



Facultad de Derecho  
Universidad Zaragoza

## TRABAJO FIN DE MÁSTER

# EL AFORAMIENTO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

**Alumno:** Deseada Pescador Salueña

**Curso:** Máster Universitario en Gestión Administrativa 2022/2023

**Departamento:** Departamento Derecho Constitucional (Facultad de  
Derecho de Zaragoza)

**Director:** Francisco José Palacios Romero

Zaragoza, mayo 2023



**Universidad**  
Zaragoza

## ÍNDICE

<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS.....</b>	<b>3</b>
<b><u>CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES PREVIAS.....</u></b>	<b>4</b>
1.1 Cuestión tratada.....	4
1.2 Razón de la elección del tema .....	5
1.3 Metodología .....	5
<b><u>CAPÍTULO II. NATURALEZA Y JUSTIFICACIÓN DE LOS AFORAMIENTOS: ¿PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS O PRIVILEGIOS DE LOS PARLAMENTARIOS? .....</u></b>	<b>6</b>
<b><u>CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL AFORAMIENTO PARLAMENTARIO .....</u></b>	<b>10</b>
3.1. EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA .....	10
3.2. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	16
<b><u>CAPÍTULO IV. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LOS AFORAMIENTOS PARLAMENTARIOS EN LAS DISTINTAS CCAA: REFORMAS ESTATUTARIAS PARA SU SUPRESIÓN.....</u></b>	<b>19</b>
<b><u>CAPÍTULO V. LOS AFORAMIENTOS PARLAMENTARIOS EN ARAGÓN</u></b>	
5.1 LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ARAGÓN DE 2007 .....	27
5.2. LA SUPRESIÓN DEL AFORAMIENTO DE LOS DIPUTADOS DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LA REFORMA ESTATUTARIA DE 2022 .....	30
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>37</b>

## **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

CCAA	Comunidad Autónoma
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CP	Código Penal
EAAND	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
EAAST	Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias
EACANA	Estatuto de Autonomía de Canarias
EACANT	Estatuto de Autonomía de Cantabria
EACyL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EACLM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha
EACAT	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EAEX	Estatuto de Autonomía de Extremadura
EAGAL	Estatuto de Autonomía de Galicia
EAIB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
EALRi	Estatuto de Autonomía de la Rioja
EAMA	Estatuto de Autonomía de Madrid
EAMU	Estatuto de Autonomía de Murcia
EANA	Estatuto de Autonomía de Navarra
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
LECrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
RCAr	Reglamento de las Cortes de Aragón
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados

## **CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES PREVIAS**

### **1.1 Cuestión tratada**

Sirvan estas líneas introductorias, a modo de presentación, en varias direcciones: descripción del trabajo fin de máster acometido, objetivos y finalidad del mismo.

La supresión de los aforamientos ha aparecido como una demanda social y política que se abre paso con fuerza en el ordenamiento jurídico español. Es, de este modo, una de las figuras que dentro de las prerrogativas parlamentarias ya ha sido suprimida por diversas CCAA, entre ellas la Comunidad Autónoma de Aragón, considerando que no es necesarios mantener “ese privilegio” para los cargos públicos o institucionales, como expondremos en este trabajo fin de Máster.

Este trabajo es una demostración del afororismo de que “*si se quiere, se puede*”, de que con la voluntad de todos, todo se puede cambiar. Todas las normas, sean leyes o decretos e incluso la propia Constitución, se pueden llegar a modificar para adaptarse a nuevas necesidades, exigencias o ideas que evolucionan con el paso de los años.

“*El derecho es un ritmo de la vida*”, decía poéticamente Gabriel D’Annunzio, que acompaña a los individuos en toda su existencia. Esta visión del derecho como realidad social que permanece en sus principios pero que es capaz de adaptarse al devenir y a la evolución de la sociedad es la que subyace en las propuestas de supresión de los aforamientos que aborda el presente Trabajo Final de Master (TFM, en lo sucesivo).

De esta manera, si el derecho es una forma de vida social y esta realidad social es cada vez más compleja, más diversa, más cambiante y evolutiva, es por lo que la posibilidad del progreso y desarrollo del derecho necesariamente debe cumplir una función progresiva que le permita evolucionar de acuerdo con la época y con la realidad y las relaciones sociales que pretende regular.

## **1.2 Razón de la elección del tema**

La supresión de los aforamientos ha sido y es una bandera de un número cada vez mayor de partidos políticos, que consideran que esta figura constituye un privilegio individual de los cargos públicos que choca frontalmente con el principio de igualdad ante la ley y sobre todo, que les aleja de sus representados en un contexto de preocupante desafección política de la sociedad. La ciudadanía no está de acuerdo con que haya diferencias jurídicas que acaben como privilegios por el mero hecho de ser un cargo político o institucional.

Mi experiencia personal como diputada de las Cortes de Aragón en su IX legislatura me ha permitido constatar como la supresión de los aforamientos ha surgido de forma cada vez más amplia en los programas políticos de las distintas formaciones que integran los parlamentos. El objetivo sin duda de esta supresión de los aforamientos es la defensa de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos y la eliminación de cualquier posición ventajosa que pueda derivar de la elección del cargo. Este TFM me ha dado la oportunidad de profundizar más en el tema e intentar entender el porqué de algunas resistencias a la supresión definitiva de la figura del aforamiento. Frente a las posiciones que tildan a la figura de anacrónica se encuentran voces que defiende su función como garantía jurídica del ejercicio de la función parlamentaria. Resolver el interrogante entre su naturaleza como prerrogativa o su carácter de privilegio es parte fundamental de este trabajo.

## **1.3 Metodología**

La metodología utilizada en este TFM ha consistido, en una primera fase, en la necesaria recopilación de la información existente sobre la figura del aforamiento, su origen y evolución. Para ello, ha resultado preciso recopilar y analizar cuál es la normativa en vigor. Se ha consultado distintos tipos de fuentes: la Constitución Española de 1978 (CE, en lo sucesivo), la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), así como los distintos EEAA que se aplican en las diversas CCAA.

En una segunda fase, se ha procedido a recopilar y estudiar las fuentes bibliográficas existentes a través de la consulta de manuales, revistas jurídicas y artículos doctrinales. Para cerrar la búsqueda de documentación que sustenta este trabajo también ha sido necesario recurrir a la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional en la materia y también a la consulta de los boletines oficiales y los diarios de sesiones tanto de las Cortes de Aragón como de las Cortes Generales.

## **CAPÍTULO II. NATURALEZA Y JUSTIFICACIÓN DE LOS AFORAMIENTOS: ¿PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS O PRIVILEGIOS DE LOS PARLAMENTARIOS?**

El origen de las prerrogativas parlamentarias se remonta a las clásicas libertades del *freedom of speech* y *freedom from arrest or modestation* de las Asambleas estamentales inglesas del siglo XVII (1689).

La primera de ellas se refiere a la libertad de palabra y de debate o de actuaciones en el Parlamento que en ningún caso puede ser impedida o puesta en cuestión ante un tribunal o en cualquier otro lugar que no sea el propio parlamento. en estos términos se encontraba regulado en el número 9 del Bill of Rights de 1689.

La segunda de estas libertades clásicas se configura como una garantía jurídica para que los parlamentarios no pudieran ser molestados ni detenidos en sus desplazamientos desde sus circunscripciones de origen hasta la sede parlamentaria. Este instrumento jurídico frente a eventuales detenciones arbitrarias que pudieran menoscabar el ejercicio de la función parlamentaria se complementaba con el denominado *coming, remaining and returning* que protegía a los parlamentarios frente a las detenciones ordenadas por el Monarca, y las relativas a causas civiles que podrían terminar en prisión por deudas.<sup>1</sup>

Estas prerrogativas se recogen, de forma análoga, en el Decreto de 23 de julio de 1789, aprobado por la Asamblea Nacional Francesa que determina que la persona de cada diputado es inviolable y afirma que los diputados de la Asamblea Nacional pueden, en caso de flagrante delito, ser detenidos conforme a las ordenanzas, pero no pueden ser procesados por ningún juez antes de que el Cuerpo Legislativo haya decidido que hay lugar a la acusación. Ambas prerrogativas se recogerán en la Constitución francesa de 1791.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CARRO MARTÍNEZ, A.: “La inmunidad Parlamentaria” en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm 9, 1981

<sup>2</sup> Artículo 8 de la Constitución Francesa de 1791: “Por hechos criminales podrán ser detenidos en delito flagrante, o en virtud de un mandato de arresto; pero de ello se le informará al Cuerpo legislativo en el menor plazo posible; y no se podrá entablar demanda hasta que el Cuerpo legislativo decida que ha lugar el procesamiento.”

Desde su primer reconocimiento en el primigenio constitucionalismo liberal, las citadas prerrogativas parlamentarias han sido reconocidas de forma generalizada en los diferentes sistemas constitucionales democráticos.

En última instancia, lo que persiguen las prerrogativas parlamentarias que ostentan los miembros de las cámaras representativas es proteger a la propia institución parlamentaria. Finalidad que se consigue a través de la protección que brindan a los parlamentarios que desempeñan sus funciones dentro de la propia institución. La protección al ejercicio de la función parlamentaria que justifica la existencia de estas prerrogativas requiere una interpretación restrictiva de las misma para evitar que se puedan acabar convirtiendo en privilegios carentes de justificación.

