su artículo 169 dispone que la iniciativa de acusación debe presentarse por escrito y firmada por un número de Diputados igual al menos a la cuarta parte de los miembros de la Cámara. Como en relación con cualquier otro escrito dirigido al Congreso, corresponde a la Mesa su calificación y admisión, quien deberá examinar si los hechos denunciados son subsumibles en alguno de los delitos que dan lugar a la especialidad procedimental que nos ocupa. Una vez admitido el escrito, el Presidente debe convocar una sesión del Pleno de la Cámara, para su debate y votación, sesión que es secreta. El debate se ajusta a las normas previstas para el de totalidad, con la particularidad de que el acusado puede en cualquier momento hacer uso de la palabra. La votación, que será anunciada con antelación, se realizará mediante papeletas. Si la iniciativa es aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, el Presidente de la Cámara lo comunica al del Tribunal Supremo para actuar de acuerdo con el artículo 102.1 de la Constitución (31). En caso contrario, se entenderá rechazada la iniciativa (32).

Cabe plantearse si la decisión del Congreso de los Diputados es susceptible de recurso ante el Tribunal Constitucional (artículo 42 LOTC) en la medida en que su denegación puede vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artícu-

(30) Ésta es la tesis defendida por L. M. DIEZ-PICAZO en *La responsabilidad penal...*, cit., págs. 12-15, y A. OBREGÓN GARCÍA en *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 92 y ss. En contra se manifiesta E. ESPÍN TEMPLADO que considera que el momento en que debe producirse el pronunciamiento del Congreso no es el mismo instante en que el nombre de un miembro del Gobierno aparece aludido en unas actuaciones penales, sino cuando el órgano judicial instructor tiene que adoptar una decisión de procesamiento o análoga, es decir, cuando se vea en la necesidad de formular una inculcación formal, en VV.AA.: *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, Luciano Parejo Alfonso (Ed.), Universidad Carlos III-BOE, 1996, pág. 123.

(31) La votación favorable del Congreso de los Diputados no parece determinar el cese automático en el cargo del miembro del Gobierno afectado. Sin embargo, entendemos que, por lo menos en el caso del Presidente del Gobierno, debería ser causa suficiente para su cese (y en consecuencia de todo su Gabinete) ya que implica la privación de confianza al mismo, y requiere una mayoría equivalente a la necesaria para aprobar una moción de censura. Sobre las consecuencias políticas de la iniciativa de acusación vid. E. ESPÍN TEMPLADO: *Estudios sobre el Gobierno...*, cit., págs. 118 y ss., y A. OBREGÓN GARCÍA: *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 138-143.

(32) De ningún modo puede entenderse que el rechazo de la iniciativa de acusación produzca el mismo efecto (sobresciento libre) que la denegación de un suplicatorio. Aparte de las dudas sobre la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912, sobre competencia para conocer de las causas contra Senadores y Diputados, debe recordarse que una consecuencia de naturaleza tan excepcional como el sobresciento libre ha de estar prevista expresamente por la Ley.

lo 24.1 de la Constitución. En principio no cabe excluir tal posibilidad, pues el Alto Tribunal ha señalado, si bien en relación con la inmunidad parlamentaria, que cualquier acto jurídico del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto no solo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución, sino asimismo al conjunto de normas materiales que en la misma se contienen. Por ello, es patente la posibilidad de que los actos o acuerdos singulares sin fuerza de ley de las Cámaras puedan llegar a vulnerar los derechos y libertades que vinculan a todos los poderes públicos, siendo susceptibles de control por el Tribunal Constitucional (STC 90/1985, de 22 de julio). En cualquier caso, lo que no podrá el Tribunal es revisar o sustituir la valoración política que corresponde realizar exclusivamente a la Cámara que, en nuestra opinión, cuenta con un margen de apreciación mucho más amplio que en el caso de los suplicatorios.

