

JULIO 2025

ESPAÑA MEJOR



# Propuesta de Eliminación de los Aforamientos





# ÍNDICE

<b>1. ESCENARIO</b>	<b>3</b>
<b>2. EL AFORAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>3. EXTENSIÓN A ÁMBITOS MATERIALES NO PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>4. EXTENSIÓN DESMEDIDA DEL NÚMERO DE AFORAMIENTOS</b>	<b>5</b>
<b>5. CRÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO DE EUROPA</b>	<b>7</b>
<b>6. INTENTOS DE REFORMA</b>	<b>8</b>
<b>7. PROPUESTAS</b>	<b>9</b>

---



## 1. ESCENARIO

El aforamiento es una figura procesal que consiste en atribuir un fuero especial, distinto del ordinario, a los aforados. **El conocimiento de las causas contra aforados no corresponde a los órganos judiciales que corresponden al resto de los ciudadanos, sino a un tribunal de rango superior.**

El aforamiento es una prerrogativa que históricamente ha intentado garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria. En principio, el objetivo del aforamiento es evitar que los parlamentarios puedan sufrir presiones externas a través del planteamiento de casos judiciales espurios contra ellos cuyo único fin sea el de alterar la composición y el buen funcionamiento de las cámaras parlamentarias.

## 2. EL AFORAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN

El aforamiento se recoge en el art. 71 de la Constitución, que indica, en su apartado tercero, que “en las causas contra **Diputados y Senadores** será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Dicho artículo circunscribe el aforamiento a causas penales, aunque también recoge la inmunidad de los parlamentarios y su inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

La Constitución también recoge en su art. 102 el aforamiento de los **miembros del Gobierno** (Presidente, Vicepresidente y Ministros), circunscribiéndolo de nuevo a su responsabilidad penal.

La prerrogativa del aforamiento es una **excepción al principio de igualdad ante la ley de todos los españoles** del artículo 14 de la Constitución española en dos sentidos: por un lado, les da la prerrogativa a los aforados de ser juzgados por un órgano judicial superior al que normalmente les correspondería; y, por otro lado, elimina (en los casos en los que el enjuiciamiento se haga por la instancia más alta del escalafón judicial) la posibilidad de que su caso sea revisado en segunda instancia. Como toda restricción a un principio fundamental, la prerrogativa del aforamiento debería haberse interpretado restrictivamente. Pero no solo no se ha interpretado restrictivamente, sino que los órganos legislativos (mediante leyes orgánicas, leyes ordinarias y estatutos de las Comunidades Autónomas) los han extendido ampliamente:

- los aforamientos cubren ahora ámbitos materiales que no se recogían en la Constitución.
- y benefician a una larga lista de cargos que no estaban previstos en la Constitución.



### **3. EXTENSIÓN A ÁMBITOS MATERIALES NO PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN**

Los aforamientos se han extendido a tres ámbitos materiales que no están específicamente contemplados en la Constitución:

1. La Constitución no especifica que los aforamientos cubran solo las actividades públicas (en el ejercicio de su cargo) de Diputados, Senadores y miembros del Gobierno. Es decir, no excluye específicamente las actividades privadas. Y en lugar de restringir el uso del aforamiento a las actividades públicas (como correspondería a toda restricción de un derecho fundamental, el derecho de igualdad entre todos los españoles) de Diputados, Senadores y miembros del Gobierno, **se han incluido en la prerrogativa del aforamiento sus actividades privadas.**

2. Además (y sin que esté específicamente previsto en la Constitución), se han incluido en la prerrogativa del aforamiento, mediante extensión por vía jurisprudencial, los **presuntos delitos cometidos por los aforados antes de ejercer sus cargos.** Es decir, que en virtud de estas dos interpretaciones extensivas del ámbito del aforamiento, éste se aplica para actividades privadas o públicas cometidas durante el ejercicio de su cargo (de Diputados, Senadores o miembros del Gobierno) y también actividades públicas o privadas cometidas con anterioridad. La interpretación extensiva a actividades cometidas con anterioridad al aforamiento ha dado lugar a que éste se use como un escudo de protección para políticos involucrados en causas penales (la mayoría de las veces relacionadas con la corrupción). Los partidos, o bien incluyen a esos políticos en las listas electorales a las Cortes Generales, o bien los nombran Senadores por la cuota autonómica para tener derecho al aforamiento. Una figura procesal que en principio pretendía proteger la independencia de las Cortes Generales se ha convertido así en un escudo protector de políticos implicados en causas penales.