Esta tensión “prerrogativa *versus* privilegio” está presente, asimismo, desde las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional español. Significativo resulta, en este sentido, la posición esgrimida por en la Sentencia 51/1985, de 10 de abril<sup>3</sup>, cuando señala que:

*“ Las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devernir privilegios que puedan lesionar derechos fundamnntales de terceros (en este caso, por ejemplo, los reconocidos por el artículo 24.1 de la Constitución). Tal entendimiento estricto debe hacerse a partir de una comprensión del sentido de la prerrogativa misma y de los fines que esta procura. Desde este enfoque como se ha señalado doctrinalmente las prerrogativas parlamentarias son “sustracciones al Derecho común conectadas a una función”, y solo en tanto esta función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes, Salvando las diferencias, hay que reiterar lo que dijo ya este Tribunal en su Sentencia 61/1982, de 13 de octubre, sobre la institución del “antejuicio”, cuando precisó que la legitimidad de la garantía se ha de reconocer, en la medida en la que su estructura la haga adecuada a sus objetivos “sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convenirla en origen de privilegio”.*

La normativa común queda suspendida, de esta forma, en aquellos casos concretos que afecten a los representantes populares. Es por ello, que no han faltado voces que las han considerado privilegios de los parlamentarios, al constituir una suerte de ley privada, especial o particular para los miembros de las cámaras parlamentarias que, de esta manera, quedaban al margen de ley ordinaria <sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> BOE núm. 119, de 18 de mayo de 1985.

<sup>4</sup> Un acertado resumen de la cuestión puede consultarse en SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, BOE : Tribunal Constitucional (España) : Wolters Kluwer : Ministerio de Justicia España, 2018, p.97-113.

La naturaleza y justificación de los aforamientos que entronca con la de las prerrogativas parlamentarias encuentra su punto de partida en la premisa de que dichas prerrogativas tienen un carácter institucional y no personal. Son dos las consecuencias que de ello se derivan. La primera es que son imprescriptibles e irrenunciables, que no se extinguen ni precluyen con el paso del tiempo y que el parlamentario no puede disponer de ellas en los casos que le afecten sino que, en su caso, será la Cámara la que lo determinará. La segunda consecuencia, como se ha anticipado, es la de su carácter restrictivo.

Resume, con absoluta claridad esta cuestión, el fundamento jurídico 5 de la STC 22/1997, de 11 de febrero<sup>5</sup>, que pasamos a reproducir:

*“Para una mejor comprensión de la cuestión que hemos de resolver aquí, que incide directamente sobre la naturaleza y alcance de la denominada prerrogativa de aforamiento especial que el art. 71.3 C.E. reconoce de manera expresa a los miembros de las Cortes Generales, conviene examinarla a la luz de su relación con las de la inviolabilidad y la inmunidad también comprendidas en el estatuto de los parlamentarios.*

*Mediante las prerrogativas constitucionales, entre las que se encuentran las que integran el estatuto de los Diputados y Senadores ex art. 71 C.E., la Constitución ha querido proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, interés superior del ordenamiento de todo Estado Democrático de Derecho (art. 1.1 C.E.) e instrumento imprescindible para garantizar la efectiva separación entre los distintos poderes del Estado. Esta protección jurídica cualificada se articula constitucionalmente, en el caso de las prerrogativas parlamentarias, mediante el tratamiento de situaciones subjetivas no parangonables con las ordinarias, puesto que se atribuyen a los miembros de las Cortes Generales no en atención a un interés privado de sus titulares, sino a causa de un interés general, cual es el de asegurar su libertad e independencia en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano constitucional al que pertenecen (vid. SSTC 90/1985, FJ 6º y 206/1992, FJ 3º).*

*De este modo, las prerrogativas parlamentarias no se confunden con el privilegio, ni tampoco pueden considerarse como expresión de un pretendido ius singulare, pues en ellas no concurren las notas de la desigualdad y la excepcionalidad. Antes al contrario: ofrecen un tratamiento jurídico diferenciado a situaciones subjetivas cualitativa y funcionalmente diferenciadas por la propia Constitución, y resultan de obligada aplicación siempre que concurra el presupuesto de hecho por ellas contemplado.*

*Por esta razón, y en tanto que «sustracciones al Derecho común conectadas a una función» (STC 51/1985, fundamento jurídico 6º), las prerrogativas parlamentarias son imprescriptibles e irrenunciables (STC 92/1985), y no es constitucionalmente legítima una extensión legislativa (STC 186/1989) o una interpretación analógica de las mismas (STC 51/1985). Como garantías jurídicamente vinculadas a la satisfacción de un interés institucional y permanente del Ordenamiento, las prerrogativas parlamentarias son ius cogens y, por tanto, indisponibles para sus titulares, y sólo susceptibles de una*

---

<sup>5</sup> BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1997.



*interpretación estricta y vinculada a los supuestos expresamente contemplados en la Constitución.”*

En la academia, de manera coincidente con la doctrina jurisprudencial expuesta anteriormente, hay autores que como el profesor PEREZ SERRANO sostienen que estas prerrogativas se tratan de “una normación especial impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines. Porque ni el rango que el Parlamento corresponde, ni la independencia con que sus miembros se han de producir, ni la alteza de la misión que al organismo se asignan permiten someter a la Cámara, ni a sus individuos, al trato general que el Derecho dispensa a centros subordinados o a particulares no llamados a tareas tan cualificadas”.<sup>6</sup>

Otros autores, sin embargo consideran que en la medida en que constituyen una excepción al principio de igualdad ante la ley deben reconocerse de una forma estrictamente indispensable para evitar que se pervierta su fundamento y de lugar a un privilegio personal, que conlleve injusticias y discriminaciones. Siendo así por lo que desde hace un tiempo empieza a cuestionarse la necesidad de mantener un fuero especial para los cargos representativos e institucionales.

En la actualidad en la mayoría de los países se reconoce tanto la inviolabilidad, como la inmunidad. No así el fuero especial o aforamiento que existe en el ordenamiento jurídico español. Tanto la inviolabilidad como la inmunidad son reconocidas constitucionalmente en términos semejantes a los nuestros en Alemania, Bélgica, Portugal, Luxemburgo, Grecia y Dinamarca. Por ejemplo, en Francia e Italia se han producido reformas constitucionales, que han reducido el alcance de estas prerrogativas, pero en ningún caso se han suprimido.

La existencia de un núcleo común de estas prerrogativas existentes en el Derecho comparado hace que en otros países no hayan sido cuestionadas. En el caso español, la cantidad de aforados no siempre parece encontrar fundamento constitucional. Y es que la justificación que encuentran las prerrogativas de la inviolabilidad e inmunidad en la protección del ejercicio de la función parlamentaria y de la propia institución parlamentaria no parece que pueda extenderse a la existencia de un fuero especial para los parlamentarios, tal y como evidencian las iniciativas de reforma estatutaria que desde el año 2018 se han aprobado para la supresión de los cargos parlamentarios e institucionales autonómicos.

---

<sup>6</sup> PEREZ SERRANO, N.: Tratado de Derecho Político, 2º ed, Civitas, Madrid 1984, pág 771.

## **CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL AFORAMIENTO PARLAMENTARIO.**

### **3.1. EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

Nuestro sistema constitucional al igual que los sistemas democráticos ha optado por una democracia representativa en la que el ejercicio de la soberanía popular se instrumenta a través de los representantes, de tal manera que los parlamentarios gestionan la soberanía (art. 66.1 CE) y actualizan derechos fundamentales de los ciudadanos (art. 23.1 CE).

La Constitución española de 1978 otorga a los miembros de las Cortes Generales la protección que dimana de las prerrogativas, entre ellas la del aforamiento, que consagra el artículo 71 CE. Estas prerrogativas junto con el resto de los derechos y deberes de los diputados y senadores conforman en su conjunto el estatuto propio de los parlamentarios de las Cortes Generales, en lo que se suele denominar “esfera de protección personal de la representación”<sup>7</sup>.

El término “estatuto” atiende tanto a su consideración como régimen predeterminado normativamente como a la dimensión global que comprende la situación jurídica subjetiva en la que se encuentran los parlamentarios. Este es el sentido en el que el Título I del Reglamento del Congreso de los Diputados se refiere, al “estatuto del diputado” cuyos cuatro capítulos recogen los derechos de los diputados, prerrogativas parlamentarias, deberes de los diputados y adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado<sup>8</sup>.

El art. 71 CE recoge las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad y fuero en los siguientes términos:

- «1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.*
- 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.*
- 3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*
- 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”.*

---

<sup>7</sup> ALBA NAVARRO, M.: “Sinopsis artículo 71 Constitución Española por el Congreso de los Diputados” en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=&tipo=2>

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ MIRANDA, A.: “Comentario al artículo 71” en vol. Col. Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española (O. Alzaga director). Tomo IV, Madrid, Edersa, 1989, pág 306

La figura del aforamiento del artículo 71.3 CE supone que la competencia para conocer de los asuntos penales tanto de los diputados como de los senadores se atribuye expresamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y no al tribunal ordinario que correspondería si se aplicaran las reglas generales de competencia. La intención del constituyente fue clara y respondía a la idea de que cuanto más elevado fuera el órgano juzgador más difícil sería la instrumentalización del proceso y, en consecuencia, la persona aforada estaría revestida de mayores garantías.

