

6

AÑO / URTEA 2025
ISSN 2660-650X

LEG
♦ AL

LEGBILTZARREKO
♦ ALDIZKARIA

REVISTA DEL
PARLAMENTO VASCO



LEGBILTZARREKO
♦**ALDIZKARIA**

REVISTA DEL
PARLAMENTO VASCO

6 / 2025. ISSN 2660-650X



EUSKO LEGBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



6 / 2025. ISSN 2660-650X

OHOREZKO KONTSEILUA: EUSKO LEGBILTZARREKO MAHIA

CONSEJO DE HONOR: MESA DEL PARLAMENTO VASCO

LEHENDAKARIA / PRESIDENTA: Bakartxo Tejeria Otermin

LEHEN LEHENDAKARIORDEA / VICEPRESIDENTA PRIMERA: Susana Corcuera Leunda

BIGARREN LEHENDAKARIORDEA / VICEPRESIDENTA SEGUNDA: Eba Blanco de Angulo

LEHEN IDAZKARIA / SECRETARIO PRIMERO: Jon Aiartzazalo

BIGARREN IDAZKARIA / SECRETARIA SEGUNDA: Eraldi Saez de Egilaz Ramos

ERREDAKZIO-KONTSEILUA / CONSEJO DE REDACCIÓN:

ZUZENDARIA / DIRECTOR: Eneko Pagazaurtundua Arbaizagoitia

ERREDAKZIO ZUZENDARIA / DIRECTORA DE REDACCIÓN: Zelai Nikolas Ezkurdia

ERREDAKZIO KOORDINATZAILEA / COORDINADORA DE REDACCIÓN: Belén Brau Ayuso

KONTSEILUKIDEAK / VOCALES: Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraka, Arantza Andueza Gorosabel, Naiara Arriola Echaniz,

Montserrat Auzmendi del Solar, Paloma Biglino Campos, Geraldine Bachoue Pedrouzo, Elisenda Casanas Adam, Laura Díez Bueso, Alain-G. Gagnon, Yolanda Gómez Lugo, Mireia Grau Creus, Santiago Larrazabal Basañez, Eduardo Mancisidor Artaraz, Lucio Pegoraro, Fernando Reviriego Picón, Joan Ridao Martín, Maite Zelaia Garagarza

AHOLKU-KONTSEILUA / CONSEJO ASESOR:

Agüeras Angulo, Carmen
Álvarez García, Vicente
Álvarez Vélez, María Isabel
Andrés Sáenz de Santa María, M.ª Paz
Apellániz Barrio, Jorge
Arce Janáriz, Alberto
Bullain López, Iñigo
Caamaño Domínguez, Francisco
Cámara Villar, Gregorio
Capelleras González, Albert
Cárdenas Cordón, Alicia
Carmona Contreras, Ana María
Carrasco Durán, Manuel
Castellá Andreu, Josep María
Cavero Gómez, Manuel
Cobreros Mendazona, Edorta
Conde Flores, Nicolás

Corchete Martín, María José
Doménech Alegre, Silvia
Eluira Perales, Ascensión
Fernández de Simón Bermejo, Encarnación
Fernández Rodríguez, José Julio
Fossas Espalder, Enric
García Escudero, Piedad
García Guerrero, José Luis
García Roca, Jauier
Goizueta Vertiz, Juana María
González Pascual, María Isabel
Martínez-Tutor, Marcos Herrero
Iglesias Machado, Salvador
Jiménez Asensi, Rafael
López Basaguren, Alberto
Lupo, Nicola
Marañón Gómez, Raquel

Matía Portilla, Edmundo
Munar i Pascual, Esperanza
Nohlen, Dieter
Ortega Santiago, Carlos
Palomares Amat, Miquel
Payeras Muntaner, Gabriel
Pulido Quecedo, Manuel
Queralt Jiménez, Argelia
Reuenga Sánchez, Miguel
Ridaura Martínez, María Josefina
Ripollés Serrano, María Rosa
Rubio de Val, Carmen
Sanz Pérez, Ángel Luis
Sarmiento Méndez, Xosé Antón
Tajadura Tejada, Jauier María
Visiedo Mazón, Francisco J.



**ZENBAKI HONETAKO EGILEAK
COLABORAN EN ESTE NÚMERO**

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ. Universidad Complutense de Madrid

RAÚL GÓMEZ IÑIGO. Eusko Legebiltzarra / Parlamento Vasco

IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO. Cortes Generales

FRANCISCO VALIENTE MARTÍNEZ. Universidad Pontificia Comillas (ICADE)

JAVIER TAJADURA TEJADA. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

JOAQUÍN URÍAS MARTÍNEZ. Universidad de Sevilla

ENEKO LIZARAZU OSSES. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

JONE VADILLO ARRIETA. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

IÑAKI AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

JON-MIRENA LANDA GOROSTIZA. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

JOSÉ CARLOS NIETO JIMÉNEZ. Universidad de Málaga

MARTIÑO SARMIENTO MURIAS. Universidad de Santiago de Compostela

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ. Universidad de Santiago de Compostela

LEGAL aldizkaria ez da nahitaez identifikatzen argitalpen honen egileek adierazitako edukiekin eta iritziekin.

*La revista **LEGAL** no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones expresadas por los diferentes autores y autoras de esta publicación.*

LEGAL - Legebiltzarreko Aldizkariaren edukiak sarbide irekian daude <https://legal.legebiltzarra.eus> helbidean, Creative Commons Aitora-EzKomertziala-LanEratorrik Gabe 4.0 Nazioarteko licentziapen. Erabiltzaileek artikuluetako testu osoak irakurri, deskargatu, kopiaturi, banatu, inprimatu, bilatu edo lotu ditzakete, edo legezko beste edozein helburutarako erabili, editorearen edo egiileen aldez aurreko baimenik eskatu gabe. Erreprodukzio eta banaketari dagokionez, muga bakarra testuak behar bezala errekonozitza eta aipatzea da.

Todos los contenidos de la Revista del Parlamento Vasco - **LEGAL** están disponibles en acceso abierto a través de <https://legal.legebiltzarra.eus> bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. Las personas usuarias pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o vincular los textos completos de los artículos, o utilizarlos para cualquier otro propósito legal, sin pedir permiso previo del editor o de sus autores. La única limitación en cuanto a reproducción y distribución es la del reconocimiento y citación adecuada de los textos.



SUMARIO / AURKIBIDEA

- 006** Presentación del número 6 / 6. zenbakiaren aurkezpena

ESTUDIOS / AZTERLANAK

- 010** Representación parlamentaria y mujer: nuevos horizontes
IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

- 028** La iniciativa legislativa de origen parlamentario y su sometimiento a reglas de técnica y calidad normativa
RAÚL GÓMEZ IÑIGO

- 066** Inviolabilidad del Parlamento, admisión por la Mesa de una ILP y control del Tribunal Constitucional
IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE

- 088** Cortesía y deliberación parlamentaria como símbolo del parlamentarismo: una visión desde la institución parlamentaria
MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

- 116** La inviolabilidad parlamentaria ante la crisis del decoro institucional: límites, desafíos y propuestas
FRANCISCO VALIENTE MARTÍNEZ

TEMAS DE DEBATE / EZTABAI DAGAIAK

- 142** Constitución abierta y potestades de las Cortes. Comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la ley de amnistía
JAVIER TAJADURA TEJADA

- 156** ¿Es posible hacer derecho constitucional en los tiempos que corren? Comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la ley de amnistía
JOAQUÍN URÍAS MARTÍNEZ

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA / JURISPRUDENTZIARI BURUZKO IRUZKINAK

- 180** Konstituzio Auzitegiaren 143/2024 Epaiaren inguruko iruzkina, 154/2024 eta 156/2024 epaien harira: parlamentuetako mahaien jarduna mugatzea*
ENEKO LIZARAZU OSSES
JONE VADILLO ARRIETA

DOCUMENTOS / DOKUMENTUAK

- 196** Comparecencia de José Manuel Castells Arteche ante la Comisión Especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco (02.05.2002)
JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE
Nota introductoria
IÑAKI AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA
- 218** Conferencia de Fabián Salvioli: Los derechos humanos en un contexto de singular tensión internacional (21.03.2025)
FABIÁN SALVIOLI
Nota introductoria
JON-MIRENA LANDA GOROSTIZA

SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA / ATAL BIBLIOGRAFIKOA

- 232** III Jornadas parlamentarias: Parlamento y nuevos retos en la gobernanza (2025). Palacio del Congreso de los Diputados, 16 y 17 de mayo de 2024. Madrid: Congreso de los Diputados
JOSÉ CARLOS NIETO JIMÉNEZ
- 238** Joan Ridao (2025). Dret Parlamentari de Catalunya. Barcelona: Atelier
MARTÍNO SARMIENTO MURIAS
XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

* El texto en castellano de este artículo está disponible en <https://legal.legebiltzarra.eus>

6. ZENBAKIAREN AURKEZPENA

Zelai Nikolas Ezkurdia

Erredakzio zuzendaria

Garai zailak bizi ditugu, giza eskubideek eta demokraziak berak aurrean dituzten erronkeek eta zalantzek gora egin duten sasoiaik baitira. Testuinguru horretan, *LEGAL - Legebiltzarreko Aldizkariak* berritu egiten du bere konpromisoa: demokrazia sakontzen laguntzea eta gure erakundeei gaurko erronkei erantzuteko begirada akademikoa eskaintza, ikuspegi parlamentarioik eta zientzia juridikoarekin, zientzia politikoarekin eta teoria demokratikoarekin elkarritzetan. Eusko Legebiltzarraren aldizkari akademiko gisa, gure egitekoa da kultura instituzionala indartzea, ezagutza juridikoa gizarteratzea eta eztabaida demokratikoa elikatzea, betiere ikuspegi akademiko eta interpretatibo askotarikoen ekarpenei irekita.

LEGALek gogoeta sakonerako eta eztabaida akademikorako plaza izan nahi du, euskal kultura deliberatiboa sustatzeko eta autogobernu bizi, ireki eta etengabe eraldatzen den bati laguntzeko. Ildo horretan kokatzen da euskararekiko gure konpromisoa ere: euskarazko ikerketek beren tokia izatea bermatu eta euskara juridikoaren presentzia sendotu nahi dugu unibertsitatean eta komunitate akademikoan. Era berean, genero-ikuspegia gure lan-ildoaren ardatz iraunkorra da, bai metodologietan ekar ditzakeen berrikuntzei reparatuz, bai lantzen ditugun edukietan ikuspegi hori txertatuz.

Aipamen berezia merezia du Montserrat Auzmendik. Hark hartu zuen bere gain aldizkariaren sorrerako une erabakigarriak gidatzeko ardura, eta haren lanari esker dugu gaur egun oinarri sendoak dituen

proiektu editorial hau. Haren ekarpena funtsezkoa izan da, eta eskertzekoa da, halaber, bere jakintza eta ikuspegia eskaintzeko erredakzio-kontseiluan jarraitzeko erakutsitako prestasuna. Eskerrik beroenak Txaro Valverderi ere, hasierako urteetan erakutsitako dedikazio eta konpromisoagatik. Eta, noski, gure esker ona erredakzio-kontseiluko kide guztiei, zenbaki hau osatzeko bidean emandako lankidetzagatik.

