

SOBRE LAS PRERROGATIVAS PROCESALES ¿ESTÁ JUSTIFICADA  
CONSTITUCIONALMENTE LA EXTENSIÓN DEL AFORAMIENTO EN ESPAÑA?  
*ON THE PROCEDURAL PREROGATIVES. IS THE EXTENSION OF THE  
PRIVILEGED JURISDICTION CONSTITUTIONALLY JUSTIFIED IN SPAIN?*

*Gema Rosado Iglesias*

*Profesora Titular de Derecho constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid*

RESUMEN

La Constitución española reconoce las tradicionales prerrogativas parlamentarias y la prerrogativa de aforamiento al presidente y demás miembros del Gobierno, sin más. Diferentes leyes, estatales y autonómicas han extendido el aforamiento a otras autoridades y determinados funcionarios públicos, provocando así una extensa nómina de personas aforadas, y ocupando un lugar destacado en los debates mediáticos y en las propuestas políticas de regeneración democrática. Este Debate ha cuestionado seriamente la justificación y el alcance del aforamiento en nuestro país. Estas son las cuestiones que constituyen el objeto de este trabajo, que concluye con la propuesta de reconsiderar las prerrogativas, en especial la de aforamiento, tanto en términos cuantitativos como en términos del ámbito protegido por la misma, a fin de reconducir la institución a unos términos que la hagan compatible con el conjunto del sistema constitucional.

PALABRAS CLAVE

Prerrogativas constitucionales, privilegios parlamentarios, inviolabilidad, inmunidad, aforamiento.

ABSTRACT

The Spanish Constitution recognizes some traditional parliamentary privileges and extends one of them, in particular the privileged jurisdiction, to Prime Minister and other Government Ministers. That is all. Then, different Acts, state and federal, extend the privilege jurisdiction to other authorities and certain government employees. So actually the number of protected persons for the privilege jurisdiction is too extensive, and occupies a prominent place in media debates and political proposals for a democratic regeneration in Spain. These questions represent the aim of this work. The debate calls in question the nature, foundation, and subjective sphere, and reach a conclusion about its need to review the privileged jurisdiction, reducing the institution to ensure the best adaptation to whole constitutional system.

KEY WORDS

Constitutional prerogative, parliamentary privileges, freedom of speech (inviolability), freedom from arrest (immunity), privileged jurisdiction.

DOI: <https://doi.org/10.36151/td.2021.023>

# SOBRE LAS PRERROGATIVAS PROCESALES. ¿ESTÁ JUSTIFICADA CONSTITUCIONALMENTE LA EXTENSIÓN DEL AFORAMIENTO EN ESPAÑA?

Gemma Rosado Iglesias

Profesora Titular de Derecho constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid

**Sumario:** 1. A modo de introducción: en general sobre las prerrogativas constitucionales. 1.1. Planteamiento y presentación. 1.2. Configuración constitucional de las prerrogativas y justificación y sentido actual de las mismas a la luz de la interpretación del Tribunal Constitucional. 2. El aforamiento: regulación, justificación y necesidad actual. 2.1. Regulación del aforamiento e interpretación actual del mismo. 2.2. Extensión legal del aforamiento, polémica sobre la dimensión de la misma, y propuestas de reforma. 2.3. Justificación y necesidad del aforamiento en el actual sistema constitucional. 2.3.1. Argumentos en favor del mantenimiento del aforamiento. 2.3.2. Argumentos en contra del mantenimiento del aforamiento. 2.4. A modo de conclusión: balance y algunos apuntes sobre si es necesario el reconocimiento conjunto de aforamiento e inmunidad de diputados y senadores. Bibliografía.

## 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: EN GENERAL SOBRE LAS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONALES

### 1.1. PLANTEAMIENTO Y PRESENTACIÓN

Nuestra Constitución reconoce en el art. 71 la trilogía clásica de prerrogativas parlamentarias —inviolabilidad, inmunidad y fuero especial— para los diputados y senadores,

protecciones vinculadas tradicionalmente con el parlamentarismo. Junto a estas tres prerrogativas, el art. 102.1 consagra la garantía del aforamiento para el presidente del Gobierno y sus ministros. Son las únicas prerrogativas reconocidas constitucionalmente: el resto están previstas en la ley, autonómica —vía estatutaria— o estatal —como la LOPJ o la LOREG—.

En su interpretación de las prerrogativas constitucionales, el Tribunal Constitucional ha destacado su carácter objetivo, y ha declarado que deben ser aplicadas de acuerdo con un principio de restricción que las haga compatibles con el resto de contenidos constitucionales —singularmente, los derechos fundamentales a la igualdad y a la tutela judicial efectiva con los que pudiera entrar en conflicto— y que aleje la sombra del privilegio de su naturaleza y su aplicación.

Sin perjuicio de las referencias y explicaciones generales precisas, este trabajo pondrá el foco de atención sobre la tercera de las prerrogativas mencionadas, el aforamiento, que hasta tiempos recientes no había sido objeto de una reflexión tan profunda. Basten las líneas que siguen como pauta de presentación y planteamiento de las cuestiones a tratar.

Evocando la práctica parlamentaria inglesa como el origen de las prerrogativas parlamentarias, Pérez Serrano (1984) sostiene que la esencia de los «privilegios parlamentarios» estriba en que son garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras y evitan el temor a las injerencias de otros poderes que pudieran perturbar su funcionamiento. El autor subraya el carácter objetivo de estas instituciones, cuya finalidad se proyecta o concluye en un régimen de garantías especiales y derechos específicos individualmente atribuidos a cada parlamentario (pero al servicio del interés de la Cámara).

Barbera (1999: 55) señala el art. 8 de la Constitución Francesa de 1791 como el origen reciente de la inviolabilidad, pero recuerda que la fuente de tal prerrogativa es el Parlamento inglés, donde fue reivindicado por primera vez en 1397 a consecuencia de la condena a muerte impuesta al diputado Thomas Haxley por criticar a la Corte Real. En 1523, el *speaker* Thomas Moro proclamó la libertad de expresión de los parlamentarios (que será, a partir de entonces, «preciosa» en la lucha contra el absolutismo regio, primero contra Isabel Tudor, después contra los Estuardo), pero fue el *Bill of Rights* de 13 de febrero de 1689, el instrumento que, en su apartado 8, consagró «la libertad de expresión, debate y procedimientos en el Parlamento».

Algunos autores sitúan el origen de las prerrogativas en el proceso revolucionario francés, concretamente durante la autoconstitución de la Asamblea Nacional por el tercer estado, y en la Constitución de 1791; otros atribuyen su nacimiento al parlamentarismo inglés, concretamente al triunfo del Parlamento y el afianzamiento de su posición frente a la Corona tras la Gloriosa Revolución inglesa, y al reconocimiento, de la libertad personal y de la libertad de expresión (*freedom of arrest* y *freedom of speech*) en el *Bill of Rights*. Las prerrogativas son entendidas como una adaptación orientada a matizar el principio absolutista «The King can do not wrong» (Barthélemy).

Sea como fuere, las prerrogativas nacen de la mano del parlamentarismo y, más allá de las lógicas modificaciones que han experimentado según el momento histórico y el con-

texto político, se han mantenido de forma constante en los textos constitucionales de los países de nuestro entorno.

No obstante, como en el resto de la actividad parlamentaria, también se ha producido una notable evolución que, paulatinamente, ha propiciado un mayor control (por de pronto, un control que otrora resultaba impensable de plano) por parte de los tribunales constitucionales de la justificación actual, la delimitación, la determinación del ámbito de protección y la eficacia de las prerrogativas en un momento constitucional, el actual, de consolidación del Estado de Derecho, caracterizado por el sometimiento de todos los poderes públicos al ordenamiento y, particularmente, a la Constitución (como reza nuestro art. 9 CE), por la independencia del poder judicial y la plena vigencia de los derechos fundamentales, una vez constatada la eventual afectación de los mismos por las prerrogativas parlamentarias.

Como se ha dicho, en este proceso de progresiva fiscalización de la actividad parlamentaria —en especial, por lo que aquí interesa, de las prerrogativas parlamentarias— ha contribuido decisivamente el nuevo papel central, vertebrador del ordenamiento, que corresponde a los derechos fundamentales en el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial. La expansión de los derechos —que se ha proyectado no solo en el plano jurídico-constitucional, sino también en el ordenamiento jurídico-privado, y se que ha extendido asimismo al ámbito del Derecho internacional— ha impuesto una reinterpretación de numerosos conceptos dogmáticos clásicos ligados al constitucionalismo: la propia definición y configuración de los derechos fundamentales como libertades negativas o derechos y libertades «contra» el Estado ha sido superada por la agregación de los derechos prestacionales o por el reconocimiento de la eficacia horizontal de los derechos. Se han revisado igualmente algunos aspectos esenciales del Derecho privado (ente ellos, la autonomía de la voluntad en la contratación, los derechos fundamentales en las relaciones laborales, o la interpretación de las libertades económicas y de empresa y el derecho a la propiedad) para acomodarlos a los valores constitucionales.

