

Artículo 25

1. La responsabilidad penal del Presidente de Gobierno, Vicepresidentes y de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No obstante, la de los Vicepresidentes y Consejeros para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

2. Ante las Salas correspondientes de los mismos Tribunales, respectivamente, será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos¹.

COMENTARIO

MÓNICA MARTÍN DE HIJAS MERINO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La solución adoptada en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se enmarca dentro del grupo de Estatutos de Autonomía que acoge una división territorial del fuero, en virtud de la cual, la responsabilidad penal del Presidente de Gobierno, Vicepresidentes y de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No obstante, la de los Vicepresidentes y Consejeros para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Ante las Salas correspondientes de los mismos Tribunales, respectivamente, será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos. El fuero especial *ratione personae* constituye una tradición en nuestra organización político constitucional, expresamente reconocida además de en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, en el artículo 57.1.2.º de la Ley orgánica del Poder Judicial. Son diversas las razones² con las que se intenta justificar el establecimiento de un régimen especial de responsabilidad penal; en la actualidad se tiende a justificar esta medida sosteniendo que se trata una prerrogativa y no un privilegio, ya que como ha indicado Punset, sus titulares no la ostentan en beneficio propio sino de la función que están llamados a ejercer. Como indica Álvarez Conde, en nuestros tiempos, la existen-

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

² Así se han citado entre otras razones las del intento de garantizar en lo posible la independencia de enjuiciamiento de los delitos cometidos por los miembros del gobierno, la del principio de paridad de rango, sancionada por primera vez en la *Great Charter* de 1215, en atención a que el alto cargo de los miembros del Gobierno requería que fuesen juzgados por sus iguales, los miembros del Poder Legislativo.

cia de estas medidas pretende garantizar el equilibrio de poderes y el establecimiento de una serie de garantías reales contra procesos penales infundados. Según Biscaretti, estas razones no sólo justifican dicha prerrogativa, sino que además, la hacen irrenunciable porque quienes la disfrutan lo hacen en función de un interés que se puede calificar como público. Por, todos estos motivos, se puede concluir que su finalidad es la de dotar de una particular protección a quienes efectivamente participan en el ejercicio de las específicas atribuciones del Gobierno.

La prerrogativa³ de aforamiento se conecta, además, con uno de los derechos fundamentales previstos en el artículo 24.2 de la Constitución. En este precepto se reconoce, entre otros, el derecho «al Juez ordinario predeterminado por la Ley». Y precisamente lo que hace el artículo 102.1 de la Constitución es predeterminar directamente el Juez competente para enjuiciar causas criminales dirigidas contra los miembros del Gobierno. Ello permitiría, de manera similar a como acontece en el caso de los Diputados y Senadores en virtud del artículo 71.3 de la Norma Fundamental, esgrimir como derecho fundamental vulnerado la pretendida instrucción y enjuiciamiento criminal de los miembros del Gobierno por un órgano jurisdiccional distinto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, a diferencia de las de otras Comunidades autónomas no recoge ninguna mención al cese obligatorio de los miembros del Gobierno en el supuesto de condena penal firme que le inhabilite para el ejercicio de las funciones.

En cuanto al desarrollo legislativo del citado precepto conviene tener en cuenta el artículo 57.1.2º de la Ley orgánica del Poder Judicial que establece que la sala de lo penal del Tribunal Supremo conocerá de la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el Presidente del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Constitucional, miembros del Gobierno, Diputados y Senadores, vocales del Consejo General del Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, Presidente de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus salas y de los Tribunales Superiores de Justicia, Fiscal General del Estado, Fiscales de sala del Tribunal Supremo, Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas, Presidente y Consejeros del Consejo de Estado y Defensor del Pueblo, así como de las causas que, en su caso, determinen los estatutos de autonomía.

Respecto a la responsabilidad civil, el artículo 73.2 a) de Ley orgánica del Poder Judicial dispone que la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil, en única instancia, de las demandas de responsa-

³ Ernesto García Trevijano.

bilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

En cuanto a la responsabilidad penal de los miembros del gobierno, conviene tener en cuenta⁴ que se suele afirmar con bastante ligereza que los Estatutos de Autonomía cuando regulan el régimen de responsabilidad civil y penal de los miembros de los gobiernos autonómicos se acomodan a la Constitución, pues se limitan a instituir un fuero especial *ratione personae*, como hace el artículo 102.1 de la Constitución Española; sin embargo, es posible agrupar los diferentes estatutos de Autonomía en función de dos modelos diferentes y claramente dispares de la letra de la Constitución:

El primer grupo está integrado por aquellos Estatutos de Autonomía⁵ (Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja,

⁴ Esther González Hernández, «La responsabilidad penal y civil de los miembros del gobierno» en «El Derecho Público de la Comunidad de Madrid», dirigido por Enrique Álvarez Conde; Ed, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. pp. 552 y ss.