Ni la Constitución ni los Reglamentos parlamentarios (cuyas previsiones se limitan a la regulación que acabamos de ver) determinan cómo interaccionan la iniciativa acusatoria del Congreso y la inmunidad parlamentaria. Al menos pueden plantearse dos supuestos: que el miembro del Gobierno presuntamente responsable de los delitos de traición o contra la seguridad del Estado sea Diputado o que sea Senador. Pero podemos añadir otra hipótesis, que se producirá cuando se haya perdido la condición de miembro del Gobierno, pero se mantenga la de Diputado o Senador.

1. *Miembro del Gobierno y Diputado*

La cuestión ha sido estudiada por A. Obregón García que considera que en este caso la acumulación de procedimientos es probablemente la solución correcta, por más que pueda parecer innecesario que el Congreso se pronuncie dos veces por el mismo hecho (102.2. y suplicatorio) máxime si se tiene en cuenta que la iniciativa de acusación precisa de mayoría absoluta, y la autorización para inculpar sólo de mayoría simple. Abonaría esta tesis, a juicio de su autor, que se trata de actos de naturaleza distinta y también que es diferente el tiempo en que despliegan sus efectos. La iniciativa del 102.2 es una condición de procedibilidad, mientras que la concesión del suplicatorio es un requisito para la inculpación o procesamiento del parlamentario, lo que presupone que el Tribunal que lo solicita ha encontrado con anterioridad basamento suficiente para inculpar o procesar. Además su fundamento es diverso. Con el requisito de la autorización prevista en el artículo 71.2 se intenta proteger la función parlamentaria, mientras que el 102.2 lo que pretende no es preservar la función de gobierno, sino extremar las cautelas procesales, debido a la acentuada gravedad política de determinados delitos cometidos por altos cargos políticos (33).

(33) A. OBREGÓN GARCÍA: *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 128-131; E. ESPÍN TEMPLADO entiende que la solicitud del suplicatorio debe ser previa a la iniciativa del 102.2 en *Estudios sobre el Gobierno...*, cit., págs. 122-123.

En cambio, para L. M. Díez-Picazo, la iniciativa requerida por el artículo 102.2 de la Constitución absorbe la autorización del 71.2. No se trata sólo de la misma Cámara, sino que ésta no puede limitarse a una actitud pasiva, consistente en conceder o denegar la autorización, debiendo actuar por propia iniciativa, y sobre todo, mediante una mayoría cualificada claramente superior a la exigida para otorgar la autorización del artículo 71.2 (34). Ésta es la interpretación que, en ausencia de previsión normativa alguna, nos parece más acertada. Es cierto que el suplicatorio y la iniciativa del 102.2 tienen fundamentos y momentos procesales diferentes, pero no resulta razonable exigir que la Cámara se pronuncie dos veces sobre el mismo hecho. No tendría ningún sentido que el Congreso aprobase por mayoría absoluta la iniciativa de acusación y después no concediese el suplicatorio para proceder contra la persona que esa misma Cámara ha decidido acusar. Entendemos por ello que la concesión del suplicatorio queda subsumida en la iniciativa parlamentaria de acusar prevista por el 102.2, por lo que no sería necesario que el Tribunal Supremo lo solicitase. En todo caso se trata de una cuestión abierta, que el Reglamento del Congreso de los Diputados podría decidir indistintamente en uno u otro sentido. En tanto se carezca de una normativa completa en la materia, si se plantease un supuesto semejante, sería necesario que el Presidente de la Cámara dictase una Resolución al respecto, en uso de las facultades que le otorga el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso.

2. *Miembro del Gobierno y Senador*

La iniciativa para plantear la acusación prevista en el 102.2 corresponde exclusivamente al Congreso de los Diputados, aun en el supuesto de que el miembro del Gobierno presuntamente responsable del delito de traición o contra la seguridad del Estado tenga la condición de Senador. Esta exclusividad se explica, teniendo en cuenta el papel de menor relevancia que la Constitución ha otorgado a la Cámara Alta y que la exigencia de responsabilidad política (recordemos que se trata de valorar políticamente la conveniencia de proceder penalmente contra un miembro del Gobierno) se resida fundamentalmente en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, el procesamiento de un Senador está condicionado por la propia Constitución, sin excepción alguna, a la autorización de la Cámara correspondiente, es decir, del Senado.