Zenbaki honek gaur egungo zuzenbide parlamentarioaren erdigunean dauden gaiak jorratzen ditu. Lehenik eta behin, bost azterlan aurkezten dira: Legebiltzarraren eta legebiltzarkideen bortxaezintasunari buruzko bi ikuspegi osagarri -batetik, erakundearen babes instituzionala aztertzen duena, eta, bestetik, legebiltzarkidearen jokabide etiko-normatiboari heltzen diona-; ekimen legegileen kalitatea nola hobetu aztertzen duen lana; eztabaida parlamentarioan adierazpen-askatasunaren mugak nola zaindu eztabaidatzen duen artikula; eta, azkenik, genero-berdintasunak eta ordezkaritza parlamentarioak gaur egungo parlamentuen funtzionamenduan duten eragina aztertzen duen azterlana.

Eztabaidagaien atalean, Konstituzio Auzitegiaren 137/2025 Epaia hartu dugu abiapuntu, deliberazio-ari keta akademiko bati ekiteko. Epai horretan, 1/2024 Lege Organikoaren -Kataluniako normalizazio instituzional, politiko eta sozialerako amnistiaaren legea- atal nagusien konstituzionaltasuna berretsi baitu, Joaquín Urías eta Javier Tajadura irakasleek epaiaren lehen irakurketa eskaintzen dute, bakoitzak

bere ikuspegitik. Bi egileei eskertu nahi diegu eztabaidea publikoan hain polarizatuta agertzen den gai bati ikuspegi eraikitzale eta pluraletik heltzeko erakutsi duten prestasuna. Ildo horri jarraituz, hurrengo zenbakian, ikuspegi konparatua eta justizia trantsizionalaren ikuspegia uztartzen dituen hirugarren ekarpenea argitaratuko dugu, auzi honek duen eragin instituzional handiak eskatzen duen azterketa sakon, orekatu, lasai eta deliberatiboarekin jarraitzeko.

Jurisprudentziari buruzko iruzkinen atalean, Eneko Lizarazu eta Jone Vadillo ikerlariek 143/2024, 154/2024 eta 156/2024 epaiak aztertzen dituzte. Epai horien bidez, Kataluniako Parlamentuko Mahaiak independentziaren aldeko herri-ekimen legegilea izapidezko hartutako erabakiaren konstituzionaltasuna ebatzi zen. Analisiak autonomia parlamentarioaren mugak eta horiek eztabaidea demokratikoaren dinamikan izan ditzaketen ondorioak jorratzen ditu, ikuspegi zorrotz eta orekatutik betiere.

Dokumentuen atalak aldizkariaren izaera instituzionala eta memoria juridikoa indartzen ditu. Batetik, José Manuel Castells katedradunaren 2002ko agerraldi historikoa berrargitaratzen dugu, Iñaki Agirreazkuengak aurkeztua. Testu horren bidez, Castells irakasleari gorazarre egin nahi diogu, haren ekarpenak hurrengo belaunaldietan utzitako arrastoagatik eta, gaur egun ere, haren gogoetek duten gaurkotasunagatik. Bestetik, Fabián Salvioliren hitzaldia dakardu, EHUko Giza Eskubideen eta Botere Publikoen Unesco Katedrak antolatutako jardunaldian egina, eta

Jon-Mirena Landak aurkeztua, tentsio-garaietan giza eskubideen kulturak eta berme-sistemak sendotzearen garrantzia gogorarazten duena, lortutakoa ez galtzeko eta are sendoago birsortzeko gaitasuna erakusteko.

Amaitzeko, atal Bibliografikoan bi lan garrantzitsu aztertzen dira: III. Jardunaldi Parlamentarioen aktak, eta Joan Ridaoren *Dret Parlamentari de Catalunya*, gaur egungo parlamentarismoaren erronka nagusiei hiltzen dieten liburuak.

Zenbaki honekin, LEGAL aldizkariak berresten du zerbitzu publikoaren aldeko bere konpromisoa: trantsizio-garaiaiak diren honetan, pluraltasuna, giza eskubideak, deliberazio publikoaren kalitatea, genero-berdintasuna eta, bereziki, euskararen presentzia akademiko eta instituzionala sustatzea du helburu. Zuzenbide parlamentarioa, ikuspegi akademiko eta instituzional zabala eta inklusibotik lantzen denean, tresna sendoa da demokrazia irekiago, justuago eta pluralagoak eraikitzen jarraitzeko.

Ongi etorri LEGALen 6. zenbakira. ♦

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO 6

Zelai Nikolas Ezkurdia

Directora de redacción

En un momento en el que los derechos humanos y la propia democracia afrontan riesgos crecientes, la *Revista del Parlamento Vasco - LEGAL - Legebiltzarreko Aldizkaria* quiere reafirmar su compromiso con la profundización y renovación democráticas desde la perspectiva del parlamentarismo y de los retos que hoy interpelan a nuestras instituciones públicas. La revista del Parlamento Vasco contribuye a su misión institucional pública de fortalecer la cultura institucional, el conocimiento jurídico y la participación informada, acogiendo trabajos de especial interés para el Parlamento y el derecho parlamentario, desde una pluralidad de enfoques académicos e interpretativos, que dialogan con la filosofía constitucional, la ciencia política y la teoría democrática.

LEGAL aspira a consolidarse como un espacio de reflexión académica rigurosa, orientado a fortalecer la cultura deliberativa en la esfera pública vasca y a acompañar un autogobierno vivo en permanente proceso de mejora. En este marco, subrayamos nuestro compromiso con la normalización del euskera en el ámbito jurídico, ofreciendo un lugar propio para estudios académicos en euskera y contribuyendo a su consolidación en la comunidad académica. Asimismo, la perspectiva de género, en su dimensión metodológica y sustantiva, constituye un eje transversal del proyecto editorial.

Antes de proseguir, queremos expresar nuestro reconocimiento a Montserrat Auzmendi, cuya labor al frente de la dirección de la revista fue decisiva para

su creación y para consolidar, en unos inicios siempre complejos, un proyecto editorial sólido. Gracias a su impulso inicial y al camino trazado, emprendemos esta nueva etapa con ilusión renovada, contando además con su valiosa contribución como miembro del consejo de redacción. Expresamos también nuestro agradecimiento a Txaro Valverde por la dedicación y el compromiso demostrados en aquellos primeros momentos decisivos para la revista. Nuestro agradecimiento más sincero se extiende al consejo de redacción, por su acompañamiento riguroso y decisivo en la preparación de este número 6.

Este número recoge algunas de las cuestiones más relevantes y actuales del derecho parlamentario. Se abre con cinco estudios que abordan temas de gran trascendencia: el régimen de inviolabilidad del Parlamento y de las parlamentarias y los parlamentarios, analizado desde perspectivas institucionales y ético-normativas; propuestas para mejorar la calidad de las iniciativas legislativas; una reflexión sobre los límites de la libertad de expresión y su necesario encaje con la calidad y la responsabilidad del debate parlamentario; y, finalmente, un estudio sobre igualdad de género y representación, que identifica claves para la transformación de los parlamentos contemporáneos.

La sección Temas de Debate propone un ejercicio de deliberación académica a partir de la STC 137/2025. Presentamos, en diálogo crítico, las aportaciones de Joaquín Urías y Javier Tajadura, quienes, desde metodologías y sensibilidades constitucionales distintas,

ofrecen una primera lectura de la sentencia que avala la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Agradecemos a ambos su disposición a participar en un ejercicio que desea propiciar una conversación constructiva y plural, en un contexto marcado por la polarización del debate público. Esta línea de debate se completará en el próximo número con un tercer trabajo que incorporará la perspectiva comparada y la óptica de la justicia transicional, para seguir profundizando en una cuestión de indudable incidencia institucional, cuyo análisis exige acercamientos serenos y deliberativos.

En la sección de Comentarios de Jurisprudencia, Eneko Lizarazu y Jone Vadillo analizan las sentencias 143/2024, 154/2024 y 156/2024 del Tribunal Constitucional, relativas a los recursos contra la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña de una iniciativa legislativa popular orientada a declarar la independencia de Cataluña. Se analizan las tensiones relativas a los límites de la autonomía parlamentaria y la preocupación que ello puede generar en la dinámica deliberativa democrática, siempre desde una perspectiva técnicamente rigurosa.

En la sección de Documentos, se refuerza la dimensión institucional de la revista mediante dos aportaciones destacadas: por un lado, la transcripción de la intervención histórica ante la Comisión de Autogobierno del Parlamento Vasco en 2002 del recientemente fallecido y muy querido catedrático

de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) José Manuel Castells, por su gran aportación a la doctrina jurídica vasca y la actualidad hoy en día de sus propuestas, presentada por Iñaki Agirreazkuenaga; por otro, la conferencia organizada por la Cátedra de Derechos Humanos de EHU de Fabián Salvioli, expresidente del Comité de Derechos Humanos de la ONU, introducida por el catedrático Jon-Mirena Landa, que subraya la necesidad de fortalecer la cultura de los derechos humanos y los sistemas de garantías en contextos de tensión y conflicto.

Cierra el número la sección Bibliográfica, con reseñas de dos obras de especial interés: las actas de las III Jornadas Parlamentarias: Parlamento y nuevos retos en la gobernanza, y el volumen *Dret Parlamentari de Catalunya*, de Joan Ridao, que ofrece una radiografía sistemática de los desafíos estructurales del parlamentarismo actual.

Con este número, LEGAL renueva su vocación de servicio público: contribuir, en tiempos de transición compleja, al fortalecimiento del pluralismo, los derechos humanos, la deliberación pública de calidad y la igualdad de género y, de forma destacada, avanzar en el impulso de la presencia del euskera en el ámbito académico e institucional. El derecho parlamentario, desde una mirada académica, institucional e inclusiva, sigue siendo una herramienta esencial que permite construir democracias más sólidas, abiertas y plurales, sobre todo en contextos difíciles y complejos.

Bienvenidas y bienvenidos al número 6 de LEGAL.♦

REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA Y MUJER: NUEVOS HORIZONTES

ORDEZKARITZA PARLAMENTARIOA ETA EMAKUMEA: AUKERA BERRIAK

PARLIAMENTARY REPRESENTATION AND WOMEN: NEW HORIZONS

Ignacio Álvarez Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

<https://orcid.org/0000-0001-6873-7269>

Cómo citar / Nola aipatu: Álvarez Rodríguez, Ignacio (2025). Representación parlamentaria y mujer: nuevos horizontes.

Legebitzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco, 6: 10-27

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.010>



RESUMEN

El estudio tiene por objeto analizar el cambio de paradigma que parece estar produciéndose en el ámbito de la representación política femenina. En ese sentido, se estudia en primer término su origen y desarrollo, para hacer lo propio después respecto de su evolución y estado actual, reflexionando posteriormente sobre la posibilidad de que se haga realidad en la principal institución representativa, como es el parlamento. Todo ello se rubrica con las obligadas, aunque siempre provisionales, conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Mujer, representación política, parlamento.