Esta creciente expansión del ámbito de influencia de los derechos fundamentales también ha llegado a la esfera parlamentaria, de tal modo que, como señala Arce (2005: 85), «[...] el blindaje de los *interna corporis acta* ha devenido ineficaz» frente a la tendencia expansiva de los mismos.

Pues bien, en este orden de cosas, las prerrogativas parlamentarias parecen un terreno propicio para proyectar sobre las mismas esta especial consideración de los derechos fundamentales, así como las funciones de control que al respecto pudieran corresponder al Tribunal Constitucional. Y así ha sido, de tal suerte que las prerrogativas, formuladas en los textos constitucionales conforme a su configuración y naturaleza originarias y sus términos más tradicionales, han sido objeto de una reinterpretación por los tribunales constitucionales orientada compatibilizar su mantenimiento y eficacia con la garantía de los derechos fundamentales, operación hermenéutica en ocasiones riesgosa que ha provocado críticas centradas en la eventual afectación de la función y el rol institucional del Parlamento.

Como ha sostenido Arce (2005: 85), «[...] la irrupción en la esfera parlamentaria del control jurisdiccional, articulado con una lógica en absoluto asimilable a la dialéctica po-

lítica entre mayorías y minorías sobre cuya confrontación gravita la vida toda del Parlamento, genera, si no se le pone algún límite, el riesgo de desnaturalizar el modo de hacer propio de las Cámaras, sostenido en un precario y hasta conflictivo, pero en todo momento consustancial, equilibrio de fuerzas opuestas, que, basado a partes iguales en la voluntad de la mayoría y en la audiencia de la oposición, debería liberar sus tensiones internas por sí misma, sin instrumentos auxiliares que la decanten a favor o en contra de alguno de los contendientes, y llegar a la opinión pública sin anticipar en sede jurisdiccional veredictos que podrán condicionar o conformar la decisión electoral».

Partiendo de estos parámetros, este trabajo no pretende ser un estudio teórico-dogmático de las prerrogativas parlamentarias, temática que ha sido sobradamente tratada por la doctrina y a la que antes he dedicado sendos trabajos (Rosado Iglesias, 2006: 39 ss.; y Rosado Iglesias, 2019: 103 ss.). Trata, más bien, de exponer y analizar la construcción y justificación de una de ellas —el aforamiento— que, hasta el momento, había sido la menos polémica y conflictiva y que, sin embargo, en los últimos tiempos se ha visto seriamente cuestionada tanto por lo que respecta a su mantenimiento, y justificación como a su alcance y su extensión a distintas autoridades no expresamente mencionadas en la Constitución. No obstante, antes de acometer este análisis corresponde hacer una reflexión, siquiera general, sobre la configuración de las prerrogativas reconocidas en la Constitución y su interpretación por el Tribunal Constitucional.

## 1.2. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PRERROGATIVAS Y JUSTIFICACIÓN Y SENTIDO ACTUAL DE LAS MISMAS A LA LUZ DE LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El art. 71 CE reconoce a diputados y senadores un conjunto de prerrogativas —como es sabido: la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero— que, pese a su especificidad, tienen un fundamento común y guardan una relación de complementariedad, en la medida en que, como ha sostenido el Tribunal Constitucional en la STC 243/1988 (FJ 3), cada una de ellas se proyecta sobre una dimensión diferente: sustantiva (inviolabilidad), procesal (inmunidad) y jurisdiccional (aforamiento).

De ahí que, considerándolas en conjunto, sea posible derivar un estatuto del parlamentario que, al menos, merece ser calificado como exorbitante respecto al régimen común aplicable al resto de los ciudadanos.

En este sentido, García Roca (1999: 251) afirma que «[...] la atribución de miembro del Parlamento a un ciudadano comporta su asunción de una peculiar situación jurídica, dadas las especificidades de ese cargo público, que llegan a configurar un régimen jurídico propio; el ordenamiento interno de una Cámara supone para sus miembros una fuente especial de derechos, deberes y limitaciones que configuran una posición constitucional. En este sentido, puede hablarse de un *status* de los parlamentarios». Por su parte, Fernández Miranda Campoamor (2001: 133), señala que «[...] la condición de parlamentario determina un régimen jurídico especial, el Estatuto de los Parlamentario, que comporta un conjunto de prerrogativas, derechos y deberes vinculados a dicha condición».

Este estatuto garantiza que no responderán (ni penal ni civilmente) por las ideas expresadas en el ejercicio de la función pública para la que han sido elegidos por sus conciudadanos, impide la detención del parlamentario salvo en caso de flagrante delito y exige la previa autorización de la Cámara para el ejercicio de la acción penal (lo que, ciertamente, puede considerarse el núcleo irrenunciable de la inmunidad, art. 71.2 CE) que suministra protección frente a la persecución penal torticera, esto es, instrumentada como arma política con objetivos espurios. En el caso de la que la Cámara otorgue el consentimiento mediante la correspondiente autorización (en nuestro caso, el suplicatorio), el enjuiciamiento corresponde a la Sala Segunda del Tribunal Supremo (art. 71.3 CE).

Este conjunto de garantías conforma lo que podría constituir el contenido esencial de las prerrogativas más extendido en el Derecho comparado reflejado en mayor medida nuestro constitucionalismo histórico. A pesar de estos contenidos comunes, cada país presenta sus propias particularidades, de modo que existen tantos ejemplos como los que están reconocidos en los distintos ordenamientos, y hay, por tanto, diferencias que afectan fundamentalmente a los límites de las prerrogativas, a la determinación de los supuestos que quedan amparados por sus efectos protectores frente a los que quedan excluidos del ámbito de cobertura, al procedimiento de aplicación y a los efectos de aquellas.

Sean como sean estas prerrogativas, en la configuración actual del Estado constitucional democrático y de Derecho, son cada vez más numerosas las voces críticas que, o bien cuestionan directamente el mantenimiento en los actuales textos constitucionales de unas prerrogativas que encontraron su fundamento y justificación en un momento histórico concreto cuyos postulados han sido superados, o bien abogan por su redefinición y restricción constitucional.

Con todo, tanto el constituyente español de 1978 como los de nuestro entorno no dudaron, en su día, en dar acogida en los textos constitucionales a estas instituciones clásicas en un momento en el que su justificación conforme a los principios y razones que llevaron a su creación o bien no existían, o bien eran sumamente débiles. De ahí que los tribunales constitucionales hayan realizado una labor de interpretación de las mismas de acuerdo con el conjunto de los contenidos constitucionales, compatible, pues, con los postulados del Estado de Derecho y la garantía y protección de los derechos fundamentales. Esta labor se ha traducido en una interpretación restrictiva de las prerrogativas parlamentarias que constriñe su aplicación a los términos más estrictos y que al mismo tiempo potencia la eficacia de los derechos fundamentales que pudieran verse afectados.

Pues bien, aunque esta interpretación restrictiva de las prerrogativas parlamentarias sea ampliamente compartida, no han dejado de señalarse las consecuencias de ciertas intervenciones del Tribunal Constitucional en este ámbito, en la medida en que implica la sustitución de los principios y valores esenciales de la norma «[...] por la libérrima voluntad del intérprete u operador jurídico» (Alba Navarro, 1996: 3) al incorporar a aquellos elementos que no recoge, así como la potencial invasión de competencias parlamentarias.

Esta visión restrictiva, que pretende compatibilizar la existencia de las prerrogativas con el respeto y protección de los derechos —especialmente, la tutela judicial efectiva— fue asumida tempranamente por nuestro Tribunal Constitucional, que ha procedido a su

concreción a partir de la vinculación de las prerrogativas con la defensa de la institución parlamentaria. Esta interpretación institucional, funcional, de las prerrogativas parlamentarias constituye el fundamento común de todas ellas, sin perjuicio de que su aplicación en cada caso posea las connotaciones propias de la prerrogativa específica.

Evocando los expresivos términos del TC, «[...] se justifican en cuanto son condiciones de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución» (ATC 526/1986) que garantizan la libertad e independencia de la institución parlamentaria. Las prerrogativas no se confieren como privilegios, es decir, como derechos personales, sino en sentido objetivo, como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara (SSTC 243/1988 (FJ 3) y 9/1990 (FJ 3)).

Ello significa que las prerrogativas parlamentarias garantizan: *i*) que la opinión se expresa libremente en las intervenciones de los parlamentarios, en el debate para la adopción de decisiones, y, consecuentemente, en la formación de la voluntad política, tal y como ha sido querido por el cuerpo electoral (inviolabilidad); *ii*) que la composición de la Cámara parlamentaria no se ve alterada por la utilización torticera del proceso penal por terceros ajenos al órgano parlamentario cuyos intereses no responden a los expresados por la ciudadanía (inmunidad); y *iii*) que los diferentes poderes ejercen sus competencias con independencia, esto es, que desempeñan sus funciones sin estar sometidos a injerencias de los otros poderes del Estado. Y todo ello no solo es una forma de protección del Parlamento y de su alta función, sino también del poder judicial (aforamiento).