3. Asimismo, la prerrogativa del aforamiento, que en la Constitución se preveía solo para causas penales, se ha extendido, a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de algunos Estatutos de Autonomía, a acciones de **responsabilidad civil** para prácticamente todos aquellos que se benefician del aforamiento (tanto los que se benefician del aforamiento recogido en la Constitución como los muchísimos aforamientos que se han otorgado después, como se explica a continuación). Dado que el aforamiento solo se recoge en la Constitución para causas penales, la compatibilidad del aforamiento para causas civiles con la Constitución es muy cuestionable.



## 4. EXTENSIÓN DESMEDIDA DEL NÚMERO DE AFORAMIENTOS

La Constitución prevé el uso del aforamiento solo para Diputados, Senadores y miembros del Gobierno, pero las Cortes Generales han extendido la prerrogativa del aforamiento a **un número enorme de cargos que no estaban previstos en la Constitución**. En su conjunto se estima, según datos del CGPJ, que en España hay unos 250.000 aforados.

Aunque en la sociedad civil se cuestionan periódicamente los aforamientos (normalmente coincidiendo con los casos más sonados de corrupción), hay poco conocimiento del enorme número de cargos que se benefician de los aforamientos sin que estos estén contemplados en la Constitución.

Por un lado, la prerrogativa del aforamiento se extendió a los diputados europeos españoles del Parlamento Europeo haciendo una interpretación extensiva del protocolo de privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas de 1965 (que equipara el trato de parlamentarios europeos y nacionales, pero que trata de la inmunidad parlamentaria, no de los aforamientos).

Igualmente, **por ley orgánica** se ha extendido la prerrogativa del aforamiento a:

- Los miembros del Consejo General del Poder Judicial
- Los jueces y magistrados de carrera (responsabilidad penal) y solo en el ejercicio de su cargo)
- Los magistrados del Tribunal Constitucional
- Los magistrados del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas
- Los fiscales (para el Fiscal General del Estado y los Fiscales de la Sala del Tribunal Supremo tanto por responsabilidad civil como penal y tanto dentro como fuera del ejercicio de sus cargos; y para el resto de los fiscales solo en el ejercicio de su cargo)
- El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos
- Los miembros del Tribunal de Cuentas
- Los miembros de la Casa Real: rey que haya abdicado y su consorte, reina consorte, Príncipe/Princesa de Asturias y su consorte (responsabilidad civil y penal y durante toda su vida)
- El Presidente y todos los Consejeros del Consejo de Estado
- Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado



## PROPUESTA AFORAMIENTOS

---

A través de la extensión a todos los Consejeros de Estado, que abarca tanto a los permanentes como los no permanentes, la prerrogativa del aforamiento se ha extendido por tanto a:

- El Presidente del Consejo Económico y Social
- El Abogado General del Estado
- El Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- El Jefe del Estado Mayor de Defensa
- El Gobernador del Banco de España
- El Director de la Real Academia Española
- El Presidente de la Reales Academia de Ciencias Morales y Políticas
- El Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- El Presidente del Consejo General de la Abogacía

Además de todos los cargos anteriores, la prerrogativa del aforamiento también se ha extendido a través de los **Estatutos de Autonomía** y leyes ordinarias autonómicas a:

- Los Presidentes, los miembros del Consejo de Gobierno y los miembros de las Asambleas o Parlamentos de las Comunidades Autónomas. En algunas comunidades solo para la responsabilidad penal, pero otras (Andalucía, Madrid, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana) penal y civil.
- También a las figuras análogas a los Defensores del Pueblo de algunas Comunidades Autónomas.

Ninguno de estos aforamientos estaba previsto en la Constitución. Constituyen una restricción al principio de igualdad ante la ley del art. 14 de la Constitución por vía de leyes (orgánicas u ordinarias). Son aforamientos que no se justifican por el objetivo de mantener la independencia de las cámaras, sino que se han extendido como una especie de reconocimiento protocolario de rutina.



