

La degradación en la aplicación de los fines y principios de actuación en instituciones constitucionales: especial referencia a la actividad del parlamento y del parlamentario en ejercicio de sus prerrogativas

FÉLIX CRESPO HELLÍN

Profesor titular de Derecho Constitucional
(Universitat de València)

Resumen

La crisis del parlamentarismo en España refleja la pérdida de centralidad del debate y el aumento del presidencialismo de facto. Hay muchos principios clásicos en evidente declive y sobre todo está el elemento más controvertido y que es el aforamiento. Una prerrogativa concebida para proteger la independencia de los parlamentarios y cargos públicos, pero que en la práctica ha derivado en una percepción de ser más un bien. El abuso o manipulación del aforamiento para alterar la competencia judicial vulnera el principio del juez ordinario y alimenta la desconfianza ciudadana. En definitiva, el aforamiento debería interpretarse de forma restrictiva para no desnaturalizar su finalidad democrática, ni erosionar la igualdad ante la ley.

Palabras clave: Crisis parlamentarismo, aforamiento, privilegios, garantías.

Resum

La crisi del parlamentarisme a Espanya reflecteix la pèrdua de centralitat del debat i l'augment del presidencialisme de facto. Hi ha molts principis clàssics en evident declivi i sobretot està l'element més controvertit i que és l'aforament. Una prerrogativa concebuda per a protegir la

independència dels parlamentaris i càrrecs públics, però que en la pràctica ha derivat en una percepció de ser més un privilegi. L'abús o manipulació de l'aforament per a alterar la competència judicial vulnera el principi del jutge ordinari i alimenta la desconfiança ciutadana. En definitiva, l'aforament hauria d'interpretar-se de manera restrictiva per a no desnaturalitzar la seu finalitat democràtica, ni erosionar la igualtat davant la llei.

Paraules clau: Crisi parlamentarisme, aforament, privilegis, garanties.

Abstract

The crisis of parliamentarism in Spain reflects the loss of centrality of debate and the rise of de facto presidentialism. Many classical principles are in evident decline, and above all, the most controversial element is aforamiento (parliamentary immunity). This prerogative was originally conceived to protect the independence of parliamentarians and public officials, but in practice it has come to be perceived more as a privilege. The abuse or manipulation of aforamiento to alter judicial jurisdiction undermines the principle of the ordinary judge and fuels public distrust. Ultimately, aforamiento should be interpreted in a restrictive manner so as not to distort its democratic purpose or erode equality before the law.

Key words: Parliamentary crisis, granted immunity, privileges, guarantees.

Sumario

- I. Introducción
- II. Puntos clave de estudio y crítica de la actividad institucional
 - 1. Crisis del sistema institucional y su necesaria reformulación
 - 2. Instrumentalización del parlamento y degradación del principio de autonomía parlamentaria
- III. La crisis de valores del parlamentarismo y la necesaria revisión de los postulados clásicos
 - 1. La crisis de los valores clásicos del parlamento y su debate actual
 - 2. La autonomía parlamentaria y la figura del parlamentario: alcance y límites
- IV. El escenario parlamentario actual: un análisis crítico a la deformación del escenario institucional
 - 1. La polarización partidista y la pérdida de centralidad del parlamento en el proceso político como fenómenos distorsionadores
 - 2. El auge del presidencialismo de facto y sus implicaciones
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducción

Realizar un breve análisis y plantear propuestas de debate sobre la calidad de la práctica política en el sistema institucional español y sus posibles puntos para reformar es, cuanto menos, un planteamiento arriesgado por lo extenso y complejo que supone el largo listado de cuestiones básicas que iremos tratando.

Cuando comienza a comprobarse el mal funcionamiento de los elementos más importantes del entramado institucional del Estado, quizá estamos ante el momento —posiblemente sin ser conscientes de ello—, de vernos abocados sin remisión a enfrentarnos a cuestiones de un calado mucho más profundo y trascendente que el de aplicar un simple sistema de estudio técnico descriptivo. Son esos momentos de necesaria reflexión los que nos obligan en cierta forma a contestar preguntas simples pero de absoluta trascendencia en torno al funcionamiento del sistema: dónde hay que reajustar principios básicos del parlamentarismo, dónde enderezar principios en desuso o, incluso, dónde habría que hacer una reforma en profundidad que nos pudiese llevar a cambiar el sistema institucionalizado.

La respuesta no es sencilla ni concluyente con carácter absoluto sobre estas cuestiones y otras similares. Sencillamente porque se está alterando el funcionamiento de muchas instituciones y órganos donde los procedimientos establecidos al uso de técnica legislativa y reforma normativa no se están siguiendo y el sistema operativo empieza a dar señales de una afectación seria en su entramado teórico-jurídico. Hasta tal punto está llegando esta situación tensionada que en la opinión pública y en la ciudadanía en general existe cada vez más agudizada la convicción de que se están convirtiendo en meros espectadores de una transformación política y jurídica sin haberse utilizado ninguno de los procedimientos y recorridos establecidos en las normas vigentes. Reformas encubiertas, transformación de contenidos en su aplicación, literalidad reinterpretada, mutaciones normativas evidentes, aplicación sesgada e interesada, que empiezan a ser términos demasiado utilizados y comúnmente puestos en énfasis y que son el caldo de cultivo perfecto

para desembarcar en una situación, cuanto menos, de trascendencia y de evolución/involución del sistema.

El primer argumento que es reiterado de forma constante es el de la temporalidad, pretendiendo con ella señalar como causa de todos los problemas la longevidad de nuestro texto constitucional y su desfase con la realidad jurídico-política. Pretender tildar así a nuestra carta magna de ser un texto constitucional obsoleto, de carácter semántico, lo que le hace apartarse de la realidad jurídica y social cotidiana y con un dispositivo normativo agotado, es lo mismo que clamar a voces su necesaria reforma estructural. Y es posible que quizá haya transcurrido demasiado tiempo con un sistema operativo, ya en puertas del medio siglo de existencia, con bastantes parches a nivel legislativo y jurisprudencial, y que han evidenciado que los nuevos principios políticos estructurales y sus teorías en evolución ni tienen cabida en el marco constitucional ni pueden instalarse o incorporarse con carácter novedoso y reformador.

Pero es posible que este elemento descriptivo devenga en irrelevante cuando se comprueba un dato de mayor trascendencia e impacto: la instalación y práctica continuada de los puntos conflictuales que están echando raíces y están presentes de forma permanente en la sociedad actual. Esta situación nos lleva a que giremos el foco de atención hacia quien tiene la responsabilidad de hacer funcionar las instituciones, ejercer y aplicar sus competencias y avenirse al cumplimiento del engranaje de órganos e instituciones del Estado bajo la amplia cúpula que se instala a raíz del ensamblaje del texto constitucional. Por ello, analicemos primero qué puntos se han instalado en nuestro entramado social e institucional, para luego determinar si las soluciones pasan por reajustar y reactivar los principios que regulan el conjunto institucional o si, por el contrario, es el texto constitucional el causante de estos desajustes progresivos.

Si hay actores de especial importancia en este planteamiento, estos son los parlamentarios, así como los altos cargos institucionales, los directivos de la administración, los partidos políticos, los responsables

de áreas de gestión y el largo etcétera de técnicos y especialistas en el ámbito político, quienes deberían hacer funcionar esta gran maquinaria institucional. Sin embargo, estamos siendo testigos de una acción más bien en sentido contrario, pues han pasado a convertirse en los generadores de actitudes, decisiones, interpretaciones y consiguientes acciones que se separan tanto del sistema teórico práctico previsto en la constitución, como del cumplimiento de los fines normativizados exigibles. Su propia acción aparece con la desviación que generan acciones prácticas que buscan más el fin y el beneficio político que el bien general o el beneficio de la comunidad. Si quien tiene que cumplir y hacer cumplir la legalidad vigente reinterpreta, utiliza y hasta a veces desvía su fin hacia espurios intereses alejados del bienestar general, el desacoplamiento y la distancia con la sociedad irá aumentando proporcionalmente de forma preocupante. Y no será sólo culpable de ello un texto constitucional pendiente de actualizar, sino que entran en juego cuestiones o actitudes que —aun siendo ajustadas a la legalidad sin vulnerarla—, incumplen de forma flagrante el fin, el espíritu o la razón que justificaron su elaboración y aprobación.

Lejos de abordarse serias y profundas reformas o modificaciones del funcionamiento del sistema constitucional y sus principales piezas, se ha abandonado la necesaria convicción por parte de la clase política de que realmente se quiere reformar y mejorar el sistema institucional y normativo, haciendo primar más los interés de partido que el sentido de Estado: el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional con su manoseado e interesado proceso de renovación han visto degradarse su credibilidad y su proyección de influencia en el sistema constitucional, como de igual forma lo ha sido el posicionamiento del actual fiscal general del Estado al incumplir en propia persona la esencia de su fin institucional, o no olvidemos unas Cortes Generales y el parlamentarismo en general, que ha ido desvirtuando su esencia y principios básicos dejándolos supeditados a los intereses exclusivamente de los partidos políticos y de procesos electorales. El interés partidista ha conseguido ir apartando las posibles

reformas constitucionales que se necesitan y no hemos sido capaces de normalizar los procesos de actualización normativos, como se han realizado en otros países con absoluta normalidad y cotidaneidad. En esta línea, Rosado Iglesias (2006) no llega a reclamar explícitamente la supresión del aforamiento parlamentario, pero deja entrever en el tono de su análisis una línea descriptiva y crítica, orientada a examinar la naturaleza jurídica del aforamiento y su justificación constitucional, no abogando abiertamente por su eliminación pero sí sobre su necesaria restricción para reconducirlo a su finalidad institucional original, al señalar que «la prerrogativa del aforamiento actúa como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional tanto de las cámaras como del Poder Judicial, y solo puede interpretarse de forma restrictiva, proporcional a su finalidad y siempre conectada con la función parlamentaria, para que no se convierta en un privilegio». Y es que a día de hoy no se han abordado por las fuerzas políticas y sociales tareas y cuestiones tan candentes como la necesaria actualización del texto constitucional, la revisión del funcionamiento y configuración de varias instituciones vitales o la necesidad de actualizar y revitalizar estructuras, procedimientos y herramientas que han caído en el olvido o en un mal uso intencionado.

La enfermedad endémica que asola a todos los partidos y asociaciones políticas de obsesionarse con el control interno de sus estructuras orgánicas, así como salvaguardar sus liderazgos controlando la estructura estatutaria generada por ellos mismos o, sencillamente, haciendo aumentar el clientelismo de afiliados y simpatizantes en expectativas laborales, ha degenerado en la peor de las consecuencias a nivel de la casi totalidad de partidos políticos. La cada vez más evidente falta de democracia interna ha aumentado de forma inversamente proporcional al aumento de poder y control sobre la estructura de los partidos políticos. Es un esquema cómodo de administrar y rentabilizar por parte de los partidos que poco harán además por superar. Esto ha llevado a un auténtico tablero de juego inaudito donde ni siquiera son capaces de acercar posturas en los problemas de Estado y en

la práctica han generado la situación en la que —inversamente a lo lógico— llevarse mal se rentabiliza más que llegar a un buen acuerdo. Con ello y con la extendida táctica del ...y tu más que se ha instalado sin solución de continuidad en nuestro parlamentarismo y en la actividad institucional. Se ha llegado a una situación que carece de una respuesta crítica por parte de la ciudadanía, quizá demostrando la lejanía y el distanciamiento tan grande que existe en estos momentos entre ambos puntos de referencia. La conclusión es evidente, ya que deja al aire una auténtica situación de podredumbre en las bases teóricas fundamentales del sistema, y autores como Ferreres Comella (2015) critican en su obra de forma expresa las estructuras internas de los partidos por su tendencia a priorizar los intereses partidistas sobre el bien común, evidenciando que «muchas organizaciones políticas actúan más como aparatos destinados a conservar el poder que como instrumentos gubernamentales al servicio de los ciudadanos» y dejando así en evidencia cómo la estructura interna de los partidos suele carecer de democracia participativa real y que sus decisiones tienden a defender intereses organizativos y de poder por encima del interés general.