En palabras del Tribunal Constitucional: «Al servicio de este objetivo se confieren los privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que solo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución» (SSTC 243/1988 (FJ 3) y 9/1990 (FJ 3), criterio sostenido con anterioridad en el ATC 526/1986]). Como son privilegios obstaculizadores del derecho a la tutela judicial efectiva, «[...] solo consienten una interpretación restrictiva» (STC 51/1985), «[...] tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden», debiendo rechazarse todo criterio que propicie una utilización injustificada de las mismas que provoque la privación de la vía procesal prevista en la ley (STC 243/1988 (FJ 3)).

Ahora bien, las prerrogativas también integran el contenido del derecho fundamental del art. 23 CE en relación con los parlamentarios, de modo que «[...] pueden ser reivindicadas a través de este proceso constitucional, en cuanto se incorporan sin mayor dificultad al contenido del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE» (STC 22/1997, de 11 de febrero (FJ 2), que reitera jurisprudencia anterior).

Esta consideración de la prerrogativa como contenido de un derecho fundamental no supone una merma de su concepción como un derecho atribuido al parlamentario para proteger y garantizar la propia institución de la que forma parte, esto es, el Parlamento. De otra forma, la protección que la prerrogativa brinda al parlamentario trasciende al mismo para proyectarse y traducirse sobre el objetivo último tutelado, la garantía del Parlamento y, de forma refleja, mediata, al representante, dado que la prerrogativa se aplica a través de su

mediación. En definitiva, la prerrogativa solo se justifica en el plano subjetivo por y hasta donde es necesaria para obtener la finalidad perseguida. En otros términos, la dimensión subjetiva de las prerrogativas está, en función de la dimensión objetiva-institucional, al servicio de esta última.

Como corolario de esta interpretación objetivada, institucional, las prerrogativas quedan circunscritas en su aplicación al ámbito más estricto; se promueve, pues, una interpretación *restrictiva de las mismas, reductora de privilegios y protectora de derechos, tendente a contraer las prerrogativas y proteger los derechos de terceros, en especial la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)*; se trata de una interpretación que pone de relieve la necesidad de recurrir a la ponderación y al principio de proporcionalidad para proceder a la resolución del eventual conflicto entre las prerrogativas, de un lado, y los derechos fundamentales, de otro.

En este orden de cosas, y aun asumiendo como premisa que los dos elementos de la contraposición están reconocidos en la Constitución —sin que corresponda establecer una relación de jerarquía entre los mismos—, el TC atribuye en principio mayor valor a los derechos fundamentales, aunque con ello sufra el texto constitucional, que consagra las prerrogativas parlamentarias y, por supuesto, estas y los derechos del representante, así como la propia posición de las Cámaras, que puede quedar seriamente debilitada.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en las SSTC 90/1985, en la el Tribunal Constitucional declara que «[...] la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores, al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de jueces y tribunales. La existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de “justicia” e “igualdad” que el art. 1.1 CE reconoce como “superiores” de nuestro ordenamiento jurídico. La inmunidad, como el resto de prerrogativas establecidas en el art. 71 CE, se justifica en atención al conjunto de funciones parlamentarias respecto a las que tiene, como finalidad primordial, su protección [...]» (FJ 6), así como en la ya citada STC 51/1986.

Entendido así el fundamento y mantenimiento actual de las prerrogativas, estas han de desplegar sus efectos sobre todos aquellos supuestos en los que el cumplimiento de la función constitucional del Parlamento sea puesto en riesgo, pero no más allá. En caso contrario, una extensión desmedida del ámbito de las prerrogativas supondría su transformación en privilegios no justificables en el actual Estado democrático y de Derecho.

Seguendo con la argumentación del Tribunal Constitucional, este ha declarado que «[...] las prerrogativas parlamentarias son “sustracciones al Derecho común conectadas a una función”, y solo en tanto esta función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes [...], la legitimidad de la garantía se ha de reconocer, en la medida en la que su estructura la haga adecuada a su objetivo “sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio”» (STC 51/1985 (FJ 6)).

Consecuentemente, «[...] las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente a partir de una comprensión del sentido de la prerrogativa misma y de los fines que esta procura, esto es, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que le impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al

que responden», con lo cual la resolución de cada concreto supuesto se hace depender de que «[...] la observancia de la prerrogativa cuestionada se cohoneste con la finalidad a la que sirve» (SSTC 123 y 124/2001 (FJ 4, en ambas resoluciones), que reiteran la doctrina anteriormente establecida en las SSTC 51/1985, 243/1988 y 22/1997).

Esta doctrina jurisprudencial restrictiva se refleja de forma especialmente destacada (al menos, es la que ha despertado mayor interés doctrinal y ha sido objeto de más críticas) en la exigencia de motivación razonable impuesta por el Tribunal Constitucional al Congreso y el Senado en relación con la denegación de la autorización parlamentaria para proceder penalmente, exigencia que ha introducido en la figura del suplicatorio un elemento ajeno, hasta ahora, a la tradición constitucional española. De hecho, como consecuencia de esta exigencia, la doctrina jurisprudencial ha limitado —casi anulado— las correspondientes facultades parlamentarias al someter la motivación a unos requisitos que prácticamente predeterminan la decisión parlamentaria. Así lo entiende Alba Navarro (1996:4). Por su parte, González Cussac y Cuerda Arnau (199: 105) hacen referencia «[...] a la intromisión o extralimitación en que el propio Tribunal Constitucional ha incurrido sobre todo en inmunidad».

Paralelamente, el Tribunal Constitucional no puede negar que el Parlamento es un órgano que ejerce funciones políticas, y que, en la mayoría de las ocasiones, decide según criterios de valoración política o de oportunidad (no así en las decisiones de naturaleza administrativa), sin que esto quiera decir que el recurso a tales criterios convierta sus decisiones necesariamente en arbitrarias, injustas o no justificadas, y todo ello cabe y es posible en el pleno respeto a los dictados constitucionales, a los que como el resto de los poderes públicos está sometido también el Parlamento (art. 9 CE).

Por ello, el Tribunal no duda en admitir que la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que consagran derechos fundamentales y los que disponen los «privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de los privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales». Sin que ello excluya el control del Tribunal Constitucional «de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas, pudieran tener los actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros» (Auto 147/1982).

Esta última afirmación sitúa al TC en la tesitura de decidir entre el derecho fundamental y la prerrogativa parlamentaria, una oposición entre que también puede leerse en clave institucional: el TC asumiría el papel de árbitro en un conflicto entre Parlamento y poder judicial (Martín-Retortillo (1994: 21).

Pero las prerrogativas parlamentarias no son las únicas que reconoce la Constitución. En concreto, el art. 102.1 CE extiende el aforamiento penal (la responsabilidad criminal, en los términos constitucionales) ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo al presidente y los demás miembros del Gobierno.

Por su parte, la LOPJ ha extendido también notablemente el aforamiento a los diputados y miembros de los ejecutivos autonómicos (cuando así lo reconozcan los estatutos de autonomía respectivos), a otras altas autoridades del Estado (Defensor del Pueblo, vocales del Consejo General del Poder Judicial, entre otros muchos) y, más recientemente, al rey emérito y su consorte: la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la LOPJ, introduce un nuevo art. 55 bis LOPJ que atribuye la competencia para conocer de las causas civiles y penales referidas al rey abdicado, por hechos posteriores a su abdicación, al Tribunal Supremo, y ello, según la propia exposición de motivos de la Ley, atendiendo a la dignidad de la figura de quien ha sido rey de España. Las mismas razones llevan a extender este aforamiento a la reina consorte, o al consorte de la Reina, a la princesa o príncipe de Asturias y consorte, y al consorte del rey o de la reina que hubieran abdicado.

El aforamiento también se ha extendido vía LOREG a los diputados europeos españoles del Parlamento Europeo, en consonancia con el Derecho europeo en la materia, y a los colectivos de jueces y magistrados, fiscales, y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Todo lo anterior ha incrementado el elenco de sujetos aforados en nuestro país hasta límites cuantitativos desconocido e incomparables, por su desmesura, con los países de nuestro entorno.

Precisamente a esta prerrogativa, el aforamiento, dedicaremos las siguientes reflexiones. Tras una exposición general de su regulación, se analizarán su justificación y mantenimiento en los términos actuales y su extensión, finalizando con unas reflexiones conclusivas.