LABURPENA

Azterlanaren helburua ordezkartza politiko femeninoaren esparruan gertatzen ari den paradigma-aldaketa aztertzea da. Ildo horretan, lehenik eta behin, haren jatorria eta garapena aztertzen dira, eta, ondoren, haren bilakaera eta egungo egoera. Horren atzean,

gogoeta egiten da ordezkaritza-erakunde nagusian, parlamentuan, errealtitate bihurtzeko aukerari buruz. Amaitzeko, nahitaezko, baina beti behin-behineko, ondorioak azaltzen dira.

GAKO-HITZAK

Emakumea, ordezkaritza politikoa, parlamentua.

ABSTRACT

The work aims to study the changes in the women's political representation paradigm. To that extent, firstly we study the origins and implementation, and secondly both their developments and nowadays conditions, wondering about the chances of success within the main representative institution, the parliament. Lastly,

we expose some necessary, but obviously temporary, conclusions.

KEYWORDS

Women, political representation, parliament.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
 - II. MARCO TEÓRICO. 1. La representación clásica.
2. La representación posclásica.
 - III. POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES-INSTITUCIONALES.
 - IV. CONCLUSIONES.
- BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas líneas es mostrar los cambios que se están produciendo en la concepción de la representación política femenina¹, concepción que, como bien sabemos, tiene muy presente la realización de la igualdad². El origen del debate es lo que podríamos denominar “representación clásica”, formada por los componentes esenciales que la sostienen, a saber: marco teórico, argumentos normativos a su favor, fin perseguido, medios para alcanzarlo y actores protagonistas. Posteriormente, se alude a la “representación posclásica”, donde se reformulan (se están reformulando, puesto que el proceso se sigue desarrollando y tiene visos de continuar en las próximas décadas) algunos de esos postulados. Después, se abordan las posibilidades constitucionales-institucionales del modelo resultante desde la perspectiva del Parlamento, órgano de la mayor importancia al que nunca hay que *dar por muerto*, para finalizar con algunas conclusiones provisionales que sirvan de base a futuras investigaciones.

1 Huelga decir que la base del entramado es la democracia representativa que constitucionalizan buena parte de los sistemas occidentales. La española no es excepción, tal y como sabemos hace tiempo. *Vid.* Rubio Llorente (1996: 21-64), Vega (1985: 25-46) y Garrorena Morales (1991).

2 Norberto Bobbio se expresó así: “[...] la revolución silenciosa de nuestro tiempo, la primera revolución incruenta de la historia, es la que conduce a la lenta pero inexorable atenuación, hasta la total eliminación, de la discriminación entre sexos: la equiparación de las mujeres a los hombres, primero en la más reducida sociedad familiar, después en la más amplia sociedad civil a través de la igualdad, en gran parte demandada y en gran parte conquistada, en las relaciones económicas y políticas, es uno de los signos más ciertos e impresionantes de la marcha de la historia humana hacia la igualación [...]” (1993: 93-94).

II. MARCO TEÓRICO

1. LA REPRESENTACIÓN CLÁSICA

Desde más o menos las décadas de los setenta-ochenta del pasado siglo, la representación política femenina se basa en lo que se podría denominar “representación clásica”.

La representación clásica, en primer lugar, se focaliza en el marco teórico que defendió Hanna Pitkin en torno a la representación descriptiva y a la representación sustantiva. En la primera importa la similitud de rasgos entre representante y representado. En la segunda lo importante es que el representante actúe en interés del representado (Pitkin, 2014).

En segundo lugar, la representación clásica se estructura en torno a los diversos argumentos que la defienden, fundamentalmente aquellos que, partiendo de una decidida lucha contra el patriarcado³, surgen de la relación dialéctica entre la idea de igualdad y la idea de la diferencia⁴; argumentos a los que se añaden los derivados de las políticas de la identidad/del reconocimiento/de la presencia (Phillips, 1998; Young, 2000; Innerarity, 2009; Ruiz Miguel, 1994). Simplificando mucho, se defiende que hay que alcanzar una presencia determinada de personas pertenecientes al colectivo en cuestión para, desde esa presencia, construir el cambio⁵. Dicho con otras palabras, hay que romper el *techo de cristal* mediante la consolidación de una *masa crítica*⁶. Existe una unión, más o menos explícita, aglutinada en torno a la idea de que *a mayor representación descriptiva, mayor y mejor representación sustantiva*; es decir, y para el caso particular que aquí se estudia, a más mujeres, más y mejor defensa de los intereses de las mujeres.

En tercer lugar, los objetivos perseguidos se centran en eliminar tanto la discriminación individual que sufren las mujeres como la discriminación estructural, intentando alcanzar una sociedad más justa mediante instituciones inclusivas, más *representativa* de la sociedad a la que sirven (Bjarnegard y Zetterberg, 2016).

En cuarto lugar destacan los medios puestos para alcanzar tales fines. La idea de fondo es redistribuir el poder mediante una mejor integración de la mujer en el sistema político. En general, se da carta de naturaleza a las acciones positivas (“medidas que se orientan a compensar y neutralizar las diferencias que suponen desventaja” [Amorós,

3 El origen del patriarcado sería casi tan antiguo como la propia democracia griega, que excluía de la esfera pública a metecos, esclavos..., y a las mujeres. *Vid.* Romero González (2009: 13-23).

4 Para profundizar en ellos puede verse Amorós y De Miguel (2005). Una defensa integradora que se comparte es la de Ferrajoli (2004, en especial su capítulo 3, titulado “Igualdad y Diferencia”, pp. 73-96; y 2009: 311-325).

5 Una visión un tanto ácida puede leerse en González Marín (2015: 180 y ss.). Da cuenta de originales planteamientos neofeministas o posfeministas Campos Rubio (2014: 745-763).

6 Esa masa se suele situar en torno al 30 % (aunque tanto la noción como los porcentajes son objeto de amplio debate). *Vid.* Dahlerup (2006a: 511).

2006: 309]), en nuestro ámbito de estudio, a las cuotas electorales (primero adoptadas singularmente, luego como estrategia aparejada al movimiento pro democracia paritaria)⁷. Y existe una abundante literatura que estudia el problema desde casi todos los ángulos: el origen de las cuotas; el diseño de las cuotas; la implementación práctica de las cuotas y los factores que influyen en su éxito y/o fracaso; quiénes, cómo y por qué impulsan la medida; el análisis de su constitucionalidad⁸; su evolución y perspectivas futuras, y un largo etcétera⁹.

En quinto lugar, los principales actores son, por un lado, los partidos políticos, instancias cualificadas por ser las que canalizan –cuando no copan– la oferta electoral, y, por otro, los parlamentos, instituciones representativas por autonomía, con funciones de calado y nada desdeñable componente simbólico.

Así las cosas, y en resumen ciertamente apretado, las principales investigaciones sostienen algunas tesis que merece la pena recordar¹⁰.

Se constata la existencia de un *techo de cristal* que se rompe con una *masa crítica* de en torno el 30-40 % de mujeres, exigencia irrenunciable para que se produzcan cambios estructurales y tengan influencia política (Ruiz Miguel, 2007: 61; Beltrán Pedreira, 2004: 580).

Las cuotas electorales demuestran ser un mecanismo válido para aumentar las mujeres en las diferentes instituciones representativas, aunque se pone atención sobre la multitud de factores que afectan a su rendimiento no son mecanismos *automáticos* (Biglino Campos, 2015: 203-224; Santana et al., 2015: 111-130; Espí-Hernández, 2017: 133-147).

Una vez han accedido al cargo, las representantes tienen una vida más corta como tales, renuncian en mayor proporción, y tienen menos posibilidades de repetir (Santana et al., 2015: *passim*). Adicionalmente, ocupan menos puestos de poder, y, cuando lo hacen, es en proporción mucho menor que sus compañeros (es decir, se dan los efectos conocidos como “segmentación vertical” y “segmentación horizontal”) (Oñate Rubalcaba, 2016; Ramiro Fernández et al., 2003: 179-208; Delgado Sotillos y Jerez, 2008: 41-78).

Profundizando en lo anterior, algunos trabajos hablan, incluso, de *guetización*, lo que significa que dentro de la Cámara se las recluye en áreas y comisiones tradicionalmente femeninas (igualdad, salud, sanidad, bienestar, educación, políticas sociales, maternidad y crianza de hijos)¹¹.

7 Recientemente, véanse los diversos trabajos compilados en Hernández Darriba (2025); también, Salazar Benítez (2017: 60 y ss.), Aranda Álvarez (2013: 20 y ss.) y San José (2003: 152-153).

8 Se intentó resumir el debate en Álvarez Rodríguez (2012).

9 Hoy en día, más de 90 países aplican algún tipo de cuota. Vid. Došek et al. (2017), Lena Krook y Zetterberg (2016), Thames y Williams (2013), Lena Krook (2009) y Dahlerup (2006b).

10 Dos recientes y completos trabajos sobre la cuestión pueden leerse en Delgado Sotillos (2016: 150 y ss.) y Burguera Ameaue (2016: 202 y ss.).

11 Vid. Oñate Rubalcaba (2011: 117-135); el efecto *guetización* se estudia en Aldeguer Cerdá (2016).

El caso español cumple, a grandes rasgos, con esas coordenadas¹². Fijémonos en los datos del Congreso de los Diputados. Lo primero que se observa es que, desde 2007 (entrada en vigor del principio de composición equilibrada), las mujeres han ganado en presencia en el Parlamento, pero siempre en proporción menor que los hombres. Lo segundo es que, estando ya en el escaño, alcanzan menos puestos de poder dentro de la Cámara que los hombres; es decir, se cumple la segmentación vertical y horizontal.

Dicho lo anterior, hay dos aspectos que merecen destacarse de nuestra realidad política y parlamentaria. El primero tiene que ver con la evolución de la presencia femenina en nuestras cámaras legislativas. El segundo, con la nueva norma paritaria aprobada en 2024.

Respecto a la primera cuestión, resulta más que clara la evolución en pos de una mayor presencia femenina en nuestro Parlamento. Si observamos solo los datos del Congreso de los Diputados, vemos que, desde que entró en vigor la ley de igualdad (2007), la presencia femenina en el Congreso ha tendido a aumentar de modo sostenido, aunque no linealmente (con algunos altibajos). El año 2019 fue un pico destacado: la legislatura constituida tras las elecciones de abril de 2019 fue la más paritaria hasta ese momento, con ~47,4 % de mujeres. Tras 2019, en 2023 el porcentaje bajó ligeramente, pero se mantiene en un nivel elevado en comparación con décadas anteriores (~44 %). Por lo demás, los partidos han ido cumpliendo, en general, con los mínimos legales, y presentan listas con al menos el 40 % de candidatas, aunque esto no siempre se traduce en paridad exacta en escaños.

El segundo aspecto que destaca de nuestra realidad es que, a pesar de tales datos, el Parlamento, a instancias del proyecto de ley correspondiente del Gobierno de la Nación, acabó por aprobar la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, cuya vocación principal era trasponer una directiva europea sobre sociedades cotizadas y presencia de la mujer, pero que ha incluido medidas tales como una nueva cuota electoral: a partir de su entrada en vigor, las listas electorales deberán presentarse en un 50-50 % de mujeres y hombres, respectivamente, en un formato “cremallera” (una mujer seguida de un hombre, y así en lo sucesivo hasta completar la lista).