En el supuesto comentado, la competencia para plantear la acusación y para conceder el suplicatorio corresponde a órganos diferentes, de modo que la iniciativa del 102.2 no puede absorber la exigencia del suplicatorio. Por ello, esta hipótesis es mucho más delicada que la anterior, al prestarse a un conflicto entre ambas Cámaras (35). Teniendo en cuenta la distinta naturaleza de una y otra institución, en pri-

(34) L. M. Díez-Picazo: *La responsabilidad penal...*, cit., págs. 23-24.

(35) Durante la tramitación del proyecto de Constitución en el Senado, se presentó una enmienda por parte de Progresistas y Socialistas Independientes, la número 65, para que se introdujera la expresión

mer lugar deberá pronunciarse el Congreso de los Diputados, admitiendo el planteamiento de la acusación. Cumplido el requisito del 102.2 y en una segunda fase, corresponderá al Tribunal Supremo solicitar del Senado la concesión del suplicatorio pertinente.

Si el Senado se pronuncia favorablemente a la concesión del suplicatorio no se plantean problemas. El conflicto se produce si el Senado deniega el suplicatorio, surgiendo entonces un enfrentamiento entre ambas Cámaras. A falta de previsión reglamentaria alguna al respecto, la situación resulta insoluble, quedando paralizado el proceso, y lo que es más grave, quizás sin posibilidad de continuarlo en el futuro, si atendemos al sobreseimiento libre que el Tribunal Supremo debería dictar en caso de denegación del suplicatorio. La hipótesis de conflicto entre ambas Cámaras no es del todo descartable, por lo que resultaría conveniente que los Reglamentos parlamentarios determinasen como se debe proceder en estos casos. Una de las soluciones sería recurrir a algún tipo de procedimiento de conciliación, cuyo eventual fracaso determinara el predominio de la decisión del Congreso de los Diputados, con la exigencia de una mayoría reforzada en esta Cámara.

L. M. Díez-Picazo sostiene una interpretación diferente en estos casos, al considerar que el artículo 102.2 es *lex specialis* respecto al 71.2, puesto que el primero de ellos no contempla una autorización para proceder, sino una genuina reserva de iniciativa, específica para los delitos ministeriales. Se plantearía así una quiebra del principio de bicameralismo, pero se trata de una excepción, según este autor, imputada por la propia Constitución (36).

3. *Ex miembro del Gobierno que mantiene o adquiere la condición de parlamentario*

Puede ocurrir (y de hecho será frecuente, pues la dimisión es la actitud más probable en aquellos miembros del Gobierno sobre los que recaigan sospechas por delitos de traición o contra la seguridad del Estado) que la acción presuntamente constitutiva de delito se lleve a cabo en el período en que se ostenta la condición de miembro del Gobierno pero la iniciativa acusatoria se formule con posterioridad a su cese. El artículo 102.2 no es suficientemente claro al respecto, pero si atendemos a la finalidad del mecanismo establecido en el mismo, que es que la Cámara pueda pronunciarse sobre el aspecto político de los hechos, parece pertinente que esa facultad no dependa del momento en que se plantee la iniciativa, sino de la importancia de la acción imputada (37).

«o del Senado» en el apartado 2 del artículo 102, con el fin de conceder también a esta Cámara la posibilidad de plantear la acusación. La enmienda no prosperó.

(36) L. M. DIEZ-PICAZO: *La responsabilidad penal...*, cit., pág. 24.

(37) Cfr. A. OBREGÓN GARCÍA: *La responsabilidad criminal...*, cit., págs. 121 y ss.

Esto significa que los Diputados o Senadores que hayan sido miembros del Gobierno y respecto a los que se pretenda plantear una acusación por delitos de traición o contra la seguridad del Estado, cometidos en el ejercicio de sus funciones gubernamentales, están protegidos no sólo por la inmunidad parlamentaria, sino también por la necesidad de que el planteamiento de la acusación se decida por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Surgen entonces los mismos problemas de interacción entre el suplicatorio y la iniciativa del 102.2 que acabamos de estudiar, según se trate de un Diputado o de un Senador, siendo aplicables idénticas soluciones.