## 5. CRÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO DE EUROPA

El régimen de aforamientos español **no tiene parangón en ningún país europeo**. En los países en los que existe la prerrogativa del aforamiento, éste se circunscribe a supuestos muy delimitados, tanto en número como en ámbito de aplicación. La regla general en Europa es el “no aforamiento”:

- **Parlamentarios:** carecen de aforamiento de parlamentarios Alemania, Francia, Italia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia. Hay un aforamiento muy limitado en Portugal. En los Países Bajos hay aforamiento de parlamentarios, pero está limitado (a diferencia de lo que ocurre en España) al ejercicio de su cargo. Y los únicos países con un régimen similar al español de aforamiento para parlamentarios son Grecia y Rumanía.
- **Miembros del Gobierno:** hay aforamiento en Francia, Italia, Países Bajos, Austria, Dinamarca, Noruega, Polonia, Rumanía, Finlandia, Suecia y Grecia. Pero en todos estos países se limita, a diferencia de lo que ocurre en España, a delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- **Otros aforamientos:** por último, ningún país tiene aforamientos para la larga lista de cargos no previstos en la Constitución a los que se ha extendido la prerrogativa de aforamientos mencionada en el apartado anterior.

Tanto la **Comisión Europea** en sus informes anuales, como el Grupo GRECO del Consejo de Europa, han insistido repetidamente en la **“preocupación”** que suscitan “las muy amplias” condiciones del régimen de aforamientos en España.

Es importante destacar que el GRECO y la Comisión Europea han criticado reiteradamente no ya los aforamientos otorgados por ley orgánica, ley ordinaria y su extenso uso para ámbitos no recogidos en la Constitución, sino incluso los aforamientos contemplados en la propia Constitución (los aforamientos para Diputados, Senadores y miembros del Gobierno).

En particular, el **GRECO ha recomendado “modificar”** la protección especial del aforamiento, “de modo que no obstaculice la acción penal contra miembros del Gobierno de los que se sospeche haber cometido delitos relacionados con la corrupción” y ha pedido “que se impulsen acciones efectivas” a tal efecto.



## **6. INTENTOS DE REFORMA**

Las críticas a los aforamientos en la opinión pública española han tenido momentos álgidos coincidiendo con casos de corrupción política, porque los ciudadanos tienen la sensación de que los aforamientos se utilizan como un escudo contra la misma. Efectivamente, como se ha indicado con anterioridad, ha habido casos muy conocidos de políticos (de distinto signo) involucrados en investigaciones de corrupción a los que se les ha incluido en listas electorales o nombrados Senadores para poder beneficiarse de la prerrogativa del aforamiento.

Los aforamientos no solo restringen el principio de igualdad ante la ley de todos los españoles, sino que perjudican el funcionamiento eficaz de la justicia, pues sobrecargan las instancias más altas (Salas de lo Civil y Penal del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas) con casos relativos a 250.000 aforados que en principio deberían ser juzgados por órganos judiciales inferiores.

Numerosos presidentes y líderes de partidos políticos han pedido la modificación de los aforamientos. Ejemplos de Presidentes que lo han hecho son: Felipe González mucho después de dejar su cargo en 2018, José Luis Rodríguez Zapatero también después de dejar su cargo en 2018, Mariano Rajoy en 2017 y Pedro Sánchez en su discurso de investidura en 2019.

La única propuesta formal de modificación del aforamiento a nivel nacional ha sido la Propuesta de Reforma Constitucional planteada por el Gobierno de Pedro Sánchez en 2018. El Consejo de Ministros aprobó el 30 de noviembre de ese año un Anteproyecto de Ley de Reforma de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución, relativos a los aforamientos de los Diputados, Senadores y miembros del Gobierno para restringirlos solo a las "funciones del cargo". El presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, anunció que esta reforma de la Constitución se haría de forma "express" en tan solo dos meses. No obstante, al convocarse las elecciones de abril del 2019, esta propuesta se dejó en el aire y no se ha retomado.

Esa propuesta de reforma se apoyó en un informe del Consejo de Estado del 2018 sobre cómo reformar la Constitución para "reducir" la figura del aforamiento aplicada a Diputados, Senadores y miembros del Ejecutivo. El Consejo de Estado aprobó por mayoría la recomendación al Gobierno de reformar los artículos 71 (aforamiento de Diputados y Senadores) y 102 (aforamiento de miembros del Gobierno) de la Constitución para incluir la referencia "en el ejercicio de las funciones propias del cargo".

En 2019, el Acuerdo de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos incluyó una reforma de la Constitución "para limitar los aforamientos políticos". No obstante, a pesar de ese compromiso, la reforma no se ha planteado.