No parece que la doctrina haya saludado con especial énfasis la nueva norma. Se arguye a su favor, siguiendo a Salazar Benítez, que sirve para algo así como “subvertir el orden patriarcal”, y, en dicho sentido, es un paso adelante con respecto a la previsión de 2007. No obstante, se critica que la disposición solo apueste por la paridad en lo electoral y que en el resto de ámbitos que regula (composición de órganos

12 Desde hace tiempo algunos parlamentos autonómicos están intentando erradicar estos efectos. Por ejemplo, reformando su reglamento para que los órganos de la Cámara sean paritarios (artículo 3 del Reglamento de las Cortes Valencianas); también mediante resolución de la Presidencia, donde se establece que en todo nombramiento y designación debe cumplirse la presencia equilibrada entre mujeres y hombres (Andalucía desde 2007 y Extremadura desde 2016).

constitucionales y Administraciones públicas varias) se limite a exigir el principio de composición equilibrada 40-60 %, lo cual “no es paritario” y, por ende, se queda corto¹³.

De la mano de la profesora Biglino podemos resaltar hasta tres críticas (2025: 103 y ss.). En primer lugar, no está clara la razón de ser de la norma, que, según su literalidad, radica en el principio de acción positiva. Si las mujeres superan a los hombres en número, no parece que precisen ningún tipo de protección. En segundo lugar, la disposición podría lesionar la seguridad jurídica. Según la letra de la norma, la aplicación de la excepción exige su justificación, pero no se indica ni quién ha de valorar dicha motivación ni cómo debe hacerse. Es de prever que los principales problemas surgirán con las candidaturas electorales. Es cierto que, a partir de la entrada en vigor de la ley, las juntas electorales podrán ya aceptar listas compuestas únicamente por mujeres, pero es dudoso que sus criterios vayan a ser homogéneos. Por si lo anterior fuera poco, el legislador parece haber omitido con toda intención el hecho de imponer la paridad electoral a los partidos políticos. Por algo será, podemos concluir nosotros.

2. LA REPRESENTACIÓN POSCLÁSICA

Desde hace algunos años se han desarrollado cambios importantes en la anterior visión, transformaciones que se sintetizan a continuación¹⁴.

El marco teórico cambia. Por un lado, se critica la presunta unión de la representación descriptiva y la sustantiva. Porque, en suma, no es un axioma el hecho de que a mayor proporción de mujeres, mayor y mejor representación de los intereses femeninos. En ese sentido, Karen Beckwith demuestra que un aumento del número de mujeres no repercute necesariamente en un aumento de las políticas públicas relacionadas con “los intereses” de las mujeres; y que, además, la nueva llegada al puesto supone hacer frente a una serie de dificultades extra, derivadas del “lugar de trabajo nuevo” (Beckwith, 2007: 27-49). En segundo término, porque desde posturas antiesencialistas se argumenta que esos intereses femeninos ni están predeterminados, ni son cerrados u homogéneos, ni, en ocasiones, y dadas las condiciones institucionales existentes, permiten que las mujeres puedan “descifrarlos”; todo ello por no mencionar la presión añadida que se pone sobre la representante, una suerte de guardiana de las esencias sometida a severo escrutinio¹⁵.

Lo cierto es que nunca se ha tenido claro qué y cuáles son esos intereses femeninos. Se apuntan algunos, en ocasiones de forma muy amplia (“derechos de la mujer”, “estatus económico”, “salud”, “bienestar”), en otras de forma menos amplia (“asuntos relacionados

13 Esta sería la postura de Salazar Benítez (2025: 219 y ss.).

14 Nos basamos en los trabajos de Celis et al. (2008: 99-110; 2014: 149-174) y Dahlerup (2014: 58-75).

15 Vid. Allen y Cutts (2016: 912-929). Puede leerse una versión resumida en “Do women and men support women’s representation equally?”.

con los niños”, “educación”, “bienestar social”, “medio ambiente”), y en otras refiriéndose a uno o dos, a lo sumo (“derechos reproductivos y sexuales”, “derecho al aborto”) (Manning et al., 2016: 11). Es más, algunas estudiosas llegan de este modo a reformular la noción, que de “intereses” pasan a ser “preferencias” o “asuntos” (Beckwith, 2014: 19-40).

Así es como ciertas teorías llegan a la conclusión de que haber estado estudiando la cuestión (únicamente) desde la óptica de Pitkin no permite formular las preguntas correctas. Por ejemplo: en lugar de cuestionarnos si *representan las mujeres a las mujeres* o si *marcan la diferencia las mujeres en política*, deberíamos más bien interrogarnos acerca de *quién reivindica actuar para y por las mujeres*. El cambio en las preguntas se hace al calor de nuevas concepciones de la representación política, en concreto, las que defienden Mansbridge y, sobre todo, Saward.

Mansbridge defiende cuatro formas de representación (*promisoria, anticipatoria, giroscópica y subrogada*), relacionando la representación política femenina con la última (2003: 523 y ss.). La representación subrogada es la representación que realiza un representante también de y para los que no le votaron (se subroga, sustituye, al representante no elegido). Es decir, es el representante de todos. La relación se refuerza especialmente cuando aquel comparte experiencias vitales con estos (léase: pertenece al mismo grupo y de dicha pertenencia se derivan diversas experiencias muy similares), desarrollando un especial sentido de la responsabilidad hacia dicho grupo. Ejemplos, además de las mujeres, podrían ser otras minorías (en Estados Unidos, la comunidad afroamericana y la comunidad polaca).

Saward, por su parte, considera la representación, fundamentalmente, como un *proceso de reivindicación de demandas* (2006: 297-318). En esta concepción, la representación es un complejo asunto (electoral, estético, y cultural) donde intervienen multitud de actores (institucionales y no institucionales) que accionan demandas e intereses de los que considera sus representados (demandas que siempre son parciales); poniendo en común estas ideas e intereses, mediante la deliberación como técnica, aceptando o rechazando las de los demás, llegan finalmente a acuerdos pactados que convierten –o intentan convertir– en políticas públicas. La idea de fondo, en este caso, es que la representación es un proceso cambiante y dinámico, no algo cerrado y unidireccional predictable entre unos (representantes) y otros (representados) (Saward, 2008: 1000-1113).

Nota común a todos los modelos nuevos es la decidida apuesta por la deliberación como forma de tomar las decisiones oportunas, intentando desentrañar qué son esos “intereses femeninos”¹⁶. Se confía la tarea, pues, al debate racional y argumentado entre la ciudadanía activa, lo que mejoraría la calidad de la democracia¹⁷.

16 Muy crítica con la deliberación en este ámbito se muestra Mestre i Mestre (2013: 15-44).

17 Vid. Habermas (2005; en concreto, sus capítulos VII –“Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia”, pp. 363-406– y VIII –“Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública política”, pp. 407-468–) y Elster (2000: 18 y ss.).

Por otro lado, los fines y objetivos no cambian (eliminar la discriminación estructural, alcanzar una sociedad justa e igualitaria), pero sí los medios para alcanzarlos. Además de las cuotas, se adoptan medidas adicionales como la financiación directa al partido que mejora el índice de mujeres en el escaño, la lucha contra la violencia de género en el ámbito político (*lato sensu*: acoso sexual, acoso verbal, etcétera), las estrategias *gender-sensitive* (Wängnerud, 2015: 6 y ss.), y el apoyo institucional, a veces realizando acciones simbólicas de cierto calado (Lena Krook, 2017: 18 y ss.).

Respecto a los actores, con la nueva forma de entender la representación femenina, se llega a la convicción de que no solo es institucional (partidos-parlamento), sino también extraístitucional (sociedad civil, ONG, organismos relacionados con el feminismo institucional, etcétera). Ahora los protagonistas son los llamados “actores críticos”: actores individuales y/o colectivos que tienen iniciativas políticas (de políticas públicas), y que a menudo incentivan a otros actores a que actúen en sentido similar (Celis et al., 2008).

III. POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES- INSTITUCIONALES

Las posibilidades de llevar a cabo la representación política femenina tienen una buena piedra de toque en el Parlamento. Nada excluye que el Parlamento siga siendo uno de los canales representativos privilegiados. Las razones son varias.

En primer lugar, el Parlamento es esa institución con mala salud de hierro. Hablamos de una institución que, según varias opiniones, nació ya en crisis (y a todas ellas ha sobrevivido). O las situaciones no eran *tan* críticas o el Parlamento no era tan débil. Más que de crisis del Parlamento¹⁸, quizá haya que hablar de mutación (Torres Muro, 2012: 30 y ss.). No tanto en sus funciones –legislar, controlar al Ejecutivo, aprobar los presupuestos–, sino en la forma de llevarlas a cabo, con la política de masas y sus consecuencias en el centro de la vida política¹⁹; quizás estemos ante un “Parlamento domesticado”²⁰, pero también estamos ante un Parlamento que “se resiste a ser marginado”²¹.

18 La crítica schmittiana ponía especial énfasis en que el Parlamento era pura pantomima porque todo está acordado de antemano, dentro solo se escenifica una contienda que no es tal. Una demoledora crítica a tal concepción puede verse en Kriele (1980: 230 y ss.). Una reciente, no menos lúcida y certera, en Pardo Torío (2016: 144 y ss.). En general, véanse Santamaría Ossorio (1994: 15 y ss.) y Abellán (1996).

19 Sobre los partidos y el Parlamento, véase Carreras Serra (2004: 91-126).

20 *Vid.* Ariño Ortiz (1978: 145-175). Respecto a las consecuencias negativas de que sean los jueces y los medios de comunicación los que ocupen algunos espacios tradicionalmente parlamentarios, *vid.* Aragón Reyes (1996: 64 y ss.).

21 La expresión es de Torres Muro (2012: 42).

En lo que a la representación política femenina hace, una de las principales ayudas que puede obtener del Parlamento es el carácter deliberante de este²². El Parlamento es el lugar de debate racional y discusión pública por excelencia. Así, los afectados por la decisión final –o en quienes deleguen– participan a través de diferentes mecanismos, previa información de los asuntos que tratar, haciendo de la palabra y el acuerdo las principales herramientas. En definitiva, con la noción de democracia deliberativa se subraya la necesidad de que haya un alto grado de reflexión y debate, por parte tanto de la ciudadanía como del Legislativo y del Ejecutivo (Velasco Arroyo, 2003: 7).

No parece descabellado concluir que, apoyándose en estas tesis, la inclusión masiva no solo de mujeres, sino de todo tipo de acciones relacionadas con lo femenino, en el debate político (parlamentario) trasladaría ciertos beneficios –según los defensores de la deliberación– a los regímenes democráticos actuales. En primer término, dado que la participación autónoma y libre de afectados y afectadas contribuiría a complementar en mayor medida esas esferas pública y privada que han aparecido tradicionalmente escindidas, lo que, a su vez, repercutiría en la lucha contra la discriminación por razón de sexo (Rodríguez Ruiz, 2000: 205-206). Por otro lado, dado que se pueden modificar los intereses y posiciones iniciales, a través del intercambio racional de argumentos entre las partes, lo que se antoja capital, como se ha visto antes, para ir desbrozando y canalizando esos “intereses femeninos” (Phillips, 1998: 255-256).