Una lenta pero imparable degradación institucional que hace que episodios como la renovación del Consejo General del Poder Judicial se haya reconducido hacia una simple lucha de reparto entre partidos políticos y se haya abandonado la inercia de buscar los acuerdos en el debate del seno parlamentario y limitarse a esperar las directrices de las correspondientes ejecutivas de los partidos implicados. Todo ello, además, olvidando pronunciamientos jurisprudenciales como ha habido y de considerable importancia, como fue la sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986 de 29 de julio, por la que el tribunal señaló de forma inequívoca la posibilidad asumida de que la elección de vocales por el Congreso de los Diputados y el Senado no debía necesariamente de ajustarse a un reparto partidista y por bloques, sino que podía llevarse a cabo por ambas cámaras de forma constitucional bajo los estrictos criterios de mérito y capacitación exigidos en la norma constitucional. Teniendo soluciones propuestas al alcance de la

mano, cada vez se distancian más del acuerdo y el pacto necesario para pacificar los debates abiertos.

II. Puntos clave de estudio y crítica de la actividad institucional

Al plantearnos el análisis y el debate sobre el funcionamiento a nivel institucional en España de sus principales órganos e instituciones, y poder determinar posteriormente su calidad en el funcionamiento de las mismas y en ejecución de sus competencias, hace que indefectiblemente no la veamos como una cuestión meramente técnica o formal, sino que afecta directamente a la esencia y elemental vigencia del Estado social y democrático de derecho proclamado en el artículo 1.1 CE. La politización y el clientelismo asoman desde el primer momento, como elementos que erosionan la legitimidad del sistema, mientras que las reformas propuestas que van surgiendo como soluciones alternativas a lo existente buscan devolver a las instituciones su carácter de contrapeso neutral frente al poder político, alineándolas con los estándares europeos y con el propio espíritu de la Constitución.

1. Crisis del sistema institucional y su necesaria reformulación

Siendo conscientes de la absoluta imposibilidad que supone en unas breves páginas condensar todos los puntos de fricción y debate existentes hoy en día en el ámbito del funcionamiento del Estado, no nos resistiremos sin embargo a dejar plasmada una radiografía que nos permita valorar el conjunto de las problemáticas citadas y, sobre todo, apuntar aquellas vías de trabajo y enfoque jurídico doctrinal que alberguen una vía de solución para los puntos extremos y debates abiertos en el que nos encontramos:

A. Instituciones, Estado de derecho y sociedad abierta en la Constitución de 1978. Parece casi una necesidad recordar —aunque parezca a estas alturas, casi cincuenta años después, algo obvio e

innecesario—, lo que nos asevera como valores superiores y principios básicos de actuación la Constitución española de 1978 en su artículo 1.1, donde se proclama que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, lo que implica que el poder se encuentra limitado por la Constitución, sometido a la ley y orientado al respeto de los derechos fundamentales.

La teoría institucional ha demostrado sobradamente que la calidad de las instituciones determina la calidad de la democracia en la que se vive y, en último término, el grado de desarrollo de una sociedad. Es evidente que las instituciones inclusivas y abiertas generan prosperidad, mientras que las instituciones extractivas conducen a dinámicas de corrupción y estancamiento. En el caso español, las instituciones no solo estructuran jurídicamente el poder, sino que también limitan su ejercicio, garantizando la libertad y la igualdad de la ciudadanía.

Todo ello se articula a través de un amplio entramado de principios constitucionales como vectores de desarrollo y cumplimiento del núcleo normativo del estado constitucional, como son:

- La separación de poderes (artículos 66, 97 y 117 CE), donde se atribuye al parlamento la potestad legislativa y el control del Gobierno; el artículo 97 CE reconoce al Gobierno la dirección política, y el artículo 117 CE garantiza la independencia judicial.
- El principio de legalidad y la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), reforzado por la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 104/2000, sobre la prohibición de la retroactividad normativa arbitraria).
- El principio de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (artículo 103 CE), desarrollado por la Ley del Estatuto básico del empleado público (Ley 7/2007, hoy refundida en el Real decreto legislativo 5/2015).
- La transparencia y la rendición de cuentas como exigencias implícitas en el modelo de democracia representativa y reforzadas por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Estos elementos son propios de la democracia constitucional liberal que han sido desarrollados en muchos otros estados europeos, y que se constituyen en la actualidad como la auténtica base de la confianza ciudadana en el sistema. Es más, a partir de ellos establecemos toda una cascada de cuestiones abiertas hoy en día en su debate más agrio y extremo, y que en muchos casos olvidan la esencia de estos principios señalados como pauta que evitan transformaciones interesadas de formas de actuación muy alejadas de su valor central. Como recuerda Ferrajoli (*Principia iuris*, 2016), el Estado constitucional no es solo una organización de poder, sino sobre todo un sistema de garantías frente a ese poder.

B. Politización y deterioro institucional progresivo. La práctica política española ha mostrado en los últimos años cómo se ha convertido en una tendencia general la llamada partitocracia por muchos y que se ha marcado como objetivo la «colonización partidista de las instituciones», fenómeno que muchos otros denominaron y acotaron conceptualmente como la «toma y politización de las instituciones», como Sánchez Cuenca y López Medel (2024), que en una referencia conjunta señalan de forma categórica que «los partidos quieren controlar las instituciones para no ser controlados por ellas. Una vez que una institución cae bajo el dominio de un partido, el rival hará lo mismo en cuanto tenga oportunidad».

Este fenómeno se traduce, por ejemplo, en un simple a la vez que burdo «intercambio de intereses» en los que los nombramientos institucionales se acercan más a meras transacciones de intereses políticos, lo que debilita la neutralidad y erosiona principios constitucionales como el de mérito, capacidad y servicio al interés general (artículo 103.1 CE). Esta práctica ha ido en aumento generando un bloqueo inimaginable en el normal funcionamiento y ejercicio de las competencias de estos órganos y proyectando, lo que es peor, un juego entre partidos políticos tratando de controlar el funcionamiento de las instituciones, por encima de los fines que estructuran y sustentan a cada institución. Estos han sido los casos, entre otros, de:

1. El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), que sufrió un bloqueo en su renovación desde 2018, vulnerando de forma flagrante el principio de independencia judicial y que ha generado como consecuencia un problema de legitimidad, así como una vulneración indirecta de las recomendaciones del Consejo de Europa y la Comisión Europea en el *Rule of Law Report*. El artículo 122 CE atribuye al CGPJ la función de garantizar la independencia de jueces y magistrados. Sin embargo, la falta de renovación desde diciembre de 2018 ha llevado a una situación de bloqueo institucional inadmisible e incongruente con el mandato de cumplimiento del contenido constitucional. Ya fue en su día el propio Tribunal Constitucional (STC 108/1986) quien ya proclamaba de forma categórica que la independencia judicial es un principio estructural del sistema inamovible y determinante. Las instituciones europeas —en especial la Comisión Europea en sus informes sobre el Estado de derecho (2020-2023)— han instado a España a reformar el sistema de elección de los vocales judiciales, de manera que al menos la mitad sean elegidos directamente por jueces y magistrados, siguiendo la Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Consejo de Europa. Es decir, una reforma del sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ ya reclamada por el Greco (informe 2021). Tratando así de que se cumpla el objetivo de garantizar que la mayoría de los miembros sean elegidos por jueces y magistrados, reduciendo la cuota de designación parlamentaria.
2. La Fiscalía General del Estado (artículo 124 CE), que ha quedado vinculada al ciclo político y hoy se plantean dudas más que razonables que inciden en su principal singularidad y exigencia y que no es otra sino su excelsa e innegociable cualidad intrínseca de imparcialidad (STS 1055/2002). El que hoy en día sea objeto de un abierto debate y confrontación política alrededor de esta figura institucional, lo es por las críticas en relación con la exigencia de imparcialidad y autonomía propias del estatuto del Ministerio Fiscal marcadas en el artículo 124 CE y donde se establece una única

dependencia en cuanto a su procedimiento de nombramiento a que el fiscal general sea nombrado por el Rey a propuesta del Gobierno, tras audiencia del CGPJ. De ahí que la vinculación de este cargo al ciclo político haya generado cuanto menos dudas y críticas sobre su imparcialidad, y se ha demostrado con su dependencia de un órgano político del Estado cómo se difumina el papel y los objetivos que no deberían hacer depender, ni siquiera con el nombramiento, de la voluntad política de otro órgano. La Fiscalía debe actuar conforme a los principios de unidad de actuación, legalidad e imparcialidad, redundando todo ello en una amplia doctrina que, prácticamente al unísono, han venido a manifestar en palabras como las de Moreno Catena (2002) el peligro y la alerta del riesgo de convertir la Fiscalía en instrumento gubernamental. El poder desvincular su mandato del ciclo electoral y hacerlo atemporal en relación con los mandatos políticos serviría de forma evidente para reforzar su autonomía, introduciendo controles de transparencia en nombramientos y ceses.

3. Asimismo, el abuso del decreto ley (artículo 86 CE) —que ha sido ya ampliamente criticado por el Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias entre otras STC 111/1983, STC 68/2007 y STC 61/2018— ha venido a ser la excusa perfecta para postular sencillamente que el poder legislativo también ha visto debilitado su papel por el uso abusivo de esta herramienta legislativa en manos del gobierno, y que ha hecho que se haya convertido el decreto en un instrumento que, aun debiendo reservarse con carácter exclusivo a casos de extraordinaria y urgente necesidad, como su propia configuración constitucional específica, ha devenido en una herramienta o instrumento más al servicio del ejecutivo para casi institucionalizar una vía de escape al procedimiento legislativo ordinario, evitando tiempo y usurpando funciones atribuidas a otro órgano constitucional como es el parlamento. El Tribunal Constitucional ha advertido reiteradamente de la utilización de esta figura como legislación ordinaria encubierta, lo que ha

generado muy claramente una erosión del debate parlamentario, así como una merma de la calidad normativa. De hecho, el Tribunal Constitucional ha delimitado este uso al entender que el decreto ley no puede afectar al contenido esencial de los derechos fundamentales y exigir que en la motivación de su trámite venga suficientemente explicitada la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad. Lo contrario está teniendo como consecuencia la debilitación del parlamento como legislador principal y órgano de control del Ejecutivo. Así se conseguiría revitalizar el control parlamentario y mejorar la calidad normativa (principio de seguridad jurídica, artículo 9.3 CE). El parlamento debe recuperar su rol central y la propia doctrina del TC así lo avala en numerosas sentencias (entre otras, STC 155/2005), donde enfatiza la necesidad de preservar los procedimientos parlamentarios como garantía de participación democrática.