## PROPUESTA AFORAMIENTOS

---

Las únicas reformas de los aforamientos que han tenido lugar han sido a nivel autonómico: en Canarias, Cantabria, Murcia, Baleares y Aragón se han suprimido los aforamientos para los miembros del gobierno autonómico y de las asambleas parlamentarias. En el caso de La Rioja, la reforma de su Estatuto de Autonomía que los suprimía se inició en 2017, pero sigue pendiente de tramitación en el Congreso de los Diputados desde junio de 2019. Asimismo, Castilla-La Mancha aprobó una reforma parcial de sus aforamientos en su Estatuto de Autonomía en mayo de 2025, que aún tiene que ser aprobada por las Cortes Generales.

## 7. PROPUESTAS

### PROPUESTA N°1:

A menudo se argumenta que, aunque haya un deseo social de eliminar los aforamientos, tal deseo es de difícil materialización, pues la eliminación o limitación de los aforamientos requiere una reforma de la Constitución y en el marco político actual es difícil encontrar suficiente consenso para que tal reforma de la Constitución progrese.

Este argumento podría ser válido para los aforamientos contemplados en la Constitución (los de Diputados, Senadores y miembros del Gobierno), pero no lo es para toda la larga lista de **aforamientos que se han otorgado por ley orgánica y ordinaria** (es decir, todos, menos los de Diputados, Senadores y miembros del Gobierno). Si los jueces, fuerzas de seguridad, defensores del pueblo, etc. de países europeos similares al nuestro se someten a la justicia ordinaria de sus países, no hay razón alguna para que en España no lo hagan. La justicia española es de calidad similar a la justicia de esos países. No hay por tanto justificación para romper el principio de igualdad ante la ley de todos los españoles en todas esas instancias.

**Que todos los aforamientos que no estén específicamente contemplados en la Constitución se eliminen a través de reformas ad hoc de las correspondientes leyes: art. 56, 57 y 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y respectivos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Estatutos de Autonomía y leyes ordinarias autonómicas.**

**Esta propuesta no afecta al régimen previsto en el artículo 55 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo carácter excepcional responde a consideraciones institucionales vinculadas a la representación del Estado, y no al ejercicio de funciones políticas o administrativas.**



## PROPUESTA AFORAMIENTOS

### PROPUESTA N°2

**Con respecto a los aforamientos específicamente contemplados en la Constitución** (de Diputados, Senadores y miembros del Gobierno), cabe destacar que los líderes de los partidos políticos mayoritarios se han pronunciado reiteradas veces a favor de la limitación de los aforamientos: el Presidente del Gobierno Pedro Sánchez y el Vicepresidente Pablo Iglesias confirmaron por escrito su compromiso de limitar los aforamientos políticos en su Acuerdo de coalición del 2019. El líder del partido mayoritario de la oposición, Alberto Núñez Feijoo, en septiembre del 2018, mientras era presidente de la Xunta de Galicia, manifestó en una entrevista pública en Antena3 que está a favor de reducir los aforamientos distinguiendo entre los que actúan en el ejercicio de su cargo y fuera de él. Y Diputados de Vox han defendido en el Congreso (8 de septiembre 2020) que el aforamiento hoy día carece de justificación. Los votos de estos cuatro partidos políticos (295 escaños) superan hoy con creces el número de votos (210, es decir, mayoría de 3/5) que se necesitan para hacer una reforma quirúrgica rápida de la Constitución que elimine los aforamientos fuera (o antes) del ejercicio del cargo de los aforados.

**Que se presente sin dilación a votación parlamentaria el Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional recomendada por el Consejo de Estado en 2018 para, por un lado, incluir en el artículo 102 de la Constitución la referencia “en el ejercicio de las funciones propias del cargo” con respecto a los miembros de Gobierno; y por otro lado, añadir una modificación del artículo 71 para suprimir el aforamiento a Diputados y Senadores.**

### PROPUESTA N°3

Existe una figura procesal que es peculiar al ordenamiento penal español: la acción popular, recogida en el artículo 125 de la Constitución, que indica que “los ciudadanos” podrán ejercer la acción popular. Los ciudadanos no ofendidos por el delito pueden, por tanto, ejercer la acción penal.

No obstante, la posibilidad de que la acción popular se use por partidos políticos como instrumento de combate político se ha utilizado en numerosas ocasiones como un argumento en favor de los aforamientos (penales para Diputados, Senadores y miembros del Gobierno). Efectivamente, se ha hecho una interpretación extensiva de la acción popular y esta se utiliza ahora rutinariamente por partidos políticos. Por ello, proponemos:

**Que se encargue un informe al Consejo de Estado sobre la posible clarificación del art. 125 de la Constitución, con las correspondientes modificaciones de la acción popular en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el sentido de excluir de la acción popular a los partidos políticos.**