El aforamiento comprende las garantías penales del parlamentario estableciendo un fuero específico residenciado en la Sala Penal del Tribunal Supremo. Esta prerrogativa que ya aparecía consagrada en el art. 47 de la Constitución de 1876 se desplegó en el ámbito legislativo en la Ley de 9 de febrero de 1912 que era, formalmente, una norma que pretendía regular las relaciones entre el Parlamento y los órganos jurisdiccionales para mantener el mayor rango en las relaciones entre los órganos constitucionales como expresión de la dignidad de las funciones atribuidas a los mismos <sup>9</sup>.

Actualmente, el mandato constitucional se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>10</sup> que atribuye a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, el conocimiento “de las demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio de su cargo dirigidas contra (...) Presidentes del Congreso y del Senado, (...) diputados y senadores” (artículo 56.2º LOPJ) y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, el conocimiento “de la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el (...) Presidentes del Congreso y del Senado, (...) diputados y senadores, (...) así como de las causas que, en su caso, determinen los Estatutos de Autonomía” (artículo 57.2º LOPJ).

El aforamiento que el artículo 71.3 CE reserva a los procesos penales resulta extendido por el legislador orgánico a los parlamentarios autonómicos y a los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, lo que implica que

---

<sup>9</sup> PEÑARANDA RAMOS, J.L.: *“Artículo 71 La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias”* en Comentarios a la Constitución española de 1978, op.cit. (Tomo VI) pp. 325-388.

<sup>10</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

también estos serán juzgados por el Tribunal Supremo y no por el órgano que conocería normalmente de esos hechos.

De esta forma, el criterio constitucional restringido a la materia penal se ha visto ampliado por el legislador a través de la LOPJ, extendiendo el aforamiento a las causas civiles no solamente a los diputados y senadores, sino también al Presidente y demás miembros del Gobierno. Además, otros de los nuevos sujetos aforados por obra de legislador orgánico son los magistrados del Tribunal Constitucional, miembros del Consejo General de Poder Judicial, jueces y magistrados de carrera, regulados en las leyes orgánicas correspondientes que son las que han extendido el aforamiento a todos sus miembros.

Este fuero personal de diputados y senadores conlleva que tanto la inculpación, el procesamiento, juicio o la adopción de medidas procesales pertinentes corresponderá al Tribunal Supremo, una vez obtenido el suplicatorio o autorización de la correspondiente Cámara Parlamentaria.

Como señala la citada STC 22/1997, de 11 de febrero, “la prerrogativa de aforamiento actúa como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional tanto de las Cortes Generales como del propio Poder Judicial [...] el aforamiento preserva un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual trascendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento. Por ello, no es de extrañar que el constituyente atribuyese expresamente el conocimiento de tales causas a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en tanto que es el órgano jurisdiccional superior de los que integran aquel poder del Estado (art. 123.1 CE)” (FJ 6º). El Tribunal Constitucional recordará a tal efecto, que el art. 71.3 CE “está estableciendo un contenido absolutamente indisponible de esta prerrogativa, de tal manera que, cualquiera que sea la causa, ésta pasará por el Tribunal Supremo desde el momento en que la misma afecte a un Diputado o Senador, y mientras no se pierda la condición de miembro de las Cortes Generales” (FJ 8).

Es de destacar como los principales problemas que se han suscitado con el aforamiento de Diputados y Senadores han provenido de su conexión con el suplicatorio. Así, el primer acto por el que se ha tenido noticia de la existencia de una causa especial contra un Diputado o un Senador ha sido el de la solicitud de la acreditación de la condición de parlamentario de un imputado, trámite que ha sido

agilizado por las Mesas de las Cámaras mediante la remisión al Tribunal Supremo de la relación de parlamentarios electos, así como de las sucesivas modificaciones en el caso de sustituciones de los titulares del escaño y por la autorización a las Secretarías Generales de cada Cámara para expedir, en su caso, las certificaciones pertinentes a fin de no dilatar la contestación a tales solicitudes hasta que se produjera la primera reunión de la Mesa.

En la medida en que la existencia misma del fuero obliga a que sea el Tribunal Supremo el que tramite la solicitud de autorización, no es de extrañar que se haya reproducido en este punto la controversia sobre el momento en que debe tramitarse el suplicatorio ya que ello significaba, al mismo tiempo, la pérdida de la causa por el tribunal inferior en favor del Tribunal Supremo. El tenor del artículo segundo de la Ley de 9 de febrero de 1912<sup>11</sup> parece indicar que el propósito del legislador fue entonces que el Tribunal Supremo asumiera la competencia sobre la causa lo antes posible, evitando que se dilataran los actos de instrucción por parte de un órgano que iba a terminar siendo incompetente.

Otra cuestión a valorar tiene que ver con la compatibilidad o contradicción que el aforamiento ante el Tribunal Supremo, comporta con el derecho a la doble instancia judicial que al amparo de la normativa internacional (señaladamente con el art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) que nuestro Tribunal Constitucional ha entendido incorporado al derecho fundamental al acceso a los tribunales y a un proceso adecuado en los márgenes del art. 24 CE. La duda que surge con el aforamiento de diputados y senadores al Tribunal Supremo es que al hacer inviable el recurso de casación ante las sentencias el Tribunal Supremo, no se puede

---

<sup>11</sup> El artículo 2 de la Ley de 9 de febrero de 1912 declarando los Tribunales que han de entender en el conocimiento de las causas contra Senadores y Diputados. Gaceta de Madrid, núm. 41, de 10 de febrero de 1912 .BOE-A-1912-1123, establece que:

*“Si incoado un sumario por un Juez de Instrucción o por un Juzgado instructor de Guerra o Mariana, ya de oficio, ya por denuncia o querella, apareciesen indicios de responsabilidad contra algún Senador o Diputado, tan pronto como fuesen practicadas las medidas necesarias para evitar la ocultación del delito o la fuga del delincuente, se remitirán las diligencias en el plazo más breve posible al Tribunal Supremo o al Consejo Supremo de Guerra y Marina, si procediese con arreglo a lo establecido en el artículo 1.<sup>º</sup>*

*Igualmente remitirán los autos que estuvieren instruyéndose contra persona que, hallándose procesada, fuese elegida Senador o Diputado, inmediatamente que tuviere noticia de su proclamación.*

*En caso de flagrante delito que lleve consigo pena afflictiva, podrá el Juez instructor acordar desde luego la detención del delincuente, dando inmediata cuenta al Tribunal o al Consejo Supremo, el cual comunicará con toda urgencia el caso al Cuerpo Colegislador al que pertenezca el procesado.”*

producir una doble instancia judicial cuando nos encontramos ante un aforado parlamentario de las Cortes Generales.

El Tribunal Constitucional resolvió esta duda negando la suficiencia del precitado art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para crear recursos inexistentes en el ordenamiento interno (STC 42/1982, de 5 de julio), y aceptó la constitucionalidad de la única instancia para los Diputados y Senadores considerando que "determinadas personas gozan *ex constitutione*, en atención a su cargo, de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior, pudiendo afirmarse que esas particulares garantías que acompañan a senadores y diputados disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que puedan hallarse implicados, es el superior en la vía judicial ordinaria" (STC 51/1985, de 10 de abril).

En la misma línea, la STC 69/2001, de 17 de marzo, consideró que la atribución de la competencia del Tribunal Supremo no vulnera la exigencia del juez imparcial, siempre que dentro de la Sala se separen las labores de instrucción y fallo, atribuyéndose la primera a un Magistrado que no participará en las fases subsiguientes.

Otra cuestión añadida es la extensión a otras personas de la situación procesal del parlamentario, porque si para el diputado o senador la prerrogativa es cuestión derivada de su condición de tal, la situación de las personas que aparecen conectadas con el parlamentario en la misma causa deriva únicamente de la condición de aquel. Dicho de otro modo el fuero les viene impuesto por una condición objetiva (la conexión es la causa) y no por su situación personal. Sin embargo, aquí la desaparición de la segunda instancia es involuntaria (porque el parlamentario siempre podría renunciar al mandato), e indisponible<sup>12</sup>.

Por último, se debe concretar la expresión "causas" del artículo 71.3 CE en las que opera el aforamiento de los miembros de las Cortes Generales al Tribunal Supremo. A este respecto, resulta evidente cuando se hace referencia al tipo de causas previstas en el art. 56 LOPJ (demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio de su cargo) y en el art. 57 LOPJ (instrucción y enjuiciamiento de causas penales). Sin embargo, la duda surge en los que se refiere a la tramitación y competencia

---

<sup>12</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Marcial Pons. Madrid, 2016

jurisdiccional en materia de faltas y es que “aunque el concepto de "causa" es genérico y nada permite afirmar que las faltas no están incluidas en su ámbito, otra interpretación distinta (aunque con algún vaivén) ha sido la mantenida por el Tribunal Supremo, que ha entendido que la competencia para conocer de faltas no es propia, aunque se trate de diputados o senadores”<sup>13</sup>. Siguiendo este criterio, también comprendería conocer al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de las faltas, por tanto, la Ley de Enjuiciamiento Criminal debería ser reformada y determinar si las faltas o delitos menores quedan comprendidos dentro del aforamiento.