C. Consecuencias y efectos sobre la ciudadanía: la pérdida de confianza. La percepción de politización y clientelismo genera desafección ciudadana (Eurobarómetro 2022). Doctrina personificada en autores como Linz (*La quiebra de las democracias*, 2021), que advierte del «riesgo de erosión de la legitimidad institucional y, lo que es aún peor, la percepción y comprobación del progresivo aumento de una politización y un evidente clientelismo que está generando una tremenda desafección ciudadana». Según el Eurobarómetro (2022), la confianza de los españoles en el parlamento y en el sistema judicial se sitúa por debajo de la media de la UE, evidenciando que esa erosión de la legitimidad institucional es caldo de cultivo para fenómenos populistas y para abrir profundas crisis en las democracias representativas.

La consecuencia de este deterioro es la crisis de confianza ciudadana en las instituciones, constatada por organismos internacionales independientes y de credibilidad reconocida. Esa pérdida de legitimidad institucional está erosionando el pacto constitucional de 1978, que afloró con el consenso como principio común de todas las fuerzas

políticas que participaron en él. Incluso los casos en los que se podía comprobar el carácter de ideologías antagónicas no pusieron, sin embargo, en riesgo en ningún momento la propia estabilidad de aunar esfuerzos en torno al establecimiento de un sólido sistema democrático. En términos de teoría política, cuando las instituciones dejan de cumplir su función de mediación neutral y objetiva es cuando se genera un déficit de legitimidad que puede derivar en fenómenos populistas o autoritarios como alternativas a los sistemas democráticos.

D. Propuestas de reforma institucional. Existen postulados que abogan por incluir reformas profundas y de hondo calado en temas básicos y fundamentales como pueden ser los propios partidos políticos (LO 6/2002, artículo 6 CE), la renovación del CGPJ a tenor del contenido de las resoluciones Greco de 2021, autonomía de la Fiscalía, restricción del decreto ley, mayor objetivación en instituciones de control y mejora de la calidad legislativa, entre otras. Se proponen así una serie de medidas para reconstruir la fortaleza institucional y devolver al sistema el espíritu constitucional de 1978. Planteamiento que no evita de forma evidente el que exista otra corriente opuesta y políticamente definida, que busca el momento y la oportunidad para sustentar que la reforma constitucional es ahora más precisa que nunca, en una clara argumentación de considerar acabado el fin y los objetivos constitucionales recogidos en el texto de 1978. Este planteamiento es evidente que se distancia de la necesaria exposición y debate abierto de aquellos principales elementos que pretenden ser reformados o, dicho en pasiva, falta definir primero el modelo de Estado y las bases teóricas que se pretenden esgrimir en ese procedimiento reformador. Dicho en otros términos, sepamos primero dónde queremos ir y si hay suficientes postulados de convicción en la ciudadanía para ese profundo cambio, para luego montar o desmontar los contenidos constitucionales a través de una reforma constitucional o incluso —como los más posicionados en planteamiento radicales abogan— iniciando e impulsando en la práctica el ejercicio y la plasmación de un nuevo poder constituyente. Es evidente que, antes de llegar a esa dicotomía e inexorablemente optar

por una u otra postura, van a surgir propuestas mucho más acordes y coherentes con las tendencias y corrientes asumidas en los ámbitos políticos europeístas y que están siendo elaboradas de forma coherente con los principios de actuación europeos y las recomendaciones de organismos como Greco (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa) o la ya conocida Comisión de Venecia.

No olvidemos que algunas de las principales líneas de fundamentación en la estructura de los sistemas políticos europeístas pasan por el reforzamiento y asentamiento de valores o conceptos prácticamente inmutables como son:

- *La reforma de los partidos políticos*, en un intento decidido por la búsqueda de procedimientos de control que mejoren la democracia interna de estos (artículo 6 CE y Ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, entre otras normas), imponiendo sanciones efectivas a aquellas prácticas contrarias a la transparencia y a la participación de las bases que cierren el ejercicio de la opinión discordante o la crítica de forma establecida como motivos disciplinarios y sancionatorios a nivel interno. El artículo 6 CE les reconoce un papel esencial en la formación de la voluntad popular, pero exige que su estructura y funcionamiento sean democráticos —algo que se olvida demasiado a menudo—, así como la LO 6/2002, de partidos políticos, regula su actividad, pero constata de igual forma la insuficiencia de mecanismos de control interno.
- *Instituciones de control* que garanticen procedimientos competitivos, mandatos no ligados a ciclos políticos y límites a las *puertas giratorias*. La Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la administración general del Estado, introdujo límites a las puertas giratorias, pero la práctica política sigue mostrando carencias. Una mayor objetivación en los nombramientos reforzaría la neutralidad institucional (*vid. STC 235/2000, sobre imparcialidad administrativa*).
- *Corrupción*, como concepto para afrontar con contundencia y, entre otras medidas, reforzar así la independencia de los órganos

de control y protección efectiva de denunciantes (en línea con la Directiva UE 2019/1937). Este y otros objetivos han de convertirse sin dilación en un objetivo prioritario que vaya más allá de los intereses políticos particulares para intentar regenerar y fortalecer el sistema. La Directiva (UE) 2019/1937, sobre protección de denunciantes, obliga a España a garantizar sistemas efectivos de protección, y la nueva Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI, Ley 2/2023) debe consolidarse como órgano independiente. Más allá de normas y procedimientos, las instituciones requieren una cultura de servicio al interés general y, como advierte Bobbio en *El futuro de la democracia* (1984), el «mayor riesgo de las democracias contemporáneas no es tanto el colapso autoritario como la degradación progresiva de sus instituciones». Recuperar esa confianza requiere tanto reformas normativas como un cambio en la práctica política y en la conciencia ciudadana. La corrupción constituye una de las principales amenazas al Estado de derecho, pues socava la igualdad, erosiona la confianza ciudadana y distorsiona la gestión de los recursos públicos. El marco constitucional además es claro y directo: el artículo 9.3 CE garantiza la interdicción de la arbitrariedad, mientras que el artículo 103 CE exige que la administración actúe con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

- *Administración pública* que debe ser la referencia previa para incidir en uno de los trascendentales órganos de la estructura estatal institucional y que está inmersa igualmente en esta corriente de cambio. Debería aprobarse una nueva ley de función pública que asegure una verdadera dirección pública profesional, separando carreras políticas y funcionariales. El artículo 103 CE consagra una administración sometida al derecho y al servicio objetivo de los intereses generales, incidiendo en este sentido la doctrina que una nueva ley de función pública que asegure la profesionalización y evite la colonización política de puestos de dirección es ahora mismo un objetivo inaplazable. De hecho, el artículo 103 CE ordena

una objetividad como principio de actuación que ha tenido su proyección en el Estatuto básico del empleado público (RD Leg 5/2015) y donde llama poderosamente la atención, entre otros aspectos, el que carezca de un régimen robusto de dirección pública profesional, cuando además la jurisprudencia constitucional reafirma y remarca el deber de respeto a los principios de mérito y capacidad en la selección pública (STC 67/1989).

E. Dimensión europea y contexto actual. La Unión Europea ha reforzado la condicionalidad del Estado de derecho (Reglamento UE 2020/2092), máxime cuando ha venido insistiendo en la importancia de que los estados miembros adopten medidas para garantizar la independencia judicial y la calidad democrática, como condición básica habilitante para beneficiarse de planes y actuaciones de la institución europea (*Rule of Law Conditionality Regulation*, Reglamento (UE) 2020/2092). La Unión Europea ha incorporado, como condición previa habilitante para participar en el sistema financiero europeo, la comprobación fehaciente como condición excluyente de la practicidad y desarrollo del Estado de derecho y, consecuentemente, poder beneficiarse del sistema de fondos europeos. Esto refuerza la exigencia de que España mejore sus instituciones y reduzca la politización, pudiendo haber sido la presidencia española del Consejo de la UE (2023) una oportunidad simbólica para actuar y comprometerse en esa actuación con los estándares exigidos para evitar la corrupción.

F. Corolario de medidas y acciones. Planteamos finalmente una recopilación de aquellas cuestiones exigibles en los planteamientos regenerativos del sistema, y es que muchas son las cuestiones que estamos abordando y que, aun siendo conscientes de la importancia y dificultad en su desarrollo y análisis exhaustivo, no nos resistimos a plantear cuanto menos los elementos en los que se habrían de basar las actuaciones tanto institucionales como políticas con incidencia en el entramado institucional y sus principios de actuación:

1. Controles preventivos y contratación pública, donde ya encontramos el principio de transparencia y concurrencia en

la contratación pública que está regulado en la Ley 9/2017, de contratos del sector público, y que por añadidura transpone las directivas europeas del Parlamento Europeo de 2014 en esta materia. Sin embargo, prácticamente destaca de inmediato el cómo se mantiene la presencia de cargos electos en mesas de contratación donde, aun constatándose su presencia por imperativo legal al ser cargos representativos de la institución que contrata y otorgárseles un papel casi testimonial a nivel técnico, plantea dudas sobre la imparcialidad ante la capacidad de influencia, presión o extorsión exógena. En este sentido insistió de forma directa y evidente el Tribunal Supremo, que en la STS 2951/2017 subrayó que la contratación pública debe regirse por criterios objetivos y de igualdad, en todos sus términos.

2. Protección de denunciantes de corrupción, como consecuencia de la exigencia previamente referida de acciones colaborativas para evitar estar lacra y que debe regularse, como se hace con la Directiva (UE) 2019/1937, que, al tratar sobre protección de denunciantes, provocó una trasposición al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, creando la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI). El fin especificado en el informe de 2021 del Greco fue categórico y determinante: el desafío es garantizar la independencia frente al poder político y dotarla de medios suficientes para blindar y cubrir su actuación colaboracionista con la administración.
3. Restricción del aforamiento, como cuestión de privilegio ejercida por parlamentarios y cargos públicos que llevan más allá de su propia naturaleza la concepción de estas prerrogativas. De hecho, España mantiene un régimen de aforamientos especialmente amplio (hay más de 250.000 cargos protegidos), lo que ha generado abundantes críticas doctrinales como la de Aragón (2021) al insistir en que es el Tribunal Constitucional en esta misma línea quien ha

recordado a través de la STC 22/1997 que el aforamiento debe ser interpretado restrictivamente, pues constituye una excepción a la igualdad ante la jurisdicción (artículo 14 CE), entre otros argumentos.

