

EL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS DEL CONGRESO. VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS

CONGRESS' STATUS OF MEMBERS. OLD AND NEW PROBLEMS

Gregorio CÁMARA VILLAR
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada
Exdiputado en las XI y XII legislaturas
<https://orcid.org/0000-0001-7411-5730>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2022

RESUMEN

Se abordan en este estudio cuestiones centrales del estatuto de los Diputados, tanto desde una perspectiva subjetiva como objetiva, a partir de la naturaleza y configuración constitucional y reglamentaria del mandato parlamentario, con la mirada puesta en una posible reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, necesaria cuando se han cumplido cuarenta años de su vigencia. A estos efectos se revisitan viejos problemas y se valoran otros nuevos a la luz de la evolución de nuestro sistema político, de la doctrina académica y la jurisprudencia constitucional. En concreto se realizan precisiones y algunas propuestas sobre derechos, deberes y régimen de incompatibilidades de los Diputados; se analizan y valoran con detalle las prerrogativas parlamentarias, acerca de las cuales se plantean serios interrogantes y, sobre ellos, determinadas propuestas: inviolabilidad, inmunidad y fuero especial; se hacen observaciones y, del mismo modo, propuestas sobre el tan problemático requisito de prestar promesa o juramento para la adquisición plena de la condición de diputado; se aborda la configuración reglamentaria de los distintos supuestos de suspensión; se analiza la posibilidad de regular la sustitución de un diputado en determinados supuestos de suspensión y en otras situaciones, cuestión que aunque no se contemple en nuestro Derecho parlamentario, pero sí en otros países, sigue siendo objeto de debate doctrinal.

Finaliza el estudio con una reflexión sobre la situación del diputado ante su grupo parlamentario, concluyendo con la necesidad de una reforma reglamentaria que permita, además de contemplar posibles modificaciones o regulaciones sobre las cuestiones antes referidas, establecer un equilibrio razonable entre la garantía de la expresión de la representatividad política grupal en el seno de la Cámara y la preservación y potenciación de las facultades propias del representante individual, entendiendo que los efectos positivos de esta potenciación se extenderían no solo a la dinámica y calidad de la representación en el órgano representativo sino también al ámbito interno de los partidos y a la calidad del sistema democrático. De esta manera, el mandato representativo sería más sensible, coherente y acorde con la garantía derivada del artículo 67.2 en relación con el 23 CE. Entendemos que la configuración política hoy existente, derivada de un entendimiento desajustado del llamado Estado de partidos, merma y desaprovecha la autonomía del diputado, sus capacidades de comunicación con la ciudadanía, su pericia y habilidades individuales (expertise), su capacidad de respuesta ante las demandas del electorado (responsiveness) y la responsabilidad por sus actuaciones (accountability), al tiempo que desdibuja sensiblemente la propia condición y sustancia parlamentaria de la Cámara.

ABSTRACT

Central issues of the Deputies' statute are addressed in this study, both from a subjective and objective perspective, based on the constitutional nature and regulatory configuration of the parliamentary mandate, with an eye toward a possible reform of the Regulations of the Congress of Deputies, necessary now that forty years have passed since its enactment. To this end, old problems are revisited and new ones are assessed in light of the evolution of our political system, academic doctrine and constitutional jurisprudence. Specifically, clarifications and proposals are made on the rights, duties and regime of incompatibilities of the Deputies; parliamentary prerogatives are analyzed in detail, about which serious questions and proposals are raised: inviolability, immunity and special jurisdiction; likewise, observations and proposals are made about the problematic requirement of taking a promise or oath for the full acquisition of the status of deputy; the regulatory configuration of the different cases of suspension is addressed; the possibility of regulating the substitution of a deputy in certain cases of suspension and in other situations is analyzed, an issue that, although not contemplated in our parliamentary law, continues to be the subject of doctrinal debate.

The study ends with a reflection about the deputy before his parliamentary group, concluding with the need for a regulatory reform that allows, in addition to contemplating possible modifications or regulations on the aforementioned issues, to establish a reasonable balance between the guarantee of expression of group political representation within the Chamber and the preservation and enhancement of the powers of the individual representative. The positive effects of this empowerment would extend not only to the dynamics and quality of representation in the representative body but also to the internal environment of the parties and the quality of the democratic system. In this way, the representative mandate would be more sensitive, coherent and in accordance with the guarantee derived from article 67.2 in relation to article 23 of the Spanish Constitution. The political configuration that exists today, derived from an unbalanced understanding of the so-called State of Parties, reduces and does not fully profit from the autonomy of the deputy, his possibilities of communication with citizens, his individual skills (expertise), his ability to respond to demands of the electorate (responsiveness) and responsibility for their actions (accountability), while at the same time, it significantly blurs the very condition and parliamentary substance of the Chamber.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE DERECHOS, DEBERES Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES. III. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: INVOLABILIDAD. INMUNIDAD. FUERO ESPECIAL. 1. Introducción. 2. Inviolabilidad. 3. Inmunidad. 4. Aforamiento. IV. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS AL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO I RCD SOBRE ADQUISICIÓN, SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO. 1. El requisito de prestar promesa o juramento para la adquisición de la condición plena de diputado. 2. Apartado 2 del art. 20 RCD in fine. 3. Sobre la suspensión. 4. Sobre la posibilidad de la sustitución de un diputado. V. EL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL ANTE SU GRUPO. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier valoración que se haga del estatuto del diputado ha de partir de una consideración previa acerca de la naturaleza del mandato parlamentario. Sirva a estos efectos solo apuntar su significado básico a la luz de la doctrina y la jurisprudencia constitucional: en la democracia de nuestros días, la elección no es solo «elección-representación», sino «elección-participación», en la que el mandato supone la expresión de una verdadera y compleja «cadena representativa»: quienes han resultado electos han de dar efectividad, en el cumplimiento de sus funciones, al derecho fundamental de participación política de los ciudadanos. Ahora bien, esta representación está intermediada por los partidos, en tanto que concurren libremente a formar y a manifestar aquella voluntad como sujetos políticos, expresando y dando cauce al pluralismo político presente en la sociedad. Se genera así, por la interposición de programas y candidaturas –que estructuran las elecciones y otorgan un definido sentido al voto– un vínculo de *idem sentire* entre representantes y representados (Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 32/1985, 119/1990 y 31/1993, entre otras), que se canaliza y gestiona en cada asamblea mediante los grupos parlamentarios, verdaderos sujetos colectivos de los Parlamentos de nuestros días, como proyección interna de los partidos, cada vez más «parlamentarizados» (Cámara Villar, 2020: 900-901).

El estatuto del diputado integra dos dimensiones, subjetiva y objetiva, mediante las que, como miembro de un todo, dispone de un conjunto de derechos y de deberes, así como de las garantías que suponen las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad y fuero especial, más la sujeción a normas que disciplinan la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado. Junto con las condiciones de elegibilidad e incompatibilidades –más propiamente enmarcadas en el derecho electoral¹– en este régimen jurídico se concitan, en consecuencia, la propia libertad de actuación del diputado (artículos (arts.) 23.2 y 67.2 de la Constitución Española (CE), la posibilidad de realización del vínculo representativo con los ciudadanos (artículo

¹ En tanto que la regulación de esta materia está reservada a la Ley Electoral (art. 70.1 CE y SSTC 72/1984, Fundamento Jurídico (FJ) 3, 19/1991, FJ 2, y 150/1992, FJ 2).

(art.) 23.1) y la garantía misma de la «inviolabilidad» del Parlamento que institucionalmente consagra la Constitución (art. 66.3). Estos elementos conforman el contenido nuclear del Título I del Reglamento del Congreso bajo la rúbrica «Del Estatuto de los Diputados»; y la cuestión que ha de valorarse es hasta qué punto estas dimensiones están sistémicamente equilibradas o no. Como no es posible abordar todos los aspectos relevantes, este estudio se centra, sobre todo, en las garantías del diputado y también en su posición ante su propio grupo parlamentario, pues no podemos orillar la viva realidad actual de la institución parlamentaria en el marco de la recurrente tensión que se produce entre, por una parte, la ordenación política proveniente del partido político y de la dirección del grupo y, por otra, el carácter constitucional de la representación como derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE en relación con el 23.2), junto con la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2) y el carácter personal e indelegable del voto (art. 79.3).

Precisamente aquí es donde tropezamos con el problema más arduo, ampliamente puesto de relieve por la doctrina. Podría decirse que la regulación constitucional y reglamentaria del mandato está descompensada y adolece de una cierta «configuración bipolar» que la hace en buena medida incoherente y generadora de problemas de calado. Si, de un lado, esta regulación se organiza y trata de entenderse teóricamente en torno al diputado individualmente considerado conforme a la teoría clásica de la representación y se prohíbe el mandato imperativo, el diseño organizativo y de funcionamiento real de los procedimientos seguidos en las diferentes articulaciones de la Cámara responden sin embargo, de otro lado, a un predominio cada vez más acentuado de los grupos parlamentarios y de los partidos de los que son emanación, reduciendo a los diputados a una disciplina rígida, cuando no férrea, orientada fundamentalmente a asegurar la uniformidad del discurso político como estrategia y, correspondientemente, la cohesión «en cohorte» en la posición política y en el voto. Esta configuración política merma y desaprovecha la autonomía del diputado, sus capacidades de comunicación con la ciudadanía, su pericia y habilidades individuales (*expertise*), su capacidad de respuesta ante las demandas del electorado (*responsiveness*) y la

responsabilidad por sus actuaciones (*accountability*), al tiempo que desdibuja sensiblemente la propia condición y sustancia parlamentaria de la institución. Cabe traer a colación aquí la reflexión de Aragón Reyes acerca de «la conversión del *Estado con partidos* (sin los partidos no puede haber democracia representativa) en el *Estado de partidos* (en el que estos no son solo vehículos, sino autores de la representación política) [que] ha deteriorado la selección positiva de liderazgos, ha puesto en riesgo la división de poderes y ha facilitado la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones» (Aragón Reyes, 2017: 32). Solo esta cuestión ya justificaría una amplia y compleja reforma reglamentaria adecuada a las exigencias de un parlamentarismo representativo orientado a la deliberación y al debate, al pacto y al compromiso, eficaz y respetuoso de las capacidades de actuación autónoma de los diputados, que tendría que llevarse a cabo procurando la integración sistémica de los elementos apuntados, sin menoscabo de la importancia de los grupos parlamentarios en el marco de un *Estado con partidos* (en este mismo sentido, Aranda Álvarez, 2017: 24). Ahora bien, el diseño jurídico no lo es todo, evidentemente, si no va acompañado de la necesaria cultura parlamentaria, del respeto a sus principios y reglas no escritas y de la lealtad institucional.

Todas las referencias que hacemos en este texto son relativas únicamente al estatuto de los diputados del Congreso. Pese a las concomitancias y elementos comunes con el estatuto de senadores, parlamentarios autonómicos y europeos, no son tratadas las específicas problemáticas que se plantean o pudieran plantearse en estos otros ámbitos representativos.

II. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE DERECHOS, DEBERES Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

Sobre los derechos y deberes de los diputados no diremos mucho. De entre los derechos que se recogen en el Reglamento en los artículos 6 a 9, presupuestos imprescindibles para el ejercicio de la condición de diputado (por lo que algunos de ellos son tanto derecho como deber), mencionamos el derecho a formar parte, al menos, de una comisión y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el Reglamento les atribuye (art. 6.2 del Reglamento

del Congreso de los Diputados (RCD) en relación con el 40.1) por la posible pertinencia de una previsión reglamentaria acerca del número máximo de comisiones permanentes a las que un diputado podría pertenecer. Así lo justificaría la potenciación de la eficiencia de la representación y una más adecuada ordenación de los trabajos de las propias comisiones, dada su creciente relevancia, lo que redundaría en la mejora del quehacer parlamentario.

En lo concerniente al derecho enunciado en el artículo 7 RCD, en cuya virtud los diputados tienen «la facultad de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de estas», estamos ante un derecho fundamental que forma parte cualificada del *ius in officium* (art. 23.2 CE)², por tanto, tutelable por la vía del recurso de amparo. De acuerdo con una amplia doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 203/2001, FJ 3), es un «derecho individual» que se vincula «al mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias», subrayando así su doble dimensión subjetiva y objetiva. Añade esta doctrina que se entiende referido a la función de fiscalizar o controlar la acción de gobierno que puede servir al diputado o, eventualmente, a su grupo parlamentario. Su lesión puede producirse por la administración a la que se dirige la solicitud o por los órganos de la Cámara³. Ha subrayado en este sentido el Tribunal Constitucional que «cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través...del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos» (STC 33/2010, FJ 5).

² Además de estar conectado con el artículo 109 de la Constitución, que establece la potestad de las Cámaras y de sus comisiones de recabar, a través de los respectivos presidentes, la información y ayuda que precisen del Gobierno y sus departamentos, así como de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas, con el fundamento de que Las Cortes representan al pueblo español (art. 66 CE) en quien reside la soberanía nacional (art.1.2 CE).

³ Siendo crucial en este último caso considerar el carácter de la función de calificación que cumple a la Mesa del Congreso (arts. 31.1.4 y 5 RCD), que no puede devenir en control material ni de oportunidad de la solicitud, sino que solo ha de estar atendida a la viabilidad formal de lo solicitado a su amparo, con las excepciones que supone que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o que los escritos vengan limitados materialmente por la legalidad aplicable a la iniciativa (SSTC 161/1988, FJ 8, 203/2001, FJ 3, 57/2001, FJ 5).

El potencial que tiene este derecho reviste un especial valor para la autonomía y eficiencia del trabajo que pueda desplegar cada diputado. Cabe entender que no ya solo para el control de la acción de gobierno –como precisa el Tribunal Constitucional (TC)– sino también por su funcionalidad como base para el posible planteamiento de otras iniciativas parlamentarias, con independencia de cualquier voluntad de control⁴. Nótese que cualquier diputado, aunque esté integrado en el grupo o grupos que sustentan al Gobierno, puede tener interés en tales datos, documentos o informes para desarrollar su trabajo parlamentario, con independencia de que el supuesto más común sea ciertamente su utilización como vehículo de control por la oposición y las minorías de la Cámara. El fundamento de este derecho radica en la libertad y autonomía de cada diputado *uti singuli* para realizar el conjunto de las funciones que le vienen encomendadas, no solo la de control al Gobierno. De ahí también que la obligación de prestar la información solicitada (obviamente con las variadas limitaciones y ponderaciones que procedan resultantes de la legalidad vigente) no se predique solo del Gobierno en cuanto órgano superior de la Administración del Estado, sino del conjunto «de las Administraciones Públicas», expresión que no cubre solamente a las administraciones territoriales, estatal, autonómica y local, sino también a la corporativa y a la institucional, e incluso a la administración del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), si bien excluye a los órganos jurisdiccionales.