Respecto al ámbito temporal al que debe circunscribirse el aforamiento parlamentario, el tenor literal del precepto constitucional permite considerar que el fuero sólo entra en juego mientras se mantiene la condición de diputado o senador.

De esta forma, en el supuesto de que se esté tramitando una causa contra una persona que accede a la condición de diputado o senador, el Juzgado o Tribunal que esté conociendo deberá inhibirse a favor del Tribunal Supremo. Y en el supuesto contrario, es decir, si es el Tribunal Supremo quien está conociendo de una causa contra un diputado o senador que pierde su condición de parlamentario, la causa deberá ser remitida por el Alto Tribunal al órgano jurisdiccional que resulte competente en función de la nueva situación.

Por tanto, es importante, determinar el ámbito subjetivo pues: “[...] la causa [...] pasará al Tribunal Supremo desde el momento en que la misma afecte a un Diputado o Senador, y mientras no se pierda la condición de miembro de las Cortes Generales”. Por tanto, si el imputado deja de ser parlamentario, la causa debe devolverse al Juzgado de Instrucción o Tribunal que normalmente hubiere intervenido en relación con cualquier otro ciudadano.

La prerrogativa del aforamiento en los diputados y senadores, según el profesor SANTAOLLA LÓPEZ, produce dos consecuencias negativas. La primera de ellas, como ya se ha apuntado con anterioridad, sería la imposibilidad de someter el fallo de la Sala 2ª del Tribunal Supremo a una revisión judicial, dado que por su propia condición no existe recurso ordinario frente a la sentencia del Tribunal Supremo. Ello sin duda perjudica el derecho del condenado a obtener una revisión por una instancia superior,

---

<sup>13</sup> ALBA NAVARRO, M: .: “*Sinopsis artículo 71 Constitución Española por el Congreso de los Diputados*”, op. cit.

reconocido por el propio Tribunal Constitucional como parte del derecho a un proceso con todas las garantías.

La segunda consecuencia negativa es la que se produce con la extensión de esta prerrogativa a individuos no parlamentarios imputados en la misma causa, que se verían privados del derecho a una segunda causa, como es el caso del enjuiciamiento conjunto en un único procedimiento de los delitos conexos. Los efectos negativos de esta extensión a sujetos no aforados, parece que han sido solventados mediante la Ley 41/2015, de octubre de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales, que permite su excepción cuando la causa única suponga excesiva complejidad o dilación para el proceso y que da lugar a piezas separadas para el enjuiciamiento de delitos conexos (art. 762.6 LECrim).<sup>14</sup>

### **3.2. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

La prerrogativa del aforamiento ha sido la menos conflictiva de las prerrogativas parlamentarias. Aunque no han faltado resoluciones del TC en la materia, es la que menos quebrantos ha causado al TC en cuanto a su justificación, contenido y delimitación, es, por tanto, la menos abordada por la doctrina y la que menos críticas y suspicacias ha tenido.

El cuestionamiento de la necesidad del aforamiento se ha ido abriendo paso en la agenda social y política a través de la labor de impulso de las determinadas fuerzas políticas que lo habían incorporado en sus programas electorales.

En septiembre de 2018, el Congreso de los Diputados aprobó sin ningún voto en contra una moción de Ciudadanos en la que se instaba al Gobierno a que en el plazo de tres meses procediera a la aprobación de una reforma constitucional para la supresión de los aforamientos de diputados, senadores y miembros de Gobierno. Por su parte, el Gobierno promovió una iniciativa para proceder a la limitación del aforamiento, propuesta que no se ha concretado y que de momento ha quedado en nada, más allá de

---

<sup>14</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *"Comentarios a la Constitución Española"* BOE. Tribunal Constitucional. Wolters Kluwer. Ministerio de Justicia España, 2018, p.97-113



declaraciones generales relativas a su finalidad y la encomienda al Consejo de Estado de elaboración de un informe para que valorara el ámbito de la restricción y la limitación del aforamiento.

En cumplimiento de dicha encomienda, el Pleno del órgano consultivo del Consejo de Estado aprobó en su sesión de 15 de noviembre de 2018 «[...] la propuesta de reforma constitucional e informe sobre el procedimiento que debe seguirse para su tramitación», de la cual el Consejo de ministros, a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, toma conocimiento el 30 de noviembre de 2018.

En dicha propuesta, se prevé la reforma de los apartados 3 del art. 71 CE, y 1 del art. 102 CE a fin de introducir en la prerrogativa de fuero constitucionalmente establecida en favor de diputados y senadores y del presidente y demás miembros del Gobierno, respectivamente, una restricción funcional del ámbito del fuero, a la sazón, la derivada de la inclusión del inciso “[...] en el ejercicio de las funciones propias del cargo”.

Tanto el informe como la propuesta de reforma abordado por el Consejo de Estado se limitaba expresamente a los aforamientos constitucionales de los citados artículos 71.3 y 102 CE, pero no a los legales que son los que realmente elevan el número de aforados en España y son aquellos aforamientos establecidos por las distintas leyes orgánicas justificadas como en el caso de jueces y fiscales, miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para proteger y garantizar el ejercicio y contenido de la función pública implicada.

El Consejo de Estado recuerda que, según la jurisprudencia constitucional, las garantías previstas en el art. 71 CE no se conciben como un derecho personal sino con un carácter netamente funcional, en tanto que se encuentran estrechamente conectadas con el ejercicio de una función constitucional, es decir, como un derecho reflejo del que goza la autoridad o cargo aforado en su condición de integrante del órgano constitucional al que pertenece, el cual una vez conferido pasa a formar parte del estatus propio del cargo (STC 22/1997, cit. FJ 2º y 123/2001, de 4 de junio, FJ 3º).

Por tanto, la reforma constitucional según el dictamen del Consejo de Estado consistirá en introducir una limitación funcional en la prerrogativa del aforamiento que

acote la regla constitucional de atribución de competencia a favor de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo a «los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones propias del cargo» con el propósito de ajustar la extensión del fuero especial a la estricta finalidad constitucional que justifica la diferencia de trato procesal para proteger la independencia del órgano y el ejercicio de las funciones del cargo constitucionalmente relevantes ( STC 22/1997, FJ6).

En la misma línea se pronuncia la doctrina considerando que se deben mantener algunos aforamientos por aparecer constitucionalizados. A pesar de que puede considerarse que hay demasiados cargos con fuero procesal penal especial hay aforamientos que no deben perderse, aunque sean numerosos como es el caso de los jueces. Lo relevante es constatar cuáles tienen fundamento suficiente y para ello se considera necesario «vincular el fuero al ejercicio de la función, de forma que solo operase ante imputación de conductas realizadas con ocasión del cargo»<sup>15</sup>.

Se considera, en consecuencia, que «el aforamiento ha de proteger el cargo, la función, el cometido político, pero nunca la persona». Por tanto, no consiste en suprimir sino en modular y esa naturaleza instrumental ha de inspirar tanto el establecimiento o supresión de fuero, como su interpretación.

La reforma de la CE, a tenor del informe del Consejo de Estado debería de llevarse a cabo junto con la tramitación simultánea de la modificación de la LOPJ y de todas aquellas otras normas que establezcan el aforamiento, como leyes orgánicas, estatutos de autonomía y legislación ordinaria, para adaptarlos al nuevo régimen de aforamientos constitucionales.

A pesar de haberse incorporado en 2020 como uno de los puntos del acuerdo de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos (punto 2.11.7. “Reformaremos la Constitución para limitar los aforamientos políticos”), la realidad es que la Constitución ni se ha reformado ni parece que en el contexto actual de disolución parlamentaria con una nueva convocatoria de elecciones a Cortes Generales para el día 23 de julio de 2023 exista la voluntad política de incorporarlo en la próxima agenda política que surja de las urnas.

---

<sup>15</sup> DEL MORAL GARCIA, Antonio prologando a ARNALDO ALCUBILLA, E.: *“Las razones del aforamiento”*. Colección Derecho público, BOE, Madrid. 2021, p. 13-14.

#### **CAPÍTULO IV. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LOS AFORAMIENTOS PARLAMENTARIOS EN LAS DISTINTAS CCAA: REFORMAS ESTATUTARIAS PARA SU SUPRESIÓN.**

La totalidad de los Estatutos de Autonomía han recogido de la CE la institución del aforamiento tanto para los presidentes y miembros de los gobiernos autonómicos como para los miembros de sus asambleas o parlamentos, atribuyendo la competencia para la inculpación, el procesamiento y el enjuiciamiento de los delitos cometidos en el territorio autonómico al Tribunal Superior de la Justicia de la respectiva CCAA, sin perjuicio de la jurisdicción que le corresponda al Tribunal Supremo para los delitos cometidos extraterritoriales por dichos sujetos.

En la actualidad, de las 17 Comunidades Autónomas que reconocían el aforamiento parlamentario en sus respectivos Estatutos de Autonomía, 11 lo mantienen y 6 han aprobado propuestas de reforma para su supresión, de las cuales en cinco las reformas estatutarias han culminado como en el caso de Aragón y en una de ellas, La Rioja, la reciente disolución de las Cortes Generales no ha permitido culminar la aprobación de su reforma, como veremos más adelante.