## 2. EL AFORAMIENTO: REGULACIÓN, JUSTIFICACIÓN Y NECESIDAD ACTUAL

### 2.1. REGULACIÓN DEL AFORAMIENTO E INTERPRETACIÓN ACTUAL DEL MISMO

El párrafo 3 del art. 71 CE incorpora la tercera y última de las prerrogativas que constituyen el núcleo del llamado estatuto del parlamentario (formado por los derechos, privilegios y garantías específicos de los miembros de las Cámaras representativas), a saber, la garantía de fuero o aforamiento. Esta prerrogativa añade una postrer dimensión protectora a ese conjunto de tres elementos que, actuando de forma autónoma y con sus contornos y consecuencias propios, son, sin duda, y así lo ha señalado oportunamente el Tribunal Constitucional, complementarios (STC 243/1988).

Si la inviolabilidad tiene un carácter material y la inmunidad se proyecta en el plano procesal y se erige como un obstáculo al procesamiento, la garantía de fuero supone una garantía específica para determinar el órgano judicial competente para el conocimiento de las causas seguidas contra diputados y senadores, que la Constitución atribuye directamente a la Sala Segunda del Tribunal Supremo (art. 71.3 CE), modulándose, en tal medida, que no conculcándose, las reglas generales previstas por el ordenamiento para determinar la competencia de los órganos judiciales en el proceso penal. Esta modificación no es la única exis-

tente en nuestro ordenamiento: existen similares previsiones respecto a los magistrados del Tribunal Constitucional (art. 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) o para el Defensor del Pueblo y sus adjuntos (art. 6 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), y ha llegado a generalizarse en los estatutos de autonomía en relación con los parlamentarios de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Esta práctica vio refrendada su constitucionalidad en la STC 36/1981, en la que el TC sostuvo que una previsión de este tipo tiene cabida en el ámbito autonómico pero que, en su caso, debería establecerse en la norma institucional básica —a la sazón, el estatuto de autonomía— y que, por tanto, no podría ser adoptada en una ley ordinaria al efecto.

La justificación de esta atribución específica y especial de competencia al Tribunal Supremo ha de buscarse nuevamente en la función institucional de las prerrogativas, que, en este caso, se identifica con la protección de la institución parlamentaria, de su funcionamiento independiente —ajeno a las perturbaciones e injerencias que pudieran derivar de la actuación de los otros poderes y órganos del Estado—, pero también, y muy notablemente, en la independencia y ejercicio sin presiones de la función jurisdiccional, en definitiva la independencia del poder judicial que nuestra Constitución consagra como elemento principal y configurador de su estatus entre los poderes e imprescindible para el cumplimiento de su función constitucional (art. 117 CE) [STC 22/1997 (FJ 7)].

Desde esta perspectiva, la alteración de fuero (esto es, de las normas generales que determinan la competencia y el procedimiento de conocimiento de los tribunales) que implica el art. 71.3 CE evidencia de forma más clara que en el caso de las otras dos prerrogativas parlamentarias —la inviolabilidad y la inmunidad— la función de garantía de la separación y del equilibrio entre poderes que Martín-Retortillo (1994: 53-54) atribuye a las prerrogativas parlamentarias.

Aunque no han faltado resoluciones del Tribunal Constitucional en la materia, lo cierto es que su justificación, contenido y delimitación constitucional se ha mostrado, hasta el momento, menos conflictiva. De hecho, ha sido la prerrogativa que ha causado menos quebrantos al TC, la menos abordada por la doctrina hasta hace relativamente poco tiempo, al menos por la constitucionalista, que normalmente se acerca a la misma desde un punto de vista complementario del análisis de la inmunidad, y la que hasta momentos recientes ha despertado menos críticas y suspicacias.

Con todo, el gobierno socialista propuso en septiembre de 2018 la aprobación de una reforma constitucional para proceder a la limitación del aforamiento, propuesta que, después de su anuncio, no se ha concretado, más allá de las declaraciones generales relativas a su finalidad y a la circunstancia de que también pudiera afectar al ámbito de la inmunidad.

Precisamente al ámbito de la restricción y la limitación del aforamiento se refería la encomienda del Gobierno dirigida al Consejo de Estado, por acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 2018, de elaboración de una propuesta de reforma constitucional, que fue aprobada por el Pleno del órgano consultivo en la sesión de 15 de noviembre de 2018 y a la que más adelante se hará referencia. Baste ahora señalar que la misma proponía la introducción de un inciso de restricción, de limitación funcional «[...]

en el ejercicio de las funciones propias del cargo» en los arts. 71.3 y 102.1 CE (Consejo de Estado, 2018: 26).

Volviendo a la regulación vigente, la primera y más directa consecuencia de esta prerrogativa es la modificación de las reglas de competencia de los tribunales, que supone el reconocimiento de fuero específico y concluye en un efecto negativo para el propio parlamentario. Dado que es juzgado por el Tribunal Supremo, es decir, el órgano jurisdiccional de máximo rango jerárquico en todos los órdenes (art. 123.1 CE), el diputado o senador ve impedido su derecho al doble enjuiciamiento (doble instancia); derecho al doble grado de jurisdicción que en materia penal, como es sabido, integra el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 76/1983). No obstante, esta restricción de los derechos del parlamentario estaría justificada constitucionalmente.

No lo entiende así la jurisprudencia europea, que ha condenado a España por violación del art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, para nuestro Tribunal Constitucional, si bien el citado precepto internacional forma parte del Derecho interno, no puede crear por sí mismo un recurso inexistente en nuestro ordenamiento. En todo caso, ha habido varios Proyectos de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial orientados a la creación de una Sala de Apelación en la Sala Segunda del Tribunal Supremo que conozca los recursos de apelación frente a resoluciones dictadas en este tipo de procedimientos, dando así «cumplimiento» a lo declarado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y estableciendo la doble jurisdicción también en estos casos.

Como ha señalado el TC, el privilegio de fuero es respetuoso con el derecho al juez predeterminado por la ley (STC 68 y 69 de 2001, de 17 de marzo (FJ 2 b), que resumen la jurisprudencia en la materia y retoman la doctrina sostenida en la STC 22/1997, de 11 de febrero (FFJJ 2 y 4)). Es más, El TC señala expresamente que «[...] 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 CE, esto es, aquel constituido con arreglo a normas procesales de competencia preestablecidas, en este caso, por la Constitución misma en su art. 71.3» (literalmente en la STC 69/2001, de 17 de marzo (FJ 5 b), y luego reproducido entre otras en la Sentencia 123/2001, de 4 de junio (FJ 8)); lo cual compensa la pérdida de la doble instancia.

Según el Tribunal Constitucional, en este caso la privación de la segunda instancia no supone vulneración de la tutela judicial efectiva en relación con el derecho al recurso en la causa penal, esto es, el derecho a la doble jurisdicción: «Determinadas personas gozan, *ex Constitutione*, en atención a su cargo, de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior, pudiendo afirmarse que esas particulares garantías que acompañan a senadores y diputados disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que puedan hallarse implicados es el superior en la vía judicial ordinaria» (STC 51/1985, de 10 de abril (FJ 3), de tal modo que «[...]a competencia del Tribunal Supremo en las causas contra diputados y senadores le viene atribuida directamente por la propia Constitución (art. 71.3), para dotarles mediante el aforamiento de la máxima protección en beneficio de la función parlamentaria. El privilegio del fuero, que es un plus, equilibra así

la inexistencia de una doble instancia, que si bien es una de las garantías del proceso a las cuales alude genéricamente el art. 24.2 CE, ha de ser matizada en los casos en que el enjuiciamiento se confía directamente al supremo juez en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo el constitucional (art. 123 CE), a quien habría de revertir en definitiva la competencia funcional en un segundo grado o escalón procesal» (STC 166/1993, de 20 de mayo (FJ 3)). Posición que ha sido criticada por la doctrina, que reclama una reforma legislativa en la materia. Especialmente crítico se ha mostrado Saiz Arnaiz (2001: 71-101).

La pérdida de la doble instancia, además, se extiende y justifica también para otros implicados no aforados.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha admitido la interpretación de la normativa en la materia por el Tribunal Supremo en punto a considerar que, si hubiere un aforado en la causa, el hecho de que otras personas no aforadas se vean privadas de segunda instancia no vulnera el derecho al juez predeterminado por la ley. Respecto a esta cuestión, el TC ha declarado: «La legitimidad constitucional de esta restricción del derecho al doble grado de jurisdicción en los casos de no aforados requiere la ponderación específica de los derechos e intereses en juego», y que «[...] dicha ponderación ha de efectuarse primeramente por el legislador y después por los tribunales penales teniendo en cuenta que la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal en su art. 847 —redactada conforme a la Ley 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, Disposición final segunda, núm. 16— ya no prohíbe expresamente el recurso de casación en estos casos». Y a estos efectos deben ser considerados especialmente determinados aspectos como la conexidad entre los hechos sometidos a su conocimiento y el criterio de ponderación aplicado con rigurosidad «[...] en atención al carácter excepcional de su competencia como órgano de enjuiciamiento», (la del Tribunal Supremo) y «[...] a las exigencias de una buena Administración de Justicia en materia penal, criterios que se proyectan sobre el conocimiento de todos los afectados por el proceso. Por lo que ha de desestimarse la queja aquí examinada» (STC 64/2001, de 17 de marzo (FJ 5), reiterada en las siguientes, 65 y 66, de la misma fecha (FJ 4, en ambos casos)).