Tratándose de un derecho individual anclado en la esfera del art. 23.2 CE en relación con el 23.1, no debe admitir cortapisa o impedimentos de ninguna clase, no ya solo del ejecutivo o de los órganos parlamentarios sino tampoco de los provenientes del propio grupo parlamentario. Por tal razón puede resultar un tanto perturbador que el artículo 7 RCD exija como condición de ejercicio de este derecho «el previo conocimiento» del grupo respectivo antes de realizar la solicitud. Si bien el conocimiento del grupo es obviamente funcional y por entero razonable habida cuenta de su carácter imprescindible en la organización y funcionamiento de la Cámara, no podría, sin

⁴ Todo ello supeditado, evidentemente, al valor relativo que pueda proporcionar la información documental requerida y el uso más o menos acertado que de ella pueda hacer el diputado, un conjunto de ellos o el grupo parlamentario al que pertenezca.

embargo, deducirse del carácter «previo» de ese conocimiento, pese a que se trate de un derecho de configuración legal, una facultad de autorización o control ya sea directo o indirecto, por parte del grupo sin que se cercenara el derecho del diputado. Procede subrayarlo, porque la exigencia de ese carácter previo ha alentado y puede seguir alentando interpretaciones, usos o prácticas políticas intragrupo limitativas o impeditivas de su ejercicio que puedan aminorar la ya reducida esfera de autonomía del diputado ante una obligación de las administraciones públicas que es puramente informativa y un ejercicio de transparencia, así como afectar negativamente el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos al que da efectividad la actuación del diputado⁵. Por estas razones la redacción de este precepto debería adecuarse a estas precisiones, pudiendo ser una alternativa que el Reglamento se refiriera a la obligación del diputado de dar «conocimiento inmediato» de su solicitud una vez efectuada, no necesariamente previo, al grupo parlamentario.

Sobre los deberes cabe también hacer algunas reflexiones. La primera de ellas se refiere al artículo 15 RCD, que establece el deber de los diputados (también es obviamente un derecho) de asistir al Pleno del Congreso y de las comisiones de las que formen parte. Este precepto está en directa relación con lo prevenido en el art. 99.1. 1º al disponer que, por acuerdo de la Mesa de la Cámara, el diputado podrá ser privado de alguno o de todos los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 en aquellos casos en que «de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones». A la vista de la importancia de los efectos que puede producir el incumplimiento de este deber en tanto que es sancionable en variable medida e intensidad, sorprende, de un lado, que no se contemple para los casos en los que el diputado vaya a ausentarse la necesidad de realizar una solicitud al efecto de obtener de la Mesa de la Cámara una licencia motivada y adecuada a las circunstancias que

⁵ En este sentido, la STC 57/2011 (FJ 5) ya advirtió que la práctica parlamentaria consistente en la intervención del portavoz del grupo parlamentario en la tramitación de la solicitud es entendible a título de trámite formal, pero en todo caso solo corresponde atribuir la titularidad de la iniciativa a la voluntad individual del representante, por lo que la ausencia de firma del portavoz no puede convertirse en un obstáculo al ejercicio del derecho.

justifique la inasistencia por el tiempo que se determine, siendo por entero razonable la intermediación del correspondiente grupo parlamentario debido a la repercusión que esta incidencia puede tener en la integridad de su formación y en su actividad, especialmente cuando se vayan a debatir y votar asuntos de especial importancia. Quizás la causa de esta falta de regulación esté en que son los grupos quienes gestionan tales situaciones según precedentes y usos parlamentarios, como sucede cuando se sustituyen a los diputados mediante el llamado *pairing* o intercambio equilibrado de diputados ausentes para evitar la distorsión de resultados; pero aun así es preciso considerar que no siempre funciona esta práctica en situaciones de excesiva fragmentación del hemiciclo y/o cuando no existan relaciones armoniosas entre los grupos. De ahí la pertinencia de su regulación. De otro lado, el Reglamento no establece tampoco sanciones económicas específicas para los casos de absentismo temporal injustificado de cierta entidad, contrariamente a lo que prevén otros Reglamentos en el panorama comparado (así, en Bulgaria o Chipre), o bien otro tipo de sanciones (quizás más efectivas y ejemplares para el cumplimiento del deber) como podría ser dar publicidad de estas ausencias, incluso en la web de la Cámara⁶. Esto no significa que la Mesa no haya impuesto sanciones por inasistencia deliberada (Ripollés Serrano, 2012: 119)⁷.

La segunda observación tiene que ver con los artículos 17, 18 y 19 RCD. En su extrema concisión, el artículo 17 contiene lo que pudiera denominarse la esencia constitutiva de un código de conducta para los diputados. En su virtud, estos «no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional». Por su conexión directa, debe considerarse también el contenido del artículo 18, según el cual los

⁶ Así, por ejemplo, en Bulgaria. El art. 164 del Reglamento de Organización y Procedimiento de la Asamblea Nacional, de 2 de mayo de 2017, dispone su publicación cada mes en su web.

⁷ Cosa distinta es, evidentemente, el caso de la inasistencia desde el comienzo de la legislatura sin haber cumplimentado los requisitos para la plena adquisición de la condición de diputado de acuerdo con el art. 20 RCD, situación en la que el apartado 2 de este precepto dispone que «celebradas tres sesiones parlamentarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal...no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Más adelante nos referiremos a esta cuestión y a los problemas que plantea la redacción de este apartado.

diputados están obligados «a formular declaración de sus bienes patrimoniales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen electoral General». El artículo 160 de esta ley, por su parte, contiene las determinaciones y obligaciones específicas que con arreglo al Reglamento de la Cámara han de cumplir los parlamentarios. En su más reciente reforma sobre esta materia, operada por la Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, se insiste en su exposición de motivos en las exigencias de «rigor y transparencia» como señas de identidad de la actividad política, de tal manera que «los ciudadanos tengan información sobre el patrimonio y rentas de sus representantes políticos» y estos, a su vez, por la información pública sobre estos datos, se puedan ver liberados de prejuicios y valoraciones negativas infundadas. Por su parte, el art. 19 RCD establece el deber de los diputados de observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas en la Constitución y en la ley electoral, disponiendo además reglas sobre el procedimiento a seguir en esta materia por la Comisión del Estatuto de los Diputados en orden a determinar la existencia o no de incompatibilidad. Sin embargo, este precepto no contempla ni el registro de intereses ni el art. 18 se refiere a la obligación de los diputados de realizar la declaración de bienes patrimoniales al adquirir tal condición, al perderla o cuando se modifiquen los datos y circunstancias declaradas. Tampoco se atribuye competencia en este precepto a la Comisión del Estatuto de los Diputados en materia de declaraciones de bienes ni se establece procedimiento de actuación.

La necesidad de un desarrollo y reajuste de la dispersión normativa existente en estas materias, especialmente a raíz de las nuevas exigencias dimanantes de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la comunicación y de las demandas de la sociedad en razón a la exigible transparencia (sobre todo tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), son objetivos que se ven hoy por hoy bastante mejor cubiertos que en el pasado. El Congreso aprobó su Código de Conducta por acuerdo de su Mesa de 28 de febrero de 2019; pero, con la finalidad de que los mismos principios y reglas sean aplicables de manera uniforme a todos los parlamentarios nacionales, por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, se aprobó el Código de Conducta de las Cortes

Generales, que deroga a aquel⁸. Con ello se da también respuesta a la evaluación que de España se ha venido haciendo en esta materia por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, que ha recomendado la elaboración y aprobación de este Código⁹. Con él se desarrollan y complementan las obligaciones de los parlamentarios de una manera más precisa con el objetivo de «mantener y reforzar la confianza ciudadana en las Cortes Generales mediante la exigencia de una conducta que responda a altos estándares de integridad y transparencia». Se establecen en este Código medidas, entre otras, para evitar y resolver conflictos de intereses, así como en materia de declaraciones de actividades y bienes, a cuyos efectos se crea un registro de intereses en cada Cámara cuya publicidad es plena a través de la página web de la Cámara y del Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG); se dispone la obligación de los parlamentarios de informar acerca de los datos relevantes y relativos a sus intereses económicos, del mismo modo que sobre donaciones, obsequios y beneficios no remunerados de cualquier naturaleza, entre otros extremos; se determinan reglas sobre viajes y asistencia a misiones de observación electoral en el extranjero en calidad de parlamentario, sin que puedan recibir gratificación alguna por ello.

Cabe destacar la mención a que se incluyan «en todo caso las reuniones mantenidas con los representantes de cualquier entidad que tenga la condición de grupo de interés». Esto supone un indudable avance en espera de que se produzca la tan demandada reforma que regule el registro de los grupos de interés y la actividad lobista en su integridad, un asunto ciertamente de mucho más calado y muy complejo, pero que como ya han hecho numerosos países, constituye una tarea inexcusable. Aunque en legislaturas anteriores se presentaron

⁸ BOCG, Cortes Generales, Serie A, núm. 70, de 8 de octubre de 2020.

⁹ Al informe de evaluación GRECO de la Cuarta Ronda sobre España, «Prevención de la corrupción en relación con los parlamentarios, jueces y fiscales», de 6 de diciembre de 2013 (publicado el 14 de enero de 2014), siguieron informes de cumplimiento de la recomendación en 2016, 2018, 2019 y 2021, este último adoptado el 25 de marzo y publicado el 30 de septiembre. En él se reconoce que el Código adoptado para ambas Cámaras «representa la culminación de un proceso participativo e inclusivo en el que los parlamentarios han reflexionado sobre sus obligaciones éticas y la forma de garantizar que ambas Cámaras cuenten con un sólido marco de integridad»; saluda su aprobación y, en espera de la comprobación de su eficacia y, en su caso, apreciar la necesidad de realizar ajustes, concluye que la recomendación i) ha sido cumplida satisfactoriamente.

iniciativas por varios grupos parlamentarios para regular esta cuestión, hasta la fecha de redacción de este texto no se han presentado iniciativas en la XIV legislatura y GRECO anima a una regulación específica al respecto¹⁰. Para resolver las dudas que puedan plantearse en la aplicación del Código se crea también una Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales, que con carácter anual elaborará un informe sobre su cumplimiento que habrá de elevarse a las respectivas Cámaras, pudiendo contener recomendaciones de mejora.

También se establece un procedimiento para dilucidar infracciones y establecer las sanciones que correspondan, en el que la Comisión del Estatuto de los Diputados tiene encomendada la tarea de realizar un informe que determine si ha existido o no infracción y proponer la sanción que pudiere corresponder. Este informe ha de ser remitido a la Mesa de la Cámara, que ordenará su publicación en el BOCG y resolverá sobre la sanción propuesta¹¹. Cabe plantear, a estos efectos, una importante cuestión: si debiera contemplarse en el Reglamento la facultad de la comisión para recabar documentación e información (no solo del propio diputado concernido, lo que ha venido siendo la pauta habitual en el estudio de la declaración de actividades) sino también directamente de sujetos externos a la Cámara.

Todo ello requeriría la correspondiente reforma para una incorporación normativa unificada, coordinada y sistemática de los elementos esenciales de estas materias tan importantes y relacionadas entre sí.

¹⁰ El mismo informe de 2021 al que se refiere la nota anterior señala que GRECO espera nuevos avances en esta materia mediante una regulación específica de los grupos de interés, concluyendo que la recomendación ii) relativa a la introducción de normas sobre cómo deben relacionarse los parlamentarios con los grupos de interés y con otras terceras partes que traten de influir en el proceso legislativo, continúa parcialmente incumplida por España. Por el contrario, indica que se ha cumplido satisfactoriamente con la recomendación iii), relativa a las declaraciones de los parlamentarios incrementando el nivel de detalle de la información a proporcionar; pero invita a racionalizar en una futura reforma el formato actual de las declaraciones, pues existen tres diferentes (de bienes y rentas; de actividades; y de bienes económicos) que se beneficiarían de su unificación en una sola declaración con objeto de «facilitar y mejorar la eficacia de la consulta y la selección».

¹¹ GRECO ha saludado la articulación de este mecanismo de control del cumplimiento del Código de conducta en caso de infracciones, aunque todavía falte experiencia en este ámbito, y concluye reconociendo que la recomendación iv) del informe inicial se ha cumplido satisfactoriamente.

Finalmente, cabe señalar que el diseño que del régimen de incompatibilidades hace la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) es ciertamente severo y rígido en exceso. Su artículo 157 parte de establecer un régimen de dedicación absoluta y la incompatibilidad «con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarias o cualquier otra forma». Solo se excepcionan la mera administración del patrimonio personal o familiar, salvo en determinados supuestos (art. 159.3 b)) y las actividades de docencia e investigación de carácter extraordinario de diputados que sean profesores universitarios y sean realizadas en el seno de la propia Universidad, siempre que no afecten a la dirección y control de los servicios, pudiendo solo percibir por tales actividades las indemnizaciones reglamentarias establecidas (art. 157.4).

En la regulación reglamentaria de esta materia se echan en falta: i) la inexistencia de previsión sobre publicidad de la concesión de la compatibilidad solicitada, junto con su fundamentación razonada; ii) la inexistencia de un adecuado control sobre las declaraciones, mediante la comprobación en instancias exteriores a la Cámara sobre la correspondencia de la solicitud con la realidad; iii) la inexistencia de un procedimiento para su denuncia pública; iv) la inexistencia de un régimen de sanciones en los supuestos de incumplimiento (Aranda Álvarez, 2017: 26). Todos ellos elementos de singular importancia para la adecuada aplicación de las normas que regulan el régimen de incompatibilidades de los diputados.

III. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: INVOLABILIDAD. INMUNIDAD. FUERO ESPECIAL

1. *Introducción*

El fundamento común de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, de amplia raigambre histórica y vigencia actual en el derecho comparado (si bien con distintas denominaciones)¹², así como en

¹² Puede consultarse al respecto: European Parliament. STUDY Requested by the JURI committee, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the*

el europeo, consiste en la protección del libre ejercicio de la función parlamentaria por parte de cada representante, que refleja, a su vez, la propia inviolabilidad de las Cámaras (art. 66.3 de la Constitución Española (CE); STC 22/1997, FJ 5). Siendo sin duda sustancialmente distintas y autónomas, son complementarias. Teniendo un objetivo común (la libertad e independencia de la institución parlamentaria) «los peligros potenciales que ambas tratan de conjurar son bien distintos» (Fernández-Miranda Campoamor, 1984:13). Si la inviolabilidad tiene carácter sustantivo y hace que los representantes no estén sujetos a responsabilidad jurídica alguna por las opiniones efectuadas en ejercicio de sus funciones, la inmunidad tiene un carácter formal que impide que estos puedan ser detenidos salvo en caso de flagrante delito o sometidos a procedimientos judiciales que pudieran conducir a la privación de su libertad sin que medie el consentimiento previo de la Cámara, por lo que esta autorización constituye un requisito de procedibilidad al servicio de la protección del ámbito institucional del Parlamento como órgano fundamental del Estado democrático; esto es, para impedir que la composición de las Cámaras, surgidas de la voluntad popular, pueda verse arbitrariamente alterada. Por su parte, el aforamiento especial en la Sala Segunda del Tribunal Supremo para el conocimiento de las causas incoadas durante su mandato por cualquier ilícito penal –haya sido o no cometido en el ejercicio de sus funciones– es una prerrogativa procesal temporal que viene a ser «complemento y cierre» de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad (entre otras, SSTC 22/1997, FJ 6; 68 y 69/2001, FJ 5).

Con todas ellas se establece constitucionalmente una excepcionalidad al principio de igualdad ante la ley y ante la justicia en cuanto afectan al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; excepcionalidad que se fundamenta en la existencia de un alto interés público legítimamente protegido, cual es garantizar la independencia y autonomía del poder legislativo del Estado en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Como sostiene el Tribunal Constitucional, las garantías parlamentarias son «sustracciones al Derecho Común conectadas a una función, y solo en cuanto esta función jurídica se ejerza pueden considerarse vigentes» (STC 51/1985,

European Parliament. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Author: Eeva PAVY. Directorate-General for Internal Policies, 2021.

FJ 5), por lo que han de ser interpretadas estrictamente para que no devengan en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros. No hay con ellas, por tanto, protección de interés personal alguno de los parlamentarios, pues si así fuere constituirían privilegio inaceptable; la protección que brindan se justifica por y para las funciones cuya realización tienen encomendadas, por lo que se integran en su situación jurídica subjetiva como un derecho reflejo. De acuerdo con la doctrina del TC, se incorporan y encuentran su «acomodo natural [...] en el contenido del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE [...] que garantiza no solo el acceso o permanencia en el cargo público representativo, sino también los derechos y prerrogativas propios del estatus del cargo» (SSTC 22/1997, FJ 2; 123 y 124/2001, Fundamentos Jurídicos (FFJJ) 3; 70/2021, FJ. 2 c)). En tanto que con ellas se ejercitan institutos protectores de un altamente cualificado interés público, tienen carácter indisponible.

Si estas prerrogativas (que surgieron en el marco de la dialéctica entre legitimidades antagónicas –Rey y Parlamento–, fundamentadas en la doctrina de la separación de poderes) se han venido manteniendo en el transcurso de más de dos siglos como garantías jurídicas de la libertad e independencia del Parlamento por la progresiva afirmación del Estado de Derecho, en la actualidad son objeto de una intensa polémica. Es lógico que así sea, 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 un tanto estereotipadamente– como institutos ya innecesarios, periclitados, que al mantenerse han devenido en buena medida en privilegios. Esta perspectiva crítica, que manifiesta también un cierto divorcio popular con la institución parlamentaria y que incide en su relativa crisis, debe conducirnos a hacernos la pregunta sobre su justificación actual y a valorar algunas cuestiones que su regulación plantea en nuestro derecho. El TC ha reiterado que inviolabilidad, inmunidad y aforamiento son institutos que han de ser interpretados de acuerdo con su sentido teleológico y

una razonable proporcionalidad, rechazando cualquier criterio hermenéutico que permita una utilización injustificada (STC 243/1988; FJ 3 a; 70/2021, FJ 3 A d; 22/1997, FJ 8). Por esta razón ni sería constitucionalmente legítima una extensión legislativa, ni tampoco una interpretación analógica (SSTC 22/1997, FJ 5 y 70/2021, FJ 3 A d), con cita de las SSTC 243/1998, 186/1999 y 51/1985).

2. Inviolabilidad

Acerca de la inviolabilidad cabe subrayar que, aunque el debate sobre prerrogativa/privilegio tiene un carácter más terminológico que real –pues históricamente se han venido utilizando estos conceptos como sinónimos en una dimensión institucional de garantía– es importante debelar la idea de privilegio, tan negativamente connotada en nuestros días por la ciudadanía, en buena parte por el uso populista que de este término se viene haciendo aplicado a los representantes parlamentarios¹³. Esta prerrogativa no supone ni puede suponer privilegio alguno al servicio de intereses privados, en tanto está instituida como excepción justificada con la finalidad de «la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias» (SSTC 51/1985, FJ 6; 9/1990, FJ 3 A). Siendo esta la esencia de su función constitucional es necesaria para neutralizar cualquier presión, cortapisa, temor o inhibición del parlamentario en los debates. Esto es, está dirigida a preservar «un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado, y frustrado por ello, el proceso de libre formación de voluntad del órgano» (Peñaranda Ramos, 1998: 339). En este sentido no es privilegio, sino «prerrogativa funcional», esto es, garantía y presupuesto radicalmente necesario para el adecuado ejercicio de las funciones parlamentarias. Su finalidad no es *tout court* la protección de un sujeto singular sino, como elemento objetivo necesario, servir a un interés y finalidad superior que se sitúa en el centro del orden

¹³ El art. 71.1 CE establece la inviolabilidad de diputados y senadores, de la que «gozarán» por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. La expresión «gozarán», que reitera el art. 10 del Reglamento del Congreso, no es, ciertamente, muy afortunada. En esta misma línea cabe incluir también el art. 67.3 CE, al determinar que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria parlamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones «ni ostentar sus privilegios».

funcional de la institución parlamentaria en el marco de la relación entre los poderes y al servicio de la sociedad democrática. No hay aquí ni privilegio (SSTC 206/1992, FJ 3 –doctrina que entre otras reiteran las SSTC 123/2001– y 124/2001, FJ 4) ni ninguna suerte de *ius singulare* (SSTC 22/1997, FJ 5; 184/2021, FJ 11.4).

Su objeto y contenido consiste en garantizar la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por «las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», dicen la Constitución y el RCD (arts. 71.1 y 10, respectivamente). Pero la densidad de estas normas abarca también, con toda lógica completiva, como vienen considerando la doctrina y el TC, a los votos emitidos (tal como, por otra parte, se recoge en el Reglamento del Senado, art. 21); y –cabría añadir– a otras actuaciones cuyo contenido material fuere manifestar opinión vinculada al ejercicio de funciones parlamentarias. Es decir, mediante esta prerrogativa quedan amparadas las declaraciones tanto «de juicio» como «de voluntad» del representante (STC 51/1985, FJ 6). Partiendo de estas premisas, esta garantía no cubriría a aquellas declaraciones o actos de un parlamentario cuando hayan sido realizados en su cualidad de ciudadano, o incluso como político, fuera del ejercicio de las competencias y funciones que le correspondan, aunque se hicieran en la sede de la Cámara, pues no está instituida en virtud de la condición de ostentar el cargo de parlamentario, sino solo respecto de las declaraciones, votos o actos que manifiesten opinión de quien actúa jurídicamente como tal (STC 51/1985, FJ 6; en el mismo sentido, SSTC 243/1988, FJ 3 B), 206/1992, FJ 5 y 184/2021, FJ 11.4). Como puede apreciarse y ha destacado el TC, el nexo que ha de darse entre prerrogativa y ejercicio de funciones parlamentarias es condición *sine qua non* para que opere la plena protección que brinda, por lo que la prerrogativa también decae en todos aquellos casos en los que la Cámara no actúe en legítimo ejercicio de sus funciones (STC 184/2021, FJ 11.5.6).

Para otro tipo de declaraciones o actuaciones fuera del ámbito de la Cámara dirigidas a manifestar la propia opinión, el parlamentario estaría protegido, no por la prerrogativa de la inviolabilidad sino, como cualquier otro ciudadano, por su derecho fundamental a las libertades de expresión e información (art. 20.1 a) y d) CE). Esta observación abundaría en la necesidad de interpretar taxativamente esta

prerrogativa, habida cuenta de la amplia protección que con carácter general ya se otorga a estas libertades referidas a asuntos públicos –de acuerdo con la doctrina de la posición preferente sostenida por el TC y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos– en cuanto son elementos institucionales fundamentales e imprescindibles para la formación de una opinión pública libre. A estas libertades no solo se dispensa por ello «un lugar preeminente en el régimen constitucional español» sino que incluso se las «ha reforzado en el ámbito de la actividad política» (Montilla Martos, 2021: 565). Por esta razón no es necesario que la prerrogativa debiera proteger al parlamentario en cualquier debate o discurso abierto en la sociedad por el que pudiera entenderse que estaría condicionado en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, se han suscitado en la doctrina dos importantes cuestiones problemáticas acerca de si la garantía también debería cubrir: i) a los parlamentarios en cuanto integrantes de los grupos parlamentarios cuando participan en sus reuniones y actividades; ii) a los miembros del Gobierno en tanto que el régimen del debate en el seno parlamentario debería ser común para quienes en él participan.

Respecto a la primera cuestión, se ha sostenido por un sector doctrinal que la inviolabilidad se extendería a los parlamentarios intervinientes en las reuniones de los grupos parlamentarios, siempre que estén reglamentariamente convocadas, partiendo de la tesis consistente en que en la democracia de partidos el diputado individual cede necesariamente su protagonismo a los grupos parlamentarios (Figueroa Burrieza, 1992: 43, siguiendo la sugerencia en este sentido de García López, 1989 :115) o bien se ha propugnado su extensión, Fernández-Viagas Bartolomé, 1990). De contrario, sin embargo, se alega que esta posibilidad se ve impedida porque no basta la condición subjetiva de parlamentario sino también el requisito material de que la naturaleza del acto sea propiamente parlamentaria, esto es, que se haga en desempeño de funciones parlamentarias, señalando a mayor abundamiento que los grupos parlamentarios no son propiamente órganos de la Cámara en sentido jurídico ni están regidos en sus reuniones por el Reglamento de la Cámara (Peñaranda Ramos, 1998: 346).

Es verdad que esta cuestión no es fácil de despejar. Hoy por hoy parece imponerse la realidad de que los grupos parlamentarios

tienen una naturaleza mixta o compleja, siendo un órgano del partido y, al tiempo, también de la Cámara, toda vez que: i) estando vinculados los miembros de los grupos al partido, forman parte de la Cámara y en ella y para ella llevan a cabo sus funciones según la regulación del Reglamento y con la intermediación de los grupos, regulados a su vez de manera nuclear por el mismo cuerpo normativo en cuanto a sus funciones y actividades parlamentarias; (ii) son órganos parlamentarios en el sentido en que, en cuanto unidades institucionales estables, están dotados por el Reglamento de la Cámara de capacidad específica para actuar de forma jurídicamente eficaz en procedimientos conducentes a la adopción de decisiones por la Cámara tanto en la designación de determinados cargos en el interior de la misma como en las dimensiones legislativa y de control del Gobierno; iii) los diputados que los integran no llevan a cabo en sus reuniones solo actos de mera relevancia política al margen de la Cámara, sino también, a tenor de lo apuntado, actos que de un modo u otro son preparatorios de los elementos necesarios para la libre discusión y decisión parlamentaria en sus diferentes articulaciones.

De acuerdo con estas precisiones, debe valorarse la tesis de que no debería haber obstáculo para contemplar la operatividad de la inviolabilidad en estos casos, siempre que tales reuniones no solo estén reglamentariamente convocadas sino también que los temas abordados según el orden del día tengan conexión necesaria con la ordenación y desarrollo de los trabajos de la Cámara en cualquiera de sus articulaciones orgánicas, también de acuerdo con sus específicos órdenes del día, pues la Constitución exige la convocatoria de la Cámara para que las reuniones puedan ser vinculantes (art. 67.3). En definitiva, lo relevante en estos supuestos sería la existencia de una relación directa entre la opinión expresada y las funciones parlamentarias, sin que hubiera aquí una interpretación analógica (que no cabría según la doctrina del TC antes expuesta) pues los diputados estarían actuando en estos casos y con esta perspectiva, materialmente, en el ejercicio de sus funciones. No obstante, cabe oponer a esta tesis dos importantes reparos: i) en la teoría general del órgano parlamentario se entiende por tal a todo aquel que ostente capacidad bastante para imputar su actividad a la Cámara, de tal manera que a ella se atribuyan sus efectos jurídicos, lo cual, manifiestamente, no puede suceder en el

caso del grupo parlamentario, por lo que se trataría de una interpretación extensiva de la prerrogativa; ii) la amplia protección que brinda la libertad de expresión ya cubre suficientemente en este supuesto la protección del parlamentario en sus manifestaciones de opinión.

Con relación a la segunda cuestión planteada, es preciso distinguir: i) aquellos miembros del Gobierno que actúan jurídicamente en la asamblea en su condición de tales, pero no son parlamentarios. En este caso la prerrogativa no podría ampararse en el artículo 71 CE, en cuanto que la función que ejercen no es la de parlamentarios; ii) aquellos miembros del Gobierno que son titulares de un escaño y que, en cuanto votan, lo hacen como parlamentarios que contribuyen con ello a la formación y expresión de la voluntad de la Cámara. En este caso –ejercicio del voto– sí les alcanzaría coherentemente la prerrogativa de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta, pero no en cuanto actúen e intervengan en representación del ejecutivo, porque no estarían ejercitando funciones parlamentarias.

Pero también cabría considerar, como a veces se ha propuesto con toda lógica, la pertinencia de la extensión a todos ellos de la prerrogativa de la inviolabilidad mediante una decisión normativa en virtud de la remisión expresa a la ley que realiza el artículo 98.4 de la Constitución para la regulación del estatuto de los miembros del Gobierno. La fundamentación de esta posibilidad es clara si se considera que con su actividad como miembros de un órgano constitucional en el marco dialéctico de las relaciones ejecutivo-legislativo, están directa y materialmente contribuyendo a la formación de la voluntad de la Cámara, por lo que su estatuto en cuanto a las manifestaciones de opinión en ese marco podría responder con todo fundamento a las mismas reglas establecidas para los parlamentarios. Sin embargo, tratándose de una extensión normativa de una prerrogativa no prevista directamente en la Constitución, tendría que ser la ley habilitada, esto es, la Ley del Gobierno, la que la estableciera también para los miembros del Gobierno.