4. La transparencia como derecho fundamental y que ya ha tenido su proyección en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que supuso un avance significativo en esta materia, pero cuyo desarrollo ha mostrado importantes limitaciones. Autores, entre los que destaca Cotino Hueso en *El derecho de acceso a la información pública* (2014), defienden la necesidad de reconocer el acceso a la información como derecho fundamental, conectarlo con el artículo 20 CE y elevarlo a una categoría jurídica que haga en la práctica una plasmación rigurosa y amplia sobre el fin perseguido. De hecho, a nivel europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría (2016), reconoció que el derecho de acceso a la información forma parte del contenido esencial de la libertad de expresión, o incluso plantear como se ha venido haciendo una reforma de la actual Ley 9/1968, de secretos oficiales, muy criticada y obsoleta —aunque ya en trámite parlamentario de renovación con el proyecto de ley de información clasificada de julio de 2025—, y que ha sido criticada por establecer un régimen opaco incompatible con los estándares europeos de acceso a la información —la Comisión Europea en su *Rule of Law Report 2022* ha instado a España a actualizarla para evitar restricciones desproporcionadas—.
5. Medios de comunicación públicos y espacio cívico que, al amparo del artículo 20 CE, se garantiza la libertad de expresión e información y el derecho a recibir información veraz, y que evidentemente debe proyectarse como pauta de cumplimiento por ejemplo en el ente público RTVE, cuya cobertura legal encontramos en la Ley 17/2006. La puesta en práctica del pluralismo, la veracidad y la accesibilidad para atender la formación de una opinión pública informada arrastra

la necesaria aplicación de los principios de actuación periodísticos, y son precisamente estos medios públicos los que deben garantizar el pluralismo y la neutralidad a través de un modelo de corporación pública con órganos de gestión independientes. Sin embargo, la práctica del día a día nos demuestra que la práctica política ha mostrado intentos de control partidista siempre sobre estos entes públicos. Todos los partidos políticos sin excepción, a la hora de ejercer estos objetivos, han transmitido sin embargo a los gerentes y supervisores de este ente un afán obsesivo de poner en práctica un sesgo político evidenciado en cuanto a contenidos, enunciados y perfiles noticiales que genera una amplia polémica sobre su más que evidente práctica política mediatizada o dirigida en temas o personajes públicos claves. Ello se enfrenta frontalmente con la abundante jurisprudencia constitucional que promueve y desarrolla el principio del pluralismo informativo como una de las bases esenciales de la información a través de los canales públicos (STC 6/1981, donde se señaló que la libertad de información requiere condiciones de pluralismo y objetividad, lo que evidentemente alcanza en primera persona a los medios públicos). Si además añadimos un necesario y más que justificado fortalecimiento de la sociedad civil como elemento que resulta esencial para la calidad democrática de nuestra estructura social y política, derivará la participación ciudadana como elemento de garantía del pluralismo democrático (hecho que se ha ido fomentando a través de la Ley orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, como marco de garantías que debe reforzarse mediante apoyos institucionales).

2. Instrumentalización del parlamento y degradación del principio de autonomía parlamentaria

Abordar en concreto, de la amplia problemática expuesta, la referencia exacta sobre la situación generada en el parlamentarismo y en la aplicación de las funciones de la institución parlamentaria, supone

una complejidad añadida por la cantidad de producción doctrinal y jurisprudencial relativa a la necesidad de un análisis jurídico actualizado sobre el parlamento y sus principios inspiradores. Casi diríamos que se convierte en una tarea prácticamente imposible de abarcar en su totalidad por las múltiples cuestiones que hoy se plantean en torno a la conflictividad y a la posible revisión de los fundamentos esenciales del parlamentarismo. Basta con considerar, a título de ejemplo, cómo el estudio del impacto de la pandemia de la *covid-19* en la normativa y praxis parlamentaria ha originado ya un volumen de reflexión académica de tal envergadura que impide cualquier intento de síntesis completa.

Simplemente introducir reflexiones en torno a la dinámica evolutiva del parlamento y la más que necesaria cita de conclusiones que sirvan de base para repensar sus fundamentos clásicos, nos lleva a plantear una intención principal de abordar cuestiones sugerentes e incluso trascendentales para poder diagnosticar el funcionamiento y el sentido real de actuación de la institución parlamentaria y su principal activo, como son el parlamentario y su acción competencial. Un parlamentarismo que, como hemos indicado, es lo suficientemente controvertido como para que, aun existiendo ánimo de abordar de forma exhaustiva toda su problemática actual, devenga esa tarea en un objetivo poco menos que imposible de abordar. Pero en esa dinámica, sin embargo, no dejaremos de aportar reflexiones, y sí que es fundamental incidir y recordar aquellos valores y principios sobre los que se asienta ese mismo parlamentarismo para poder comprender su evolución y las variantes generadas por corrientes actuales de naturaleza doctrinal, política e ideológica. Y es que la evolución de la práctica parlamentaria hasta nuestros días ha evidenciado una considerable disociación de los principios básicos tradicionales con la práctica y aplicación de los mismos. Esta disociación ha llevado a una corriente crítica continua que considera, por ejemplo, que las prerrogativas parlamentarias son consideradas más como privilegios que como auténticas protecciones necesarias para el ejercicio de la función parlamentaria por parte de los parlamentarios. Hay que analizar

y comprobar si este *status singular* otorgado como protección tiene hoy la misma vigencia y sentido, cuando resulta evidente el uso y abuso de aquellas consecuencias jurídicas y políticas que favorecen al parlamentario, sin acontecer situación extremas y ni siquiera existir ese riesgo que pretenda impedir el ejercicio de sus funciones propias en la cámara correspondiente.

Siendo ésta una cuestión que analizaremos seguidamente es evidente la necesidad de estudiar la razón de ser de este sistema de prerrogativas parlamentarias que han sido percibidas por la ciudadanía y la opinión pública a menudo como privilegios que quiebran el principio de igualdad. Este debate nos lleva a recordar cómo la misma entrada del texto constitucional vigente y su sentido primigenio respondían a una perspectiva radicalmente opuesta a la inestabilidad política y la privación de derechos vividas durante el período político anterior. Es decir, la Constitución de 1978 fue concebida no como una unidad sistemática cerrada sino como un texto incompleto y en constante transformación, pero que permitía la resolución de situaciones críticas cambiantes a lo largo del tiempo. Esta concepción dinámica del derecho constitucional subraya la capacidad de todos los ciudadanos para interpretar la norma fundamental, dentro del marco del régimen político diseñado por la Constitución, a través del elenco de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Ahora bien, ni la voluntad del constituyente, ni el sentido básico y real de la implantación de sus valores superiores van a impedir que comprobemos cómo en el día a día se ha deteriorado e incluso se ha tergiversado el sentido de muchos de sus principios básicos de actuación en los parámetros constitucionales diseñados por las Cortes constituyentes. Sirva de ejemplo el estudio y análisis de la figura del parlamentario: siendo un eje central y entendiéndolo como un elemento integrador y definidor de las funciones asignadas a las asambleas legislativas, sin embargo, hoy en día se subraya cada vez de una forma más insistente que la figura del parlamentario se ha alejado progresivamente de su esencia y principios definitarios. La

interpretación de la norma constitucional, caso por caso, es crucial y especialmente transcendente cuando es la propia Constitución la que no permite resolver muchas cuestiones de forma clara e inequívoca. Esto es particularmente relevante en situaciones actuales donde las funciones y elementos definitorios se han desnaturalizado, requiriendo una delimitación máxima de la problemática. La interpretación constitucional, según Hesse (1983), debe buscar un resultado controlable y fundamentado racionalmente, creando certeza y previsibilidad jurídicas. Esto implica una comprensión profunda tanto de la norma como de la realidad, utilizando la teoría constitucional para evitar «anticipaciones» en la interpretación.

Ahí entra en juego el elemento nivelador para la resolución de conflictos jurídicos que ha de buscar, ante todo, evitar el riesgo de introducir inseguridad jurídica. Por ello, se subraya que el Tribunal Constitucional ha aportado resultados fundamentales en la construcción de un sistema de relaciones que conecten entre sí a las diversas prerrogativas parlamentarias y sirvan para concretar su sentido, su eficacia y su justa aplicación y uso. Sólo esta aseveración permite comprobar cómo el estudio del estatuto del parlamentario es un trabajo inacabado, en constante evolución debido a la aparición de nuevos elementos y con una dinámica continua y de proyección de la propia labor legislativa de las cámaras. Analizar hoy en día la razón de ser de las prerrogativas parlamentarias que disfrutan aquellos candidatos a ocupar un escaño en las cámaras tras ser proclamados candidatos electos por la administración electoral, nos conduce irremediablemente a una dimensión práctica deformada hoy en día, posicionada muy lejos de las prerrogativas clásicas que se han justificado, asumido y difundido en sus orígenes. De esta manera la inmunidad, la inviolabilidad y el aforamiento, así como el uso y el abuso que de ellos se hace en determinadas situaciones, han dado pie a que se generase una continua y constante corriente crítica que pasan a considerarlos más como auténticos privilegios que provocan una quiebra del principio de igualdad, cuando este principio es fundamento base y nace como

una máxima constitucional aplicable y exigible por cualquier persona en el ejercicio de sus funciones e intereses sin distinción. Aquí queda en perspectiva delineada una evolución de estos principios, sin olvidar que han sido fruto de las variantes que han ido generándose desde corrientes de diversa naturaleza y origen —tanto doctrinales como políticas o ideológicas—, y que ponen el acento en la razón de ser o, mejor dicho, en el indebido uso y aplicación de estas prerrogativas. La plasmación de estos principios tendrá al menos su proyección en las normas fundamentales o en los mismos reglamentos parlamentarios. Pero ello no evitará la existencia de una disociación entre la norma y el fin protecciónista perseguido, que además se ha ido haciendo más notoria a medida que ha evolucionado la práctica parlamentaria al margen de los principios básicos tradicionales regulados a nivel constitucional y del reglamento parlamentario.

Por un lado, existirá la defensa tradicional de la figura de los parlamentarios como exponente máximo de la autonomía parlamentaria, y que hizo que se convirtiera en el escudo y la capa de protección jurídica para blindar las tareas propias del parlamentarismo en boca de sus activos ejercientes y que les permitiese como parlamentarios no verse intimidados, coaccionados o impedidos en el ejercicio de su función en las cámaras.

Por otro lado, encontraremos la dimensión práctica deformada hoy en día de las prerrogativas propiamente entendidas como son la inmunidad, la inviolabilidad y el aforamiento, que han llevado a repensar sobre qué valores y principios del parlamentarismo se asienta la institución en sí misma, y de esta forma ir repasando los principios del parlamentarismo para comprobar así su evolución hasta nuestros días y percibir de esta manera las variantes que ha ido generando el indebido uso y aplicación de estas prerrogativas establecidas y proyectadas en las normas fundamentales o en los mismos reglamentos parlamentarios. Una disociación, como ya hemos señalado, cada vez más palpable y evidente.

III. La crisis de valores del parlamentarismo y la necesaria revisión de los postulados clásicos

Si nuestra norma fundamental ha realizado una constitucionalización de la cláusula del Estado social y democrático de derecho, es evidente que ha servido para sentar las bases de un régimen democrático real y transformador en continua proyección. A su vez, se dará pie a un régimen pluralista, fruto de la diferente estructura social existente y de la diversidad de fuerzas políticas y sociales que esa misma estructura condiciona, y que implicaba el abandono y rechazo de las tendencias monolíticas del régimen autoritario anterior. Y el desarrollo de estos se producirá en un régimen políticamente descentralizado, siendo esta una respuesta a toda nuestra historia constitucional, donde los períodos de mayor democratización han correspondido a etapas en las que el sentimiento autonomista ha sido fuertemente acusado.

Destaca de igual forma la idea de una monarquía parlamentaria, con importantes rasgos presidencialistas, que implican el reconocimiento constitucional de la primacía del ejecutivo, especialmente a través de la figura del presidente del gobierno, así como el papel reservado a los monarcas en un sistema democrático, cuya incidencia se ha puesto más de relieve entre nosotros debido al propio proceso de la transición política y de consolidación de nuestro sistema democrático.

Bajo estos principios, además de otros que iremos referenciando aunque brevemente, entramos en el acotamiento de los principios parlamentarios y su transformación en esta época más reciente. Estas características apuntadas nos servirán para, en base a ellas, plantear el tema objeto de nuestro trabajo e ir delimitando, no tanto la figura y contenido de la institución parlamentaria —con una existencia abundante e importante de estudios y trabajos sobre ella—, sino más bien la figura del parlamentario como teórico elemento integrador y definidor en la práctica de las funciones asignadas a las asambleas legislativas y que a día de hoy se ha ido alejando progresivamente de la esencia y los principios que lo definían en su papel y función esencial.