Como el resto de las prerrogativas, la función constitucional (el equilibrio entre poderes y la garantía de la independencia y el buen funcionamiento respectivos del Parlamento y el poder judicial, como declaró el TC en la STC 22/1997) y su interpretación restrictiva condicionan su concreción.

En este sentido, la prerrogativa de aforamiento aparece unida y vinculada, pendiente y dependiente, de la obtención y el mantenimiento de la condición parlamentaria, del acta parlamentaria: es, pues, irrenunciable, salvo que el parlamentario renuncie a su acta. El art. 71.3 CE establece «[...] un contenido absolutamente indisponible de esta prerrogativa, de tal manera que, cualquiera que sea la causa, esta pasará al Tribunal Supremo desde el momento en que la misma afecte a un diputado o senador, y mientras no se pierda la condición de miembro de las Cortes Generales» (STC 22/1997, de 11 de febrero (FJ 8); en el mismo sentido, ATS de 13 de abril de 1999 (FJ 2)).

Por tanto, perdida la condición parlamentaria de forma sobrevenida, cabe la devolución de la causa al juzgado de instrucción (STC 22/1997 y 69/2001, de 17 de marzo, y numerosos ATS, que conforman una línea jurisprudencial consolidada), devolución que no

supone vulneración alguna del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y al juez predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), toda vez que «[...] la cognición del Tribunal Supremo en este tipo de procesos solo se justifica constitucionalmente por razón de la prerrogativa de aforamiento (art. 71.3 CE) y en atención a la función institucional que le es propia, y no cuando [...] esta queda privada de su razón de ser, por haber perdido el encausado su condición de miembro de las Cortes Generales. Lo contrario supondría [...] una extensión del ámbito temporal de la prerrogativa, convirtiéndola predominantemente en privilegio personal, que redundaría en una desproporcionada e innecesaria alteración del régimen común del proceso penal [...]. Esta prerrogativa ha de ser objeto [...] de una interpretación estricta en atención al interés que preserva, interés que decae cuando se pierde la condición de parlamentario y no cabe temer que el juzgador se sienta cohibido por el peso institucional de la representación popular o abrumado por la trascendencia de su decisión en la composición de la Cámara» (STC 22/1997 (FJ 8)). Los magistrados Gimeno Sendra y García Manzano formularon voto particular frente a esta decisión, al considerar afectadas las funciones de la Cámara por la interpretación de la ley realizada por el Tribunal Supremo.

Por otro lado, no basta la mera implicación personal de un aforado, sin otros datos que la acompañen. Para que se produzca la operatividad de la prerrogativa se requiere «[...] la existencia de indicios fundados de responsabilidad contra él, dado que los aforamientos personales constituyen normas procesales de carácter excepcional que, por tal circunstancia, deben ser interpretadas y aplicadas restrictivamente» (STC 68/2001, de 17 de marzo (FJ 2, c), y ATS, de 24 de noviembre de 1999). Por demás, no se extiende más que a los representantes nacionales, en Cortes Generales, con las particularidades para los diputados miembros de las asambleas autonómicas, y a los eurodiputados nacionales, no a todos los miembros del Parlamento Europeo.

De hecho, el parlamentario europeo posee las mismas prerrogativas que los de su respectivo Parlamento nacional, pero el parlamentario nacional de otro Estado solo goza de la prerrogativa de inmunidad, de acuerdo con el art. 10 del Protocolo 11 sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965, que dispone que, durante el tiempo que «[...] el Parlamento Europeo esté en periodo de sesiones, sus miembros gozarán: a) En su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país. b) En el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial. Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de este». Sobre esta cuestión se ha manifestado el Tribunal Constitucional en el ATC 236/2000, de 9 de octubre (FJ 2).

## 2.2. EXTENSIÓN LEGAL DEL AFORAMIENTO, POLÉMICA SOBRE LA DIMENSIÓN DE LA MISMA, Y PROPUESTAS DE REFORMA

Las críticas y recelos que en los últimos tiempos han surgido acerca del refrendo apuntan a dos aspectos complementarios que, aunque son diferenciables, guardan de hecho una estrecha relación y que, de un modo u otro, conducen al cuestionamiento de la justificación del mantenimiento de esta prerrogativa en el Estado constitucional actual.

El primero es el ámbito de la misma, esto es, las conductas del individuo amparadas por el fuero especial, y el segundo la extensa nómina de sujetos aforados y la inexistencia de limitaciones de la aplicabilidad del fuero al ámbito funcional de la competencia pública del sujeto protegido; limitación que no se recoge en nuestro ordenamiento, salvo en el caso de jueces, fiscales, y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Como se ha dicho, el aforamiento es una prerrogativa jurisdiccional que se traduce en una alteración de las normas procesales —habitualmente las penales, que determinan la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales— y la atribución de una jurisdicción específica, superior a la que correspondería en función de la materia (ya sea al Tribunal Supremo, a los Tribunales Superiores de las respectivas comunidades autónomas, o a las Audiencias Provinciales), del enjuiciamiento de aquellos asuntos en que se ven implicados determinadas autoridades o cargos públicos.

De esta prerrogativa cabe predicar lo mismo que del resto de las constitucionalmente previstas: según el TC, son constitucionalmente admisibles en la medida en que sean necesarias para salvaguardar y garantizar del funcionamiento del sistema constitucional, de la independencia de los poderes del Estado (entre otras, SSTC 51/1985, de 10 de abril (FJ 6) y 166/1993, de 20 de mayo (FJ 3)).

Si esto es así, existe una conexidad funcional entre el aforamiento y el cumplimiento de la función pública, el ejercicio del cargo. Sin embargo, esta limitación no está prevista a nivel constitucional, de forma que se establece un aforamiento temporal, mientras se mantiene el cargo, pero *absoluto*, «una cobertura jurídica exorbitante», como lo califica García Majado (2020: 192) respecto a las conductas de los titulares de los cargos públicos amparados por esta previsión, con independencia de que la conducta susceptible de ser enjuiciada se haya cometido en el ejercicio de sus funciones públicas o en relación con sus actividades privadas.

Como se ha dicho, salvo en los casos de jueces y fiscales (art. 73.3.b) LOPJ) y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (art. 8.1 Ley Orgánica 2/1986, Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en adelante LOFFCCSS), en los que el aforamiento queda legalmente limitado a aquellas conductas enmarcadas o susceptibles de incardinación «en el ejercicio de sus funciones», en el resto de los aforamientos, el ámbito protegido es extrafuncional, por tanto, capaz de incluir tanto conductas públicas, situadas en el ejercicio de las funciones del cargo, como conductas y actividades privadas, lo que conlleva un evidente desgaste de la justificación de la prerrogativa de fuero jurisdiccional como un instrumento de garantía y protección de la institución y su posición en el sistema de división y equilibrio entre los poderes, quedando como único fundamento la necesidad de impedir la potencial interferencia que pudiera derivar en una minoración o afectación a la independencia judicial. Este argumento resulta cada vez más débil como explicación y justificación del mantenimiento de la prerrogativa tal y como está actualmente diseñada, dado que, por una parte, parece partir del recelo de la capacidad del poder judicial, de sus miembros para resistir las eventuales injerencias desde posiciones prominentes, y de otra, supone una quiebra al principio de igualdad que habría que justificar adecuadamente para sostener su mantenimiento constitucional y legal, especificando su necesidad, su adecuación al fin constitucional protegido y perseguido y su proporcionalidad en sentido estricto.

Otro aspecto también relevante y digno de ser mencionado es la incoherencia de las argumentaciones utilizadas en función de los supuestos —y los sujetos— que quedan amparados por el fuero especial. No deja de ser llamativo que, cuando hablamos de los diputados, los senadores, el presidente y miembros del gobierno (y sus equivalentes autonómicos), las autoridades y los altos cargos del Estado miembros de órganos constitucionales, las razones aducidas sean múltiples (las habituales de garantía de independencia y desarrollo y mantenimiento de la actividad institucional de los poderes y órganos constitucionales, y de la actividad del poder judicial, la dignidad de la institución, por citar algunas), mientras que, cuando se trata de explicar la restricción del fuero al ámbito funcional del juez o fiscal, esas mismas razones sirvan de justificación a la limitación del fuero jurisdiccional. Lo cierto es que, como el resto de prerrogativas, constitucionales y legales, para seguir siendo una garantía de la institución y de la función y no solo del individuo que la incorpora —en otros términos, para mantener la naturaleza de prerrogativa y no convertirse en privilegio—, el aforamiento debe interpretarse y aplicarse de acuerdo con el conjunto de las normas y preceptos constitucionales, a partir de los principios y valores consagrados en el art. 9 CE y en la nómina de derechos fundamentales con los que puede entrar en fricción —cuando no abierto conflicto—, singularmente la igualdad, y la tutela judicial efectiva, de forma que integre en su ámbito de aplicación restricciones materiales. Las limitaciones temporales forman parte de su naturaleza, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en la STC 22/1997 (lo mismo ha sostenido el Tribunal Supremo, para el que «[...] el fuero va unido al cargo, de modo que despliega su eficacia desde que se accede a él hasta que se cesa en el mismo» (AATS 76/2007, de 9 de enero (FJ2) y 4802/2014, de 22 de mayo (FJ 2)), pero esta restricción no aparece expresamente mencionada en el art. 71.3 CE. Entonces, ¿por qué no cabe interpretar este mismo precepto considerando que solo se refiere a las conductas o actividades realizadas en el ejercicio de las funciones del aforado?