En cuanto al ámbito material funcional de esta prerrogativa, según ha precisado reiteradamente el Tribunal Constitucional se proyecta únicamente sobre las opiniones que, en ejercicio de sus funciones, como antes se ha expuesto, se realicen «en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las

Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario» (entre otras, SSTC 51/1985, FJ 6; 243/1988, FJ 3 B; 206/1992, FJ 5; 184/2021, FJ 11.4). Esta última precisión del TC exigiendo que para que estén protegidas por esta prerrogativa las opiniones realizadas al margen del ámbito parlamentario tengan que ser «reproducción literal» de un acto parlamentario, merece alguna consideración. En una sociedad de la información y la comunicación en la que la vida política se desenvuelve a una velocidad de vértigo, en muy variados escenarios y formatos, extramuros del ámbito parlamentario, pero a él vinculados, y con intermediaciones que pueden ser muy diversas, a veces se producen y reproducen actos que, sin ser literalmente «reproducciones» de actos parlamentarios, sí pueden serlo sustancialmente en parte o en su conjunto. En estos casos (siendo obvio que la exigencia de la «literalidad» quiere proteger la «identidad» del acto de acuerdo con la regularidad de la constitución orgánica y el desarrollo parlamentario en cuyo seno se produjo) podría no ser proporcionada ni estar justificada en aquellos supuestos en los que por esa falta de literalidad estrictamente entendida se excluyera de la protección por la prerrogativa una reproducción en la que se pudiera constatar, sin embargo, su carácter sustancialmente igual por su fundamento en cuanto a los sujetos, ámbito material de referencia, sentido y efectos, aunque no fuese «literal». En estos casos lo que importaría es que la opinión manifestada no sea diferente y esté desvinculada de la emitida en sede parlamentaria y, por tanto, protegida por la inviolabilidad. En cualquier caso, la función de representación que ejercen los parlamentarios y el estrecho y permanente contacto que ello requiere con los electores, hace que «su actuación fuera de la Cámara sea una actividad inseparable de su cometido constitucional», por lo que podría considerarse pertinente extender la inviolabilidad a estos contextos (así lo entiende Lucas Murillo de la Cueva, 2020: 142)¹⁴

¹⁴ Recuerda este autor el hecho, que entiende revelador, de que la Ley italiana n° 140, de 20 de junio de 2003 estableciera que la inviolabilidad parlamentaria también cubre, además de la actuación en los órganos de las Cámaras, «cualquier expresión de voto, cualquier actividad de inspección, divulgación, crítica o denuncia política, conexas a la función parlamentaria, aun desarrollada fuera del Parlamento» (art. 3.1)

De otro lado, cabe recordar la imposibilidad de ampliar la esfera de esta prerrogativa mediante la extensión del requisito de autorización de las Cámaras también para procesos civiles originados por opiniones conectadas con las funciones parlamentarias del representante, porque, como ya dejó zanjado el TC en su sentencia 9/1990 (FFJJ 3 a 5), esta ampliación sería exorbitante y estaría en manifiesta contradicción con lo dispuesto en el art. 71 CE, razón por la que el Tribunal declaró pertinentemente la inconstitucionalidad de la previsión que en este sentido se añadió por la Ley Orgánica (LO) 3/1985 al artículo 2.2 de la LO 1/1982, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

La plenitud de la irresponsabilidad jurídica que nuestro derecho confiere a la prerrogativa de la inviolabilidad supone un límite de carácter absoluto a la jurisdicción en cuanto que «impide la apertura de cualquier proceso o procedimiento que tenga por objeto exigir responsabilidad a los miembros de la Cámara por las opiniones manifestadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones» (STC 184/2021, FJ 11.4). Tal protección tiene, lógicamente, un ámbito temporalmente ilimitado, por lo que es imprescriptible, cubriendo a las opiniones, manifestaciones y votos del diputado también después del mandato y para siempre, con la condición de que hayan sido hechas en ejercicio de sus funciones (art. 10 RCD). La adecuación y racionalidad de esta configuración es obvia, porque si no fuere así, decaería la atmósfera de libertad que se protege por ser necesaria para el debate y la decisión tendentes a la formación de la voluntad del órgano parlamentario. He aquí la radical justificación de esta prerrogativa como garantía institucional, que no privilegio, que explica además el hecho de que incluso en nuestros días no sea significativamente contestada ni puesta en cuestión por la opinión pública, contrariamente a lo que sucede con la inmunidad y el aforamiento. Sin embargo, en la doctrina se han manifestado posiciones contrarias a esta «concepción ilimitada» de la libertad de expresión del parlamentario, subrayando que este puede cumplir con sus funciones sin injuriar, sin calumniar o sin lesionar la intimidad de las personas, no entendiéndose bien la razón de por qué quienes se consideren lesionados en sus derechos hayan de verse impedidos para obtener la reparación correspondiente. En este sentido P. Lucas Murillo ya invocaba el Derecho comparado: la

Ley Fundamental de Bonn excluye de la inviolabilidad las «injurias calumniosas»; tanto el derecho constitucional suizo como el sueco permiten la autorización de las Cámaras para la persecución judicial de sus miembros por opiniones manifestadas en ejercicio de sus funciones y, en la jurisprudencia americana se recurre a criterios de razonabilidad para precisar si en el desempeño de concretas tareas parlamentarias resulta imprescindible expresarse de determinada manera (Lucas Murillo de la Cueva, 1990: 196). E insiste en esta perspectiva en su estudio más reciente, señalando cuales son los límites: «los que marca el Código Penal y, también, los que resultan de las exigencias de los derechos fundamentales de terceros y del cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes» (2020: 143).

No obstante, este es un punto un tanto oscuro. Suele argumentarse que el alcance de la inviolabilidad no es ilimitado porque, en tanto que esta se desenvuelve en el ámbito del debate parlamentario, puede verse contrapesado jurídicamente por el ejercicio de la potestad de la Presidencia de la Cámara para dirigir los debates y ejercer los poderes administrativos y las facultades de disciplina parlamentaria a los que se refiere el art. 72.3 CE, desarrollados y previstos más específicamente en los artículos 103 a 106 RCD, incluyendo la potestad sancionadora. Siendo esto cierto, en tanto que de esta manera pueden evitarse o, al menos, contrarrestarse los excesos, la cuestión va mucho más allá: determinar si la prerrogativa, al no contar con límites expresamente formulados en la Constitución podría amparar al parlamentario por cualquier expresión formulada que pudiera suponer injuria grave o calumnia, delitos de odio, revelación y difusión de secretos, incitación al delito o cualquier otra expresión violenta u ofensiva contra personas, grupos o instituciones, al margen de su adecuación al desempeño de las concretas tareas parlamentarias, entendida esta adecuación bajo criterios de razonabilidad. Tanto la doctrina como la jurisprudencia presentan cierto grado de indefinición y ambigüedad en esta materia. Por mi parte, entiendo que esta protección, teniendo que tender lógicamente a ser lo más amplia posible para que resulte plenamente eficaz, no puede ser absoluta frente a la protección de derechos fundamentales de terceros (en este mismo sentido, Fernández Riveira, 2018: 3515). El art. 71 CE contiene claramente el «nexo de unión» entre la prerrogativa y el ejercicio de las funciones

parlamentarias, como ha destacado el TC (STC 51/1985, FJ 6). Tales funciones son «las propias del diputado o senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual»; las funciones, por tanto, no pueden ser entendidas simplemente por el *locus* en que el parlamentario emita sus opiniones (su actividad en la Cámara en sus diferentes articulaciones), sino, además, por la adecuación que por su contenido tengan con el ejercicio de tales funciones, materialmente entendidas en correspondencia con ese nexo, esto es, sirviendo al proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

3. Inmunidad

En claro tándem garantista complementario, pero con fundamento autónomo, la Constitución establece junto a la inviolabilidad el instituto de la inmunidad, en cuya virtud los diputados no podrán ser detenidos, salvo en caso de flagrante delito, ni inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara (art. 71.2); y en los mismos términos reitera su contenido el art. 11 RCD. Si con la inviolabilidad se busca garantizar el libre debate y la libre formación de la voluntad de la Cámara, con la inmunidad se persigue que esta no pueda verse eventualmente privada de ninguno de sus miembros a causa de una detención o de una persecución judicial que pudieran ser utilizadas injustificadamente, instrumentalizadas o manipuladas con la intención, o el efecto, de perturbar su funcionamiento o de alterar su composición, de tal manera que no solo pudiera frustrarse la libre formación de su voluntad (STC 243/1988, FJ 3) sino también resultar quebrada su inviolabilidad como institución democrática. En este sentido el TC ha subrayado el sentido institucional reforzado que tiene la inmunidad, en tanto que protege la misma inviolabilidad de la Cámara y de ahí que la autorización para proceder contra un diputado haya de ser adoptada por su totalidad (STC 71/2021, FJ 3 A c)).

Esta regulación es la condensación que ha resultado de una prerrogativa históricamente cargada de sentido, cuando en tiempos de intensa contienda ideológica, política y jurídica entre Parlamento y gobierno monárquico, existía el riesgo y la realidad de esta clase de detenciones arbitrarias y procesamientos injustificados por motivaciones políticas. Sin embargo, este sustrato ya no existe y son

potentes las razones por las que en nuestros días el estatuto de la inmunidad ha de someterse a un escrutinio más estricto. Estas razones son el afianzamiento y desarrollo del Estado constitucional de derecho y del Gobierno parlamentario –en el cual el Ejecutivo es una emanación del Parlamento mismo–; la proscripción garantizada de la arbitrariedad de los poderes públicos; el establecimiento de la garantía plena de la independencia judicial; y el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales –en especial la tutela judicial efectiva–. Es verdad que no ha perdido del todo su justificación, pues el riesgo de instrumentalización del proceso penal por motivaciones políticas se podría trasladar a miembros de grupos parlamentarios minoritarios (Tshitshi Ndouba, 2018: 401) o, por difícil que sea, podría darse en alguna coyuntura; pero lo cierto es que ha sido frecuentemente utilizado como abusivo y antidemocrático privilegio personal para dilatar la acción de la justicia o parapetarse con prácticas corporativas en la impunidad ante la comisión de hechos delictivos, cuando la ley, en este caso penal, ha de ser igual para todos los ciudadanos y todos tienen el mismo derecho a la tutela judicial efectiva. De ahí que ya Kelsen, considerando que esta prerrogativa era propia de otro momento histórico, abogara por su supresión o, al menos, porque fuera restringida considerablemente (Kelsen, 2015: 68, en la edición que se cita)¹⁵. En este sentido, la evolución de la interpretación constitucional de este instituto ha acabado reconduciéndolo a sus más estrictos límites, exigiendo que exista en cada caso justificación suficiente, razonable y coherentemente argumentada, para que pueda producirse una restricción del acceso al control jurisdiccional de las actuaciones de los parlamentarios con posible alcance penal.

Cabe anotar los siguientes aspectos como elementos para el debate y su consideración en caso de reforma legal y reglamentaria:

i) La Constitución exige como condición de procedibilidad la autorización previa de la Cámara para «inculpar» o «procesar» (art. 75.2) a un diputado, autorización que se pedirá en forma de

¹⁵ «Si el parlamentarismo durante el largo periodo de su existencia no solo no ha sabido merecer las simpatías de las grandes masas, sino todavía menos de los intelectuales, no ha sido ello ajeno al abuso del anacrónico privilegio de la inmunidad» (Hans Kelsen, op. cit., 69).

suplicatorio por el Tribunal Supremo, órgano judicial en el que están aforados los parlamentarios nacionales, siendo su Sala de lo Penal la competente para conocer de estas causas (art. 71.3 CE). Hasta que no se obtenga la autorización, la autoridad judicial no podrá dirigir procedimiento alguno contra el representante (art. 750 Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim)). Obtenida la autorización, se siguen obviamente todas las consecuencias legales que pudieran derivarse del procedimiento penal hasta que recaiga resolución o sentencia firme, aunque fueran disueltas las Cortes antes de dictarla. Si la autorización se denegase, no podrá procederse contra el parlamentario. No obstante, aquí tropezamos con una cuestión de la mayor importancia: ¿ha de entenderse por imperativo constitucional que la consecuencia de esta resolución denegatoria conlleva también la caducidad de la acción penal? El artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912 establece para estos casos que, una vez comunicado el acuerdo al tribunal requirente, este «dispondrá el sobreseimiento libre». Por otra parte, el art. 754 LECrim se refiere al «sobreseimiento» y a que continuará la causa contra los demás procesados, en su caso. Esta consecuencia transforma el acto político de no autorización en una exigente de responsabilidad penal, que habitualmente se da por establecida como propia y necesaria del instituto de la inmunidad. No resulta así de los términos expresos de la Constitución, aunque sí de la ley (partiendo de la preconstitucional de 1912)¹⁶, pues atendiendo al tenor literal y al sentido del art. 71.2 CE, el ámbito de cobertura de esta garantía es «durante el periodo de su mandato»; ni tampoco está en consonancia con la necesidad de hacer una interpretación restrictiva de la prerrogativa, sobre la que reiteradamente ha insistido el TC. Por ello, si bien debe alcanzar indudablemente al hecho de que no podrá actuarse contra el parlamentario mientras siga ostentando esa condición, no tendría por qué ser así necesariamente una vez que la pérdida y el delito no haya prescrito, pues se trataría de una situación en la que ya no tendría sentido la proyección de efectos de la prerrogativa

¹⁶ Como señala Figueruelo Burrieza (1992: 50), aunque doctrinalmente se acepta prácticamente sin fisuras que la inmunidad tiene una duración temporal, reducida al periodo del mandato parlamentario, se ha venido imponiendo tradicionalmente el criterio del sobreseimiento libre, llegando a conferirse carácter de cosa juzgada a los hechos que motivaron el suplicatorio, no pudiéndose volver sobre ellos en ningún caso.

porque el procesamiento no alteraría la composición de la Cámara ni podría por tanto afectar a su integridad, que es el bien que se protege. Esta es la razón fundamental por la que la inmunidad es percibida por la ciudadanía como un «privilegio» de difícil aceptación en una democracia avanzada. Tras concluir el mandato parlamentario, «con la obligación de enfrentarse a la justicia en un proceso penal, por un lado, no se mermaría un ápice la garantía del principio de separación de poderes y de la tutela judicial efectiva y la propia del Estado de derecho, a través del sometimiento al imperio de la ley» (Fernández Riveira, 2018: 3524).

