



ANTEPROYECTO DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 71, APARTADO 3, Y 102, APARTADO 1, DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Las prerrogativas otorgadas a los miembros de determinados órganos constitucionales responden a la voluntad de proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de dichos órganos constitucionales, interés superior del ordenamiento de todo Estado Democrático de Derecho e instrumento imprescindible para garantizar la efectiva separación entre los distintos poderes del Estado (STC 22/1997, de 11 de febrero).

En este contexto, la prerrogativa del aforamiento tiene por finalidad proteger la propia independencia y sosiego frente a potenciales presiones externas o las que pudiese ejercer el propio encausado por razón del cargo político e institucional que desempeña. Así pues, esta protección jurídica cualificada se articula constitucionalmente 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 (STC 90/1985, de 22 de julio, y 206/1992, de 27 de noviembre).

Desde un punto de vista técnico, el aforamiento consiste en una prerrogativa dirigida a determinar el órgano judicial competente para el conocimiento de las causas seguidas contra sujetos específicos (STC 123/2001, de 4 de junio). Se trata de una excepcionalidad procesal, en la medida en que implica alterar de manera singular las reglas de competencia judicial aplicables a la generalidad de los ciudadanos. A través de ella se dota a sus titulares de un plus o protección máxima, en beneficio de su función (STC 166/1993, de 20 de mayo).

Actualmente, la Constitución Española prevé esta prerrogativa de aforamiento como parte del estatuto constitucional de Diputados y Senadores (artículo 71 de la Constitución) y del Presidente y demás miembros del Gobierno (artículo 102 de la Constitución).



II

El aforamiento es habitual en las Constituciones europeas, aunque su alcance material es más restringido que el previsto en nuestra Constitución. Se prevé expresamente en las Constituciones de Francia, Italia, Países Bajos, Austria, Dinamarca, Noruega, Polonia, Rumanía, Grecia y Suecia. En todos estos casos, está limitado a delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Resulta palmaria la tendencia generalizada a que el aforamiento tenga carácter funcional, esto es, que se contemple solo en relación con los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones. En la línea de situar a la Constitución Española en esta clara tendencia de las Constituciones europeas y de acuerdo con el fundamento de la prerrogativa del aforamiento, la presente reforma limita el alcance de los aforamientos previstos en la Constitución Española para que únicamente resulten aplicables en relación con los delitos que los parlamentarios y los miembros del Gobierno puedan cometer en el ejercicio directo de sus funciones y durante el período de su mandato.

Esta reforma constitucional pretende ser el primer paso de un proceso más amplio, que lleve a la revisión de los aforamientos previstos en múltiples normas de los ordenamientos estatal y autonómicos.

En este marco limitador de los aforamientos, el Gobierno de la Nación solicitó al Consejo de Estado, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 2018, que emitiera una propuesta de reforma de la Constitución. Con fecha 15 de noviembre de 2018, el Consejo de Estado emitió una propuesta de articulado de reforma constitucional.

III

La Constitución Española prevé la prerrogativa del aforamiento en dos preceptos distintos. En el marco del Título III, sobre las Cortes Generales, el apartado 3 del artículo 71 establece que «En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». En el marco del Título IV, sobre el Gobierno y la Administración, el apartado 1 del artículo 102 establece que «La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

Aunque recaen sobre sujetos distintos, los aforamientos previstos en los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución Española presentan varias características comunes. En primer lugar, ambos preceptos establecen una regla especial de competencia a favor de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que es la única que puede conocer de las causas contra los parlamentarios y miembros del Gobierno.



En segundo lugar, la redacción actual de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución Española no establece ningún tipo de limitación funcional en relación con los aforamientos de los parlamentarios y miembros del Gobierno. Por consiguiente, el ámbito de aplicación de sus respectivas prerrogativas abarca todos los delitos que hayan podido cometer antes de acceder al cargo o los cometidos durante su mandato, aunque no guarden ningún tipo de relación con el ejercicio de las funciones propias del cargo. Esta ausencia de limitaciones funcionales dota al aforamiento de los parlamentarios y miembros del Gobierno de una extensión que es absoluta en el ámbito penal y que no está conectada con el fundamento constitucional de esta prerrogativa.

IV

La presente reforma constitucional parte de la redacción actual de los preceptos 71.3 y 102.1 vigentes y procede a una modificación que, aunque escueta, tiene unas consecuencias limitadoras trascendentales en el ámbito de los aforamientos.