En segundo lugar, el Parlamento es una institución en la que la protección de las minorías es una de sus principales razones de ser (Requejo, 2000: 30). Si, al menos a efectos discursivos, se acepta que las mujeres constituyen una minoría dentro de la Cámara (como, por otro lado, sucede numéricamente), les acrecen todas las garantías que existen para las minorías, tanto desde la perspectiva del representante individual como desde la del grupo parlamentario (Aranda Álvarez, 2017: 17-65; Torres Muro, 2012: 30 y ss.).

En tercer lugar, concretando esas garantías desde la óptica individual, nuestra Constitución y sus normas de desarrollo protegen –a veces más de lo que parece– al representante parlamentario, al menos en dos asuntos de vital importancia: la independencia y la libertad en el ejercicio del cargo. Se antoja de vital importancia recordar que el mandato es libre y no imperativo (artículo 67.2 CE)²³. El escaño pertenece al representante y, por ello, la relación representativa se predica entre el representante y el representado; una vez elegido, el representante lo es de todo el cuerpo electoral, de toda la nación, del conjunto del pueblo español, y dicha función pública no puede ser enervada por el partido político. Así se dijo en las SSTC 5/1983, 10/1983, 101/1983 y 119/1990²⁴. Sobre esa

22 Un análisis en profundidad se encuentra en Rico Motos (2016: especialmente, 99 y ss.).

23 Sin mandato representativo no hay representación posible. *Vid.* Sartori (1999: 3-4), Fernández-Miranda Campoamor y Fernández-Miranda Campoamor (2008: 111) y Chueca Rodríguez (2004: 9 y ss.).

24 *Vid.* Garrorena Morales (1984). Esa jurisprudencia se matizó –recordemos los votos particulares de los magistrados Díez-Picazo y Latorre, la afirmación de que “los representantes también lo son, aunque en otro sentido, representantes de sus electores” (STC 82/1985), y la importancia

base, nuestras normas parlamentarias regulan las inegilidades e incompatibilidades orientadas a tal fin, ya desde los primeros momentos de competir por el escaño (Santaolalla López, 1984: 77). Una vez producida la elección, se establecen algunas condiciones para que el cargo parlamentario sea adquirido en plenitud que en nada interfieren en el argumento que aquí se defiende²⁵. Parecido es el veredicto en cuanto la suspensión y extinción de la condición de diputado y/o senador²⁶, y lo mismo cabe decir de la pérdida de la condición de parlamentario²⁷.

En cuarto lugar, la vis expansiva del artículo 23.2 CE hace que el representante individual esté protegido no solo en el acceso al cargo, sino en su desarrollo y permanencia (STC 32/1985, de 6 de marzo)²⁸. Por un lado, gozan de inviolabilidad e inmunidad (artículo 71 CE), impidiendo que se obstaculice a la Cámara realizar sus tareas con la independencia, libertad y autonomía exigibles²⁹. Además, gozan de todos aquellos derechos fundamentales conectados con el núcleo esencial de la función representativa³⁰. Recientemente, hemos

de "la fidelidad a los compromisos políticos, que no puede ser obstaculizada ni desconocida" (STC 199/1990)–, pero no parece que tales matices obstaculicen lo que aquí se quiere defender.

- 25 Sin olvidar que las actas de los futuros miembros están sometidas a control judicial, en los términos que establezca la normativa electoral (artículo 70.2 CE), la normativa reglamentaria y electoral recoge los siguientes: presentar la credencial emitida por la Administración electoral o la comunidad autónoma, según proceda (arts. 20.1.1.º RCD y 12.1 RS); cumplimentar la pertinente declaración de actividades y bienes patrimoniales (arts. 20.1.2.º RCD y 26.1 RS), y, finalmente, y como ya sabemos, jurar o prometer acatamiento a la Constitución (artículo 108.8 LOREG), exigencia cuya constitucionalidad quedó avalada por las STC 101/1983, 122/1983 y 119/1990. *Vid.* Arruego Rodríguez (2005) y Caamaño-Domínguez (1992: 123-149).
- 26 Respecto a la primera, siguiendo el artículo 21 RCD, los miembros del Congreso quedarán temporalmente apartados del cargo en los siguientes supuestos: cuando así lo exija la disciplina parlamentaria; cuando, una vez concedido el suplicatorio por la Cámara y el auto de procesamiento sea firme, el dueño del escaño se encuentre en prisión preventiva, mientras esta dure, y, por último, si la suspensión es declarada por una sentencia firme condenatoria o, al ser cumplida esta, ello haga imposible ejercer la función parlamentaria. En lo que hace al Senado, la regulación es algo más detallada. A juzgar por el tenor literal de los diferentes preceptos, las causas también son realmente extraordinarias. Así, una vez concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento, la Cámara puede acordar por mayoría absoluta la suspensión (artículo 22.6 RS). Las tres restantes que se contemplan en la misma norma obedecen a supuestos de hecho relacionados con la disciplina en el seno de la institución. El presidente podrá suspender por un mes como máximo al senador que se niegue a abandonar el salón de sesiones cuando se le requiera a ello, en virtud de sanción en dicho sentido (artículo 101.3 RS). Por otro lado, la Mesa también queda facultada para proceder en el mismo sentido si algún miembro porta armas dentro del recinto parlamentario. Si decide exhibir e incluso usarla, la suspensión será como mínimo de un mes y como máximo de un año. Pero incluso en este último supuesto se intenta garantizar (quizás en demasía) el correcto desempeño de la labor parlamentaria, dado que dicha agravación será propuesta en la sesión inmediata a aquella en que se produzcan los hechos, previa audiencia del culpado ante la Mesa, siempre y cuando se haya propuesto, bien por este órgano, bien por cincuenta senadores (artículo 102.1 RS). En último lugar, si un senador agrede a otro (o a algún miembro del Gobierno) durante una sesión, también se le suspenderá en el ejercicio del cargo, entre un mes y un año (artículo 102.2 RS).
- 27 El artículo 22 RCD observa que se extinguirá el mandato por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación, por fallecimiento o incapacidad (siempre que sea declarada firme), por extinción del mandato (expiración o disolución de la Cámara, sin perjuicio de la situación especial de los miembros de la Diputación Permanente), o por renuncia del diputado. El artículo 18 RS, por su parte, contempla las mismas causas, con ligeras variantes. Prevé, así, la comunicación por parte de las asambleas autonómicas (en el caso de senadores designados), o la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad, más allá de plasmar también la anulación de la elección/proclamación, el fallecimiento y la renuncia.
- 28 Sobre el precepto pueden verse Torres Muro (2010: 137-180), García Roca (1998), Caamaño-Domínguez (2000) y Fossas Espadalier (1993).
- 29 *Vid.* Alonso de Antonio y Alonso de Antonio (2000: 85-86), Santaolalla López (1984: 83 y ss.) y Fernández-Miranda Campoamor (1984: 4749).
- 30 El debate se desarrolló hace algunos años en torno a una cuestión básica: ¿gozan los parlamentarios de auténticos derechos u ostentan meras facultades? Mostrando la "insospechada riqueza del artículo 23.2 CE", en palabras del profesor Torres Muro, el Tribunal Constitucional ha sentenciado que los parlamentarios gozan de auténticos derechos fundamentales, pudiendo accionar la vía del artículo 42 LOTC para la protección de estos (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7). *Vid.* Torres Muro (1998: 261 y ss.). Véanse también García Roca (1998: 252 y

tenido una buena muestra de esto: en la STC 199/2016, de 28 de noviembre, se ampara a una parlamentaria andaluza a la que se privó del puesto que gracias a los votos cosechados le correspondía en la Mesa. En conclusión: los parlamentarios gozan de independencia y libertad a la hora de ejercer el cargo³¹.

No puede olvidarse que el Parlamento es un Parlamento de grupos³². Ni siquiera parece que los parlamentos liberales, citados como ejemplo de independencia y rigor individual, fueron fieles a dicho esquema (Rubio Llorente, 2013; Kriele, 1980: *passim*). La vertiente grupal es una característica que influye en la redacción literal de la reglamentación parlamentaria³³. Por ello, ningún parlamentario puede pertenecer a más de un grupo (arts. 25.2 RCD y 27.1 RS), y también por ello se veda que representantes del mismo partido formen diferentes grupos (arts. 23.2 RCD y 27.3 RS)³⁴. También por ello la normativa obliga a que los parlamentarios se integren en el Grupo Mixto en caso de no formar parte de otro, tanto en el momento de constituirse la Cámara como cuando, creado un grupo, este se disuelve como consecuencia de la mengua del número de miembros³⁵.

Conocido es que los grupos se encuentran en una situación de cuasimonopolio respecto a la participación en la vida de las cámaras: designan a quienes formarán las diferentes comisiones (sustituyendo a los miembros cuando y como consideren oportuno) y estructuran los debates en torno a estos, quedando la participación del representante individual al albur de lo que acuerde la agrupación (mención especial para el criterio del portavoz). Lo mismo puede decirse a la hora de formar los órganos de gobierno, de disciplinar el trabajo parlamentario, de encarar el trabajo en las cámaras...

ss.) y Biglino Campos (1993: 53-100). El TC matizó que no todos los derechos parlamentarios quedan de ese modo constitucionalizados, sino únicamente aquellos que pertenezcan al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5).

31 Llevado el razonamiento al extremo, podrían tener a su disposición convertirse en unos “buenos” tránsfugas, en el bien entendido de que estemos ante el sano ejercicio crítico del cargo. En ese sentido, *vid.* Torres Muro (2016: 9 y ss.).

32 Estudian el concepto, la naturaleza y el encaje del grupo parlamentario, entre otros, Alonso de Antonio y Alonso de Antonio (2000: 97 y ss.), Santaolalla López (1984; en nota 364, pp. 101 y ss.), Saiz Arnaiz (1989: 289 y ss.), Pérez-Serrano Jáuregui (1989), Morales Arroyo (1990) y García Guerrero (1996).

33 *Vid.* Aranda Álvarez (2017: *passim*). Respecto al ámbito autonómico, véase Matia Portilla (2008: 257-310). No obstante, algunos sectores doctrinales han hecho notar que la estructura parlamentaria no queda subordinada al dominio partidocrático, gracias a la presencia de disidencias individuales de voto, o en aquellos casos en los que es el grupo el centro de gravedad del partido (y no a la inversa).

34 Para el caso del Senado, existe una regulación que intenta ser congruente con la proclama del artículo 69.1 CE, en el que se establece que la Cámara Alta será de representación territorial, puesto que se permite la creación de grupos siguiendo dicho criterio (artículo 32 RS). No obstante, se debe matizar tal extremo: se posibilita obrar en ese sentido, siempre y cuando se constituyan dentro de un grupo parlamentario preexistente.