ii) De acuerdo con el art. 14.2 RCD, rige el silencio negativo para el caso de falta de pronunciamiento en plazo sobre el suplicatorio por parte del Pleno de la Cámara, entendiéndose denegado si no se hubiere pronunciado al término de sesenta días naturales computados durante el periodo de sesiones a partir del día siguiente a su recibo. Ahora bien, esta norma reglamentaria se ha visto por entero desfasada, pues el hecho de que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional a la que nos referimos más adelante, sea necesaria en todo caso una motivación suficiente y coherente de la denegación por parte de la Cámara, hace imposible la viabilidad del silencio negativo (Moreno Fernández Santa Cruz, 2012: 113). A partir de esta jurisprudencia la Cámara está ineludiblemente obligada a pronunciarse; incluso el silencio positivo (si así se estableciera) sería contrario al derecho a la tutela judicial efectiva que asiste al investigado (Aranda Álvarez, 2017: 28).

iii) El carácter y fundamento de la decisión sobre el suplicatorio conduce, de acuerdo con la doctrina constitucional, a que haya de estar justificada y motivada (STC 90/1985, FJ 6), contrariamente a lo que en algún tiempo sucedió, en el que se consideraba que las Cámaras eran libres para decidir. Pero tampoco basta entender la motivación como un mero requisito formal, pues debe apreciarse además su suficiencia, que puede ser controlada respecto a su razonabilidad y coherencia en relación con la finalidad que esta institución persigue (STC 206/1992, FJ 4). Conocido es que esta última exigencia ha sido muy controvertida en la doctrina y severamente valorada, en tanto que,

como argumentaron los votos particulares a la sentencia citada¹⁷, este requisito: a) supone una intrusión en el ámbito de decisión política de la Cámara, sustituyendo la valoración o juicio de oportunidad por el del propio del Tribunal, suplantando así una función que la Constitución encomienda a la Cámara; b) la intrusión es de tal magnitud, que, salvo hipótesis patológicas, hace prácticamente inviable la denegación de la solicitud; c) es reduccionista, en cuanto que restringe las posibles motivaciones de la denegación del suplicatorio a una sola razón. También se ha señalado en esta línea que este «intervencionismo» del TC no solo reduce el margen de apreciación por la Cámara, sino que, en la misma línea sostenida en el voto particular del magistrado Rodríguez Bereijo, «convierte, de facto, al Alto Tribunal en instancia revisora o casacional del contenido material de las resoluciones parlamentarias» (Moreno Fernández-Santa Cruz, 2012: 113). De tal manera, se ha apuntado con razón que el Tribunal quizás haya ido demasiado lejos, porque al control (de naturaleza política) que realiza la Cámara se estaría sobreponiendo otro control, el del Tribunal, en su caso, que ante el silencio de la Constitución sobre ulteriores criterios vendría a tener, *a fortiori*, esa misma naturaleza. No obstante, no se trata, a mi entender, contrariamente a lo que a veces se concluye (así, Tshitshi Ndouba, 2018: 401-402) que en la doctrina del TC a partir de la STC 206/1992 exista un entendimiento desacertado de jerarquización de la inmunidad a los derechos fundamentales, pues el Tribunal razona, utilizando criterios ponderativos, desde la necesaria adecuación y congruencia que ha de tener la denegación de un suplicatorio con el fundamento mismo de la función que cumple la institución de la inmunidad para la integridad e inviolabilidad de la Cámara. Cuando esta función no se cumple en el caso concreto, no tienen por qué verse sacrificados los derechos fundamentales en presencia.

Ciertamente, esta jurisprudencia ha tenido el efecto que se esperaba: ha conducido en la práctica a un otorgamiento constantemente creciente de los suplicatorios (al respecto, Tshitshi Ndouba, 2018: 383-386) en tanto que resulta en extremo dificultoso justificar

¹⁷ Votos particulares de los magistrados D. Álvaro Rodríguez Bereijo, D. Julio Diego González Campos, D. Vicente Gimero Sendra y D. Fernando García-Mon y González-Reguera.

la existencia del *fumus persecutionis* (lo que en gran medida es reflejo de la normalizada actuación con sujeción plena a derecho de los poderes públicos en el Estado constitucional). Tal resultado, en definitiva, viene a suponer casi la supresión de la prerrogativa al haberla dejado apenas sin contenido con objeto de evitar «cualquier sombra de impunidad, o incluso de privilegios injustificados, de los parlamentarios» (Montilla Martos, 2021: 566). Incluso se señala con razón que, dada esta circunstancia, la autorización se percibe hoy por hoy por los representantes, más que como prerrogativa o «privilegio», como un verdadero lastre para el parlamentario, debido a su conversión «en un trámite que amplifica la publicidad de los hechos –de relevancia penal, pero muchas veces de entidad no necesariamente muy grave– y adelanta el juicio sobre la opinión pública» (Peñaranda Ramos, 2021: 132).

Por estas razones que hoy por hoy convierten en ineficiente y generadora de problemas esta prerrogativa, junto con la existencia de las suficientes garantías procesales y de actuación de los poderes en el marco de la Constitución y las leyes –que en realidad hacen prácticamente inviables actuaciones torticeras de tal entidad que redunden en la alteración de la composición de la Cámara– se suele señalar la procedencia de su supresión, a lo que se une la extendida percepción negativa que la opinión pública parece tener de ella al entenderla como privilegio. Pero para esto sería necesario reformar la Constitución. Ahora bien, en tanto esto no ocurra y siga vigente, resulta necesario aclarar algunos extremos.

Como ha venido recordando el Tribunal Constitucional desde la STC 123/2001, FJ 5), la regulación de la inmunidad necesita ser actualizada y acomodada al texto constitucional, pues la normativa vigente está integrada, además de por las normas constitucionales y reglamentarias que reiteran sin más su tenor, por la preconstitucional Ley de 9 de febrero de 1912, de jurisdicción y procedimientos especiales en las causas contra senadores y diputados y por los arts. 750 a 756 LECrim, en términos que dificultan una interpretación sistemática e integrada. Aunque, en virtud del principio de supremacía de la Constitución, esta interpretación haya de hacerse conforme al sentido propio del precepto constitucional, no siempre resulta fácil, máxime cuando el art. 71.2 no ofrece pauta alguna para determinar el

significado preciso de las expresiones «inculpados» o «procesados» (Peñaranda Ramos, 2021:133-134), ni siquiera a la luz de la regulación actual de la LECrim.

Sería por todo ello conveniente, de un lado, regular la institución del suplicatorio para clarificar su naturaleza jurisdiccional en tanto condición de procedibilidad, así como, de otro, establecer y objetivar en el ámbito parlamentario los criterios relevantes conforme a los cuales realizar el «juicio de oportunidad» de carácter político por parte de la Cámara a la luz de la doctrina constitucional expuesta y ante la vaguedad e indeterminación intrínseca del concepto «motivaciones de intencionalidad política» o *fumus persecutionis* que podría amparar una denegación del suplicatorio. Esto conduce a que, como se señala por la doctrina, deberían preverse expresamente los supuestos en que la denegación resultaría compatible con el Estado de derecho, así como los elementos de la ponderación a efectuar entre los intereses de la Cámara para cumplir con efectividad sus funciones, la acción de la justicia, la posición y derechos del diputado y la afectación posible a derechos fundamentales de otros ciudadanos, atendiendo a la gravedad y trascendencia de la causa y a las circunstancias del caso (Aranda Álvarez, 1993: 116 y ss.; Peñaranda Ramos, 2021, cit.; Tshitshi Ndouba, 2018: 394). En este sentido, ya el Tribunal Constitucional señaló la responsabilidad que tienen las propias Cámaras para perfilar la institución de manera constitucionalmente adecuada, advirtiendo que también a ellas concierne la interdicción de la arbitrariedad (STC 206/1992, FJ 3). Esta responsabilidad no tiene por qué hacerse efectiva y agotarse solo en el momento del examen de cada caso concreto, sino que resulta pertinente darle cauce con carácter general mediante una acción normativa como la que se sugiere. Un ejemplo: positivizar el criterio hermenéutico formulado por el Tribunal Supremo (STS, Sala Segunda, 459/2019, de 14 de octubre), avalado por el TC, según el cual quien participa en un proceso electoral cuando ya está siendo juzgado, aunque resulte electo, no goza de inmunidad conforme al derecho nacional, lo cual es coherente con la propia naturaleza y finalidad de la prerrogativa de la inmunidad (evitar que se utilice el proceso penal para alterar la composición y el funcionamiento de la Cámara). Esto es, que la previa autorización de la respectiva Cámara para inculpar o procesar a sus miembros es

posible en las fases de instrucción o intermedia del proceso penal, pero no para el desarrollo de una fase posterior, como es la del juicio oral. Otra cosa supondría, de un lado, una «interferencia irrazonable en el ejercicio de la función jurisdiccional» y, de otro, la conversión de la prerrogativa en privilegio personal y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 71/2021, FFJJ 4 y 5). Además, también podrían incluirse en la regulación de esta institución, entre otros aspectos que pudieran ser relevantes, la determinación de en qué casos puede considerarse alterada la composición de la Cámara o afectado su normal funcionamiento, la prohibición de la presentación de pruebas y su examen por la comisión, o realizar cualquier tipo de pronunciamiento sobre el fondo o sobre la culpabilidad o inocencia, aunque ciertamente así se haya venido desarrollando la práctica de la comisión sobre estos últimos aspectos.

iv) De otra parte, se ha planteado en la doctrina la cuestión acerca de si la Diputación Permanente de la Cámara podría pronunciarse sobre la concesión o denegación de un suplicatorio referido a alguno de sus integrantes en los periodos entre legislaturas, cuando, una vez expirado el mandato parlamentario, todos sus miembros, titulares y suplentes, tienen prorrogadas sus funciones como parlamentarios hasta la constitución de la nueva Cámara, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 78 CE y el artículo 22.3 RCD. La cuestión dista de estar clara, pues nada se precisa expresamente al respecto ni en la Constitución ni en el Reglamento, que atribuyen a la Diputación Permanente funciones tasadas. Ahora bien, esta posibilidad tendría cabida, a mi juicio, dentro de la función general de velar por los poderes de la Cámara cuando no está reunida que le atribuye la Constitución como órgano de continuidad parlamentaria. En apoyo de esta tesis podría argüirse: a) que esta posibilidad participaría también del mismo carácter de garantía de colaboración entre poderes del Estado (en este caso, con el poder judicial) que fundamenta a las demás funciones que son atribuidas a la Diputación Permanente de manera expresa; b) que esta función se ejercería igualmente en protección de la misma inviolabilidad de la Cámara (en este sentido, Guillén López, 2002: 195), fundamento institucional de la prerrogativa de la inmunidad reiteradamente subrayado por la doctrina y la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 71/2021, FJ 3 A c); c) a

mayor abundamiento, como han subrayado otros autores (y recuerda Moreno Fernández-Santa Cruz, 2012: 109, citando a Pérez Dobón y a Bar Cendón), si no se admitiera así, sus miembros, injustificadamente, «se beneficiarían de una especie de salvoconducto en materia penal, contrario al principio de igualdad y especialmente grave en periodo electoral». Si bien en este caso lo que está en juego no es ciertamente la impunidad, sino el retraso en la perseguibilidad del ilícito penal, la cuestión es lo suficientemente importante tanto desde una perspectiva institucional como de justicia e igualdad como para requerir una previsión normativa clarificadora al respecto.

4. *Aforamiento*

En lo concerniente al fuero especial, establecido por el art. 71.3 CE para las causas contra diputados y senadores, en las que será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, durante su mandato por cualquier ilícito penal –haya sido o no cometido en el ejercicio de sus funciones– es una prerrogativa procesal temporal que viene a ser «complemento y cierre» de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad (entre otras, SSTC 22/1997, FJ 6; 68 y 69/2001, FJ 5). Junto a estas prerrogativas, la del aforamiento es valorada como una garantía tendente a preservar y reforzar el equilibrio entre los poderes en tanto que sitúa el conocimiento de las responsabilidades penales en el órgano de mayor rango del poder judicial, de tal manera que su finalidad consiste en «proteger la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional, frente a potenciales presiones externas o las que pudiese ejercer el propio encausado por razón del cargo político e institucional que desempeña». Desde esta perspectiva, subraya el TC, «la Sala Segunda del Tribunal Supremo es, respecto de las acciones penales dirigidas contra diputados y senadores, «el Juez ordinario predeterminado por la Ley» a que se refiere el art. 24.2 C.E.» (SSTC 22/1997, FJ 6; 64/2001, FJ 5). Pero no se configura con ventajas especiales, pues en este caso, que es excepción, no existe «un segundo grado jurisdiccional»; tampoco esta circunstancia –insiste el Tribunal– supone para el representante una merma o lesión del derecho fundamental a la doble instancia penal; pero es necesario tener presente que también se priva a la contraparte de su derecho al recurso. En la STC 184/2021 el TC argumenta que

en casos de aforamiento ante el Tribunal Supremo, la limitación del derecho al doble grado jurisdiccional en materia penal se justifica por tres razones: la protección de la prerrogativa parlamentaria del aforamiento; la mejor prestación de justicia en materia penal resultante de la inescindibilidad de una causa seguida frente a varios investigados, y, finalmente, porque el protocolo número 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos admite la exclusión del doble grado de jurisdicción penal, entre otros supuestos, «cuando el culpable haya sido juzgado en primera instancia por el más Alto Tribunal».

Al igual que las demás prerrogativas, el aforamiento tiene un contenido indisponible y ha de ser objeto de una interpretación estricta, funcional y objetiva, esto es, conectada al mandato y a la función que se desempeña. Esto ha llevado al TC a precisar la cuestión de si es posible la *perpetuatio iurisdictionis* cuando el representante que estaba siendo enjuiciado con autorización vigente deja de serlo por extinción del mandato. La respuesta que el Tribunal da a esta cuestión matiza esa exigencia de una interpretación estricta: «reconociendo la precaria regulación legal y, en particular, el art. 7 de la preconstitucional Ley de 9 de febrero de 1912», considera que, más allá del contenido indisponible, entender habilitada la competencia de la Sala Segunda del TS si al finalizar el mandato estuviera vigente la autorización de la Cámara para proceder, siempre que los hechos estuvieran directamente relacionados con el ejercicio de la función pública inherente al cargo representativo, es una interpretación aceptable porque, aunque no se ajuste al tenor literal de la ley, «las leyes procesales o el Tribunal Supremo en su función de intérprete de la preconstitucional ley de 1912 pueden resolver de distinta manera acerca de la *perpetuatio iurisdictionis*, sin que, en principio, quepa considerar por ello afectados los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 23.2 y 24.2 C.E.» (STC 22/1997, FJ 8).