IV. CONCLUSIONES

Los criterios adoptados por la Constitución de 1978 para regular la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno resultan problemáticos, tanto por su contenido, como por la falta de un desarrollo normativo completo, en la actualidad limitado a los artículos 57 LOPJ y 169 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

En lo que al propio texto constitucional se refiere, es llamativo que el fuero procesal especial previsto en el apartado primero de su artículo 102 alcance a todo delito imputado a un miembro del Gobierno, sin introducir distinción alguna entre los cometidos en el ejercicio de las funciones ministeriales o en su condición de ciudadano particular. Además, la atribución de la competencia para su enjuiciamiento al Tribunal Supremo se ve matizada cuando se trata de los delitos de traición o contra la seguridad del Estado perpetrados en el desempeño de las responsabilidades gubernamentales, al establecerse una condición de procedibilidad sin cuya remoción queda prohibido acusar a un miembro del Gobierno por delitos de tal naturaleza. Por último hay que reseñar el carácter aparentemente absoluto con que se excluye la prerrogativa de gracia en los supuestos de responsabilidad criminal de Ministros y Presidentes del Gobierno.

La regulación contenida en la Constitución, a la vez exigua y compleja, plantea numerosos interrogantes de orden constitucional, penal y procesal. No está claro cuál es el ámbito temporal de aplicación de los distintos apartados del artículo 102, ni qué consecuencias políticas tiene la exigencia de responsabilidad criminal a un miembro del Gobierno. Con todo, los problemas de mayor envergadura se suscitan en relación con el 102.2: cuestiones cómo qué deba entenderse por delito de traición o contra la seguridad del Estado, cuándo debe pronunciarse el Congreso de los Diputados o qué papel corresponde a esta Cámara en el subsiguiente procedimiento penal, quedan sin concretar y son susceptibles de interpretaciones diversas.

Las dudas se multiplican cuando el Presidente o Ministro imputado ostenta la condición de Diputado o Senador. La confluencia de ambos estatutos determinará que el miembro del Gobierno afectado disfrute también de las prerrogativas parlamentarias, y en particular de la de inmunidad. En consecuencia, su inculpación o

procesamiento queda condicionado a la concesión del suplicatorio por la Cámara de la que forme parte, lo que introduce nuevas complejidades para la exigencia de su responsabilidad criminal. Ello es especialmente patente en el supuesto regulado en el apartado segundo del artículo 102 de la Constitución, puesto que se yuxtaponen la iniciativa acusatoria que compete plantear y decidir al Congreso de los Diputados y el suplicatorio, cuya concesión puede corresponder a cualquiera de las Cámaras, según que el miembro del Gobierno afectado sea Diputado o Senador. La regulación contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados no se ocupa de la cuestión, silencio que se ve agravado si se tiene en cuenta que una parte sustancial de la normativa en materia de inmunidad data del año 1912.