1. La crisis de los valores clásicos del parlamento y su debate actual

Hablar, pues, de crisis del parlamentarismo conlleva necesariamente una referencia a la crisis del Estado moderno, sin que podamos aislarla de ese contexto. Las variaciones en la composición y estructura, así como en sus funciones, viene conectada igualmente con la crisis del concepto de representación que se distancia de los postulados elaborados a raíz de la Revolución Francesa. De ahí que la verdadera crisis tiene que centrarse en los parlamentos tradicionales del constitucionalismo clásico, pero no en el parlamento como institución. Una generalización de ese tipo nos llevaría a deducir erróneamente que también el sistema democrático está en crisis al ser los parlamentos expresión de la soberanía popular. De esa forma, en la actualidad, toda defensa de los sistemas democráticos pasa por una defensa de los parlamentos como institución, aun a pesar de su distinto papel en las modernas democracias occidentales.

Por todo ello, debemos incidir en que los parlamentos continúan siendo los máximos representantes de la voluntad popular. Aun habiéndose perdido la idea de representación, en parte provocada por la simple ratificación popular del elector de las candidaturas presentadas por los partidos políticos ante unas elecciones, los parlamentos hay que considerarlos hoy en día como la institución democrática por excelencia, además de convertirse en el centro del proceso decisivo político, ya que desempeñan una función legitimadora del sistema.

No es óbice esta aseveración para reconocer el debilitamiento que en la actualidad sufre esta institución, en cuanto a competencias se refiere. La función legislativa ha perdido parte de su significado a consecuencia de las variaciones del concepto de ley: la pérdida de sus caracteres de generalidad y universalidad, así como la intervención del gobierno en la iniciativa legislativa y la importancia adquirida por la legislación delegada y la legislación de urgencia, han supuesto una importante transformación de la posición del parlamento. En cuanto a la función de carácter económico, es conocida la carencia de iniciativa en este tema por parte de los parlamentos, limitándose a aprobar

o rechazar los proyectos enviados por el gobierno. Y en cuanto al control político, se ha mitigado esta función en aras de conseguir una compatibilidad entre los principios de estabilidad gubernamental y de control político, estableciéndose una serie de mecanismos que hacen invisible —o cuanto menos muy difícil— la exigencia de responsabilidad política del equipo gubernamental. Ya señalaba Manzella (1981) que «el papel de los parlamentos modernos se mide no tanto con el parámetro de las competencias parlamentarias en sí mismas consideradas, cuanto mediante el grado de coordinación y de condicionamiento recíproco que los poderes y procedimientos parlamentarios presentan respecto a procedimientos y poderes exteriores al parlamento».

Igualmente, podemos incidir en la pérdida por parte del parlamento del carácter de institución mediadora entre las diferentes fuerzas políticas, dado que la presencia de los partidos políticos en el parlamento ha ido minando el principio del mandato representativo de sus miembros, así como su carácter deliberante, ya que las discusiones parlamentarias se han convertido en auténticas ratificaciones —bajo disciplina férrea del grupo parlamentario— de los acuerdos adoptados por los partidos.

Con todo lo señalado hasta ahora, es nuestra intención destacar que el parlamento ha pasado de ser un órgano activo de la gestión estatal a convertirse fundamentalmente en un órgano defensor del sistema democrático en base a la legitimidad que les otorga su naturaleza representativa. Y es que las crisis de los parlamentos se han producido precisamente cuando se ha intentado profundizar en el desarrollo del sistema democrático, debido a las resistencias ofrecidas por la burguesía en el mantenimiento de su poder político. Sin olvidar además su presencia en la dirección política del Estado, que se materializa tanto en su participación en la composición de los demás órganos constitucionales como en sus función orientadora de la actividad gubernamental.

Toda esta problemática puede trasladarse igualmente al caso de nuestro país, sin olvidar las peculiaridades propias de nuestro modelo

político que determinan en cierta manera el significado de nuestras actuales Cortes Generales. Sin entrar al detalle del estudio de las citadas circunstancias, pues sería objeto de otro trabajo por su debida y compleja extensión, sí que conviene resaltar que, en la actualidad, la existencia de un nuevo régimen constitucional presenta especiales problemas en relación con nuestro parlamento.

En líneas generales, hay que partir de la existencia de una auténtica ruptura en relación con nuestras Cortes liberales. Ello se debe fundamentalmente a la presencia del principio democrático, que incide directamente en su composición y al papel desempeñado por los partidos políticos como transformadores de la actividad parlamentaria. De ello se deduce igualmente un aumento considerable de la posición constitucional del ejecutivo en relación con la actividad parlamentaria. Por todo lo señalado, la regulación constitucional parece no inspirarse directamente en nuestro derecho histórico, sino más bien adecuarse a los planteamientos del constitucionalismo moderno surgido a partir de la Segunda Guerra Mundial. De ahí que no se tengan en cuenta las circunstancias especiales de la Segunda República y se pase directamente a un parlamento español amoldado a la estructura de las modernas democracias industriales y a las exigencias de la vida democrática actual, sin por supuesto olvidar el papel determinante que tanto las fuerzas políticas como el mismo pueblo español tuvieron durante la transición política, al ir diseñándose y configurando el nuevo sistema democrático junto al conjunto de instituciones que lo iban a hacer posible.

De modo sucinto, dejamos apuntados los importantes problemas que plantean nuestras Cortes Generales y que afectan fundamentalmente a tres órdenes de cuestiones:

1. La propia composición, en primer lugar, donde la necesidad del actual sistema bicameral puede quedar cuestionada, al igual que algunos de los criterios de representación en que se fundamenta y un sistema electoral anclado en parámetros sobradamente criticados

y superados por una realidad que desajusta la composición final no representando la voluntad real expresada.

2. La propia estructura interna y funcionamiento, pues a pesar de la aprobación de los reglamentos del Congreso y del Senado, no parece su contenido ajustado a los principios y procedimientos de un parlamento moderno, sino más bien a una regulación anclada en la época decimonónica, como lo demuestran todas las variantes acontecidas con la pandemia de la *covid-19* que ha habido que ir incorporando de forma precipitada y poco estudiada.
3. Por último, su posición en el régimen político viene condicionada tanto por la estructura descentralizada del Estado y el modelo territorial autonómico en un momento crítico como por el sistema de partidos imperante. Es un momento clave para evitar su conversión en una asamblea receptiva y legitimadora de las decisiones adoptadas por otros centros de poder y debiera más que nunca pasar a ser un lugar adecuado para la negociación política y para ejercer la función de orientación política de la actividad estatal.

Lo visto hasta aquí nos ha servido para plantear una base sobre la cual reeditar aquellos conceptos más directamente relacionados con el objeto de la naturaleza objetiva y jurídica de las cámaras. Tras ser determinadas las características de las Cortes Generales como órgano constitucional del Estado, representativo, bicameral, deliberante, colegislador, permanente e inviolable, abrimos un nuevo punto de estudio como es la propia actividad interna de las cámaras, en cuanto labor propia de legislar y que determina una serie de actividades que delimitan la figura del parlamentario y su función dentro de las cámaras.

2. La autonomía parlamentaria y la figura del parlamentario: alcance y límites

La estructura interna y el funcionamiento de las cámaras constituyen el objeto fundamental de una disciplina como es el derecho

parlamentario, que se encuentra englobado dentro del derecho constitucional, y que en nuestro país no parece haber adquirido todavía la suficiente entidad. Parece obligado, en consecuencia — aun sin posibilidad de poder dedicarle una reflexión actualizada a estas singulares normas —, hacer una breve referencia al análisis de la naturaleza de los reglamentos parlamentarios al ser concebidas como auténticas prerrogativas colectivas de las cámaras, tendentes a asegurar la independencia de estas en relación con el ejecutivo, la eficacia del trabajo parlamentario y el derecho de las minorías. Se determina que algunos actos parlamentarios admiten la calificación de actos *interna corporis*, quedando fuera del control de los tribunales siempre que no exista una lesión de un derecho fundamental, añadiéndose que los reglamentos parlamentarios y las resoluciones de las presidencias de las cámaras que les son asimilables tienen un contenido normativo, pues son disposiciones de carácter general que se integran de modo permanente en el ordenamiento parlamentario, siendo susceptibles de una pluralidad de actos de aplicación singulares. Es decir, son normas jurídicas y no meros actos de aplicación o, enunciado de otra forma, son actos con fuerza de ley que únicamente se pueden impugnar a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad, siendo solo utilizable la vía del recurso de amparo sobre los actos singulares de aplicación de los mismos. Concluyendo, en consecuencia, con la consideración del reglamento como una norma con fuerza de ley, en estricto sentido material (Sentencia TC 118/88, de 20 de junio). Para fundamentar esta idea sirva como apoyatura legal que de la lectura del artículo 72 de la Constitución se desprenda que la autonomía referida es, en nuestro régimen constitucional, además una forma de autonormación. Una autonormación como efecto de la independencia, pero sobre todo como garantía del cumplimiento por el parlamento de las funciones impuestas en el artículo 66.2 del texto constitucional.

En realidad, al recogerse en el texto constitucional el principio de autonomía parlamentaria en su artículo 72, es la propia Constitución la que ha situado el origen de la autonormatividad parlamentaria en

su propio texto. De este modo, parece que no existe otro límite para la creación de las normas parlamentarias de autoorganización que el propio texto constitucional. Sin embargo, cuestión distinta es la de la aplicación de esas normas de autoorganización. Como señala Aragón (2021), los dos puntos de vista que se encuentran en contradicción son el de la inviolabilidad de las Cortes proclamada en la constitución y el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, que obliga a que todo acto del Estado sea residenciable judicialmente.

El desarrollo de la limitación al principio de autonomía parlamentaria, cuestión ampliamente desarrollada por la doctrina a la cual nos remitimos, debe pasar obligatoriamente por el análisis previo, concepto y estructura del denominado derecho parlamentario, como consecuencia inmediata de la autonomía de las cámaras y de su propia actividad. Al formularse el principio de autonomía parlamentaria, se ésta admitiendo implícitamente la existencia de alguna entidad o unidad anterior, respecto de la cual el parlamento es autónomo en algún sentido, dado que la autonomía supone la separación ordenada a un vínculo común con aquello respecto de lo que se la separa (término distinto al de independencia, la cual significa desvinculación absoluta, sin precisar referente alguno).

El ordenamiento jurídico general parece ser esa unidad anterior, del cual quiere desvincularse el principio de autonomía parlamentaria, articulada por el sometimiento originario a la Constitución. La Constitución reserva expresamente una serie determinada de materias normativas, las cuales dan lugar en su desarrollo a un ordenamiento jurídico general a través de los principios de separación y competencia. En lógica, la existencia de un ordenamiento parlamentario implicará la existencia de un derecho parlamentario, cuyas fuentes estarían condicionadas por tres factores de distinta ordenación:

- la actividad parlamentaria sobre materias en que participan las fuerzas políticas con representación parlamentaria,
- las relaciones del parlamento con el resto de órganos constitucionales y de las cámaras entre sí, y, por último,

– las normas que afectan a la composición, organización y funcionamiento interno de las cámaras.

En este sentido, coincidimos con López Garrido (1985), el cual ha venido a distinguir dos objetos diferenciados en el derecho parlamentario: en un primer sentido, lo que denomina «núcleo esencial del derecho parlamentario», entendiendo por tal el conjunto de relaciones jurídicas en las que el actor y el sujeto pasivo de la normación viene referido a un mismo elemento, como serían la asamblea legislativa y sus órganos. Por otro lado, surgirán el conjunto de relaciones jurídicas que se derivan de la relación del parlamento con sujetos externos a él, es decir, las relaciones que se establecen con terceros, con los propios funcionarios de las cámaras y con el resto de órganos del Estado.