El mantenimiento del aforamiento sigue siendo es a fecha de hoy la opción mayoritaria<sup>16</sup>. El País Vasco fue la primera Comunidad en constituirse con la aprobación de su Estatuto en 1978 en el que incorporó en sus artículos 26.6 y 32.2 el aforamiento penal de los miembros del Parlamento y del Gobierno Vasco, previsión que posteriormente fue miméticamente trasladada a los restantes Estatutos de Autonomía. En el caso vasco, ya antes de la aprobación de la LOPJ, el art. 26.6 EAPV estableció que: “Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de fragante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Por su parte, el

---

<sup>16</sup> ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: “Las razones del aforamiento” Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado 1ª ed. (23/08/2021) Colección Derecho público, 13

art. 32 EAPV recoge el aforamiento en los mismos términos, para el Presidente del Gobierno vasco y sus miembros.<sup>17</sup>

La siguiente Comunidad Autónoma que lo mantiene es Cataluña cuyo primer Estatuto aprobado en 1979 ya incorporaba el aforamiento de sus cargos representativos e institucionales. Este primer Estatuto fue modificado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que mantiene en este punto la redacción originaria, determinando en su art. 57.2 EACAT que: “En las causas contra los Diputados, es competente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”<sup>18</sup>. En los mismos términos lo reconoce el art. 70 para el Presidente o Presidenta de la Generalitat y los miembros de la Generalitat.

Le sigue Galicia con su Estatuto de Autonomía de 1981<sup>19</sup> que en su art. 11.3 establece que: “Los miembros del Parlamento de Galicia serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato, no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Galicia, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Del mismo modo, el art. 18 EAGAL reconoce el aforamiento del Presidente y los demás miembros de la Junta.

También Andalucía, tanto en su primer Estatuto de 1981 como actualmente en el aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo<sup>20</sup>, recoge el aforamiento de sus cargos institucionales. Concretamente, dispone el párrafo segundo del art. 101.3 EAAND que: “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

<sup>18</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE núm.172, de 20/07/2006.

<sup>19</sup> Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. BOE núm. 101, de 28/04/1981.

<sup>20</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE núm. 68, de 20/03/2007

responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Es en el art. 118.5 EAAND donde se recoge que la responsabilidad penal para el presidente de la Junta será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y también la responsabilidad civil en la que hubiera incurrido con ocasión del ejercicio de su cargo. De la misma manera, el art. 122 EAAND establece que la responsabilidad penal de los consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ante este también se exigirá la responsabilidad civil de los consejeros en la que puedan incurrir con ocasión del ejercicio de su cargo.

Por su parte, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre<sup>21</sup>, consagra en su art. 26.2 el aforamiento para los miembros de la Junta General del Principado en los siguientes términos: “[...] Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias, sino en caso de fragante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la CCAA. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Por otra parte, es el art. 35 bis EAAST el que establece la responsabilidad penal del presidente del Principado y de los miembros del Consejo de Gobierno disponiendo que será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias por los actos cometidos en el territorio del Principado. Y fuera de este, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

También se suma a este listado de Comunidades Autónomas que mantienen el aforamiento la Comunidad Valenciana. Tras su reconocimiento en su primer Estatuto de 1982, la reforma vigente del Estatuto de Autonomía de 2006<sup>22</sup> recoge en su art. 23.3 que: “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos realizados en el territorio de la Comunitat Valenciana, sino en caso de fragante delito,

---

<sup>21</sup> Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias. BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982

<sup>22</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. BOE núm. 86, de 11/04/2006.

correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento, en su caso, y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana. Fuera de tal territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Igualmente, gozarán de aforamiento en materia de responsabilidad civil por actos cometidos y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo”. Y en su art. 31 regula lo relativo a la responsabilidad penal y civil de los miembros del Consell y del President que remite a los mismos términos que para los Diputados.

Lo hará también de manera semejante, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que en el art. 10.3 EACLM dispone para los miembros de las Cortes de Castilla-La Mancha que: “Durante su mandato no podrán ser detenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito. Corresponderá decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la región. Fuera del territorio regional, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”<sup>23</sup>. Aforamiento que asimismo recoge en su art. 17 para el Presidente de la Junta y de sus Consejeros.

La Comunidad Foral de Navarra mediante Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra recoge el aforamiento de los parlamentarios forales en su art. 14.1 y 2 estableciendo que: “Los parlamentarios forales no podrán ser retenidos ni detenidos [...] correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Navarra. Fuera del territorio regional, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Del mismo modo, en su art. 27 dispone que: “La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros de Diputación Foral será exigible, en su caso, ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. BOE núm.195, de 16/08/1982.

<sup>24</sup> Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

Extremadura que reformó su Estatuto de 1983 en 2011<sup>25</sup> establece en su artículo 18 la prerrogativa del aforamiento de la dispondrán los diputados autonómicos: “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito. Corresponderá decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Fuera del territorio regional, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Por otra parte, el art. 35 EAEX, cuando regula el estatuto para los miembros de la Junta de Extremadura, establece en la letra b) de su segundo apartado que: “La responsabilidad penal del Presidente y de los Consejeros será exigible ante el Tribunal Superior de Extremadura por los actos delictivos cometidos dentro del territorio de la Comunidad autónoma. Fuera de este, la responsabilidad será exigible ante la Sala de lo Penal correspondiente del Tribunal Supremo. La responsabilidad civil por hechos relativos a su función será exigible ante aquel Tribunal Superior”.

Castilla-León por su parte, también reforma su Estatuto de Autonomía de 1983 en 2007 por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre<sup>26</sup>, recogiendo el aforamiento parlamentario en su art. 22 relativo al estatuto de los Procuradores, en los siguientes términos: “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad salvo en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera del territorio de la Comunidad, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. El art. 29 establecerá las prerrogativas del Presidente y los demás miembros de la Junta en los mismos términos que para los Procuradores.

Cierra este primer grupo de Comunidades que mantienen el aforamiento de sus parlamentarios, la mención a la Comunidad de Madrid con su Estatuto de Autonomía de 1983 que en su art. 11.6 establece que:” Durante su mandato los miembros de la Asamblea no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el

---

<sup>25</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. BOE núm. 25, de 29/01/2011

<sup>26</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE núm. 288, de 01/12/2007

territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”<sup>27</sup>. Será el art. 25 EAMA el que disponga el aforamiento del Presidente de Gobierno, Vicepresidente y Consejeros en los mismos términos. Interesa destacar en relación con esta Comunidad Autónoma el intento de reforma estatutaria a través de un anteproyecto de reforma precisamente para la supresión de los aforamientos sobre el que el Consejo General del Poder Judicial tendría ocasión de emitir informe con fecha 30 de septiembre de 2020<sup>28</sup>.

El segundo grupo al que haremos referencia está constituido por aquellas CCAA que han aprobado o iniciado reformas estatutarias para la supresión del aforamiento dentro del ámbito de sus competencias.

Canarias es la primera Comunidad Autónoma que superó los trámites parlamentarios para hacer efectiva la reforma de su Estatuto para acabar con estos aforamientos mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que es en realidad, una nueva norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, que procede a la supresión de los aforamientos tanto para los parlamentarios como para los miembros del Gobierno autonómico<sup>29</sup>. De este modo, ni el art. 40 referido al estatuto de los diputados ni el art. 51 relativo a la composición del Gobierno prevén más que la prohibición de detención o retención salvo caso de flagrante delito además de la inviolabilidad para los parlamentarios.<sup>30</sup>

Le sigue la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que también consiguió el aval de las Cortes Generales para la modificación de los artículos 22 y 25 de su

---

<sup>27</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. BOE núm. 51, de 01/03/1983

<sup>28</sup> Informe sobre el Anteproyecto de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la supresión de los aforamientos en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-reforma-de-la-Ley-Organica-3-1983--de-25-de-febrero--de-Estatuto-de-Autonomia-de-la-Comunidad-de-Madrid--para-la-supresion-de-aforamientos>

<sup>29</sup> Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 06/11/2018

<sup>30</sup> ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ, en JAVIER VARONA GÓMEZ ACEBO. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Marcial Pons-Instituto Canario de Administración Pública. Madrid, 1996, pp.154-155.



Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero<sup>31</sup>, por la que se suprime el aforamiento tanto para los Diputados y Diputadas del Parlamento como para el Presidente y los Consejeros del Gobierno autonómico. Concretamente, el Congreso aprobó esta reforma con 259 votos a favor, ninguno en contra, y 73 abstenciones, remitiéndose el texto posteriormente al Senado que no introdujo ninguna modificación. Son de destacar las dos enmiendas<sup>32</sup> presentadas en el Congreso por el G.P. de Ciudadanos a pesar de que las mismas fueron rechazadas y que pretendían añadir lo siguiente: “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los presuntos actos delictivos cometidos sino en caso de flagrante delito, en tanto decide el juzgado o tribunal ordinario, competente y predeterminado por la ley, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio”. El texto finalmente aprobado por Ley Orgánica 1/2021 de 15 de febrero de reforma de la LO 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia omitirá toda mención a los aforamientos en sede estatutaria.