35 Para el Congreso, en caso de que sea inferior a la mitad de diputados que originariamente lo constituyan (artículo 27.2 RCD), y menos de seis para el Senado (artículo 27.2 RS). Se ha dicho que la adscripción obligatoria al Grupo Mixto de los representantes que no engrosan las filas de otro estará justificada si responde a la finalidad de garantizar la buena marcha de los trabajos parlamentarios y la eficacia de estos; pero, en todo caso, respetando el mandato representativo de los parlamentarios. *Vid.* Ortega Santiago (2005: 301). De todos modos, conviene no olvidar la creación en nuestro ordenamiento de la figura del *parlamentario no adscrito* como mecanismo de lucha frente al transfugismo. *Vid.* Arruego Rodríguez (2013: 99-124) y Gilbaja Cabrero (2015: 161-186).

En fin, es el grupo parlamentario el que goza de una posición de preeminencia, hasta el punto de que se hable, no sin cierta amargura, de la tiranía de estos sobre aquellos³⁶.

Además, no puede olvidarse el principio de autonomía interna, que rige la vida del grupo, concretado en la autonomía normativa, la autonomía política y la autonomía administrativa (Saiz Arnaiz, 1989: 174 y ss.). Así, los grupos aprueban su reglamento de organización y funcionamiento y designan libremente portavoz y sustitutos (artículo 24.2 RCD). Además, gozan de la facultad de *indirizzo político*, facultad marcada desde el partido desde sus propias coordenadas ideológicas. A mayor abundamiento, son los que reciben los medios materiales y económicos necesarios para desarrollar su labor (arts. 28 RCD y 34 RS). Desde esta perspectiva, prima la disciplina del miembro del grupo.

Por todo ello puede que las dificultades se hagan especialmente visibles; el criterio que se sigue a la hora de formar los grupos queda fuertemente condicionado por la pertenencia a un mismo partido político, obstáculo jurídico que cede cuando se den situaciones extraordinarias (pertenencia al Grupo Mixto, abandono del grupo para integrarse en otro, etcétera). Por ello, la creación de agrupaciones únicamente femeninas (también masculinas, claro está) no se ajusta a las normas. La autonomía normativa y la autonomía política operarían como barreras difíciles de sortear, teniendo en cuenta que la disciplina que se exige al parlamentario individual integrado en el grupo es sumamente férrea (Oliver Araújo y Calafell Ferrá, 2007: 11-36).

IV. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se deducen de lo anterior son las siguientes.

En primer lugar, que la concepción de la representación política femenina está cambiando, de la *clásica* a la *posclásica*. Y se dice está cambiando porque, conservando las líneas maestras que han determinado esta a finales del siglo XX e inicios del XXI, algunos de sus postulados básicos están siendo formulados y desarrollados en la actualidad.

Dicha reformulación afecta a los siguientes órdenes: el marco teórico (añadiendo a las concepciones de Pitkin otras visiones, como las de Mansbridge y Saward); los medios puestos para alcanzar una sociedad más justa (a las cuotas se añaden otras herramientas, tales como la financiación *women friendly* o la adopción del prisma *gender sensitive*); la técnica predominante para llevar esto a cabo (la deliberación entre diferentes actores), y los actores protagonistas (antes, fundamentalmente los partidos políticos y los parlamentos; ahora, todo tipo de actores institucionales y no institucionales, tales como ONG, movimiento sociales, cuentas en redes sociales, y/o Administraciones públicas en sentido amplio).

36 Según han dicho voces autorizadas, las democracias de partidos han traído consigo la desaparición de los diputados independientes de los parlamentos. Véase Leibholz (1971: 67). Interesantes son las opiniones que sobre el tema manifiestan los expertos en la "Encuesta sobre los partidos políticos" (2015, *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 15-119).

El Parlamento no se ve necesariamente arrumbado en esta nueva concepción; sucede que hay que conseguir encajar los nuevos postulados en su realidad. Por un lado, estamos ante una institución representativa y deliberativa, donde el representante individual desempeña su mandato con libertad e independencia (lo cual puede hacer valer “con rango de derecho fundamental”), creándose las condiciones óptimas para defender la agenda femenina-feminista. Por otro, y este el principal hándicap a esos efectos, el Parlamento es una institución donde el grupo parlamentario es el centro de la vida política y donde se exige una adhesión muy intensa del representante individual a este, lo que, inevitablemente, limita considerablemente su margen de acción. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Abellán, Angel Manuel (1996). Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, 92, 163-175. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17013repne092161.pdf>

Aldeguer Cerdá, Bernabé (2016). *Democracia paritaria y cuotas electorales. El acceso de las mujeres a las instituciones públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch-Uniuersidad de Alicante.

Allen, Peter and Cutts, Dauid (2016). Exploring sex differences in attitudes towards the descriptive and substantive representation of women. *The British Journal of Politics & International Relations*, 18(4), 912-929.

Allen, Peter and Cutts, David (4-1-2017). Do women and men support women's representation equally? *London School of Economics* [Blog]. Recuperado de: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/do-women-and-men-support-womens-representation-equally/>

Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Angel Luis (2000). *Derecho parlamentario*. Barcelona: Bosch.

Álvarez Rodríguez, Ignacio (2012). *Democracia equilibrada versus democracia representativa*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Amorós Puente, Celia (2006). *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres* (2.^a ed.). Madrid: Cátedra.

Amorós Puente, Celia y Miguel Álvarez, Ana de (eds.) (2005). *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización. Del feminismo liberal a la posmodernidad* (vols. 1-3). Madrid: Minerva.

Aragón Reyes, Manuel (1996). Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo xx: la proyección actual de aquélla polémica. *Revista de Estudios Políticos*, 93, 39-57. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17026repne093056.pdf>

Aranda Álvarez, Elviro (2013). *Democracia paritaria. Un estudio crítico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Aranda Álvarez, Elviro (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas de reforma. *Revista de Estudios Políticos*, 175, 17-65. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.175.01>

Ariño Ortiz, Gaspar (1978). Democracia y Administración. (Notas sobre participación en los procesos de decisión). En VV. AA. *Estudios sobre el Proyecto de Constitución* (pp. 145-175). Madrid: CEC.

- Arruego Rodríguez, Gonzalo (2005). *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arruego Rodríguez, Gonzalo (2013). Sobre la constitucionalidad del “diputado no adscrito”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, 99-124. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/3686604-gonzalo-arruego.pdf>
- Beckwith, Karen (2007). Numbers and Newness: The Descriptive and Substantive Representation of Women. *Canadian Journal of Political Science*, 40-1, 27-49.
- Beckwith, Karen (2014). Plotting the Path from One to the Other: Women’s Interests and Political Representation. En María C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.). *Representation. The Case of Women* (pp. 19-40). Oxford: Oxford University Press.
- Beltrán Pedreira, María Elena (2004). La construcción de la igualdad constitucional. En Jerónimo Betegón Carrillo, Francisco Javier Laporta San Miguel, Luis Prieto Sanchís y Juan Ramón de Páramo Argüelles (coords.). *Constitución y derechos fundamentales* (pp. 569-585). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, Paloma (1993). Las facultades de los parlamentarios: ¿son derechos fundamentales? *Revista de las Cortes Generales*, 30, 53-100. <https://doi.org/10.33426/rcg/1993/0/424>
- Biglino Campos, Paloma (2015). Equal Representation in Spain: Lessons Learned from Balanced Electoral Lists. En Raul Cordenillo (ed.). *Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches* (pp. 203-224). Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Biglino Campos, Paloma (2025). Mujeres y poder político en la última década. En Ángela Figueruelo Burrieza y Agustín de Vega García (dirs.). *Cuestiones constitucionales de una década (2014-2024)* (pp. 103-118). Madrid: Dykinson.
- Bjarnegard, Elin and Zetterberg, Pär (2016). Why are representational guarantees adopted for women and minorities? Comparing constituency formation and electoral quota design within countries. En Mona Lena Krook y Pär Zetterberg (eds.). *Gender Quotas and Women’s Representation. New Directions in Research* (pp. 307-320). Oxon y Nueva York: Routledge.
- Bobbio, Norberto (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Burguera Ameaue, Leyre (2016). Representación política e igualdad: de los presupuestos teóricos a su efectiva implementación en España: ¿una cuestión temporal? En María Caterina La Barbera y Marta Cruells López (coords.). *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas* (pp. 183-207). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Caamaño-Domínguez, Francisco-Manuel (1992). Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36, 123-150. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25085redc036123.pdf>
- Caamaño-Domínguez, Francisco-Manuel (2000). *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional, 1981-1999*. Madrid: Aranzadi.
- Campos Rubio, Arantza (2014). Participación y representación política de las mujeres: el MF y el 100% de la representación. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 745-763. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.99.100.2014.031>
- Carreras Serra, Francesc de (2004). Los partidos en nuestra democracia de partidos. *Revista Española*

de *Derecho Constitucional*, 70, 91-126. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25708redc070097.pdf>

Celis, Karen, Childs, Sarah, Kantola, Johanna and Krook, Mona Lena (2008). Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 44-2, 99-110.

Celis, Karen, Childs, Sarah, Kantola, Johanna and Krook, Mona Lena (2014). Constituting Women's Interests through Representative Claims. *Politics & Gender*, 10(2), 149-174. <https://doi.org/10.1017/S1743923X14000026>

Chueca Rodríguez, Ricardo (2004). La quiebra de la representación política. *Fundamentos*, 3, 284-340. <https://labur.eus/krkd5ala>

Dahlerup, Drude (2006a). The Story of the Theory of Critical Mass. *Politics and Gender*, 2(4), 511-522.

Dahlerup, Drude (ed.) (2006b). *Women, Quotas and Politics*. Nueva York: Routledge.

Dahlerup, Drude (2014). Representing Women. Defining Substantive Representation of Women. En María C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.). *Representation. The Case of Women* (pp. 58-76). Oxford: Oxford University Press.

Delgado Sotillos, Irene y Jerez, Miguel (2008). Mujer y política en España: un análisis comparado de la presencia femenina en las asambleas legislativas (1977-2008). *Revista Española de Ciencia Política*, 19, 41-78. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37467>

Delgado Sotillos, Irene (2016). Cuotas e instituciones. Un análisis comparado de sus efectos sobre la representación política de las mujeres. En María Caterina La Barbera y Marta Cruells López. *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas* (pp.

131-156). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Došek, Tomáš, Freidenberg, Flavia, Caminotti, Mariana and Muñoz-Pogossian, Betilde (2017). *Women, Politics, and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Elster, Jon (2000). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

Espí-Hernández, Alejandro (2017). Presencia de la mujer y brecha de género en la política local española. *Femeris*, 2-1, 133-147.

Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso (1984). Voz "Parlamentario". En Alfredo Montoya Melgar (dir.). *Enciclopedia Jurídica Básica* (pp. 1130-1136). Madrid: Civitas.

Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso (2008). *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: Colex.

Ferrajoli, Luigi (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi (2009). La igualdad y sus garantías. En Alfonso Ruiz Miguel y Andrea Macía Morillo (coords.). Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 13, 311-325.

Fossas Espadalier, Enric (1993). *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Madrid: Tecnos.

García Guerrero, José Luis (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.

García Roca, Francisco Javier (1998). *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.

Garrorena Morales, Ángel (1984). Mandato representativo. En Alfredo Montoya Melgar (dir.). *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas* (pp. 1003-1015). Madrid: Tecnos.