De ahí que el núcleo al que hacíamos referencia antes constituya el auténtico ordenamiento jurídico general en virtud del principio de separación, el exclusivo objeto de determinación del núcleo parlamentario. De las relaciones jurídicas surgidas de la cámara con terceros que no pertenecen a la misma, ya no puede proclamarse esa exclusividad y únicamente podríamos hacer valer, en defensa de la autonomía parlamentaria, el principio de competencia procedural.

Los reglamentos de las cámaras, junto con el carácter general definidor de la Constitución son, en un primer sentido, las normas que desarrollan las distintas situaciones jurídicas activas y pasivas que en su conjunto denominamos posición jurídica del parlamentario.

Dentro de esta división de posiciones activas y pasivas, hay que entender por las primeras lo que propiamente se denominan garantías parlamentarias, y que desde el punto de vista de los miembros de las asambleas legislativas se concentran en la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero, sin entrar en la polémica determinación de si son privilegios o prerrogativas, que hoy en día se ha recrudecido dada la proyección tan negativa que se ha ido trasmitiendo por parte de sus miembros en un continuo mensaje erróneo de lo que es y de lo que no debe ser el parlamentarismo y el uso y disfrute de las prerrogativas parlamentarias.

Privilegios o prerrogativas, mal usadas o usadas correctamente, una catalogación de esas características no induciría a catalogar la diferenciación genérica entre derechos y deberes según nos referimos a unas u otras, entendiendo que algunas de ellas delimitan una esfera de actuación y otras implican sujeción y restricciones. El artículo 23 de nuestra Constitución configura el derecho del sufragio como un derecho fundamental de configuración legal. No se trata ahora de analizar toda la problemática inherente a este derecho fundamental de participación política, sino únicamente poner de relieve aquellas cuestiones que consideremos más determinantes para nuestro estudio.

A este respecto, las posiciones doctrinales no son unánimes. Así, mientras algunos sectores doctrinales ponen en relación estas expresiones con la noción de poderes públicos, manteniendo una concepción amplia o extensiva en torno a su ámbito, otros, quizás más influidos por la orientación de nuestra jurisprudencia constitucional, optan por una concepción más restrictiva.

En efecto, nuestra jurisprudencia constitucional ya procedió a efectuar una primera delimitación manteniendo una posición sumamente restrictiva. Así, en la Sentencia 51/1984, de 25 de abril, se afirma categóricamente que el derecho de participación en los asuntos públicos «es, en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y puede entender asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución». Y más adelante, añade: «no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole o condición, pues para participar en los asuntos concretos, se requiere un especial llamamiento o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o de una especial legitimación si se trata de entidades o sujetos de derecho privado, que la ley puede en tal caso organizar».

Es decir, parece que esta concepción jurisprudencial niega que el derecho de participación política afecte a toda la problemática de los poderes públicos, incluidas la administración pública y la administración de justicia, pues únicamente afecta a determinados poderes públicos como son las Cortes Generales, las comunidades autónomas así como a las entidades locales, a los municipios y provincias.

Establecido este planteamiento, la cuestión siguiente a estudiar sería el delimitar puntualmente el contenido del estatuto del parlamentario y los elementos que lo integran: derechos, deberes y garantías. En este ambicioso planteamiento de repensar la repercusión de los actuales principios y elementos teóricos que rigen la actividad de las cámaras, hay que dejar delineado al menos la repercusión que está teniendo en las mismas los vuelcos significativos en la interpretación, e incluso nueva elaboración, de los principios que rigen actualmente el devenir de las instituciones. Que tuviéramos que escuchar recientemente en el hemiciclo de la cámara baja, durante un Pleno del Congreso de los Diputados celebrado el 28 de septiembre de 2021, exclamar a su presidenta Meritxell Batet que «se ha permitido la expresión de toda posición política por parte de los grupos porque así creo que debe ser y todos debemos tener la libertad de expresar las opiniones políticas que defendemos. Pero en demasiadas ocasiones el uso de esa libertad de expresión ha sido inadecuado, proyectando insultos y ofensas a personas e instituciones, y eso no lo podemos permitir como representantes de la soberanía popular y de toda la sociedad española. Los insultos y las ofensas deben quedar fuera de esta cámara para el buen funcionamiento y la buena representación del parlamento». Tal tipo de aseveraciones tan concluyentes y tan absolutamente tajantes con el incumplimiento de las más mínimas normas de cortesía parlamentaria y de decoro en el ejercicio de las funciones propias de los parlamentarios, nos lleva a repensar igualmente si estos cambios estructurales en la sociedad actual, junto a los consiguientes principios políticos impulsores de los cambios referidos, no están conduciendo a determinados aspectos del estatus

de parlamentario que necesariamente deberían replantearse. Desde el momento en que se ha abierto un uso extralimitado de prerrogativas que pueden acabar deviniendo en privilegios, las consecuencias pasan por afectar al funcionamiento de las instituciones, pues en el caso que nos ocupa el parlamento no deja de ser también una institución a la que afectan los nuevos planteamientos políticos, el uso sin recato de procedimientos y herramientas parlamentarias como armas arrojadizas para evidenciar políticamente a la bancada contraria y un abuso de alguna de las prerrogativas para cubrir con la impunidad actitudes y acciones de imposible justificación en un ámbito social, político o cultural fuera de las paredes del parlamento.

La intervención de la presidenta del Congreso de los Diputados a que aludíamos anteriormente evidencia la indiscutible desconexión entre la actividad parlamentaria y el devenir cotidiano de la sociedad al proyectar y trasladar unos debates degradados en sus contenidos y formas al no cumplir con los valores y actitudes que luego, sin embargo, sí se le exigen al resto de la sociedad, debiendo ser sus integrantes tolerantes, con voluntad de entendimiento con el diferente y con la actitud de fomentar una relación social que debe imperar por encima de los pensamientos distintos que nos separen. Es evidente que el divorcio y la ruptura de una y otra práctica es la realidad imperante en nuestros días.

Y en este sentido resulta más que difícil comprobar si la conceptualización y la posterior aplicación de las prerrogativas parlamentarias –inmunidad, inviolabilidad y aforamiento– quedan justificadas hoy en día en una sociedad altamente sensibilizada con las acciones tan privilegiadas. El hecho de que a los parlamentarios, por añadidura, se les permita evitar que acaben incurriendo en los procedimientos legalmente previstos bajo la eficacia y aplicación de nuestro ordenamiento jurídico y que se aplicarían con toda contundencia en el caso de que la autoría de determinados hechos fuese llevada a cabo por parte del resto de la ciudadanía, ahondan ese convencimiento de disfrute de privilegios de forma desproporcionada. Bien es cierto que el Tribunal Constitucional vino a especificar en su

Sentencia 51/1985, de 31 de octubre, FJ 6, la interpretación restrictiva que debe aplicarse en el disfrute de las prerrogativas del parlamentario a los términos constitucionalmente previstos en el artículo 71, entendiendo que cuando los actos se realicen en calidad de ciudadanos fuera del ejercicio de competencias y funciones parlamentarias, decaen las citadas prerrogativas, al ser sólo ejercitables por quien, siendo parlamentario, además actúa jurídicamente como tal. Una cuestión que abordaremos próximamente por cuanto hoy en día esa línea fronteriza parece cada vez más difuminada.

IV. El escenario parlamentario actual: un análisis crítico a la deformación del escenario institucional

La situación actual del parlamentarismo en España se encuentra marcada por una serie de fenómenos que, desde una perspectiva académico-jurídica, merecen un análisis profundo y del que pretendemos entresacar en estas páginas algunos puntos de especial trascendencia. Estos no son sólo síntomas de una crisis coyuntural, sino que reflejan una transformación estructural en la forma en que la política se articula y se ejerce. Fenómenos como la polarización, la fragmentación, la pérdida de centralidad del debate y el presidencialismo *de facto* han reconfigurado el papel del parlamento, alejándolo de su función clásica de ser y ejercer de centro de deliberación y representación y acudiendo a otros objetivos ajenos a su naturaleza.

1. La polarización partidista y la pérdida de centralidad del parlamento en el proceso político como fenómenos distorsionadores

La polarización política, entendida como la distancia ideológica entre los partidos y la radicalización de sus posturas, es uno de los principales problemas que enfrenta el parlamento. Este fenómeno, en lugar de enriquecer el debate, lo empobrece y lo convierte en una arena de

confrontación permanente. El diálogo y el consenso se vuelven casi imposibles, y la negociación política se sustituye por la descalificación y el ataque personal.

A esto se suma la fragmentación partidista, es decir, la proliferación de partidos políticos con representación parlamentaria. Si bien la fragmentación puede ser vista como un reflejo de una sociedad más plural, en la práctica ha dificultado la formación de mayorías estables y ha llevado a un aumento de la inestabilidad política. Los gobiernos de coalición, si bien son necesarios en este contexto, a menudo se encuentran paralizados por las tensiones internas y la necesidad de satisfacer a una multiplicidad de actores políticos.

La jurisprudencia constitucional ha tratado de abordar esta problemática, pero sus esfuerzos interpretativos y correctivos han sido muy limitados. Si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido la importancia del pluralismo político y la libertad de expresión, también ha advertido sobre los límites de estas libertades, especialmente cuando se utilizan para denigrar a las instituciones o a los representantes políticos. Sin embargo, la línea que separa la crítica legítima de la descalificación es a menudo borrosa, y los intentos de regularla pueden ser percibidos como un ataque a la libertad de expresión.

El parlamento, que en la teoría constitucional es el centro de la vida política, ha perdido parte de su centralidad. Las decisiones importantes se toman cada vez más en otros ámbitos, como los despachos de los partidos políticos o los medios de comunicación. El debate parlamentario se ha convertido en una formalidad, y las discusiones en el hemiciclo son a menudo una mera escenificación de los acuerdos ya cerrados.

Esta pérdida de centralidad se manifiesta en varios aspectos. En primer lugar, la función legislativa ha perdido parte de su significado. La mayoría de las leyes son iniciativas del gobierno, y el parlamento se limita a ratificarlas sin un debate profundo. Además, el gobierno cada vez más recurre a la legislación delegada y a la legislación de urgencia, lo que erosiona aún más el papel del parlamento como legislador.

En segundo lugar, la función de control político se ha debilitado. Si bien el parlamento tiene mecanismos para controlar al gobierno, como las mociones de censura o las preguntas parlamentarias, estos mecanismos son a menudo ineficaces. La disciplina de grupo, que obliga a los parlamentarios a votar con su partido, hace que sea muy difícil que el gobierno pierda una votación. Esto, sumado al auge del presidencialismo, ha hecho que el control parlamentario se convierta en un mero formalismo.

2. El auge del presidencialismo de facto y sus implicaciones

El presidencialismo *de facto*, entendido como la concentración de poder en la figura del presidente del gobierno, es otro de los problemas a los que se enfrenta el parlamentarismo. Si bien España es una monarquía parlamentaria, en la práctica el presidente del gobierno tiene un poder más que considerable, y su figura es cada vez más central en la vida política. El parlamento, en lugar de ser un contrapeso al poder del gobierno, se ha convertido en una extensión del mismo.

Este presidencialismo *de facto* tiene varias implicaciones. En primer lugar, debilita el papel de los parlamentarios, que se convierten en meros peones al servicio de su partido. La libertad de voto y la iniciativa legislativa individual se ven restringidas y el parlamentario se limita a seguir la línea del partido.