Pese a la justificación constitucional que resalta la interpretación que realiza el TC, el aforamiento viene siendo objeto desde hace años de una intensa controversia, por ser considerado en determinados sectores políticos y de opinión un privilegio innecesario y sin fundamento en el siglo XXI, en tanto que manifiesta una quiebra del principio de igualdad en el enjuiciamiento, por más que tuviera algún sentido en circunstancias históricas pretéritas. A mayor abundamiento

se constata que en el derecho comparado de los países de Europa, la regla general es el no aforamiento (así, Alemania, Francia, Italia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia), dándose solo unos casos de aforamiento limitado (Portugal, Países Bajos), en tanto que esta institución solo existe en plenitud, además de en España, en Grecia y Rumania (vid. Rivera Rodríguez, 2018: 15 y ss.). Estas circunstancias condujeron a que el Gobierno encomendara¹⁸ al Consejo de Estado la elaboración de una propuesta de reforma constitucional sobre el aforamiento de parlamentarios y miembros del Gobierno con la finalidad de incorporar una limitación funcional objetiva aplicable a este fuero. El Consejo, en consecuencia¹⁹, propuso añadir al artículo 71.3 CE la expresión «en el ejercicio de las funciones propias del cargo», vinculando de esta manera la prerrogativa solo en estos casos, y recomendando reformar simultáneamente el art. 57.1 2º Ley Orgánica del Poder Judicial introduciendo una limitación objetiva análoga. Esto significaría que este fuero especial solo sería aplicable durante el tiempo en el que se ejerce el cargo y únicamente para aquellos delitos vinculados directamente, no de forma indirecta o circunstancial, con el ejercicio de las funciones constitucionales.

A juicio del Consejo de Estado, la supresión absoluta no es recomendable, porque puede distorsionar intensamente el normal desenvolvimiento de las actividades legislativa y ejecutiva, especialmente por la existencia en España de una acción popular (art. 125 CE) que no se contempla en otros ordenamientos europeos; acción que está también al alcance de partidos políticos que pueden ser rivales y de otras organizaciones y entidades privadas, por no hablar de la siempre presente posibilidad de que el Parlamentario pudiera tropezarse con un juez «faccioso» (así lo advierte Lucas Murillo de la Cueva, 2020: 172-173, retomando la expresión de Andrea Manzella). La propuesta de reforma constitucional pretende asegurar igualmente que el legislador no pueda ampliar esta prerrogativa a otras situaciones que no sean las previstas por la Constitución. No nos referimos aquí, por obvias razones, a otras cuestiones tratadas por el Consejo de Estado, como es el caso de la recomendación de la apertura de un proceso

¹⁸ Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 2018.

¹⁹ Consejo de Estado. «Propuesta de reforma constitucional e informe sobre el procedimiento que debe seguirse para su tramitación» (núm. E 1/2018).

más amplio de reformas coordinadas conducentes a la revisión de los aforamientos previstos en numerosas normas de los ordenamientos estatal y autonómicos. Aunque esta propuesta parece teóricamente impecable, de llevarse a cabo algún día significaría una reducción tan drástica de la cobertura de su ámbito material, que prácticamente sería equivalente a su desaparición y a que no cubriera el objetivo previsto para su constitucionalización teniendo en cuenta el marco de las peculiaridades de nuestro ordenamiento procesal.

IV. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS AL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO I RCD SOBRE ADQUISICIÓN, SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO

1. El requisito de prestar promesa o juramento para la adquisición de la condición plena de diputado

En relación con el art. 4 RCD, el art. 20.1, entre los requisitos que establece para la adquisición de la condición plena de diputado por parte del diputado proclamado electo, presenta particular interés el previsto en su número 3º, esto es, «prestar en la primera sesión del Pleno al que asista la promesa o juramento de acatar la Constitución» (requisito que es exigido también con carácter general para todo cargo electo por el artículo 108.8 LOREG). Esta exigencia de juramento ha dado pie a una polémica doctrinal, ya de antiguo suscitada, que significativamente se remonta al periodo de entreguerras, con las posiciones a favor y en contra, respectivamente, de Schmitt y Kelsen.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente sobre esta materia. En una primera fase, se ocupó de la constitucionalidad de la exigencia de la promesa o juramento, que avaló, en tanto que supone una especificación de un deber que está implícito en el apartado 1 del artículo 9 CE al enunciar la sujeción de todos, ciudadanos y poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Naturalmente, el TC precisa el distinto carácter que tiene para unos y otros, pues para los ciudadanos constituye un deber general negativo de abstenerse de actuaciones que vulneren la Constitución (salvo que se tratase de deberes positivos), en tanto que para los poderes públicos entraña un deber general positivo de realizar sus funciones de manera acorde con la Constitución, que no supone adhesión ideológica, pues también se respeta la norma fundamental

cuando se pretenda su modificación por las vías constitucionalmente establecidas (STC 101/1983, FJ 3). Estos argumentos son reiterados en sentencias posteriores, subrayando que «fidelidad» (término empleado habitualmente en las fórmulas de juramento) y «acatamiento» tienen un mismo y equivalente significado en este contexto. Del mismo modo considera el Tribunal que el incumplimiento de este deber no puede privar de la condición de parlamentario, para la que no existe otro título que no sea la elección popular, sino solo del ejercicio de las funciones parlamentarias propias de tal condición y, por tanto, de los derechos y prerrogativas correspondientes (122/1983, 8/1985, 119/1990 y 74/1991).

Ahora bien, en estas últimas sentencias, asumiendo la doctrina anterior, introduce importantes precisiones al enjuiciar los requisitos formales de la manera de prestar juramento o promesa. Sucedió, como es conocido, a raíz de que diputados y senadores de Herri Batasuna emplearan la expresión «por imperativo legal» y se rechazara por este motivo la adquisición plena de su condición de parlamentarios al no haberse atendido a la fórmula reglamentariamente prevista. En estos casos el Tribunal otorgó el amparo al entender que esa exigencia supone un formalismo rígido incongruente con un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; y que, como tal formalismo, hace primar una interpretación excluyente de la Constitución frente a otra integradora, violentándose de ese modo la propia Constitución. Estas precisiones del Tribunal, si bien avalan la constitucionalidad del juramento o promesa, abrieron la puerta a que en posteriores legislaturas (desde la XI a la actual en el Congreso y desde la X en el Senado) haya habido parlamentarios que han empleado frases y expresiones atípicas y muy dispares, ajenas a la cuestión e ideológica y políticamente cargadas, incluyendo proclamas independentistas y de otro signo, que han conducido a que se intensifique la polémica en la actualidad²⁰, vaciando de contenido el sentido del juramento. Así las cosas, diputados y senadores de VOX y del Partido Popular han interpuesto recursos de amparo contra las resoluciones de

²⁰ Sobre el detalle de estas fórmulas, Anguita Susi, 2020: 336 y ss. Una exposición precisa del decurso de esta cuestión desde la XI legislatura, junto con una valoración hecha desde la necesidad del respeto a la Constitución, llamando a la posibilidad de regularlo con la firmeza y seriedad debida, en Gutiérrez Vicén, 2018: 1958-1969).

las Mesas del Congreso y del Senado de 3 y 13 de diciembre de 2019 y de 23 de enero de 2020, que dieron validez a las variopintas fórmulas que emplearon determinados diputados y senadores en la toma de posesión para la XIV legislatura, al entender que con ello han podido ser lesionados los derechos reconocidos y garantizados por el artículo 23 en sus apartados 1 y 2. El Pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite estos recursos, por unanimidad, considerando que pueden dar ocasión para aclarar o cambiar su doctrina, «como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales y porque el asunto suscitado trasciende el caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales»²¹. Se trata, por tanto, de una cuestión muy abierta sobre la que reflexionar.

El instituto del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, si bien pudo tener sentido en el marco del constitucionalismo liberal y pasó a ser polémico ya en el periodo de democratización abierto en el constitucionalismo de entreguerras, en la actualidad ha devenido en una pervivencia histórica de carácter simbólico y formal que se agota en el mismo acto de su prestación y que ha dejado de tener significación sustantiva en el marco democrático de la constitución normativa, por lo que solo conduce, tal como está planteado, a la generación reiterada de innecesarios problemas jurídico-políticos. En la Constitución normativa su ineludible acatamiento como deber primordial no nace del juramento o promesa de acatamiento en sí mismo, sino del mandato que como principio constitucional enuncia el artículo 9.1, como destaca el Tribunal Constitucional (por todas, STC 119/1990, FJ 4)²². Una vez enunciado este mandato, el ordenamiento,

²¹ Providencia de 20 de abril de 2021.

²² «Como es evidente, la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución no crea el deber de sujeción a esta, que resulta ya de lo que dispone su art. 9.1 y aunque pueda entenderse que lo refuerza, creando un vínculo suplementario de índole religiosa o moral, esta vinculación más fuerte en el fuero interno no tiene, como tal, trascendencia jurídica ni es, en consecuencia, la finalidad perseguida por la norma legal o reglamentaria que la impone. Tanto la ley (art. 108 L.O. 5/1985) como los Reglamentos parlamentarios introducen esta obligación como un requisito formal que han de cumplir quienes han recibido el mandato popular para el acceso al ejercicio pleno de la función de diputados o senadores. Su eventual incumplimiento no priva, en consecuencia, de la condición de diputado o senador, para la que no hay otro título que la elección popular, sino solo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexos.»

como precisa F. Balaguer, «dispone, o debe disponer, de los suficientes medios para sancionar cualquier incumplimiento de los preceptos constitucionales, por lo que resulta irrelevante que se produzca una declaración de sometimiento voluntario a una fuente del Derecho que tiene su propia razón de ser no en la voluntad de los sujetos que deben cumplirla, sino en el carácter jurídico de los preceptos que contiene» (Balaguer Callejón, 2000: 81).

Ese carácter jurídico vinculante explica que esta fuente, la Constitución, no contemple ni exija fórmula alguna de juramento o promesa de acatamiento de los parlamentarios. Esta exigencia histórica de carácter formal (que sin duda presenta una indudable dimensión de respeto a la norma constitucional y de ahí su solemnidad) ha sido introducida y mantenida, sin embargo, por la legislación electoral (arts. 108.8 y 224.2 LOREG con carácter general y para los electos al Parlamento Europeo, respectivamente) y los Reglamentos de las Cámaras (arts. 20.3 RCD y 11.3 RS), anudando a su formalidad, en caso de su no prestación o prestación inadecuada (esto es, si se desnaturaliza o vacía de sentido), unas consecuencias jurídicas extremas que no son del todo congruentes con el pluralismo político ni con las libertades ideológica y de opinión, llegando a afectar a las mismas bases y sentido del mandato representativo. Esta realidad ha conducido, por este motivo, a una situación paradójica: el TC entiende, como es lógico, la plena conformidad constitucional de esta exigencia, pero se ve conducido a reconocer su carácter formal y a abrir –hasta ahora sin límite conocido– las posibilidades de manifestación de fórmulas atípicas de prestar el juramento o promesa, que se extienden exponencialmente como consecuencia de su doctrina. Como señala Gutiérrez Vicén (2018: 1969), el camino no puede consistir en seguir explorando por vía jurisprudencial qué fórmulas son admisibles o no, según los aditamentos que caprichosamente se fueren añadiendo en cada momento. ¿Dónde poner entonces el límite para estas fórmulas? Sería como pretender poner puertas al campo. Incluso las respectivas presidencias de las Cámaras se han visto sobrepasadas para poder exigir su cumplimiento.

Pero la cuestión, cabe entender, va más allá del simbolismo y la formalidad. Entraña una cuestión fundamental que no puede orillarse. El Tribunal certeramente subraya que no prestar el juramento no priva

de la condición de parlamentario (para la que no hay otro título que la elección popular), pero sin solución de continuidad añade: «sino solo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas de los derechos y prerrogativas anexos»²³. Este «sino solo», resulta incongruente, pues supone precisamente el todo del ser parlamentario; privar al parlamentario electo de todas sus funciones, además de todos sus derechos, deberes y prerrogativas, equivale sin más a su «muerte parlamentaria» y, por tanto, a vaciar de contenido la relación representativa surgida de la elección y, con ello, la vulneración del derecho fundamental de participación de los representados por mor del incumplimiento de una «formalidad», por importante y solemne que sea. ¿Cuál sería la consecuencia sino esta, de mantener solo la «condición de diputado o senador» transitoriamente hasta que el parlamentario cumpla el trámite o permanezca así a lo largo de toda la legislatura? ¿Qué significaría tal condición con semejante privación radical de funciones, derechos, deberes y prerrogativas? Una consecuencia tan extrema para el incumplimiento de lo que el mismo Tribunal califica de requisito formal es, cuando menos, desproporcionada. Esta interpretación no puede resultar conforme a la Constitución.

Así las cosas, a la espera de la anunciada resolución del Tribunal Constitucional, entiendo que quizás sería pertinente una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de los Reglamentos de las Cámaras para suprimir y/o relativizar este requisito para la adquisición plena de diputado, teniendo presente y claro que el carácter normativo de la Constitución ya impone *per se* el deber de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento, sin necesidad de otras declaraciones voluntarias de los sujetos obligados. Cabe añadir que podría obviarse esta formalidad de manera constructiva y constitucionalmente adecuada estableciendo un procedimiento simbólico como el previsto en el Reglamento del Parlamento del País Vasco (art. 4.5). Aunque en el Derecho comparado la mayoría de los Estados también se han mantenido en esta inercia histórica y siguen

²³ En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo -Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de octubre de 2000), que se refiere a que la única consecuencia es la privación, hasta cumplir el trámite, de las prerrogativas inherentes al cargo para el que ha resultado elegido.

exigiendo este requisito para la adquisición plena de la condición de parlamentario, otros no lo contemplan, como es el caso de Francia, Italia o Finlandia –este último país llegó incluso a reformar su constitución para abolirlo– (Cuenca Miranda y Arnaldo Alcubilla, 2012: 157).

2. *Apartado 2 del art. 20 RCD in fine*

Otra cuestión que está necesitada de una regulación más clara es la incorrección que se ha advertido por parte de la doctrina en la redacción y ubicación de la condición suspensiva de derechos y prerrogativas contenida en el apartado 2 del artículo 20 (Caamaño Domínguez, 1991:231-234; Aranda Álvarez, 2017: 27). Comienza este apartado por establecer la efectividad de derechos y prerrogativas anudándolos con toda claridad «al momento mismo en que el diputado sea proclamado electo». Por coherencia, en este punto debería acabar el texto de este apartado de un artículo que está dedicado específicamente a establecer los requisitos para la adquisición de la condición de diputado. Pero sigue diciendo: «Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Situada esta precisión en el artículo que establece la adquisición de la condición de diputado en el momento de proclamación como electo, aparece como una contradicción. Lo que ocurre en realidad es que, además de estar deficientemente redactada, esta parte del precepto se orienta a establecer una cláusula suspensiva, por lo que la ubicación sistemática del texto del apartado 2, *in fine*, debería situarse en el artículo 21, dedicado a la suspensión de derechos y deberes parlamentarios.