⁵ **Aragón** art. 55.1: *El Presidente y los demás miembros del Gobierno de Aragón, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón.*

Canarias art. 19.3: *Los miembros del Gobierno sólo podrán ser detenidos durante su mandato en caso de flagrante delito cometido en el ámbito territorial de Canarias, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Fuera de dicho ámbito territorial, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

Castilla y León art. 21: *El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Castilla y León, no podrán ser detenidos ni retenidos sino 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 de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

Cataluña art. 70.1 *El Presidente o Presidenta de la Generalitat y los Consejeros, durante sus mandatos y por los actos presuntamente delictivos cometidos en el territorio de Cataluña, no pueden ser detenidos ni retenidos salvo en el caso de delito flagrante.*

Galicia art. 18: *El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Galicia, no podrán ser detenidos ni retenidos 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.*

Islas Baleares, art. 57.5: *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno será exigible en los mismos términos que se establezcan para los Diputados del Parlamento.*

La Rioja art. 24.4.1: 4.1. *El Presidente y los demás miembros del Gobierno durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.*

Murcia, art. 33.7: *Los miembros del Consejo de Gobierno no podrán ser detenidos ni retenidos por los presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Región, sino en caso de flagrante delito, en tanto decide el*

Murcia Valencia y País Vasco) que junto con el establecimiento de un fuero especial consagran como ha dicho López-Medel Báscones⁶ un cierto tipo de inmunidad que supone que los miembros de los ejecutivos autonómicos no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en los casos de flagrante delito, con ello se está haciendo extensivo a los miembros de los ejecutivos autonómicos, una prerrogativa propia de los parlamentarios.

El segundo grupo está integrado por aquellos estatutos (Andalucía (art. 122), Asturias, Cantabria (art. 20), Castilla-La Mancha (art. 17), Navarra (art. 27) y Extremadura (art. 40) que como el de Madrid se limitan a recoger el fuero especial, en términos similares al artículo 102.1 de la Constitución Española, desterrando cualquier regulación semejante a la inmunidad parlamentaria.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Respecto al fuero especial para exigir la responsabilidad penal y civil de los Presidentes y el resto de miembros de los ejecutivos autonómicos, el Tribunal Constitucional en la STC 159/1991, de 8 de agosto dice que este tipo de cláusulas deben estar previstas en el propio Estatuto de Autonomía y no pueden estar contenidas en una Ley regional en cuanto que se trata de una materia estatal solamente regulable mediante Ley orgánica, de manera que «resulta constitucionalmente inaceptable que una Ley autonómica, como la 6/1984, del Principado de Asturias, proceda por sí misma a establecer «ex novo» el fuero jurisdiccional penal de los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, siendo así que se trata de una materia que pertenece a la exclusiva competencia estatal».

El Tribunal Constitucional mantiene, entre otras, en su Sentencia 22/1997, de 11 de febrero, que la prerrogativa de aforamiento de Diputados y Senadores ex artículo 71 de la Constitución (afirmaciones trasladables a la prerrogativa de aforamiento de los miembros del Gobierno) no se confunde con el privilegio, ni tampoco puede considerarse como expresión de un pretendido «ius singulare», pues en ella no concurren las notas de la desigualdad y la excepcionalidad. Antes al contrario, ofrece un tratamiento jurídico diferenciado a situaciones subjetivas cualitativa y funcionalmente diferenciadas por la propia Constitución, y resulta de obligada aplicación siempre que concurra el presu-

Tribunal Superior de Justicia sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Fuera de la Región, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Valencia, art. 31: *La responsabilidad penal y civil de los miembros del Consell y, en su caso, la del President se exigirá en los mismos términos que este Estatuto determina para los Diputados.*

País vasco, art. 32.2: *El Presidente del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.*

⁶ «El Estatuto de Cantabria, comentarios y desarrollo», Santander 1992, p. 201.

puesto de hecho por ella contemplado. Se pretende de esta manera proteger a los miembros del Gobierno frente a actuaciones que menoscaben las funciones que constitucionalmente se le encomiendan, a través de la utilización abusiva de querellas, confundiendo en muchas ocasiones dos planos distintos aunque ciertamente no siempre fáciles de deslindar, como son los de la responsabilidad política y la penal.