Garrorena Morales, Ángel (1991). *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Madrid: Civitas.

Gilbaja Cabrero, Estela (2015). La figura del parlamentario no adscrito. *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, 28, 161-186. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/corts_28-llibre_p161-186.pdf

González Marín, Carmen (2015). La inclusión como impotencia. En Laura Branciforte y Rocío Orsi (eds.). *La guillotina del poder. Género y acción socio-política* (pp. 179-188). México: Plaza y Valdés.

Habermas, Jürgen (2005). *Facticidad y validez* (5.ª ed.). Madrid: Trotta.

Hernández Darriba, Iraia (dir.) (2025). *Democracia paritaria y redistribución del poder. Presencia, representación y reconocimiento*. Madrid: Dykinson.

Innerarity, Daniel (2009). Políticas del reconocimiento. *Claves de razón práctica*, 194, 28-33.

Krielle, Martin (1980). *Introducción a la teoría del Estado: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*. Buenos Aires: Depalma.

Leibholz, Gerhard (1971). La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo xx. En *Problemas fundamentales de la democracia moderna* (pp. 49-94). Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Lena Krook, Mona (2009). *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. Nueva York: Oxford-University Press.

Lena Krook, Mona (2017). Electoral Quotas and Beyond: Strategies to Promote Women in Politics. En T. Došek, F. Freidenberg, M. Caminotti y B. Muñoz-Pogossian (eds.). *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (pp. 15-27). Nueva York: Palgrave Macmillan.

Lena Krook, Mona and Zetterberg, Pär (eds.) (2016). *Gender Quotas and Women's Representation. New Directions in Research*. Oxon y Nueva York: Routledge.

Manning, Jennifer E., Brudnick, Ida A. and Shogan, Colleen J. (2016). Women in Congress: Historical Overview, Tables, and Discussion. En *Congressional Research Service*, December 29.

Mansbridge, Jane (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515-528.

Matia Portilla, Edmundo (2008). Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León. En Ignacio Sáez de Hidalgo (dir.). *Derecho público de Castilla y León* (pp. 257-310). Valladolid: Lex Noua.

Mestre i Mestre, Ruth M. (2013). Ciudadanía, autonomía y participación política de las mujeres en democracia. En Ruth M. Mestre i Mestre e Yanira Zúñiga Añazco (coords.). *Democracia y participación política de las mujeres: visiones desde Europa y América Latina* (pp. 15-44). Valencia: Tirant lo Blanch.

Morales Arroyo, José María (1990). *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Oliver Araújo, Joan y Calafell Ferrá, Vicente Juan (2007). Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 137, 11-36. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-137-julioseptiembre-2007/los-estatutos-de-los->

partidos-políticos-notas-sobre-su-singularidad-jurídico-constitucional-1

Oñate Rubalcaba, Pablo (2011). Cuotas, cantidad y calidad de la representación de las mujeres en España. En Irene Delgado Sotillo (ed. lit.). *Alcanzando el equilibrio: el acceso y la presencia de las mujeres en los parlamentos* (pp 117-136). Valencia: Tirant lo Blanch.

Oñate Rubalcaba, Pablo (2016). The effectiveness of quotas: vertical and horizontal discrimination in Spain. En Mona Lena Krook y Pär Zetterberg (eds.). *Gender Quotas and Women's Representation. New Directions in Research* (pp. 351-364). Oxon y Nueva York: Routledge.

Ortega Santiago, Carlos (2005). *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Pardo Torío, Jose Luis (2016). *Estudios del malestar. Políticas de la autenticidad en las sociedades contemporáneas*. Madrid: Anagrama.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Tecnos.

Phillips, Anne (1998). *The politics of presence*. Oxford: Oxford Clarendon Press.

Pitkin, Hanna Fenichel (2014). *El concepto de representación*. Madrid: CEPC.

Ramiro Fernández, Luis, Valiente Fernández, Celia y Morales Díez de Ulzurrun, Laura (2003). Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados. *Revista de Estudios Políticos*, 121, 179-208. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17511repne121181.pdf>

Requejo Rodríguez, Paloma (2000). *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Barcelona: Ariel.

Rico Motos, Carlos Miguel (2016). *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Rodríguez Ruiz, Blanca (2000). Discriminación y participación. *Revista de Estudios Políticos*, 110, 197-206. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17330repne110199.pdf>

Romero González, Dámaris (2009). Pericles y la Ley de Ciudadanía del 451-450 a.C. En Pilar Pérez Cantó (ed.). *De la democracia ateniense a la democracia paritaria* (pp. 13-24). Barcelona: Icaria.

Rubio Llorente, Francisco (1996). Introducción al título III. En Oscar Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VI (pp. 19-64). Madrid: Cortes Generales-EDERSA.

Rubio Llorente, Francisco (2013). El Parlamento y la representación política. En *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)* (3.ª ed.) (pp. 411-465). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ruiz Miguel, Alfonso (1994). La igualdad como diferenciación. En VV. AA. *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados* (pp. 283-296). Madrid: Escuela Libre.

Ruiz Miguel, Alfonso (2007). En defensa de las cuotas electorales para la igualdad de las mujeres. *Aequalitas*, 20, 60-68.

Saiz Arnaiz, Alejandro (1989). *Los Grupos Parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Salazar Benítez, Octavio (2017). Género, poder y ciudadanía. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 58-74.

Salazar Benítez, Octavio (2025). Igualdad compleja y sujetos diferentes: hacia una “Ilustración de la interdependencia”. En Iraia Hernández Darriba (dir.).

Democracia paritaria y redistribución del poder. Presencia, representación y reconocimiento (pp. 219-254). Madrid: Dykinson.

San José, Begoña (2003). De la impotencia al empoderamiento. En Almudena Hernando Gonzalo (coord.). *¿Desean las mujeres el poder? Cinco reflexiones en torno a un deseo conflictivo* (pp. 159-174). Madrid: Minerva.

Santamaría Ossorio, Julián (1994). El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después. *Revista de Estudios Políticos*, 84, 9-26.

Santana-Leitner, Andrés, Coller Porta, Xauier y Aguilar, Susana (2015). Las parlamentarias regionales en España: masa crítica, experiencia parlamentaria e influencia política. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149, 111-130. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.149.111>

Santaolalla López, Fernando (1984). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional.

Sartori, Giouani (1999). En defensa de la representación política. *Claves de razón práctica*, 91, 2-6.

Saward, Michael (2006). The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 5(3), 297-318.

Saward, Michael (2008). Representation and Democracy: Revisions and Possibilities. *Sociology Compass*, 2(3), 1000-1013.

Thames, Frank and Williams, Margaret. (2013). *Contagious Representation Women's Political Representation in Democracies around the World*. Nueva York: New York University Press.

Torres Muro, Ignacio (1998). Los derechos de los parlamentarios. *Revista de Derecho*

Político, 44, 257-281. <https://doi.org/10.5944/rdp.44.1998.8728>

Torres Muro, Ignacio (2010). Nuevas cuestiones del derecho de sufragio pasivo. En Fabio Pascua Mateo (dir.). *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral* (pp. 137-180). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Torres Muro, Ignacio (2012). Constitución y Parlamento: notas para la comprensión parlamentaria en el siglo xxi. *Revista de las Cortes Generales*, 87, 7-44. <https://doi.org/10.33426/rcg/2012/87/648>

Torres Muro, Ignacio (2016). El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del tránsfuga. *Revista de Estudios Jurídicos*, 16, 1-28. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/3217/2600>

Vega García, Pedro de (1985). Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, 44, 25-46. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16225repne044026.pdf>

Velasco Arroyo, Juan Carlos (2003). Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 9, 3-21. <https://doi.org/10.59991/ruam/2003/n.9/672>

VV. AA. (2015). Encuesta sobre los partidos políticos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 15-119. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/14914/13249>

Wängnerud, Lena (2015). *The principales of gender-sensitive Parliaments*. Nueva York y Londres: Routledge.

Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE ORIGEN PARLAMENTARIO Y SU SOMETIMIENTO A REGLAS DE TÉCNICA Y CALIDAD NORMATIVA

JATORRI PARLAMENTARIOKO LELEGINTZA-EKIMENA ETA HURA ARAUGINTZAREN
ALORREKO TEKNIKA- ETA KALITATE-ARAUEN MENDE JARTZEA

LEGISLATIVE INITIATIVE OF PARLIAMENTARY ORIGIN AND ITS SUBJECTION TO
RULES OF TECHNICAL AND REGULATORY QUALITY

Raúl Gómez Iñigo

Eusko Legebiltzarra - Parlamento Vasco

<https://orcid.org/0009-0009-8688-1809>

Cómo citar / Nola aipatu: Gómez Iñigo, Raúl (2025). La iniciativa legislativa de origen parlamentario y su sometimiento a reglas de técnica y calidad normativa. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 28-65
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.004>



RESUMEN

El documento analiza la iniciativa legislativa parlamentaria en el Parlamento Vasco, centrándose en la necesidad de establecer garantías de calidad normativa y técnicas legislativas tanto en la fase de proposición como en la tramitación de las leyes. Se abordan conceptos como la igualdad en el ejercicio de funciones parlamentarias, la autonomía parlamentaria,

la distinción entre iniciativa legislativa gubernamental y parlamentaria, y la importancia de la técnica legislativa para asegurar la coherencia y la calidad del ordenamiento jurídico. Se destaca la influencia de la Unión Europea en la promoción de la calidad normativa y la introducción de tecnologías como la inteligencia artificial en el proceso legislativo.

Raúl Gómez Iñigo
Letrado del Parlamento Vasco

Fecha de recepción: 23.5.2025. Evaluación: 23.6.2025 y 1.8.2025. Fecha de aceptación: 26.9.2025. Fecha de publicación: 21.10.2025.

PALABRAS CLAVE

Derecho fundamental a cargo público, función representativa pública, *ius in officium* parlamentario, iniciativa legislativa, proposición de ley, técnica legislativa, calidad de las leyes.

LABURPENA

Dokumentu horretan, Eusko Legebiltzarreko legegintza-ekimen parlamentarioa aztertzen da, erdigune hartuta nahiko berme ezartzearen beharra bai arauen kalitateari dagokionez, bai legegintza-teknikei dagokienez, hala proposamen-fasean nola legeak izapidezeraoan. Honako kontzeptu hauek jorratzen dira, besteak beste: berdintasuna funtzio parlamentarioak betetzean, autonomia parlamentarioa, gobernuaren legegintza-ekimenaren eta legegintza-ekimen parlamentarioaren arteko bereizketa, eta legegintza-teknikak duen garrantzia ordenamendu juridikoaren koherentzia eta kalitatea ziurtatzeko. Europar Batasunak arauen kalitatea sustatzeko duen influentzia nabarmentzen da, bai eta legegintza-prozesuan adimen artifiziala eta beste teknologia batzuk txertatzea ere.

GAKO-HITZAK

Kargu publikoetarako oinarrizko eskubidea, ordezkaritza-funtzio publikoa, legebiltzarkideen *ius*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA CONFIGURACIÓN GENERAL DEL *IUS IN OFFICIO* PARLAMENTARIO Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.
- III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SIGNIFICADO POLÍTICO (O ENCONTRAR SENTIDO A LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA QUE SE INCARDINA).
- IV. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SENTIDO FORMAL.
- V. APUNTE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA COMUNIDAD DE EUSKADI.
- VI. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS Y LA TÉCNICA DE LEGISLAR.

in officium, legegintza-ekimena, lege-proposamena, legegintza-teknika, legeen kalitatea.