En segundo lugar, el presidencialismo *de facto* debilita el control parlamentario. El gobierno, al tener el control de la mayoría parlamentaria, puede aprobar sus iniciativas sin un debate profundo. Además, el presidente del gobierno puede utilizar su poder para silenciar a la oposición y para controlar el debate público. De hecho, el control sobre el parlamentario y la falta de responsabilidad política han sido las consecuencias de un vaciamiento progresivo de ese eje central que era el parlamento y que, sin embargo, se ha visto y comprobado cómo existe ahora sobre él una sujeción en muchísimos aspectos de su libre capacidad de actuación y en esa concepción histórica previa

de considerar que disfruta en su plano constitutivo de una total autonomía. Sirva de referencia, dentro de la función de control político que se ejerce sobre el gobierno, cómo las herramientas de ese control parlamentario —que es uno de los pilares del Estado de derecho— se han debilitado en la práctica en la consecución de su finalidad, han devenido en irrelevantes, al ser incumplidas sistemáticamente no cumpliendo con los elementos obligacionales que arrastran y quedar a fin de cuentas como proyecciones de imágenes para redes sociales, medios de comunicación y debate público. Todo ello sin más consecuencias en el ámbito parlamentario. Si bien el parlamento tiene mecanismos para controlar al gobierno —desde la moción de censura hasta una simple pregunta parlamentaria—, estos mecanismos son a menudo ineficaces y han devenido en meros gestos de fijación de posicionamientos políticos, sin valorar ni cumplir unos y otros con la esencia de estos procedimientos. La disciplina de grupo, que obliga a los parlamentarios a votar con su partido, hace que sea muy difícil que el gobierno pierda una votación y que, consecuentemente, pueda evidenciarse la eficacia de cualquiera de las medidas de control políticos.

A esto se suma la falta de responsabilidad política. Los parlamentarios, en lugar de responder ante sus electores, responden ante su partido. La falta de un mandato representativo real, que se ha visto afectada por el sistema electoral de listas cerradas, hace que los parlamentarios se sientan más obligados a seguir la línea del partido que a defender los intereses de sus electores.

V. Puntos de debate para el análisis crítico en torno al parlamentarismo y las prerrogativas parlamentarias

La crisis del parlamentarismo en España es un fenómeno complejo que no tiene una solución única. Es el resultado de una serie de factores, como la polarización, la fragmentación, la pérdida de centralidad del

debate y el presidencialismo *de facto*, pero sigue siendo una institución fundamental para el sistema democrático:

1. Para repensar el futuro del parlamento, es necesario un debate profundo sobre su papel en la sociedad.
2. Es necesario un debate sobre la necesidad de una reforma electoral que devuelva al parlamentario su conexión con el electorado.
3. Es necesario un debate sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de control parlamentario y de devolver al debate su centralidad.
4. Y es necesario un debate sobre la necesidad de una nueva cultura política, que ponga el énfasis en el diálogo, el consenso y la negociación.

No se puede desembocar en este contexto, en una práctica ya cotidiana de uso y abuso de las prerrogativas parlamentarias y, en concreto, del aforamiento parlamentario. Sobre todo porque constituye una prerrogativa de naturaleza funcional cuyo objeto, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, es garantizar la independencia de los cargos públicos frente a presiones indebidas (STC 243/1988, de 19 de diciembre; STC 206/1992, de 27 de noviembre). No obstante, su configuración procesal —al concentrar el enjuiciamiento en un único órgano, el Tribunal Supremo— restringe el derecho a la doble instancia, generando un déficit de garantías jurisdiccionales contrario a los compromisos internacionales asumidos por España en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966 (artículo 14.7). Casos recientes como los de Ábalos, Cerdán, Koldo, De Aldama y Gallardo han puesto de manifiesto el uso estratégico o incluso abusivo del aforamiento, desnaturalizando su finalidad institucional y vulnerando el principio del juez ordinario predeterminado por la ley (artículo 24.2 CE). Tal instrumentalización compromete la igualdad ante la ley y la confianza ciudadana en el sistema judicial como ya explicitó hace tiempo Pérez Royo (2017). En consecuencia, el aforamiento debe ser objeto de una interpretación estricta y restrictiva, limitada a su

justificación funcional, a fin de evitar su conversión en un privilegio personal incompatible con los principios del Estado de derecho.

Muchas son las cuestiones que hemos pretendido abordar y que quizás nos lleve a una difícil y excesiva exposición de las mismas. Es evidente que debemos intentar concretarlas en unos puntos clave:

1. A modo de síntesis y partiendo del cambio sustancial que aporta el aforamiento como figura jurídica que concede a los cargos públicos que la tienen reconocida —de forma relevante el presidente del Gobierno, diputados, senadores o altos cargos—, es la singularidad de ser juzgados por tribunales específicos como el Tribunal Supremo, en lugar de serlo por la jurisdicción ordinaria. Según el Tribunal Constitucional (en las sentencias 243/1988, de 19 de diciembre, y 206/1992, de 27 de noviembre), el aforamiento no es un privilegio que se da sin motivo, sino una protección especial que existe por una razón concreta: garantizar que quien la tiene pueda desempeñar su función pública sin presiones indebidas.
2. Como hemos señalado anteriormente, en el caso de un diputado esta prerrogativa permite que pueda ejercer su labor parlamentaria con absoluta independencia y sin estar sujeto a directrices exógenas al ejercicio de sus propias funciones. Si cualquier juez pudiera investigar directamente a un diputado sin que antes lo autorice la cámara a la que pertenece, bastaría con abrir procedimientos contra varios parlamentarios para bloquear el funcionamiento normal del parlamento y alterar su lógica y legítima representación otorgada por la voluntad de los electores. Los precedentes acontecidos a lo largo de la historia siguen funcionando como sustento de este singular estatus y se han ido convirtiendo en argumentos para una crítica ácida y directa de la opinión pública y de la ciudadanía por el escudo en que se ha convertido para eludir, aunque sea temporalmente, las actuaciones de la jurisdicción ordinaria.
3. Ahora bien, debería proyectarse sobre la sociedad un criterio distinto al que ha ido calando en la base de la ciudadanía y que no es otro que el escalón de superioridad y diferenciación que

este aforamiento genera. Muchos aforados han buscado que esta prerrogativa les ofreciera una protección jurídica robusta, una percepción que en muchos casos, además de equivocada, ha podido convertirse en una estrategia legal contraproducente. La idea errónea más extendida es que el aforamiento protege eficazmente frente a investigaciones o procesos judiciales cuando, sin embargo, tiene consecuencias distintas, pues el ser juzgado directamente por el Tribunal Supremo implica enfrentarse a un único tribunal, sin posibilidad de recursos múltiples que sí existen en la jurisdicción ordinaria. Cuando un parlamentario está aforado y su caso debe ser conocido por el Tribunal Supremo, este actúa como Tribunal de primera y única instancia, lo que significa que no hay una segunda instancia que pueda revisar su hipotética condena. El aforamiento, lejos de ser un escudo protector, puede convertirse en una trampa para quienes lo ostentan. La ilusión de una protección absoluta choca con la realidad de un proceso concentrado en un único tribunal, sin acceso a recursos efectivos como el recurso de apelación, lo que limita las garantías procesales y reduce las oportunidades de defensa. Este déficit no es un detalle menor, pues el único instrumento que queda al alcance de la defensa es el recurso de amparo constitucional.

4. En el supuesto de que un aforado renunciara a esta protección y fuera juzgado por la jurisdicción ordinaria, pasaría por un proceso mucho más amplio, en el que la estructura procesal ofrece varias fases, pues en primera instancia y tras comprobar los hechos y la participación del investigado, si se produjese una condena en primera instancia contaría de forma inmediata con el derecho a la segunda instancia o apelación, que permite revisar las sentencias por un tribunal superior, corrigiendo posibles errores de fondo o procesales. Tras la apelación —y siempre que se cumplan los requisitos estrictos previstos en la Ley de enjuiciamiento criminal—, tiene la posibilidad de utilizar con carácter extraordinario la interposición de un recurso de casación. Este recurso no debe

entenderse como una tercera instancia, inexistente en nuestro ordenamiento jurídico, sino como un mecanismo excepcional para revisar cuestiones estrictamente jurídicas. El Tribunal Supremo, al resolver dicho recurso, se limita a examinar si se han aplicado correctamente las normas jurídicas, si se han respetado las garantías procesales y si la sentencia está debidamente fundamentada en derecho, sin volver a valorar los hechos ni pronunciarse sobre la culpabilidad o inocencia del acusado. Aunque la casación no permite reexaminar todo el proceso desde cero, es un recurso más del que dispone el condenado en las instancias previas, y que no tendría el aforado juzgado y sentenciado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

5. En conclusión, el *iter* procesal explicado multiplica las garantías procesales y aumenta las posibilidades de defensa para el acusado, a diferencia del aforamiento, que concentra todo en una sola instancia. La situación que se ha generado por los recientes casos de Santos Cerdán, Koldo, Ábalos y Aldama es paradigmático, pues todos ellos están siendo investigados en una misma causa por tratarse de supuestos delitos conexos. En actuaciones muy recientes, hemos podido comprobar la repercusión de la problemática descrita. El diputado Santos Cerdán ha renunciado a su acta de diputado, mientras que los titulares de los casos Koldo y De Aldama no cuentan con aforamiento. Y sin embargo, están siendo investigados por el magistrado-instructor de la Sala Segunda del Tribunal Supremo debido al aforamiento del exministro y también diputado José Luis Ábalos, quien se negó a renunciar a su escaño en el Congreso y, en consecuencia, continúa gozando de las prerrogativas parlamentarias. La conexidad constituye una excepción a la regla general que establece que cada delito debe ser enjuiciado en un procedimiento independiente. No obstante, el artículo 17 de la LECrim modifica esta situación al prever que, cuando existan delitos cometidos por dos o más personas en distintos lugares o momentos, siempre que medie un concierto

previo entre ellos, estos hechos deben ser juzgados conjuntamente en una misma causa. Esta circunstancia es precisamente la que explica la acumulación de los procedimientos en el caso que referenciamos. Son ejemplos de cómo el aforamiento puede no representar un escudo, sino más bien una espada de doble filo, afectando incluso a quienes siguieron una estrategia procesal de renunciar a su escaño de diputado —dejamos aparte la presión política ejercida por su partido político— o a quien ni siquiera era aforado. Esta extensión de la competencia plantea un problema relevante: si bien el TS es el tribunal predeterminado por la ley para los aforados, no lo es para quienes no tienen esa condición especial reconocida por la Constitución, los estatutos de autonomía o las leyes orgánicas. Por eso, debe respetarse al máximo el derecho de toda persona a ser juzgada por su juez ordinario, como prevé el artículo 24 de la Constitución y las reglas generales de competencia de la LECrim, tal y como señala su artículo 272. Sólo en el caso de que el diputado José Luis Ábalos decidiera renunciar a su escaño y, por ende, a su condición de aforado, la causa pasaría a la jurisdicción ordinaria y el diputado Ábalos podría aprovechar el régimen procesal con múltiples instancias. Este cambio no solo alteraría su estrategia de defensa, sino que podría trastocar el desarrollo procesal de todo el caso, afectando a todos los demás investigados. Ahora bien, debe conocerse que el TS, en el acuerdo unánime del Pleno no Jurisdiccional de Sala de 2 de diciembre de 2014, no permite renunciar al aforamiento más allá de la apertura del juicio oral, porque es en ese momento en el que queda definitivamente fijada la competencia del tribunal de enjuiciamiento (*perpetuatio iurisdictionis*).