A la vista de lo expuesto en las páginas precedentes, resulta evidente que la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno está insuficientemente regulada en nuestro ordenamiento. Semejante vacío es peligroso, pues una materia tan delicada como ésta puede ser el origen de la contienda y disputa política más intensa, al poner bajo sospecha a los integrantes de uno de los poderes del Estado. El legislador debe ser consciente de esta situación, y proceder a establecer una normativa completa en la materia, sea a través de una Ley específica, sea aprovechando la ocasión que le brindan regulaciones sectoriales. De mantenerse la deficiente regulación actual corremos el riesgo de que prevalezcan los argumentos y criterios políticos frente a los estrictamente jurídicos cuando se haga necesario aplicar el artículo 102 de la Constitución, situación ciertamente poco frecuente porque los miembros del Gobierno no suelen delinquir, pero no por ello imposible.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN-GARCÍA GONZÁLEZ, A. M.: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, 1992.
- AGUIAR DE LUQUE, L. y BLANCO CANALES, R.: *Constitución española 1978-1988*, tomo I, CESCO, 1988.
- ALONSO DE ANTONIO, A. L.: «El suplicatorio como manifestación de la inmunidad parlamentaria», *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, núm. 86, 1996.
- ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, 1993.
- ARANDA ÁLVAREZ, E.: «Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios», *Revista de las Cortes Generales*, 1993, núm. 28.
- BARCELONA LLOP, J.: «La responsabilidad del Gobierno en el ordenamiento jurídico-constitucional español», *La Ley*, núm. 2, 1984.
- BAR CENDÓN, A.: *El Presidente del Gobierno en España: Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, 1983.
- CABRERA DELGADO, C.: «Los procesos penales especiales contra Diputados y Senadores», *La Ley*, núm. 4091, 1996.
- DE LA OLIVA SANTOS, A.; ARAGONESES MARTÍNEZ, S.; HINOJOSA SEGOVIA, R.; MUERZA ESPARZA, J. y TOMÉ GARCÍA, J. A.: *Derecho procesal penal*, CEURA, 1997.

- DÍEZ-PICAZO, L. M.: *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica 1996.
- *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*, CESCO, 1996.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *El sistema constitucional español*, Dykinson, 1992.
- «Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38, 1996.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P.: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores*, Civitas, 1990.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A.: «Prerrogativas parlamentarias y quiebra del principio de igualdad», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 17, 1989.
- *El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal constitucional*, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992.
- GARCÍA LÓPEZ, E.: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, 1989.
- GARCÍA MORILLO, J.: «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, 1998.
- GIMENO SENDRA, V.; MORENO CATENA V.; CORTES DOMÍNGUEZ, V.: *Derecho procesal penal*, Colex, 1997.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «A vueltas con un problema de inmunidad parlamentaria: qué hacer con el parlamentario electo en prisión provisional», *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 8, 1996.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, S. I.: «Las prerrogativas parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, núm. 86, 1996.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Sobre las inmunidades parlamentarias», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 69, 1990.
- MAGALDI PATERNOSTRO, M. J.: «Procedimientos especiales y actuación de oficio del juez: análisis del procedimiento especial para el enjuiciamiento de Diputados y Senadores», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 28, 1995.
- MARTÍN PALLÍN, J. A.: «Momento procesal para pedir el suplicatorio en las causas contra los Diputados y Senadores», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 29, 1991.
- MONTERO AROCA, J.: «Los privilegios en el proceso penal», *Revista del Poder Judicial*, núm. 39, 1995.
- MORELL OCAÑA, L.: «El estatuto de los miembros del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980.
- OBREGÓN GARCÍA, A.: *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución española*, Civitas, 1996.
- OLIVÁN DEL CACHO, J.: «Sobre el fuero procesal de los Consejeros autonómicos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994.
- RODRÍGUEZ MOURULLO, G.: «Comentarios al artículo 102 de la Constitución», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL: «Comentarios a la Constitución española de 1978», vol. III, Edersa, 1998.
- SAAVEDRA GALLO, P.: «Privilegios personales de carácter jurisdiccional y procesal en materia penal», *Revista Universitaria de Derecho Procesal*, UNED, núm. 0, 1987.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Comentario al artículo 102 de la Constitución*, en F. GARRIDO FALLA, «Comentarios a la Constitución», Civitas, 1985.
- *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, 1990.
- «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional: comentario a la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993.

- SUÁREZ BILBAO, F.: «El procedimiento especial penal del suplicatorio: antecedentes históricos a la cuestión de la inmunidad parlamentaria», *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, núm. 86, 1996.
- VV.AA.: «Inmunidad parlamentaria y Jurisprudencia constitucional», *Cuadernos y Debates*, núm. 46, CESCO, 1994.
- VV.AA.: «Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el Proyecto de Ley reguladora del Gobierno», Luciano Parejo Alfonso (Ed.), Universidad Carlos III-BOE, 1996.