Pero materialmente la cuestión es más profunda. Participo de la opinión sustentada por E. Aranda, al subrayar que la suspensión solo puede afectar «a los derechos de tipo económico, acceso a los órganos parlamentarios y ejercicio de las funciones parlamentarias», pero no a las prerrogativas, por el hecho de que estas se anudan al momento de adquirir el mandato (Aranda Álvarez, cit.; en el mismo sentido, Gómez Corona, 2020: 206). Desde luego, el diputado electo sigue teniendo esta condición, aunque no haya adquirido la condición «plena» de tal, pendiente del cumplimiento de los requisitos, que

podrá perfeccionar también con posterioridad a las primeras tres sesiones plenarias solicitándolo a la Mesa de la Cámara. En tanto este perfeccionamiento no se produzca, entiendo que es legítimo que las prerrogativas sigan sin verse afectadas en su contenido esencial al haber nacido de la elección, no así los derechos económicos, acceso a órganos y ejercicio de funciones parlamentarias²⁴. Otra cosa es que su efectividad será prácticamente inexistente, pues si no hay cumplimiento de funciones, a las que van anudadas las prerrogativas, difícilmente estas se activarán en la realidad, permaneciendo, por así decirlo, latentes. Considero que esto es especialmente claro en lo relativo a la inviolabilidad, porque esta protege opiniones y votos en todas las articulaciones de la Cámara y, por definición, el diputado electo que no haya perfeccionado su condición plena de tal no podrá participar en el ejercicio de estas funciones; pero también lo es en buena medida en lo tocante a la inmunidad, pues en estos supuestos habría una razón política para que la Cámara no entrara a considerar un eventual suplicatorio, cual es que al no haber adquirido el electo la condición plena de diputado por su voluntad no se estaría poniendo en cuestión la integridad de la Cámara, fundamento específico de esta prerrogativa, y no podría justificarse el *fumus persecutionis* (pero sí protegería frente a detenciones, salvo en caso de flagrante delito); el aforamiento, como complemento procesal de la inmunidad, entiendo que tampoco debería generar problemas desde esta perspectiva²⁵.

3. Sobre la suspensión

En cuanto a la suspensión, tanto en el primer supuesto del que se ocupa el art. 21 RCD (esto es, por motivos disciplinarios)

²⁴ En el caso del Senado, el artículo 12.2 incorpora este criterio, al establecer que «hasta tanto no hayan perfeccionado su condición, los senadores... no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara», no refiriéndose a las prerrogativas.

²⁵ Un sector doctrinal, sin embargo, sostiene que las prerrogativas han de quedar desactivadas también en la situación descrita, al tratarse de derechos reflejos que se gozan, son útiles y despliegan su eficacia en cuanto se es miembro integrado en plenitud en la Cámara, toda vez que su fundamento está en la garantía de la libertad e independencia de la institución parlamentaria para el cumplimiento de sus altas funciones; si bien existen dudas al respecto (en este orden de consideraciones, véanse Vóboras Jiménez, 2001); Cuenca Miranda y Arnaldo Alcubilla, 2012: 159).

como en el segundo (la suspensión causada por la existencia de un procedimiento penal en el que el diputado se halle en situación de prisión preventiva, ambos contemplados en el apartado 1 del precepto, suponen la suspensión de derechos y deberes parlamentarios del diputado, pero no de sus prerrogativas. Sin embargo, la suspensión que trae causa de una sentencia firme condenatoria, cuando la pena lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercicio de la función parlamentaria (supuestos contemplados en el apartado 2 del precepto), supone además la suspensión de las prerrogativas.

Por lo que se refiere a la suspensión disciplinaria, se ha señalado en la doctrina la especial dureza que tiene en nuestro derecho parlamentario por contraste con los países de nuestro entorno (Gómez Corona, 2020: 218), opinión que no comparto. Los arts. 99 y 100 establecen, respectivamente, los supuestos de los que pueden derivar (como sanciones impuestas por la Mesa o por el presidente, según los casos) la privación de algunos o de todos los derechos contemplados en los artículos 6 a 9 del reglamento (si de forma reiterada y notoria el diputado dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las comisiones o cuando quebrantare el deber de secreto), así como la prohibición de asistencia a una o dos sesiones, o bien la expulsión inmediata. Por su parte, el art. 101 determina la procedencia de la suspensión temporal en la condición de diputado por el Pleno de la Cámara cuando persistiere en su actitud de incumplimiento de las sanciones impuestas en virtud del art. 99, se negare a abandonar el salón de sesiones habiendo sido expulsado, cuando portare armas en el recinto parlamentario, cuando contraviniere lo dispuesto en el art. 17 (esto es, si hubiere invocado o hecho uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional), o cuando, de acuerdo con el art. 99.1.2º, se quebrantara el deber de secreto previsto en el art. 16 y afectara a la seguridad del Estado, en atención a la gravedad de la conducta o al daño causado²⁶.

²⁶ En este último supuesto la propuesta de la Mesa podrá ser propuesta directamente al Pleno; en los tres primeros casos, las propuestas serán formuladas por la Mesa de la Cámara y, en el cuarto, por la Comisión del Estatuto de los Diputados, y serán sometidas al Pleno, que las considerará y decidirá en sesión secreta, pudiendo intervenir en los debates los portavoces de los grupos parlamentarios.

A la vista de la gravedad de los supuestos que se tipifican, resultan a mi entender respuestas reglamentarias razonables y proporcionadas de acuerdo con la importancia y las exigencias del ejercicio de la función parlamentaria.

En lo que concierne a la suspensión decretada en el curso de un procedimiento penal, se exige la existencia de autorización de un suplicatorio, la firmeza del auto de procesamiento y hallarse en situación de prisión preventiva, y será efectiva mientras dure esta situación (apartado art. 21.1. 2º RCD). Por su parte, el art. 384 *bis* LECrim. establece una suspensión automática cuando sea firme un auto de procesamiento y se haya declarado prisión provisional de la persona que ostente cargo público y estuviere integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, mientras dure la situación de prisión. En este caso, aunque la Cámara haya de limitarse a dar cumplimiento al mandato judicial, comparto que debería existir un pronunciamiento de la Cámara confirmándolo, a efectos de reconocimiento, si bien sin margen de maniobra (Gómez Corona, 2020: 213)²⁷.

En el caso del apartado 2 del artículo 21, en realidad se contemplan dos supuestos de suspensión que no afectan únicamente a los derechos y deberes parlamentarios sino también a las prerrogativas: i) cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte; ii) cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

En el primer supuesto (sentencia condenatoria) han de tenerse en cuenta las siguientes precisiones: a) la suspensión solo sería una posibilidad en el caso de condenas por sentencia firme al cumplimiento de penas inferiores a diez años, ya que para las superiores se establece la inhabilitación absoluta como pena accesoria – art. 55 del Código Penal-; b) puede haber casos en los que haya condenados por sentencia firme a pena de prisión inferior a la duración del mandato, lo cual no implicaría el cese en el cargo, en tanto que esta consecuencia sería limitativa de un derecho fundamental haciendo una interpretación extensiva sin existir legalmente incompatibilidad para el ejercicio

²⁷ Como se hizo en la XIII legislatura en el caso de los cuatro diputados presos por el juicio del *procés*: señores Oriol Junqueras, Jordi Sánchez, Jordi Turull y Josep Rull. Y en el Senado, del señor Raúl Romeva

del cargo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2 a) LOREG, toda vez que las causas de inelegibilidad son también de incompatibilidad (art. 6.4 LOREG; c) en el caso de los condenados por sentencia en el supuesto del art. 6.2 b) LOREG²⁸, los efectos de inhabilitación o suspensión, en su caso, se producen aunque la sentencia no sea firme.

En el segundo supuesto (cuando el cumplimiento de una sentencia condenatoria imposibilite el ejercicio del cargo de diputado) remite a un concepto, en principio abierto, que merecería ser tipificado con más precisión, en este caso en el Reglamento, pues la Cámara es la institución que con más propiedad puede identificar aquellos supuestos que realmente generen esa consecuencia por imposibilidad práctica, con independencia de que existan otros imperativamente previstos en el ordenamiento de los que derive ese efecto (así, por ejemplo, la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos, por tiempo superior a cinco años, prevista como pena en el artículo 33.2 h) del Código Penal).

4. *Sobre la posibilidad de la sustitución de un diputado*

En relación con lo expuesto, interesa comentar una importante cuestión que sigue siendo objeto de debate: el hecho de que no se contemple en nuestro Derecho parlamentario la posibilidad de la sustitución en los supuestos de suspensión, contrariamente a lo que ocurre en otros países, si bien con distinto alcance (así, Portugal, Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, Suecia, Brasil, entre otros). En este sentido parece pesar intensamente el hecho de que la doctrina del Tribunal Constitucional sentada desde las SSTC 5/83 y 10/83 se haya centrado en la cuestión de que el derecho de participación dimanante del artículo 23 es solo «de los ciudadanos», por tanto, de los electores y no de los partidos, de tal manera que pareciera que estos últimos quedarán fuera por completo de la «cadena representativa». Pero como el propio Tribunal aclara en la STC 31/1993, esta jurisprudencia va dirigida a tratar de «limitar los poderes del partido

²⁸ Condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración pública o contra las instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal.

frente al electo, también para garantizar la representatividad popular obtenida por este, evitando excesos y extralimitaciones que podrían llegar a un resultado constitucionalmente ilegítimo como la del mandato imperativo (art. 67.2 C.E.)». A mi juicio, esta jurisprudencia no es en absoluto impositiva de la posibilidad de la sustitución de los parlamentarios, pues no es el partido quien lleva a cabo la solicitud de suspensión ni decide sobre ella en sus diferentes supuestos, sino que se produciría bien *ope legis* o por solicitud del parlamentario, según los casos; como ocurre también –*mutatis mutandis*– en los supuestos de pérdida del cargo de manera definitiva (por muerte, renuncia o resolución judicial), en los que el escaño no quedaría vacío, sino que pasaría a desempeñarlo otro parlamentario según el orden de lista en la candidatura concurrente a las elecciones. Pero para apreciar adecuadamente la cuestión, ha de tenerse en cuenta que los partidos también están en la «cadena representativa», como ha reconocido reiteradamente el TC y, por tanto, los votos que se reciben en un sistema de listas no son los sustentadores de candidatos singularmente considerados (STC 40/1981), sino manifestación del apoyo recibido por el conjunto de la candidatura presentada por la formación política.

Por estas razones no solo no debe preocupar que la sustitución altere las bases de la elección, pues no repercute en contra del derecho de los representados (por lo que sería plenamente constitucional); antes al contrario, es deseable, por democrática y racionalizadora, una medida que hace posible una sustitución transitoria para ocupar el escaño del parlamentario suspendido en determinados supuestos que así lo requieran (no en aquellos que dieran paso a una suspensión por un breve plazo como consecuencia de una sanción, pero sí en los demás).

En este sentido, cabría ampliar los supuestos a otras situaciones y circunstancias relevantes impositivas del ejercicio efectivo de las funciones representativas, como serían los supuestos de enfermedad o lesión prolongadas, maternidad, paternidad, garantizar el seguimiento de un proceso u otro motivo que se considere justificado por el órgano encargado de resolver la solicitud correspondiente (como se regula en Portugal²⁹). Esta configuración resolvería problemas por circunstan-

²⁹ Estatuto del Diputado, art. 4.1. y 2.

cias ajenas a la vida partidista que no son conflictivas. La sustitución temporal es una medida acorde con la voluntad de los electores, que no quedaría a disposición del partido correspondiente (no hay aquí un conflicto entre el partido y el diputado por la titularidad del escaño) y que, además, es congruente con el mantenimiento de la integridad de los grupos parlamentarios, así como con la preservación de la formación original de la Cámara, pues en esta debe reflejarse en plenitud durante la legislatura la representatividad nacida de las urnas, respetando la posición de los grupos políticos en la «cadena representativa» y ese *idem sentire* que hace posible la representación. De esta manera devendría innecesaria la irregular práctica coyuntural de la «compensación» en las votaciones, siempre dependiente de la voluntad de los grupos parlamentarios, que no puede presuponerse. Aunque pudiera pensarse que esta posibilidad de la sustitución temporal vendría impedida por el artículo 79.3 de la Constitución (en cuanto establece que el voto de los diputados y senadores es personal e indelegable), resulta evidente que en estos casos no existe delegación alguna, porque quien vota es la persona que en ese momento es diputado, «pues mientras dure la sustitución el diputado que la origina no puede ocupar su escaño» (Bastida Freijedo, 2004)³⁰.

En definitiva, comparto la opinión de que la inactividad normativa en esta materia sorprende intensamente desde la perspectiva de la «obligación constitucional de dar continuidad a la participación política de los ciudadanos», que como «dimensión objetiva impone

³⁰ En este sentido el citado autor sostiene, con planteamiento que comparto, la necesidad de una reforma del Reglamento del Congreso (propuesta extensible a otras asambleas representativas) que comprendiera supuestos tales como los que señala: i) baja por enfermedad o lesión cuya duración se prevea médicamente que tarde al menos 30 días correspondientes a alguno de los periodos de sesiones; ii) baja maternal o paternal que coincida al menos 30 días con algunos de los periodos de sesiones; iii) Ocupación de un cargo público de libre designación compatible con la condición de diputado. A ello quizás debieran añadirse los demás supuestos mencionados en el texto principal (en este sentido, véase M. A. Presno, op. cit., pp. 62 y ss.). Obviamente, debería preverse el procedimiento correspondiente para la tramitación de la solicitud, la comprobación correspondiente y su aceptación, así como la determinación del régimen jurídico de la sustitución; procedimiento que también articulan los mencionados autores en sus determinaciones generales en los trabajos citados.

la obligación de articular los instrumentos que maximicen las posibilidades de actuación de los representantes en aras a la expresión de la representatividad que portan» (Presno Linera, M.A., 2009: 45-46). Sin embargo, otros estudiosos de la materia se muestran renuentes, aunque reconozcan su posibilidad. Se ha señalado así que las dificultades que plantean las soluciones que quieren darse a este problema pueden ser superiores al problema mismo, porque quizás no exista o, al menos, no se manifieste «con la extensión y perentoriedad que se afirma» (Ortega Santiago, 2009: 121).