¿Por qué, en el caso de la inmunidad, el TC sí se ha sentido capaz y competente, incluso dudosamente competente, «activista» se podría calificar su actuación en esta materia, como he puesto de manifiesto en anteriores trabajos (Rosado Iglesias, 2006: 65 ss.; y Rosado Iglesias, 2019: 116 ss.) para interpretar el sentido constitucional de la prerrogativa y establecer obligaciones de motivación jurídica a la Cámara parlamentaria, un órgano político, y sobre un acto de eminente carácter político, con base en la protección de la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva de terceros ajenos a la Cámara, y ese mismo argumento, con la misma finalidad limitativa e incluso con la misma fundamentación, no se aplica al aforamiento cuando también se afecta a la tutela judicial efectiva de los terceros implicados en la causa, que se ven arrastrados por el mismo fuero? Este parece ser también el sentir de Presno Linera (2016: 115).

Esta es una de las muchas contradicciones del sistema en esta materia, pero hay más. A ello dedicaré el siguiente epígrafe, pero no me resisto a mencionar al menos otra, sobre la que convendría reflexionar: ¿qué se protege con el aforamiento del rey emérito y de su consorte? No cumple ningún función, la institución a proteger, la Corona, ya no le pertenece, no la representa, ni representa al Estado, es un privado, el fuero especial en este caso es todavía más incomprensible (también lo entiende así García Majado (2020:194)).

Precisamente, y como ya se ha señalado, con el objetivo de restringir el ámbito constitucional del aforamiento al estrictamente funcional, el Gobierno socialista planteó, en septiembre de 2018, la aprobación de una reforma constitucional para proceder a su limitación; reforma que, tras su anuncio, no se ha concretado, salvo las declaraciones generales relativas a su finalidad y el hecho de que podría también afectar al ámbito de la inmunidad. Esta propuesta motivó la solicitud del Gobierno dirigida al Consejo de Estado, encomendando, por acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 2018, al máximo órgano consultivo «[...] que elabore una propuesta de reforma constitucional en los términos que se contienen en el documento que se acompaña al presente Acuerdo, atendiendo a los objetivos reflejados en el referido documento».

En cumplimiento de dicha encomienda, el Pleno del Consejo de Estado aprobó en su sesión de 15 de noviembre de 2018 «[...] la propuesta de reforma constitucional e informe sobre el procedimiento que debe seguirse para su tramitación» que prevé la reforma de los apartados 3 del art. 71 CE, y 1 del art. 102 CE a fin de introducir en la prerrogativa de fuero constitucionalmente establecida en favor de diputados y senadores y del presidente y demás miembros del Gobierno, respectivamente, una restricción funcional del ámbito del fuero, a la sazón, la derivada de la inclusión del inciso «[...] en el ejercicio de las funciones propias del cargo» (Consejo de Estado, 2018: 26).

Debe resaltarse que la solicitud y, en consecuencia, el informe y la propuesta de reforma de la Constitución elaborada por el Consejo de Estado se limitaba expresamente a los aforamientos constitucionales, es decir, los previstos en los arts. 71.3 y 102.1 CE, pero no a los legales, que son los que elevan el número de aforados en España hasta cifras desconocidas e incomparables con los que establecen los ordenamientos de los Estados democráticos de nuestro ámbito jurídico-constitucional.

Esta extensión, que se ha realizado mediante las diferentes leyes orgánicas reguladoras aplicables, puede estar justificada en el caso de los jueces y fiscales y los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para proteger y garantizar el ejercicio y contenido de la función pública implicada, e incluso en el caso de jueces y fiscales por ser competente un tribunal superior a aquel en que ejercen su función. También, en atención al contenido del ejercicio de la función de seguridad puede tener estar justificado el aforamiento de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, máxime cuando se restringe al ámbito del ejercicio de sus funciones, como es el cas. Pero ¿sucede lo mismo en el caso de los demás los altos cargos protegidos? ¿Y en el de los autonómicos?

En algunas comunidades autónomas ya se ha suprimido el fuero jurisdiccional para sus diputados autonómicos: así Canarias, por Ley Orgánica 1/2018, de reforma de su Estatuto de Autonomía; Murcia, por Ley Orgánica 1/2021; y Cantabria, por Ley Orgánica, 2/2021, de reforma de su Estatuto de Autonomía. En otras han presentado propuestas de reforma de sus estatutos que se encuentran en tramitación (como Baleares, o La Rioja).

En el resto de autoridades autonómicas, al igual que sus homólogos nacionales, para ver restringido, limitado o suprimido el fuero debería modificarse su legislación orgánica reguladora correspondiente.

En esta misma línea, y llamado la atención sobre el elevado número de aforados existente en nuestro país, el Tribunal Supremo ha sostenido que la «[...] necesaria reducción de aforamientos que existe en el ordenamiento jurídico solo puede resolverse desde la necesaria reforma legislativa residenciada en el Legislativo» (STS 2326/2014, Sala Segunda, de 3 de junio de 2014 (STS 2326/2014)).

## 2.3. JUSTIFICACIÓN Y NECESIDAD DEL AFORAMIENTO EN EL ACTUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Siguiendo con la doctrina constitucional, las prerrogativas —también, por tanto, el fuero jurisdiccional— no se confieren como derechos personales, sino por la condición de miembros de la institución de sus beneficiarios, y solo en la medida en que sean necesarios para el funcionamiento libre eficaz de la institución, por lo que consienten únicamente una interpretación restrictiva, proporcional al fin al que responden y conectada con la función jurídica que se ejerza. En definitiva, para que la prerrogativa no se convierta en un privilegio debe cohonestarse con la finalidad a la que sirve.

Si esta es la doctrina general, a continuación se examinará el argumentario mediante el que se ha justificado el fuero especial y su mantenimiento en los términos actuales, así como las razones que cuestionan seriamente la validez del mismo y, sobre todo, los términos de la actual regulación.

### 2.3.1. Argumentos en favor del mantenimiento del aforamiento

De forma recurrente, el Tribunal Constitucional ha defendido que el fuero jurisdiccional, protege «la independencia y sosiego» (STC 22/1997, FJ 6) tanto de las Cámaras legislativas como del poder judicial frente a las presiones externas que se pudieran ejercerse por razón del encausado o de la institución en que desempeña su función. En otras palabras, la justificación de su existencia radica en «[...] un plus o protección máxima en beneficio de la función» (STC 22/1997, FJ 6).

Esta garantía reforzada se concretaría en la atribución de estas causas a los órganos superiores de la estructura judicial al entender que, equiparando los poderes, el grado y nivel de los mismos, se garantice una mayor independencia, una menor capacidad de influir por ser susceptibles de verse menos influenciados o menos presionados en causas que conciernen a los órganos políticos y, en consecuencia, en palabras del Tribunal Constitucional, adopten «[...] una decisión judicial más ajustada a Derecho» (STC 166/1993, FJ 3).

Lo antedicho se vería, además, reforzado por tratarse de los órganos jurisdiccionales dotados de «la mayor idoneidad técnica» (STC 55/1990, FJ 6), en tanto son órganos que gozan de la máxima calificación, y que, en el caso del Tribunal Supremo, viene calificados y cualificados constitucionalmente como «[...] órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE)».

El tercer argumento esgrimido en favor del mantenimiento del fuero es que estos órganos judiciales se encuentran en mejores condiciones para valorar querellas insidiosas, propias del ejercicio abusivo del derecho a la acción popular que consagra el art. 125 CE.

Además, ha de tenerse en cuenta que en nuestro país el Ministerio Fiscal no tiene el monopolio de la acusación. Junto a la polémica y debatida acción popular, que de hecho ha dado lugar a la figura conocida como «querellante universal», también cabe la intervención de la acusación particular como parte del proceso penal.