Se añade a ambos artículos la frase «en el ejercicio de las funciones propias del cargo» para limitar funcionalmente el alcance de los aforamientos de los Diputados y Senadores y del Presidente y demás miembros del Gobierno. Con esta inclusión se recorta la competencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que ya no abarcará todos los delitos cometidos por los parlamentarios y miembros del Gobierno, sino que quedará circunscrita a aquellos que puedan cometer de forma directa «en el ejercicio de las funciones propias del cargo». Como se ha indicado, esta clara limitación del aforamiento se inscribe en la tendencia del constitucionalismo europeo y es coherente con la limitación de las prerrogativas a las funciones para las que están instituidas.

Además, la concreción de esta competencia de la Sala Penal del Tribunal Supremo, que limita la omnicompreensiva hasta ahora vigente, veda una interpretación que permita al legislador ampliarla más allá de la Constitución. La presente reforma constitucional, encaminada a reducir la competencia del Tribunal Supremo, es incompatible por incoherente con una interpretación que considerara ampliable por vía legal el aforamiento penal. Así, la presente reforma también impide que el legislador pueda ampliar el ámbito de aplicación de la prerrogativa del aforamiento para hacerla extensiva a delitos que no estén relacionados con el ejercicio de las funciones propias de los parlamentarios y miembros del Gobierno.

En definitiva, la reforma de los aforamientos constitucionales tiene un claro efecto limitador en un doble y relevante sentido. En primer lugar, se reduce a un núcleo mínimo el aforamiento de los parlamentarios y miembros del Gobierno, conectándolo exclusiva y directamente con el ejercicio de las funciones propias de sus cargos y durante el período de su mandato. En segundo lugar, se cierra la puerta a una posible extensión por vía legislativa de su ámbito de aplicación en materia penal.

V

Con la intención de dar la máxima celeridad a la limitación de los aforamientos, esta reforma constitucional entrará en vigor el mismo día de la publicación en el Boletín Oficial del Estado. Ello



no es óbice para que, en aras de una mayor seguridad jurídica en el ámbito procesal, la Constitución prevea que en el plazo máximo de un año deban aprobarse las disposiciones legales necesarias para adaptar el régimen procesal de los aforamientos de parlamentarios y miembros del Gobierno.

Por este motivo, se añade una Disposición adicional en la que se establece el mandato de adaptación del ordenamiento al nuevo régimen de aforamientos resultante de la presente reforma. Ello con el objeto de adecuar el régimen procesal previsto a las restricciones operadas en esta materia, dotando de coherencia el sistema normativo interno en materia de aforamientos.

VI

Finalmente, también en aras de una mayor limitación, el régimen de aforamientos establecido en la presente reforma de la Constitución se aplicará a los procesos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor. Ello significa que se aplicará, también, a aquellos hechos cometidos con anterioridad a la misma siempre que el proceso se inicie a partir de su entrada en vigor; en consecuencia, los parlamentarios y miembros del Gobierno carecerán de aforamiento por hechos ocurridos antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional.

Por este motivo, se incluye una Disposición transitoria que establece este régimen para determinar el tratamiento jurídico aplicable a las situaciones transitorias que puedan surgir con la entrada en vigor de la reforma constitucional. Se dota así de coherencia a la reforma, fijando la voluntad decidida de restringir el régimen de aforamientos, de modo que se dote a la reforma del máximo alcance temporal posible.

Artículo único.

Uno. El apartado 3 del artículo 71 de la Constitución Española queda redactado en los siguientes términos:

«3. En las causas contra Diputados y Senadores por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones propias del cargo será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

Dos. El apartado 1 del artículo 102 de la Constitución Española queda redactado en los siguientes términos:

«1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones propias del cargo será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

Disposición transitoria única.

El régimen de aforamientos establecido en la presente reforma de la Constitución Española se aplicará a los procesos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor.



Disposición adicional única.

En el plazo máximo de un año deberán aprobarse las disposiciones legales necesarias para adaptar el régimen procesal de los aforamientos.

Disposición final única.

La presente reforma de los artículos 71, apartado 3, y 102, apartado 1, de la Constitución Española entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el «Boletín Oficial del Estado». Se publicará también en las demás lenguas de España.