En tercer lugar, hay que hacer referencia a la Comunidad Autónoma de Cantabria que los suprimirá por Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno. La fecha de su definitiva aprobación no refleja el momento en el que se remite esta propuesta de reforma a las Cortes Generales, puesto que se remitió al Congreso de los Diputados en su XII legislatura y se aprobó su legislatura XIV. El contenido de la reforma que nos interesa destacar es el del art. 11 que en relación con los diputados y diputadas del Parlamento de Cantabria pasa a establecer que: “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio a los jueces ordinarios predeterminados por la Ley”; suprimiéndose el art. 20 que en el anterior Estatuto recogía el aforamiento del presidente y consejeros del Gobierno.

En cuarto lugar, procede citar a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que tras varios intentos aprobó su reforma estatutaria mediante Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero para la supresión del

---

<sup>31</sup> BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2021, páginas 17731 a 17733

<sup>32</sup> BOCG, Congreso, serie B, núm, 18.1, de 20 de diciembre de 2019. Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el dictamen de la Comisión de Institucional el 4 de febrero de 2021, y aprobada como LO 2/2021, de 23 de marzo.

aforamiento de los diputados y diputadas del Parlamento de las Illes Balears y de los miembros del Gobierno de las Illes Balears. Fueron numerosas las incidencias de la tramitación de esta reforma estatutaria en las Cortes Generales, puesto que ha sido remitido hasta en tres ocasiones al Congreso. Se remitió en la XII Legislatura una propuesta de reforma del EEAIB para la supresión de dichos aforamientos<sup>33</sup>, que se sometió y obtuvo votación favorable en el debate de totalidad y que, como consecuencia de la disolución de las Cámaras, se trasladó al siguiente Congreso. El segundo intento fue en la XIII Legislatura y tras la nueva disolución, se trasladó a la siguiente<sup>34</sup>, siendo ya en esta XIV legislatura cuando culminaría su aprobación. La supresión de los aforamientos consistirá en la eliminación de los preceptos estatutarios anteriores que hacían mención a los mismos (arts. 44, 56.7 y 57.5).

La quinta Comunidad Autónoma en reformar su Estatuto de Autonomía con la finalidad de suprimir los aforamientos de los miembros del parlamento y del gobierno autonómico ha sido la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo análisis abordaremos en el siguiente capítulo de manera más minuciosa y extendida.

Cerraremos este capítulo con la mención a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja que además de proponer la eliminación de los aforamientos de los diputados autonómicos recogidos en su texto estatutario primigenio de 1982, también pretende limitar a dos los mandatos de la presidencia del ejecutivo autonómico. La propuesta de reforma aprobada por el Parlamento autonómico remitida al Congreso para su tramitación no se limita a la cuestión de los aforamientos, sino que se trata de un nuevo Estatuto que sigue la senda de los Estatutos de Autonomía de nueva generación.

Concretamente, esta proposición de reforma estatutaria que inició su andadura en el Parlamento de la Rioja el 8 de junio de 2017, fecha en la que los grupos parlamentarios del Partido Socialista y de Ciudadanos registraron la Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, pasó por una larga tramitación siendo finalmente aprobada por el parlamento riojano el 11 de abril de 2019 en un Pleno

---

<sup>33</sup> BOCG, Congreso, núm, B-335-1, de 14 de diciembre de 2018.

<sup>34</sup> BOCG, Congreso, núm, 19, de 20 de diciembre de 2019.

extraordinario celebrado en el Monasterio de San Millán de La Cogolla<sup>35</sup>. La propuesta de reforma riojana promueve la eliminación de los aforamientos para los diputados autonómicos y los miembros del Gobierno regional de manera que, en su caso, pasan a ser juzgados por tribunales ordinarios, y no necesariamente por el Tribunal Superior de Justicia al no incorporar en sede estatutaria mención alguna a su fuero especial en los artículos 20 y 27 de la proposición de reforma.

Tras su remisión al Congreso de los Diputados,<sup>36</sup> la recientísima disolución de las Cortes Generales mediante Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elección, volverá a retrasar de nuevo su aprobación.

## **CAPÍTULO V. LOS AFORAMIENTOS PARLAMENTARIOS EN ARAGÓN.**

### **5.1. LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ARAGÓN DE 2007.**

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, bajo la rúbrica “Estatuto de los diputados”, recogía en su artículo 38.2 el aforamiento de los diputados y diputadas de las Cortes de Aragón en los siguientes términos:

*“2. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de dicho territorio, su responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.”*

A su vez, el artículo 55 EAAr, rubricado “Estatuto Personal de los miembros del Gobierno de Aragón”, disponía en su apartado segundo lo siguiente:

*“2. Fuera del ámbito territorial de Aragón, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.*

Trascurridos quince años de la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía, las Cortes de Aragón promovieron la supresión de dichos aforamientos, resultando

---

<sup>35</sup> <https://www.larioja.com/la-rioja/reforma-estatuto-autonomia-20210430132714-nt.html>

<sup>36</sup> BOCG., Congreso, núm. B, 20-1, de 20 de diciembre de 2019.

definitivamente aprobada tal supresión mediante la Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En la actualidad, los citados artículos 38.2 y 55.2 han suprimido de su tenor literal el aforamiento de los diputados y diputadas a las Cortes de Aragón, así como la de los miembros del Gobierno.

Como ya apuntase FERNÁNDEZ FARRERES en los comentarios a nuestro primer Estatuto de Autonomía, las prerrogativas de los diputados autonómicos recogidas en sede estatutaria no son equiparables a las establecidas en la CE de 1978: “Se marca, en resumidas cuentas, una diferencia notable entre los Diputados y Senadores de las Cortes de Aragón y de cualesquiera otras Asambleas Legislativas autonómicas (inmunidad *stricto* sensu frente a fuero personal) , circunstancia que el propio TC ha advertido desde el primer momento”<sup>37</sup>.

De esta forma, el EAAr no otorga a los miembros de las Cortes de Aragón una prerrogativa de inmunidad parlamentaria en sentido propio y estricto, sino que se ciñe a establecer un fuero personal de los diputados a Cortes de Aragón en razón de la función política que desempeñen en su mandato, es por ello que sobre los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés corresponderá decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y en el caso de que los actos delictivos hubieran sido cometidos fuera del territorio de Aragón, la competencia queda atribuida a la Sala de los Penal del Tribunal Supremo.

Hay una gran diferencia, en consecuencia, entre los diputados y senadores de las Cortes Generales y los diputados de las Cortes de Aragón y de cualquiera de los restantes parlamentos autonómicos, tal y como tempranamente expresó la STC 36/1981, de 12 de noviembre<sup>38</sup> en la que el Tribunal Constitucional acabaría declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las disposiciones contenidas en la Ley 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento vasco<sup>39</sup>. Dicha Ley instituía un régimen de

---

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G. en vol. Col. Comentarios *al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón* dirigido por José Bermejo Vera. Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, [1985].p. 205.

<sup>38</sup> BOE núm.277, de 19 de noviembre de 1981.

<sup>39</sup> BOPV núm.7, de 21 de marzo de 1981.

inmunidad que implicaba la autorización previa del Parlamento vasco para el procesamiento de sus miembros y para poder continuar las actuaciones jurídicas respecto a quienes hallándose procesados o inculcados, accedieran a su condición de parlamentarios, por lo que el Tribunal Constitucional acabó declarando expresamente la inaplicabilidad a los miembros de los Parlamentos de las CCAA de los preceptos del art. 71 de la CE, en cuanto que estos se refieren exclusivamente a Diputados y Senadores de las Cortes Generales.

Resulta oportuno recordar, tal y como señala la citada STC 38/1981, de 12 de noviembre, que: “(a)mbas instituciones -inviolabilidad e inmunidad- aparecen como vemos recogidas y referidas sólo a los Diputados y Senadores en la Constitución de 1978 que, sin embargo, no acoge -como hace, por ejemplo, la Constitución italiana en su art. 122 respecto a la inviolabilidad- la menor referencia a los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; cuestión que es, por otro lado, objeto de regulación en los Estatutos de Autonomía correspondientes» (F.J.1º) [...] «La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en «cuanto norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma -art. 147.1 de la Constitución-, el lugar adecuado para regular el «status» de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere» (FJ. 4º).

Queda claro, de este modo, que es el Estatuto de Autonomía la norma adecuada para el reconocimiento, en su caso, del fuero procesal especial de los cargos institucionales autonómicos. Desde el Estatuto de 1982 hasta la más reciente reforma de 2022, la opción del legislador estatutario aragonés ha sido la de reconocer el aforamiento tanto de los miembros del parlamento aragonés como el aforamiento de los miembros del Gobierno autonómico.

Cierra este capítulo la referencia al Reglamento de las Cortes de Aragón aprobado en junio de 2017,<sup>40</sup> que regula en su artículo 36 las prerrogativas parlamentarias dentro de la sección 2ª, del Capítulo III dedicado a los derechos,

---

<sup>40</sup>Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por las Cortes de Aragón en sesión plenaria de 28 de junio de 2017. BOA núm. 138 de 20 de julio.

prerrogativas y deberes de los parlamentarios. Lo hace de manera muy escueta, puesto que remite al Estatuto de Autonomía y a las leyes que lo desarrollen, en los siguientes términos: «Las prerrogativas parlamentarias se regirán por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Aragón y las leyes que lo desarrollen».