V. EL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL ANTE SU GRUPO

Como subrayaba en la introducción, reflexionar sobre una reforma reglamentaria conduce a considerar necesario establecer un razonable equilibrio entre la garantía de la expresión de la representatividad grupal en el seno de la Cámara y la preservación de las facultades propias del representante individual. Estas facultades no tienen por qué verse constreñidas al límite por la disciplina de los correspondientes grupos políticos más allá de lo necesario para canalizar adecuadamente la representatividad de la que es portador cada uno de ellos. Partiendo de esta premisa, la potenciación de las facultades propias del parlamentario es un elemento que podría repercutir muy positivamente en la democracia interna de los partidos y de sus correspondientes grupos políticos en los órganos de representación. El mandato representativo sería así más sensible y acorde a la garantía derivada del artículo 67.2 en relación con el 23.2 CE y los efectos de esta potenciación del representante individual se extenderían no solo a la dinámica y calidad de la representación en el órgano representativo sino también al ámbito interno de los partidos y a la calidad del sistema democrático en su conjunto.

Hoy por hoy, casi toda la actividad de la Cámara queda prácticamente bajo el control de las cúpulas de los partidos. El protagonismo de los partidos políticos, mediante la interposición de los grupos parlamentarios, monopoliza el trabajo en la Cámara y «determina hasta las cuestiones más insignificantes que tienen que ver con los diputados» (Aranda Álvarez, 2017: 22; Oñate, 2000: 21). Los representantes individuales, de acuerdo con las normas reglamentarias,

los estatutos de los partidos y los Reglamentos propios de los grupos se ven sometidos «a una disciplina férrea» de voto y de actuación que asegura la absoluta subordinación de los representantes en el cumplimiento de las instrucciones emanadas del partido, ya sea de forma directa o por la mediación de los correspondientes grupos parlamentarios (Presno Linera, 2000: 111 y ss.). Con ello tiene mucho que ver, además de la progresiva «parlamentarización de los partidos», el sistema electoral y las listas cerradas y bloqueadas (Holgado, 2016: *passim*)³¹ que refuerzan su cohesión, centralizan los procesos de elaboración de las candidaturas en las cúpulas de los partidos, refuerzan su control y reducen al mínimo, ciertamente, la posibilidad de dinámicas de inestabilidad, transfuguismo o deserciones (lo cual resulta positivo para el sistema político), pero también merman las posibilidades de contrapeso y, sobre todo, las capacidades de iniciativa, actuación y rendimiento autónomo del parlamentario, así como la comunicación con la ciudadanía, en particular con los electores de su circunscripción, y la dación de cuentas.

El Reglamento perfila al Congreso como «Cámara de grupos parlamentarios» que «se consideran como actores unitarios con una sola voluntad» (Sánchez de Dios, 1996: 197), por lo que funciona, en realidad, como una «Cámara de partidos», pues de ellos es el dominio (Holgado, 2016: 14), con reglas de procedimiento muy rígidas que refuerzan la disciplina y, con ello, quedan sensiblemente reducidas las posibilidades de autonomía propia por parte de los diputados, concentrándose el poder parlamentario en los portavoces de los grupos y sus respectivos equipos de dirección. Esta subordinación se refuerza no solo por las medidas disciplinarias que contienen los estatutos de los partidos y los Reglamentos internos de los grupos que regulan la unidad de acción y la disciplina de voto, sino también por las sobreentendidas consecuencias que para la posición y continuidad del representante en la escena política tendría la actitud de hacer valer sus facultades en una línea apartada, parcialmente diferente o disconforme, o bien a contracorriente de la marcada por el partido

³¹ Conuerdo con la autora citada, entre otras cuestiones que plantea, cuando concluye que el desbloqueo de las listas electorales «justificaría mejor la libertad de voto de los parlamentarios que actualmente se reclama y repercutiría igualmente en la propia libertad de voto de los electores» (op. cit., p. 21).

y la dirección del grupo. Sin perder de vista, a su vez, que el mismo grupo parlamentario está estrechamente sujeto a las decisiones y directrices del partido, más aún en un sistema que ha desarrollado el hiperliderazgo en prácticamente todas las formaciones políticas y la fortaleza del ejecutivo formado a partir de ellas tras las elecciones. Ni que decir tiene que las decisiones del grupo parlamentario no suelen ser sometidas a debate entre sus integrantes para ser más o menos consensuadas, con independencia de que se ritualice algún tipo de encuentro, que generalmente tiene más sentido de coordinación de la ejecución de decisiones ya tomadas en otras instancias. En conclusión, la disciplina de partido está tan firmemente implantada que se puede afirmar que en la práctica el principio constitucional de mandato representativo de los diputados «carece completamente de efectividad» ante los actores principales de la Cámara, que son los grupos parlamentarios (Sánchez de Dios, 1996: 209). La heterodisciplina (fijada por los dirigentes del partido) prevalece sobre la autodisciplina (la que los integrantes del grupo parlamentario se impondrían a sí mismos) y, cuando esto ocurre, cualquier asamblea se transforma en una mera Cámara de resonancia de decisiones elaboradas en el exterior (Sartori, 1999: 2-6).

Potenciar la figura del parlamentario, tantas veces reivindicada, sería, por tanto, una buena medida, pero debería tener en todo caso un claro límite: no desvirtuar la representación del pluralismo político e ideológico sobre el que descansa el sistema tras los resultados electorales, lo cual se produciría cuando la «autonomización» del parlamentario fuese sinónimo de un apartamiento excesivo o de ruptura del vínculo con la candidatura y las siglas bajo las que resultó elegido. El transfuguismo político y otros supuestos de autonomización más allá de este límite, cualquiera fuese la causa, vendrían a expresar la gran patología del sistema y no, evidentemente, la «apoteosis» de la democracia como ejercicio radical de la libertad del representante individual. Menos aún creo que deba buscarse en el estímulo de esta vía o en su valoración positiva una especie de afianzamiento o garantía para el aseguramiento de un cierto control de los electores sobre los representantes, como a veces se ha planteado. Tras la elección no hay ya ninguna otra instancia a la que apelar para desvelar la voluntad de los electores sobre el conflicto que presuntamente podría legitimar la

postura del representante como un ejercicio de libertad y democracia; aparte de veleidades, solo quedarían las razones que aquel quisiera o pudiera alegar, siempre subjetivamente según su interpretación de la situación o, en determinados supuestos, por su «conciencia», para justificar su decisión; motivos o justificaciones que no hay manera alguna de saber si son o no realmente compartidas por los representados, al menos hasta una nueva contienda electoral.

Por obvio que resulte, debe reconocerse que la prohibición del mandato imperativo establecida en el art. 67.2 no niega ni condiciona el encuadramiento ideológico y político de los representantes ni tampoco anula la función de los partidos políticos dimanante del artículo 6 CE, sino que está dirigida a cumplir una función de equilibrio: preservar, como regla residual (porque ya está primordialmente protegida por el art. 23) la libertad de las personas que ocupan cargos electos en virtud de su vínculo con la ciudadanía representada y con la función de la que son titulares y portadoras.

En definitiva, los disensos o las discrepancias relativas de las personas que son representantes con la propia formación política con cuya intermediación fueron elegidas son legítimas y ante ellas quienes ocupan un cargo electo deben estar amparados en su libertad, pero no lo es la absoluta defraudación de su línea política y de su posición resultante del proceso electoral; esto constituiría una distorsión del principio democrático en cuanto que vendría a desvirtuar la ya tantas veces invocada «cadena de representatividad», pudiendo en ocasiones afectar incluso a la conformación mayoritaria del órgano representativo. Podría decirse que en estos casos habría un fraude al mismo electorado y, también por ello, al principio democrático representativo. Esto supone seguir, en definitiva, la línea jurisprudencial del TC al respecto; pero la realidad es, más cruda: las discrepancias o posturas en exceso personales de los parlamentarios suelen ser tratadas por lo general con severidad, sobre todo «en diferido» (esto es, excluyendo o relegando al diputado en cuestión en las actividades parlamentarias y/o haciéndole descender puestos en las posibilidades de ir en las listas para una nueva ocasión electoral, bloqueándolo para una nueva candidatura o desplazándolo de la posibilidad de ser nombrado, en su caso, para cualquier otro cargo público). Obviamente, el conocimiento de estas consecuencias implícitas es notoriamente disuasorio.

Esta realidad nos devuelve a la propuesta que argumentaba al comienzo: que deben adoptarse medidas reglamentarias que relajen la disciplina partidaria del representante individual y se potencien sus facultades, buscando un equilibrio, en nuestros días inexistente, entre disciplina y autonomía (también en este sentido, Sánchez Medero y Aldeguer Cerdá, 2018: *passim*). El problema consiste sobre todo en que, más allá de los arts. 23.2 y 67.2 CE y las limitadas posibilidades de acción que jurídicamente brindan al respecto, no se han desarrollado mecanismos ni medidas adecuadas (ni en los estatutos de los partidos ni en los Reglamentos de los grupos ni en los Reglamentos de los órganos representativos) para canalizar y garantizar el mencionado equilibrio. Por todo ello, ante un conflicto extremo, queda la medida patológica de tener que amparar la permanencia en el escaño, a voluntad del representante individual, en el caso de producirse la ruptura³².

BIBLIOGRAFÍA

- ANGUITA SUSÍ, A. (2020). «Del juramento o promesa de acatar la Constitución en el ámbito parlamentario». *Revista de Derecho Político*, 109, 329-342.
- ARAGÓN REYES, M. (2017). «Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 15-34.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). «EL Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma». *Revista de Estudios Políticos*, 17, 17-65.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1993). «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*, 28, pp. 101-120.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2000). «Un constitucionalista del periodo de entreguerras. El pensamiento constitucional de Fernando de los Ríos». En Gregorio Cámara Villar (ed.), *Fernando de los Ríos y su tiempo*. Editorial Universidad de Granada, 71-83.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2004). «Sustitución temporal del Diputado y del representante político en general». *Simposium sobre crisis de la repre-*

³² Parte del contenido de este apartado es coincidente con el texto de mi respuesta a una pregunta formulada para la Encuesta en el número monográfico sobre Partidos Políticos, publicada en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015, pp. 15-119.

- sentación política*. Propuesta recibida a la 3ª sesión, Representantes, representados y lealtad representativa. *Debates constitucionales*, 6 (2004).
- CÁMARA VILLAR, G. (2020). Voz «Mandato parlamentario», *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI*, Ciencias Políticas y Jurídicas (Edición de Benigno Pendás) Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Boletín Oficial del Estado, 900-904.
- CATALÁ I BAS, A. (2003). «La inviolabilidad parlamentaria a la luz de la Sentencia del TSJ del País Vasco de 5 de septiembre de 2003». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 14, 135-166.
- CUENCA MIRANDA, A. y ARNALDO ALCUBILLA, E. (2012). Comentario al artículo 20. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 143-159.
- DUQUE VILLANUEVA, J.C. y DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, J. (2005). «La vigencia de la ley penal y la inmunidad parlamentaria». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 13, 47-69.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M.^a (2018). «Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. La «permanente» necesidad de una interpretación equilibrada». En Benigno Pendás (director) y Esther González y Rafael Rubio (coordinadores), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (Vol. IV), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3507-3526.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (1984). «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12, 9-21).
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P. (1990). *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*. CIVITAS, 1990.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Á. (1992). «El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional». *Revista de las Cortes Generales*, 27, 33-66.
- GARCÍA LÓPEZ, E. (1989). *Inmunidad parlamentaria y Estado de Partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.
- GÓMEZ CORONA, E. (2020). «La suspensión del mandato parlamentario y sus consecuencias a la luz de las últimas experiencias». *Revista de Estudios Políticos*, 190, 199-226.
- GUILLÉN LÓPEZ, E. (2002). *La continuidad parlamentaria: las diputaciones permanentes*. Civitas.

- GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2018). «Juramento o promesa y lealtad a la Constitución». En Benigno Pendás (director) y Esther González y Rafael Rubio (coordinadores), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (Vol. III). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1951-1969.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M. (2016). «¿Pueden los parlamentarios votar libremente?». *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 61, n. 2, 9-23.
- KELSEN, H. (2015). *Esencia y valor de la democracia*, Ediciones Coyoacán, México (se cita la segunda edición de esta editorial que reproduce la primera edición en español de la Editorial Labor. 1934).
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1990). «Sobre las inmunidades parlamentarias». *Revista de Estudios Políticos*, 69, 189-199.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2020). «Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española». *Revista de las Cortes Generales*, 108, 131-175.
- MONTILLA MARTOS, J.A. (2021). «Las Cortes Generales». En Francisco Balaguer Callejón, Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María luisa Balaguer Callejón y José Antonio Montilla Martos, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, Capítulo XXVII. Tecnos, 548-605.
- MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M. (2012). Comentario al artículo 14. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 110-114.
- MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M. (2012). Comentario al artículo 13. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 104-109.
- OÑATE, P. (2000). «Parlamento, Grupos Parlamentarios y partidos. Los partidos políticos en el Congreso de los Diputados». En Antonia Martínez (ed.) *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos, 95-140.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L. (1998). «Artículo 71. La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias». En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL. EDESA, 325-388.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L. (2021). «La autorización para proceder contra los parlamentarios: tramitación de los suplicatorios por el Congreso de los

- Diputados». En *Instituciones de Derecho Parlamentario, X, Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*. Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, 107-134.
- ORTEGA SANTIAGO, C. (2009). «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», en Miguel Ángel Presno Linera y Carlos Ortega Santiago: *La sustitución temporal de los representantes políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 81-122.
- PRESNO LINERA, M.A. (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Ariel, 2000.
- PRESNO LINERA, M.A. (2009). «La sustitución temporal de los representantes políticos». En Miguel Ángel Presno Linera y Carlos Ortega Santiago: *La sustitución temporal de los representantes políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 15-80.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R (2012). Comentario al artículo 15. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 119-122.
- RIVERA RODRÍGUEZ, P. (2018). «El aforamiento en el ordenamiento procesal español». *Revista Jurídica de Castilla y León*, 44, 7-43.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1996). «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 39, 183-210.
- SÁNCHEZ MEDERO, G. y ALDEGUER CERDÁ, B. (2018). «Un estudio de la disciplina partidista de los diputados españoles en el Congreso». *Revista de Ciencia Política*, Vol. 38, nº 1, 83-104.
- SARTORI, G. (1999). «En defensa de la representación política». *Claves de Razón Práctica*, 91, 2-6.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1993). «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional. Comentario de la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 243-262.
- TSHITSHI NDOUBA, K. (2018). «Suplicatorio y Política. Praxis parlamentaria y claves del debate doctrinal sobre el control jurisdiccional de la potestad denegatoria de los suplicatorios». *Revista de Derecho Político*, 103, 381-405.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A. (2001). «Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida. Sujetos de Derecho Parlamentario». *Jornadas del Parlamento Vasco*. 2001, 73-106.