6. La elección entre acogerse al aforamiento o renunciar a él para ser juzgado en la jurisdicción ordinaria no es sólo una cuestión formal, sino también una estrategia legal crucial. Apostar por el enjuiciamiento ante el órgano que se encuentra en la cúspide del

poder judicial, actuando como tribunal único, puede ser en muchos casos una estrategia que, aunque inicialmente parezca ventajosa, conlleva importantes riesgos. En el caso de Ábalos, así lo debió valorar su defensa, ya que al mantener su condición de diputado no solo conservaba el aforamiento, sino que además necesitaba la autorización previa de la cámara, el suplicatorio, para poder ser investigado. Por el contrario, renunciar al aforamiento implica asumir un proceso más largo y complejo, pero con la ventaja de contar con mayores garantías procesales y múltiples oportunidades de impugnación, lo que puede traducirse en un mayor margen de defensa para el acusado.

7. Ahora bien y para finalizar, el caso de Miguel Ángel Gallardo es un supuesto que ha servido en bandeja la crítica más ácida y sangrante de un supuesto uso en beneficio propio de la prerrogativa parlamentaria. Un supuesto único y digno de mencionar, en cuanto a los aforamientos se refiere, pues en mayo de 2025 la jueza Beatriz Biedma abrió juicio oral contra David Sánchez, hermano del presidente del Gobierno, y varios implicados, incluido Miguel Ángel Gallardo —presidente de la Diputación de Badajoz—, por presunta prevaricación y tráfico de influencias por un contrato irregular en la Diputación de Badajoz. Justo antes del juicio oral, fue cuando Gallardo conoció su condición de procesado y se valió de su poder orgánico como líder de los socialistas extremeños para convertirse en diputado de la Asamblea Regional, de forma que se convirtió en aforado ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. El TSJ, en un auto clarificador, ha considerado esta maniobra un fraude de ley, pues ha entendido que la intención del investigado no era otra que evitar el enjuiciamiento por la jurisdicción ordinaria, rechazando asumir la competencia y devolviéndolo al Juzgado de Instrucción Número 3 de Badajoz. La actuación de Gallardo, al utilizar su influencia y el ordenamiento jurídico en su beneficio, ha sido percibida por la opinión pública como una demostración de que el aforamiento, lejos de constituir

una garantía, se convierte en un evidente privilegio reservado a unos pocos políticos. Esta percepción alimenta la sensación ciudadana de que no todos somos iguales ante la ley. El aforamiento es una prerrogativa de carácter funcional que debe interpretarse de manera restrictiva, precisamente porque supone apartarse del principio del juez ordinario predeterminado por la ley reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución. De ahí que no pueda utilizarse como una vía instrumental para alterar la competencia del tribunal cuando ya existe un procedimiento en curso, ni convertirse en un medio de protección procesal individual ajeno a la finalidad institucional que lo justifica.

El aforamiento, lejos de ser un escudo protector, puede convertirse en una trampa para quienes lo ostentan. El uso fraudulento del aforamiento para alterar la competencia judicial desnaturaliza su finalidad institucional y puede vulnerar derechos fundamentales, generando además estas prácticas una percepción ciudadana de desigualdad ante la ley, generando desconfianza en el sistema judicial y en la clase política. El aforamiento, en lugar de reforzar la legitimidad institucional, puede contribuir a la sensación de privilegio y falta de transparencia.

VI. Conclusiones

Planteando un análisis crítico con enfoque propositivo sobre estas cuestiones altamente controvertidas en el derecho constitucional contemporáneo, debemos concluir sobre las prerrogativas parlamentarias —especialmente el aforamiento— con un conjunto de propuestas de reforma estructuradas, a modo de reflexión. El debate sobre el mantenimiento y alcance del aforamiento parlamentario en España exige una revisión profunda de su configuración constitucional y de su justificación institucional. Esta figura, concebida originariamente como una garantía funcional para proteger la independencia del

legislador frente a injerencias indebidas, ha derivado en un mecanismo de privilegio procesal percibido como contrario al principio de igualdad ante la ley. Las recientes controversias judiciales y los casos mediáticos de utilización instrumental del aforamiento demuestran la necesidad de reformular su naturaleza y límites:

Primera. La revisión legal y constitucional del régimen de aforamientos nos lleva a promover una reforma constitucional y legislativa que redefina el ámbito del aforamiento, limitándolo exclusivamente a los actos directamente vinculados al ejercicio de las funciones parlamentarias. Si el Tribunal Constitucional ha subrayado que el aforamiento no constituye un privilegio personal sino una garantía institucional destinada a preservar el libre ejercicio de la función pública, en coherencia con este fundamento la reforma debería adoptar una interpretación estrictamente funcional del artículo 71 de la Constitución, evitando su extensión a conductas ajenas al desempeño representativo, evitando así que sea utilizado con finalidades ajenas a la función institucional propia. De esta forma el aforamiento debería limitarse a los supuestos *in actu functionis*, en coherencia con el principio de igualdad jurídica reconocido en el artículo 14 CE y con los estándares europeos de integridad pública. La reducción de los aforamientos contribuiría a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones representativas y a eliminar percepciones de desigualdad estructural en el acceso a la justicia.

Segunda. Para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE habría que crear un sistema de doble instancia para los aforados, es decir, habilitar un sistema de revisión de las sentencias dictadas en primera instancia por el Tribunal Supremo, habilitando una instancia de apelación o revisión ante una sección especializada del propio Tribunal Supremo. Además de que esto permitiría equilibrar el principio de seguridad jurídica con el derecho de defensa de los aforados, de paso paliaríamos la objeción manifestada por la Comisión de Venecia, que lo considera una anomalía dentro del espacio jurídico europeo.

Tercera. Una cuestión más técnica, pero ampliamente debatida en los foros doctrinales procesalistas, es la posibilidad de contemplar la renuncia voluntaria al aforamiento expresamente en la legislación procesal, permitiendo así su ejercicio en cualquier momento anterior a la apertura del juicio oral. La actual doctrina de la *perpetuatio iurisdictionis*, reafirmada por el Pleno no Jurisdiccional del Tribunal Supremo en su Acuerdo de 2 de diciembre de 2014, impide en la práctica dicha renuncia, lo que vulnera el principio de libre determinación procesal y el derecho a ser juzgado por el juez ordinario predeterminado por la ley del mencionado artículo 24.2 CE.

Cuarta. En esta misma línea hay que destacar la conexidad procesal y la aplicación extensiva del artículo 17 de la Ley de enjuiciamiento criminal, que permite acumular causas por delitos conexos y que ha provocado disfunciones relevantes, especialmente cuando coexisten aforados y no aforados en un mismo procedimiento. Esta situación, contraria al principio de juez natural, exige una reforma que delimita claramente la competencia del Tribunal Supremo a los sujetos aforados, garantizando para el resto de investigados la jurisdicción ordinaria.

Quinta. Debe instaurarse un mecanismo de control judicial frente a los supuestos de utilización abusiva o fraudulenta e instrumental del aforamiento, sobre todo cuando se hace con fines de evasión procesal. El reciente auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (auto de 2025, en el caso Gallardo) constituye un precedente paradigmático al considerar fraudulenta la adquisición sobrevenida de la condición de aforado con el fin de alterar la competencia judicial. Como ya advertía el Greco en su quinto informe de evaluación (2021), los privilegios procesales de los altos cargos deben ser excepcionales, proporcionados y transparentes, para evitar cualquier percepción de impunidad o trato de favor.

Sexta. Resulta indispensable reforzar la transparencia en los procedimientos parlamentarios relativos a la concesión del suplicatorio. La cámara correspondiente debería motivar de forma expresa y pública sus decisiones, contribuyendo así a fortalecer la legitimidad del

parlamento y la confianza ciudadana en la imparcialidad del proceso político. Para ello sería fundamental establecer un control parlamentario más riguroso de las prerrogativas, como expresión del principio de responsabilidad política.

Séptima. Las reformas sugeridas deben alinearse con las recomendaciones del Consejo de Europa, el Greco y la Comisión de Venecia, orientadas a reforzar la integridad institucional, la transparencia y la separación de poderes. Tal armonización centrada en el concepto del buen gobierno situaría al sistema español en sintonía con los principios del Estado de derecho y de la rendición de cuentas pública (*accountability*), esenciales para consolidar la legitimidad democrática y la confianza social en las instituciones representativas, si no perdidas a día de hoy, sí que muy degradadas y distorsionadas de su auténtica esencia y razón de ser.

VII. Bibliografía

- Anguita Susi, Alberto (2020): «Del juramento o promesa de acatar la Constitución en el ámbito parlamentario», *Revista de Derecho Político*, 109, pp. 329-342.
- Aragón Reyes, Manuel (2021): «Cuarenta años de Tribunal Constitucional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25 (1), pp. 35-55.
- Bobbio, Norberto (1985): *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janés.
- Català i Bas, Alexandre Hugo (2007): «El futuro ¿incierto? de las prerrogativas parlamentarias», *Temas de las Cortes Valencianas*, 14, p. 225.
- Consejo de Europa (2021): *Informe Greco de evaluación sobre España, quinta ronda de evaluación: Prevención de la corrupción en altos cargos ejecutivos y fuerzas del orden*, Estrasburgo.
- Comisión de Venecia (2018): *Informe sobre la independencia del poder judicial y los privilegios procesales*, CDL-AD (2018) 017, Venecia.

- Cotino Hueso, Lorenzo (2021): «Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia», en Cotino Hueso, Lorenzo y Andrés Boix Palop (eds.): *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, 22-64, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- De Esteban Alonso, Jorge y Luis López Guerra (1982): *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta/Instituto de Estudios Económicos.
- Ferrajoli, Luigi (2016): *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, Ed. Trotta.
- Ferreres Comella, Víctor (2015): *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Marcial Pons.
- García López, Eloy (1989): *La inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos.
- García Roca, Javier (2019): *La reforma constitucional pendiente: instituciones, derechos y procedimiento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Roca, Javier (2020): *El control parlamentario y las garantías institucionales*, Madrid, Civitas.
- Garrido Mayol, Vicente (2010): *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Hesse, Konrad (1983): *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro Estudios Constitucionales.
- Jiménez Villarejo, Carlos (1996): *Ministerio Fiscal y democracia constitucional*, Tecnos, Madrid.
- Linz, Juan José (1978): *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- López Garrido, Diego (1985): «Constitución y estructura. Una teoría del poder constituyente», *Revista de las Cortes Generales*, 4, 73-136, Madrid, y «La producción del Derecho Parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza» (1985), en la obra colectiva *Iª Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados CEPC, pp. 175-180.

- Manzella, Andrea (1981): «Las Cortes en el sistema constitucional español», en García de Enterría, Eduardo y Alberto Predieri (eds.): *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, pp. 477-524.
- Moreno Catena, Víctor (2002): «El papel del Ministerio Fiscal en el Estado Democrático de Derecho», *Cuadernos de Derecho Público*, 16, pp. 139-165, Madrid.
- Pérez Royo, Javier (2017): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons.
- Rosado Iglesias, Gema (2006): «Prerrogativas parlamentarias y Tribunal Constitucional», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 14, pp. 39-80, Madrid.
- Sánchez-Cuenca Rodríguez, Ignacio (2024): «La colonización partidista de las instituciones» prólogo al libro de López Medel, Jesús 'Calidad democrática. Partidos voraces, Instituciones contaminadas (1978-2024)'; *Revista Contexto y Acción*, pp. 7-10.
- Santaolalla López, Fernando (2019): *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Dykinson.