Desde esta perspectiva, el aforamiento actuaría como un contrapeso frente al ejercicio abusivo de la acción popular o de la acusación particular. Podría ser una razón convincente sobre la que se volverá luego. No obstante, ello no implica la necesaria reflexión sobre la eventual reforma del régimen de estas instituciones, especialmente de la acción popular, cuya necesidad hoy ha sido puesta en duda —seguramente como respuesta a sus excesos— ante la existencia de un Ministerio Fiscal que debe actuar de oficio en los delitos cometidos por autoridades y funcionarios públicos, y en la gran mayoría de los delitos (salvo la acusación por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, que, según los términos del art. 102.2 CE, solo podrá plantearse frente al presidente y los miembros del Gobierno «[...] por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con aprobación de la mayoría absoluta del mismo»).

En cuanto al elevado número de aforados existente en nuestro país, el Consejo de Estado señaló en su Informe a la Propuesta de Reforma constitucional en materia de aforamientos (Consejo de Estado, 2018: 18 ss.) que lo importante no es la cantidad de aforados, sino la calidad y justificación del aforamiento, y que hay circunstancias relevantes que explican el número de aforamientos.

Por un lado, recuerda el hecho, ya señalado, de que en nuestro país el Ministerio Fiscal no ostenta el monopolio de la acción penal y, por otro, considera que debe matizarse el alcance de la afirmación sobre el elevado número de aforados, dado que la inmensa mayoría de sujetos aforados son jueces, fiscales, y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, fuero respecto al cual el Tribunal Constitucional ha declarado que no puede ser calificado como un aforamiento en sentido técnico (STC 55/1990), puesto que existe una restricción objetiva del fuero penal especial: la limitación de su aplicación a los hechos cometidos en el ejercicio del cargo.

Como en su día hizo el Consejo General del Poder Judicial (Informe al Anteproyecto de Ley de Reforma de la LOPJ, aprobado el 27 de junio de 2014, que pretendía, además, eliminar el fuero especial de jueces y fiscales), el Consejo de Estado enfatiza el carácter funcional de estos aforamientos, destacando así —como se ha sostenido en este trabajo— el estrecho e íntimo vínculo que existe en la justificación del mantenimiento de un fuero especial con la salvaguarda de la institución pública y su funcionamiento, y esta conexión, que es necesaria para resultar constitucional, se establece a través de la limitación de la aplicación del fuero estrictamente al supuesto del conocimiento y enjuiciamiento de los sujetos protegidos cuando actúan en ejercicio de su cargo, es decir, de sus funciones públicas, no cuando actúan como sujetos privados.

De hecho, en el Informe antes mencionado, el Consejo General del Poder Judicial (2014) señala respecto al aforamiento que «[...] puede significar una afectación del principio de igualdad procesal, al extenderse más allá de los casos previstos por la Constitución y vinculados al principio de inmunidad», y subraya la necesidad «[...] de su limitación *ad personam*».

En esta conexión entre la necesidad para el reconocimiento y la aplicación del fuero jurisdiccional especial —que concuerda con la interpretación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo del criterio de excepcionalidad que ha de regir la aplicación de las normas sobre aforamientos, y que impide una aplicación extensiva del mismo, imponiendo una interpretación restrictiva, como en el resto de las prerrogativas— encuentra su fundamento actual el mantenimiento del aforamiento. La restricción que debería extenderse al resto de fueros jurisdiccionales previstos, primero emprendiendo la reforma constitucional, y, sin solución de continuidad, y, en lógica coherencia con la limitación constitucional introducida, procediendo posteriormente a las oportunas reformas legales.

Aquí sí cabe, entiendo, utilizar como argumento válido la mayor cualificación técnica de estos órganos superiores, en la medida en que, al tratarse de delitos cometidos en el ejercicio de la función, en numerosas ocasiones su tipificación incorpora conceptos jurídicamente indeterminados. Por tanto, la mayor cualificación profesional del órgano de instrucción y enjuiciamiento no respondería solo a la necesidad de proteger al individuo, sino al adecuado ejercicio de la función pública.

Lo dicho no es óbice para que al mismo tiempo deba cuestionarse si todas las autoridades actualmente aforadas merecen dicha protección, examinado, en primer lugar, si es necesario para la protección cierto equilibrio e independencia institucional y funcional, y en segundo término, si se ejerce alguna función pública, lo cual es ciertamente cuestionable en el caso del rey abdicado y su consorte, más aún cuando la prerrogativa de fuero se extiende, como en este caso, también al proceso civil.

Y es que, como afirma García Majado (2021: 374) recordando la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2014, que establece el aforamiento del rey abdicado y sus familiares ante el Tribunal Supremo tiene, como antes recordé, como única justificación «[...] la dignidad de la figura de quien ha sido el rey de España», «[...] el aforamiento no se establece por cuestiones de dignidad —de la que, por otra parte gozan todos los ciudadanos— o de relevancia, sino en atención a la autonomía e independencia de ciertos sujetos en cuanto titulares de determinados cargos públicos».

Entre las razones esgrimidas para justificar el mantenimiento de aforamiento en el Estado constitucional actual se ha destacado la aceptabilidad de algunas para justificar las excepciones establecidas respecto a la aplicación de las reglas jurisdiccionales generales. No obstante, este criterio no puede extenderse a todos los aforamientos. Corresponde ahora, pues, presentar los argumentos que cabe aducir en contra.

### 2.3.2. Argumentos en contra del mantenimiento del aforamiento

La fundamentación centrada en la garantía de la independencia de los poderes implicados —y, de forma destacada, la independencia del poder judicial frente a la eventual y potencial influencia derivada de la ostentación de poder por parte de alguno de los implicados en el proceso— parece reflejar un recelo, una desconfianza frente a la independencia del poder judicial, desconfianza acentuada, parece, cuando se trata de los órganos inferiores de la estructura judicial que no repara en el hecho de que la independencia constituye una

cualidad intrínseca del poder judicial en el Estado constitucional democrático actual, que es consecuencia de la única sujeción a la que está sometido el poder judicial en el ejercicio de la potestad jurisdiccional: su sumisión exclusiva al imperio de la ley (art. 117.1 CE), que es predicable del poder judicial en su conjunto y de cada uno de sus miembros, jueces y magistrados, juzgados y tribunales, porque todos ellos conforman y son poder judicial, y ejercen, de manera exclusiva y excluyente, la potestad jurisdiccional.

Cuando se utiliza este argumento, ¿que se está diciendo de los órganos judiciales inferiores que en determinados casos son los jueces naturales llamados a conocer estos asuntos? ¿Que son menos independientes o que sus titulares son más vulnerables frente a las injerencias y más influenciables? ¿Qué mensaje y qué imagen traslada este argumento respecto a la independencia y la igualdad en la aplicación de la ley? Este razonamiento pone en evidencia las reticencias del sistema hacia su propia organización judicial, pero también hacia su propio ordenamiento procesal, hacia la bondad de las reglas establecidas para todos. Esto es difícilmente admisible en un Estado constitucional de Derecho. Yo diría que es directamente inadmisibles si no se pone en duda, al mismo tiempo, el entero sistema de valores, principios, así como la división de poderes y los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos.

Adicionalmente, resulta claro y evidente que la independencia no solo no depende ni está vinculada con el nivel jurisdiccional del órgano, sino que, además, son precisamente los órganos superiores —cuya composición, total o parcialmente, responde a un procedimiento discrecional (que no arbitrario) de nombramiento— los más cuestionados y los que son objeto de las críticas más severas y de acusaciones de politización y de reparto de cargos por cupos partidistas.

Por recurrir a las expresivas palabras Santaolalla López (2000: 40), lo que hace más injustificable aún la extensión del aforamiento en nuestro país es que «[...] no opera en beneficio de los representantes del titular de la soberanía, sino de institucionales que, sin perjuicio de su importancia, no pueden ni deben equipararse constitucionalmente. Y, *“para más inri”, se otorga la competencia juzgadora a unos tribunales en cuya composición juegan dichas asambleas un papel considerable [...] ¡sin comentarios!*» (la cursiva es añadida).

No hay que olvidar —como algunos olvidan— que para garantizar la independencia y la imparcialidad del órgano judicial ya existen remedios procesales: concretamente la recusación y la inhibición, la obligación de abstenerse del juez. No creo que sea necesario insistir más en ello.

Por otra parte, aunque no puede negarse de plano la justificación de la necesidad de establecer reglas de aforamiento basada en la mayor capacidad técnica de los órganos superiores, se trata, en algún sentido, de una petición de principio de toda organización y aplicación del derecho de acceso y ejercicio del cargo y funciones públicas en atención a los principios de mérito y capacidad (art. 23.2 CE) que no es, por sí solo, un razonamiento contundente.

Por un motivo evidente: si es así, y no son delitos cometidos en el ejercicio de la función (lo que se ha entendido justificable en los términos antes expuestos), sino delitos comunes imputables a la generalidad de los individuos, cabe preguntar cuál es el significado de esta

motivación: ¿que el resto de los ciudadanos no merecen la misma protección jurídica que ofrecen el conocimiento y la calificación en el ejercicio de la función jurisdiccional derivada de la elevada posición jerárquica del órgano juzgador?