## **5.2. LA SUPRESIÓN DEL AFORAMIENTO DE LOS DIPUTADOS DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LA REFORMA ESTATUTARIA DE 2022**

La supresión de los aforamientos de los cargos institucionales autonómicos ha estado precedida en Aragón de una intensa labor de impulso por parte de algunos Grupos Parlamentarios. De este modo han sido diversas las iniciativas parlamentarias aprobadas que tenían por objeto a la supresión de los aforamientos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Entre ellas destacamos por ser la última con este objeto, la proposición no de ley núm. 12/19-X<sup>41</sup>, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, como una reivindicación del cumplimiento de distintas iniciativas previamente aprobadas. La propia exposición de motivos de esta iniciativa recuerda como «(d)urante la pasada legislatura se aprobaron en las Cortes de Aragón diferentes iniciativas para la supresión de aforamientos». Entre esas iniciativas aprobadas procede citar la proposición no de ley núm. 175/18-IX aprobada por unanimidad en el pleno de 17 de mayo de 2018, así como la propuestas de resolución núm 141 para el debate del Estado de la Comunidad de 2017, aprobada también en el pleno de 21 de septiembre de 2017.

También menciona la proposición no de ley 12/19-X en su exposición de motivos que la supresión de aforamientos de los miembros de las Cortes y del Gobierno de Aragón constituye el punto 7 del acuerdo de investidura del Gobierno de Aragón de la X Legislatura. Finalmente, la parte expositiva de dicha proposición no de ley da cuenta de otros precedentes parlamentarios de las Cortes Generales que persiguen el mismo propósito, cuando señala que: “El Pleno del Congreso aprobó en septiembre de 2018 sin ningún voto en contra una moción de Ciudadanos en la que se instaba al Gobierno a cambiar la Constitución en tres meses para suprimir los aforamientos de diputados, senadores y miembros del Gobierno, y a los Parlamentos regionales a modificar sus respectivos Estatutos para desaforar también a sus parlamentarios”.

---

<sup>41</sup> BOCA. X Legislatura. Núm. 7, de 5 de septiembre de 2019.

La referida proposición no de ley resultaría aprobada por unanimidad por el pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 3 de octubre de 2019, en los siguientes términos:

*«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a traer a esta Cámara en el plazo de tres meses la reforma del Estatuto de Autonomía a fin de suprimir los aforamientos de los miembros de las Cortes y el Gobierno de Aragón»*

En cumplimiento del anterior mandato de las Cortes de Aragón el Gobierno de Aragón ejercerá su iniciativa de reforma estatutaria, aunque superando ampliamente el plazo de tres meses fijado en la proposición no de ley 12/19-X. Junto a la supresión de los aforamientos este proyecto de reforma estatutaria también procederá a la modificación del artículo 36 con la finalidad de garantizar un mínimo de 14 escaños por provincia en las elecciones autonómicas, aunque esta última cuestión queda fuera del objeto de nuestro trabajo. Concretamente, el ejecutivo aragonés mediante acuerdo de 12 de noviembre de 2021 aprobará un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>42</sup>, por el que se modifican los artículos 36, 38.2 y 55.

De la tramitación parlamentaria en las Cortes de Aragón del proyecto de ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, destacaremos, en primer lugar, el trámite de toma en consideración. De esta forma, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 10 y 11 de marzo de 2022, sometió a debate y votación de totalidad el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, obtenido la unanimidad de la Cámara.

Tras el resultado favorable, la Mesa de las Cortes, de conformidad con lo establecido en lo artículo 162.3 del Reglamento de la Cámara, acordó la remisión del proyecto de reforma estatutaria a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, abriéndose un plazo de cinco días, que finalizó el día 17 de marzo de 2022, al objeto de que los diputados y grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de dicha Comisión, pudiesen proponer la audiencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos o, en su caso, las administraciones públicas que pudiesen estar afectados por el contenido de la propuesta de reforma<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> BOCA. X Legislatura. Núm. 176, de 30 de noviembre de 2021.

<sup>43</sup> BOCA. X Legislatura. Núm. 201, de 15 de marzo de 2022.

Nos interesa detenernos de manera más pormenorizada en este trámite de audiencias legislativas al ser la primera vez en la que una reforma estatutaria se somete a este instrumento de participación ciudadana en el procedimiento legislativo. De esta forma, ante los miembros de la Mesa de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario y los portavoces de dicha Comisión parlamentaria tuvieron ocasión de comparecer el Lugarteniente del Justicia de Aragón, Sr. Hernández García; el profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza, Sr. Palacios Romeo; los catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, Sres. García-Alvaréz y Gimeno Feliu y el Decano del R.e I. Colegio de Abogados de Zaragoza, Sr. Morán Durán.

El primero de los comparecientes citados en su condición de Lugarteniente del Justicia de Aragón destacó que: “El aforamiento es una figura jurídica percibida por la mayoría de la sociedad como anacrónica, propia de épocas pasadas que hoy en día tiene un encaje difícilmente justificable con el artículo 14 de la Constitución Española que consagra el principio de igualdad de la ciudadanía ante la ley”.

Tras evidenciar su apoyo a la supresión de los aforamientos aprovechó su comparecencia para reivindicar también la incorporación en la exposición de motivos de la reforma estatutaria de una mención expresa a la supresión del aforamiento para la figura del Justicia de Aragón y del Lugarteniente que *de facto* conlleva la eliminación de los aforamientos parlamentarios.

A tal efecto, manifestaba el Sr. Hernández García que: “aunque ni el actual estatuto, ni la ley reguladora del Justicia de Aragón, Ley 4/1985 de 27 de junio, [...], establecen aforamiento alguno para el Justicia o su Lugarteniente, [...] sin embargo, [...], dicho aforamiento, sí que existe. Y el mismo le viene dado tanto al Justicia como a este Lugarteniente por la ley estatal 36/1985 de 6 de noviembre por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo estatal y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas, [...] Así, el artículo 1º de la citada norma indica: «Los titulares de las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, comisionados territoriales de las respectivas asambleas legislativas, gozarán durante el ejercicio de su cargo de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de aquellas en los respectivos estatutos de autonomía. El aforamiento especial se entenderá referido a la sala correspondiente de los Tribunales Superiores de



Justicia de cada ámbito territorial». Y respecto al ocupante de la lugartenencia del Justiciazgo, es el punto tres del mismo artículo el que indica: «Las prerrogativas y garantías que se reconocen a los comisionados parlamentarios autonómicos serán también aplicables en su caso, a los adjuntos durante el ejercicio de sus funciones»».

El profesor PALACIOS ROMEO en su comparecencia pondrá de manifiesto la anacronía de la figura considerando que: “la supresión de aforamientos ya se conoce que es una cuestión de residuo histórico procedente de los modelos de soberanía compartida constitucional”. Por su parte, el profesor GARCÍA-ALVAREZ destacará que “el aforamiento de los ocupantes circunstanciales de determinados cargos políticos ni es un privilegio ni es una prerrogativa personal, sino un mecanismo para instrumentar la relación entre dos poderes del Estado (el judicial y el ejecutivo), un mecanismo de articular de una forma coherente y eficiente las relaciones entre dos poderes del Estado”, considerando al tiempo que: “el reducir los aforamientos tiene un elemento enormemente positivo, que es el mensaje de confianza en las instituciones, que se da con ello [...] Un mensaje de confianza en la independencia e imparcialidad de los miembros del Poder Judicial [...]”. En su opinión, “[...] el Estatuto del Diputado no se ve afectado por esta reforma. Las normas que rigen su responsabilidad son su hipotética responsabilidad penal siguen siendo las mismas y la competencia de un juicio o de otro es irrelevante [...]”.

El profesor GIMENO FELIU realizó una valoración de la percepción social en esta cuestión, considerando “(l)a ciudadanía no entiende bien por qué tiene que haber privilegios procesales para políticos y no para ciudadanos”, por lo que comparte que los aforamientos sean suprimidos pero no exclusivamente el aforamiento para los diputados y miembros del gobierno por lo que no duda en afirmar que “teníamos que haber apuntado más alto. Yo creo que lo que están en juego es la regeneración democrática, el recuperar con la ciudadanía ese pacto social de que políticas, instituciones públicas están alineados con el que es el sentir de la sociedad que no entiende esos privilegios”, por lo que concluye su comparecencia manifestando que: “Yo habría ido un paso más. Habría garantizado la inviolabilidad de nuestros diputados en el ejercicio de su función, que me parece muy importante, dejando claro que en los ámbitos ajenos a su función, como de cualquiera, se aplican las reglas generales porque son ciudadanos iguales”.

El trámite de audiencias legislativas concluirá con la intervención del Decano del REICAZ, que de manera coincidente con los anteriores comparecientes considera la supresión de los aforamientos para los diputados y miembros del Gobierno, como “un paso, éste, que está en nueva línea con el resto de lo que se está haciendo y se lleva haciendo ya hace tiempo en nuestro ámbito europeo”. Además de calificar el aforamiento como algo innecesario y destaca el perjuicio que supone para las personas aforadas la ausencia de una doble instancia penal puesto que “(e)l hecho de que una sentencia eventualmente condenatoria sea revisable en apelación, [...] es una garantía. Sin embargo, cuando se está aforado, imagínense por un delito cometido fuera de la comunidad autónoma, la primera y única instancia es la Sala Penal del Tribunal Supremo. No hay más.”