Es, desde luego, un ataque importante a la línea de flotación del aforamiento la afectación, de forma no siempre justificable, del derecho de igualdad procesal (Gómez Colomer, 2009: 531 ss.), máxime si a ello se añaden las implicaciones de las reglas de fuero especial en el derecho al juez predeterminado por la ley y en el derecho a la doble instancia penal.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha descartado que el fuero vulnere el derecho al juez predeterminado por la ley, en tanto existe una previsión previa y general del órgano competente (por todas, STC 22/1997, FJ 6), y esto es indubitado. Pero también es cierto que, al igual que en el caso de la afectación al derecho a la doble instancia penal, el problema adquiere otra dimensión cuando, como ocurre en ocasiones, en el proceso penal resulta incurso también un particular que no es titular del cargo y, en consecuencia, y sin tener por qué saberlo, puede verse arrastrado a ser enjuiciado también por un órgano superior distinto al que le correspondería de forma natural, con lo que se afecta a su seguridad jurídica, a su previsión de cuál sería, o habría sido, en su caso, el tribunal instructor y juzgador, el derecho al recurso, y, por supuesto, el derecho a la igualdad procesal (Gómez Colomer (2016: 259 ss.).

Esto sí es preocupante para el sistema constitucional: la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales a la luz de prerrogativas, aunque sean constitucionales, en lugar de la interpretación y la aplicación las prerrogativas, que son excepciones al principio de igualdad ante la ley, a la luz de los derechos fundamentales.

En último término, se aduce que el aforamiento sirve para paliar el uso torticero de la acción popular como arma de lucha política. Bien, ya se ha admitido este razonamiento, aunque no se advierte cómo y por qué el conocimiento de una causa por un tribunal superior va a evitar estas demandas abusivas, como reconocen López Aguilar (2000: 39); García Mahamut (2000: *passim*) y García Majado (2020: 189-190). No hay más que echar la vista atrás para recordar las querellas insidiosas de asociaciones como Ausbanc o el seudosindicato Manos libres.

Pero además, como también se ha señalado anteriormente, existen otros medios para atajar este mal uso del derecho, que además son aquellos a los que debe recurrir en primer lugar un Estado de Derecho que se precie, que afectarían a la generalidad de los ciudadanos y no a unos pocos. Me refiero a las oportunas reformas, constitucionales si es preciso, pero sobre todo legales que cabe realizar en la regulación procesal de la acción popular, reformas orientadas al establecimiento de un cauce de admisión muy riguroso e intenso o a la limitación de su utilización en determinados procesos y su exclusión en otros, de modo que solo pudiera actuar el Ministerio Fiscal. Esta posibilidad no contradice el reconocimiento de la acción popular del art. 125 CE, pues el inciso «[...] en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine» puede y parece referirse a la acción popular y a la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado.

## 2.4. A MODO DE CONCLUSIÓN: BALANCE Y ALGUNOS APUNTES SOBRE SI ES NECESARIO EL RECONOCIMIENTO CONJUNTO DE AFORAMIENTO E INMUNIDAD DE DIPUTADOS Y SENADORES

Visto lo dicho hasta aquí, no queda sino concluir que, tal y como hoy están reconocidos y regulados tanto a nivel constitucional como legal, los aforamientos necesitan una rigurosa reconsideración. Solo cabrá admitirlos en casos excepcionales y siempre con la restricción de aplicación exclusiva para el ejercicio del cargo público. Es precisa una reforma constitucional en ese sentido como la proyectada en 2018 —al menos— y, a continuación, en coherencia con los nuevos dictados constitucionales, una reforma legislativa equivalente de los estatutos de autonomía, de la LOPJ, de la LOREG, y de todas las leyes mencionadas, y las leyes procesales, como apuntara certeramente el Consejo de Estado en su Informe (2018: 26 ss.).

Paralelamente al establecimiento de se esa limitación funcional a la aplicabilidad de la regla de fuero especial, sería oportuno para repensar el elevado número de aforados y afrontar con seriedad, sin pretensiones escondidas de supuesta protección institucional, si en el Estado Constitucional actual es necesario mantener el aforamiento a todo tipo de altos cargos, y autoridades (incluso cuando son «ex») y, por supuesto, aunque por razones de limitaciones de este trabajos no hayamos abordado la cuestión, si, aún más, está justificado el aforamiento ante la jurisdicción civil.

Otra cuestión relevante, que solo puedo apuntar someramente porque nos llevaría a otro ámbito de reflexión que, aunque no es ajeno al objeto de este trabajo, sí excedería los términos y límites del mismo, pero que no me resisto a mencionar, es la relación entre aforamiento e inmunidad (cierto es que esto solo es aplicable en el caso de diputados y senadores).

Dada la finalidad de ambas prerrogativas, garantizar la independencia y la división de poderes, y sobre todo que la labor del legislativo, el órgano de representación de la voluntad popular, no se vea obstaculizada o su composición alterada por procesos que solo atienden a motivaciones políticas, ¿es necesario mantener las dos, y al mismo tiempo, y para el mismo sujeto? Parece que, reconocida la inmunidad en los términos y condiciones que le ha impuesto el Tribunal Constitucional a las Cámaras parlamentarias en cuando a la necesaria y explícita motivación de la denegación o no del suplicatorio —cuestión a la que nos hemos referido en profundidad en Rosado Iglesias (2006: 65 ss.); y Rosado Iglesias (2019: 116 ss.)— esta garantía es suficiente para excluir persecuciones procesales de naturaleza política que tratan de alterar la composición de la Cámara. O bien, con este mismo objetivo, establecer el aforamiento, pero ¿para qué una y otra más?

Para finalizar, recorro a las expresivas palabras de García López (2000: 28), autor para quien «[...] solo donde no existe aforamiento ante la suprema instancia jurisdiccional, tiene sentido la inmunidad. Allí donde la hay, la inmunidad debería ser suprimida, mientras que allí donde no hay convendría introducir en su lugar esta jurisdicción procesal».

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, Manuel (1996): *Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto (2004): *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Elcano, Navarra: Thomson-Aranzadi.
- BARBERA, Augusto (1999): *I parlamenti*, Roma-Bari: Laterza.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso (1986): «Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 175-206.
- (2001): «Parlamentario», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II. Madrid: Cívitas, 132-134.
- GARCÍA LÓPEZ, Eloy (1989): *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid: Tecnos.
- GARCÍA LÓPEZ, Eloy, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR y Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: (2000): «Encuesta sobre determinados estatus privilegiados por la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, 5, 11-41.
- GARCÍA MAJADO, Patricia (2020): «La 564321º ¿prerrogativa? del fuero jurisdiccional», en A. Pérez Miras, G.M. Teruel Lozano, E.C Raffiotta, y M. P. Ladicco (dirs.), *Sesenta años de Constitución italiana y cuarenta de Constitución española*, v. III, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 185-200.
- (2021): «Significado y alcance de la inviolabilidad del rey», *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 357-381.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario (2000): *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno en la Constitución*, Madrid: Tecnos.
- GARCÍA ROCA, Javier (1999): *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Cizur Menor: Aranzadi.
- GÓMEZ COLOMER, Juan-Luis (2009): «Sobre aforamientos y principio de igualdad», *Revista de Derecho Procesal*, 1, 499-537.
- (2016): «Privilegios procesales inconstitucionales e innecesarios en la España democrática del siglo XXI: el sorprendente mantenimiento de la institución del aforamiento», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 239-275.
- GONZÁLEZ CUSSAC, José L. y M<sup>a</sup> Luisa CUERDA ARNAU (1997): «Aproximación al Derecho Penal Parlamentario: inviolabilidades», *Cuadernos de Derecho Público*, 1, 101-118.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1994): «Inmunidad parlamentaria y separación de poderes», en *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales..
- PÉREZ SERRANO, Nicolás (1984): *Tratado de Derecho Político*, Madrid: Civitas.
- PRESNO Linera, Miguel (2016): «Fatiga del parlamentarismo y algunas propuestas para revitalizarlo», en C. Pinelli y M. Presno, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Madrid-México: Fontamara-Fundación Coloquio Europeo, 53-163.
- ROSADO IGLESIAS, Gema (2006): «Prerrogativas parlamentarias y Tribunal Constitucional», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 14, 39-79.
- (2019): «El estatuto de los parlamentarios: prerrogativas parlamentarias y aforamiento de diputados y senadores», en A. Villanueva Turnes (coord.), *Las Cortes Generales*, Madrid: Editorial Universitaria, SA, 103-130.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (2001): «Aforamiento y doble grado de jurisdicción», *Parlamento y Constitución. Anuario*, 5, 71-101.

**Fecha de recepción: 30 de julio de 2021.**

**Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2021.**