Concluidas las audiencias legislativas, se abrió un plazo de 30 días para la presentación de enmiendas, que finalizó el 19 de mayo de 2022, siendo presentadas al proyecto de reforma estatutaria se presentaron un total de trece enmiendas<sup>44</sup> que serían posteriormente objeto de examen en la fase de Ponencia. El debate y la votación del Informe de la Ponencia<sup>45</sup>, en la Comisión de Institucional y Desarrollo Estatutario tuvo lugar el 13 de junio de 2022. Posteriormente, el Pleno de las Cortes de Aragón procedería al debate y votación del Dictamen<sup>46</sup> sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la sesión celebrada el 28 de junio de 2022<sup>47</sup>, resultando finalmente aprobada, por unanimidad, superando, en consecuencia, la mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara que se exige para la reforma estatutaria por el artículo 115.2 del propio Estatuto.

La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobada por las Cortes de Aragón fue remitido a las Cortes Generales a los efectos establecidos en los

---

<sup>44</sup> BOCA. X Legislatura. Núm 218, de 25 de mayo de 2022. De las 13 enmiendas presentadas 8 eran del G.P Ciudadanos, 2 del G.P Popular, 1 del G.P Vox y 2 de la AP IU (Grupo Mixto).

<sup>45</sup> BOCA. X Legislatura. Núm. 223, de 14 de junio de 2022. La ponencia desarrolló sus trabajos en una única sesión celebrada el 6 de junio de 2022 aprobándose de forma transaccional cuatro de las enmiendas presentadas ( enmiendas núms. 3,5,7 del G.P Ciudadanos y la núm. 10 G.P. Popular), siendo rechazadas las nueve restantes.

<sup>46</sup> BOCA. X Legislatura. Núm. 223, de 14 de junio de 2022. El Pleno de las Cortes de Aragón volvió a votar las enmiendas que ya habían sido rechazadas por las ponencia y que se mantuvieron para el pleno, donde resultaron igualmente rechazadas.

<sup>47</sup> DSCA. X Legislatura. Núm. 68, de 28 de junio de 2022.

artículos 115 del EEAAR y 202 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que tras su calificación y publicación,<sup>48</sup> sería sometida al debate y votación de totalidad por el Congreso de los Diputados en la sesión plenaria de 13 de septiembre de 2022, sesión plenaria en la que tuvieron ocasión de intervenir para defender la propuesta de reforma la delegación designada por las Cortes de Aragón<sup>49</sup>.

Abierto a continuación el plazo de presentación de enmiendas<sup>50</sup> no fue presentada ninguna, por lo que el Dictamen de la Comisión de Institucional del Congreso de los Diputados<sup>51</sup>, resultaría coincidente con el texto remitido por el parlamento aragonés y con el que fue finalmente aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados<sup>52</sup>, en su sesión de 1 de diciembre de 2022<sup>53</sup>.

Tampoco en su tramitación en el Senado se introducirían cambios al no formularse ninguna enmienda, por lo que el Pleno del Senado, en la sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2022<sup>54</sup>, aprobó definitivamente la reforma estatutaria aragonesa, publicada como Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Concretamente, los artículos 38.2 y 55 EEAAR han quedado tras su reforma del siguiente tenor:

*«Dos. Se modifica el artículo 38.2, que queda redactado de la siguiente manera:  
2. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito».*

*Tres. Se modifica el artículo 55, que queda redactado de la siguiente manera:*

---

<sup>48</sup> BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-1, de 30 de agosto de 2022.

<sup>49</sup> BOCA núm. 236, de 13 de septiembre de 2022, recoge la designación de los Diputados para la defensa en el Congreso de los Diputados en los siguientes términos: «El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 7 y 8 de septiembre de 2022, ha acordado, a propuesta de la Mesa y de la Junta de Portavoces, y de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Reglamento de la Cámara, designar a los Diputados D. Mariano José Arturo Aliaga López, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista; D.ª María del Mar Vaquero Perianez, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular, y D.ª Beatriz García González, a propuesta del Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs), como integrantes de la delegación que participará en la tramitación ante las Cortes Generales de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.»

<sup>50</sup> BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-3, de 23 de septiembre de 2022

<sup>51</sup> BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-5, de 24 de noviembre de 2022

<sup>52</sup> DSCD. XIV Legislatura. Núm. 229. de 1 de diciembre de 2022.

<sup>53</sup>

<sup>54</sup> DS Senado. XIV Legislatura. Núm. 115, de 20 de diciembre de 2022.

*«Artículo 55.- Estatuto de las personas miembros del Gobierno de Aragón.*

*1. El Presidente o la Presidenta y las demás personas miembros del Gobierno de Aragón, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidas ni retenidas, sino en supuesto de flagrante delito.*

*2. Una ley de Cortes de Aragón determinará el Estatuto, las atribuciones y las incompatibilidades de las personas miembros del Gobierno de Aragón».*

Resulta conveniente precisar en cuanto a su entrada en vigor, que la Ley Orgánica 15/2022, de 22 de diciembre, dispone en su disposición transitoria única bajo la rúbrica «aforamientos», que “(l)a nueva regulación contenida en los artículos 38.2 y 55, referida al estatuto personal de los Diputados y Diputadas de las Cortes de Aragón y de las personas miembros del Gobierno de Aragón, será de aplicación a partir de la XI legislatura”.

De este modo, tanto los representantes parlamentarios elegidos tras las elecciones autonómicas celebradas el pasado 28 de mayo de 2023, así como el Presidente de la Comunidad Autónoma que obtenga la confianza de las Cortes de Aragón que se constituya el próximo 23 de junio y los restantes miembros del Gobierno de Aragón que se forme, estarán sometidos al mismo fuero procesal que la ciudadanía a la que representan.

## VI. CONCLUSIONES

El aforamiento en la actualidad es socialmente entendido como un privilegio, con más o menos fundamento, pero privilegio para determinados cargos públicos e institucionales. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, las prerrogativas parlamentarias aunque puedan aparecer constituidas como garantías funcionales para el ejercicio de la función parlamentaria han acabado siendo percibidas por la ciudadanía como unos privilegios inadecuados e injustificados difícilmente conciliables con el principio de igualdad que consagra la CE.

Tal y como se reconoce en la propia exposición de motivos de la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: “El aforamiento es una figura jurídica percibida por la mayoría de la sociedad como anacrónica, propia de épocas pasadas, que, hoy en día, encaja difícilmente en el artículo 14 de la Constitución española, que consagra el principio de igualdad de la ciudadanía ante la ley. Por otra parte, el aforamiento, en cuanto supone la ausencia de una doble instancia penal, podría contravenir distintos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país que consagran dicho derecho. Por todo ello, y habida cuenta de la plena confianza en la independencia del poder judicial, y, en particular, de la jurisdicción ordinaria, se considera que ni los diputados ni las diputadas de las Cortes de Aragón ni las personas miembros del Gobierno de Aragón deben continuar gozando de dicha prerrogativa.”

El elevado número de aforados que en la actualidad hay en España, la plena confianza en la independencia del poder judicial, hacen necesario la supresión de los aforamientos en todos los ordenamientos jurídicos. Sólo cabría admitirlo si cabe en casos excepcionales y siempre con la restricción de su aplicación en exclusiva al ámbito funcional del cargo público.

La figura del aforamiento, tal y como está concebido en la actualidad, ha pasado desapercibida a lo largo de los años, pero ha sido puesta en cuestión cuando se considera un privilegio injustificado e insostenible para la clase política, por tanto resulta lógico abogar por su supresión. Al igual que se ha hecho en las Comunidades Autónomas de Canarias, Región de Murcia, Cantabria, Illes Balear y Aragón, resulta necesaria tanto una reforma constitucional, como la que se intentó en 2018, como otras reformas legislativas que, redujesen sustancialmente el elevado número de aforamientos existentes. Ello también da para reflexionar sobre la propia existencia de esta figura, o al menos su extensión. En un sistema democrático avanzado como es el nuestro donde la afirmación radical del principio de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) o del derecho a la tutela

judicial efectiva (art. 24CE) están profundamente consolidados, la existencia del aforamiento parece entrar en conflicto con los mismos.

No es un fracaso suprimir los aforamientos, quitar las reglas que se consideran inútiles y que han perdido el sentido, la puesta en tela de juicio del aforamiento está ligada al descrédito de la política y a quienes la protagonizan. Debemos abogar por impulsar medidas de regeneración democrática sobre todo en las instituciones públicas.

Y para finalizar me quedo con unas palabras del profesor PALACIOS ROMEO sacadas de su intervención en el trámite de audiencias legislativas para la reforma del EEAAr, : *“Hay una frase en la memoria (del proyecto de reforma del estatuto), que es «reconocimiento de la independencia del Poder Judicial y de confianza en los jueces de base». Es una frase con la que se justifica o a través de la que se justifica el que no tenga ya sentido, digamos, el aforamiento de los diputados. Lo que ocurre es que los jueces en los que se puede tener de confianza, de ellos depende. Yo creo que, por definición, en la humanidad no hay que tener confianza en casi nadie, ya no en los jueces, no es una cuestión de jueces, es una cuestión ya de la humanidad en general. El hombre creo que es medio malo por naturaleza y no lo contrario, como decía Rousseau.”*