ABSTRACT

This work analyses the parliamentary legislative initiative in the Basque Parliament, focusing on the need to establish normative quality and legislative technique guarantees in both the proposal and processing phases. It addresses concepts such as equality in the exercise of parliamentary functions, parliamentary autonomy, the distinction between governmental and parliamentary legislative initiatives, and the importance of legislative techniques in ensuring the consistency and quality of the legal system. The influence of the European Union in promoting regulatory quality and the introduction of technologies such as artificial intelligence into the legislative process is also highlighted.

KEYWORDS

Right to participate in public affairs, representative public function, *ius in officium* of parliamentarians, legislative initiative, parliamentary bill, legislative technique, the quality of laws.

- VII. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: ¿DEBEN EXISTIR TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN? 1. Las técnicas de control de calidad o mecanismos de evaluación. 2. Mecanismos de evaluación *ex ante* de las iniciativas legislativas gubernamentales. 3. Los consejos consultivos como mecanismos de control *ex ante*. 4. Mecanismos de evaluación *ex ante* de las iniciativas legislativas de origen parlamentario. 5. El control jurisdiccional de la calidad formal de los proyectos de ley y de las proposiciones de ley.
- VIII. ¿ES POSIBLE CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECER MECANISMOS *EX ANTE* DE CONTROL DE CALIDAD FORMAL Y MATERIAL A LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ORIGEN PARLAMENTARIO?
- IX. CONCLUSIONES.
- BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Constituye el objeto de este trabajo la iniciativa legislativa parlamentaria en el Parlamento Vasco, así como la reflexión sobre la necesidad de establecer en el ámbito parlamentario las garantías suficientes para que las proposiciones de ley se sometan a reglas de técnica y calidad normativa.

Así como el propio Parlamento Vasco ha sometido la iniciativa legislativa del Gobierno Vasco, a través de la Ley 6/2022, de 30 de junio, de Procedimiento de Elaboración de Disposiciones Generales, a principios de buena regulación y a técnicas legislativas de evaluación *ex ante* y *ex post*, no cabe afirmar lo mismo respecto la iniciativa legislativa a instancia de sus miembros. Dicho lo cual, en el actual contexto constitucional es preciso preguntarse sobre la calidad de las leyes a consecuencia de las proposiciones de ley. ¿Es que acaso no se han de aplicar a las leyes parlamentarias los mismos principios y requisitos de calidad técnica formal y de calidad material que se exigen a las leyes nacidas de la iniciativa legislativa gubernativa? (Bengoetxea, 2023: 89).

No habrá autor o doctrina que niegue la necesidad de someter las proposiciones de leyes a técnicas de racionalidad tanto formal como material, en tanto en cuanto una deficiente ley parlamentaria afecta negativamente a los valores y principios constitucionales que aquella debe perseguir e implantar; esto es, a la misma razón de ser de la ley en el Estado social y democrático de derecho. De este modo, la cuestión se remite a cómo hacer efectiva la institucionalización parlamentaria de directrices de técnica legislativa a la iniciativa legislativa, y, por qué no, también a las enmiendas parlamentarias, respecto tanto a los proyectos de ley como a las mismas proposiciones de ley.

Las mismas razones que justifican que las leyes de iniciativa gubernativa sean sometidas a requisitos de calidad técnica formal y de calidad material –*nec voluntas sed ratio facit legem*– también justifican que sean aplicadas a las leyes de iniciativa parlamentaria. Por tanto, la cuestión no es por qué no, sino el cómo.

II. LA CONFIGURACIÓN GENERAL DEL *IUS IN OFFICIO* PARLAMENTARIO Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Tal y como expone García Rocha (2020: 211), el llamado *ius in officium* del parlamentario o de la parlamentaria, que recoge el artículo 23.2 de la Constitución española (CE), ha sido objeto de numerosos estudios por parte de la doctrina, y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que ha ido configurando y concretando sus contenidos esenciales durante estas décadas.

De conformidad con la referida doctrina constitucional, recogida de modo sintético en la STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2, el artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a estos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, y 40/2003, FJ 2, entre otras).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios *ex artículo 23.2 CE* y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE), pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos”. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado de este o perturbado en su ejercicio (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2, 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Ahora bien, ha de recordarse, asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal, y esa configuración corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios; los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del

derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como es, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación, bajo pena no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (artículo 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos, *ex* artículo 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3, y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Dicho lo cual, cabe preguntarse por cuáles son, entonces, los contenidos esenciales de este derecho fundamental, cuáles esos elementos nucleares de la función representativa protegidos por el artículo 23.2 CE en relación con la participación de los parlamentarios en los procedimientos legislativos. La jurisprudencia constitucional ha reconocido alguno más, pero, por lo que hace al objeto de nuestro análisis, esta ha reconocido como derecho integrado en el *ius in officium* parlamentario la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas respecto de los que versa ese debate, interviniendo en este, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Y es que tales derechos no constituyen meros derechos reglamentarios, sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el *ius in officium*, afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios y de las parlamentarias en las que los órganos rectores de las cámaras deben respetar la función representativa, no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan dicha función, sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Por ello, la doctrina constitucional afirma que se impone, como contenido esencial del *ius in officium*, el derecho a presentar propuestas legislativas –esto es, el ejercicio de la iniciativa legislativa–, y, así, el derecho a la discusión en debate parlamentario público sobre el tema o temas sobre los que versa la iniciativa legislativa (el debate de toma en consideración) (SSTC 124/1995 y 119/2011).

Por tanto, la iniciativa legislativa reconocida constitucionalmente a los miembros de las Cortes Generales (artículo 87.1 CE), así como estatutariamente reconocida a los miembros de la asamblea legislativa vasca (artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco), constituye una “manifestación relevante del *ius in officium* del representante”, por lo que debe considerarse perteneciente al núcleo duro de su

función representativa su derecho a presentar proposiciones legislativas y que estas se traten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española (o estatuto de autonomía) y en el reglamento de las cámaras. No es otro el sentido que se puede dar a la iniciativa legislativa en cuanto forma parte del ejercicio de la función legislativa, que constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático, “puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan [...] constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante” (SSTC 10/2016, 10/2018 y 94/2018).

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SIGNIFICADO POLÍTICO (O ENCONTRAR SENTIDO A LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA QUE SE INCARDINA)

Una vez determinado que la facultad parlamentaria de presentar proposiciones de leyes forma parte del contenido esencial o núcleo duro del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, vamos a pasar revista al significado de la iniciativa legislativa parlamentaria para determinar el sentido de esta en la función legislativa en que se incardina.

Conforme al artículo 87 CE, la iniciativa legislativa es una potestad o capacidad compartida por varios sujetos legitimados: el Gobierno, el Congreso, el Senado, una fracción del cuerpo electoral y las comunidades autónomas. En este mismo sentido, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce la iniciativa legislativa a los miembros del Parlamento Vasco, al Gobierno Vasco, a una fracción del cuerpo electoral vasco y a las juntas generales de los territorios históricos. Esto es, el sistema constitucional español de 1978 establece una estructura pluralista de la iniciativa legislativa, a la que sigue el Estatuto de Autonomía del País Vasco¹.

Por tanto, dado que existen distintos titulares de la iniciativa legislativa, Gobierno y Parlamento, y de que este último, a su vez, puede ser instado a su ejercicio por distintos sujetos, internos y externos, veamos cuál es el significado de la atribución de su papel respectivo a todos estos sujetos, qué espacio cubren en la labor de producción normativa, deteniéndonos, principalmente, en la iniciativa legislativa ejercida por las cámaras en el contexto del parlamentarismo del siglo xxi.

1 Su artículo 27.4 dispone que “la iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas a que se refiere el artículo 37 de este Estatuto, en los términos establecidos por la Ley. [...] La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco, se regulará por este mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 83 de la Constitución”.

En este contexto histórico, cada iniciativa legislativa tiene un significado diferente a las otras. Y es que el quid de la cuestión relativa a la iniciativa legislativa no se sitúa tanto en el plano dogmático de las definiciones, que también, como en la identificación de los efectos reales de cada tipo de iniciativa legislativa (García-Escudero, 2000). Pensamos que para analizar si existe o no un imperativo constitucional que impida la evaluación *ex ante* de las proposiciones de ley es necesario conocer el significado político de la iniciativa legislativa parlamentaria.

Desde una perspectiva histórica puede advertirse que no es la función legislativa, tras un proceso de abstracción y racionalización, la que genera la iniciativa parlamentaria de la ley, sino que es justamente lo contrario. La conquista política para formular propuestas legislativas es la que genera la función legislativa como función paradigmática del Parlamento. Esto es, las propuestas de ley presentadas por los primeros miembros de las asambleas del pueblo llano preceden al Parlamento como institución, en el sentido que hoy tenemos de este órgano constitucional. La iniciativa de la ley parlamentaria está en la génesis del Parlamento mismo (Merino, 1987). No obstante, a medida que las tareas de *indirizzo politico* del Gobierno se hacen complejas, unido al triunfo del régimen de mayorías, a través de un Gobierno que las representa y al que se avoca todo el régimen parlamentario, el Parlamento reduce fundamentalmente sus funciones legislativas a los actos parlamentarios de enmienda, deliberación y votación de las propuestas de ley enviadas a la Cámara desde el Gobierno.

En el parlamentarismo del siglo XXI, donde el binomio principio monárquico-principio democrático se ha traslado al de Gobierno-mayoría parlamentaria, la iniciativa legislativa gubernamental es la iniciativa legislativa ordinaria, porque su función de impulso legislativo es la que le permite gobernar; o, a la inversa, porque para gobernar se necesita legislar, o, dicho de otro modo, el Gobierno para desarrollar su programa político precisa de la ley formal. En este sentido, la iniciativa legislativa ejercitada es desplegada para implementar el programa legislativo del Gobierno, sustentado en la mayoría parlamentaria que lo apoya. Ello es consecuencia de la atribución de la función de dirección política al Gobierno (artículo 97 CE; artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno de Euskadi)² y de que la ley constituye la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral. O como dice López Guerra (Esteban y López, 1992: 138), “hoy, gobernar es legislar”, lo que nos reconduce a la afirmación clásica de Royer-Collard: “iniciar la ley es reinar” (Aragón, 1986: 289). Antonio Torres del Moral (2015: 523) engloba dentro de la función gubernamental de dirección política la capacidad de ejercer la iniciativa

2 El artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno Vasco, dispone: “El Gobierno es el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco. A tal fin, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley”.

legislativa. En esta misma línea también se sitúan Ramón Punset³ y Pilar García-Escudero Márquez⁴.

El Parlamento legisla, sí, pero sobre iniciativas del Gobierno. Gobernar es, por tanto, fundamentalmente, programar, presupuestar, adoptar iniciativas legislativas y procurar su aprobación por el Parlamento, para lo cual dispone de la mayoría. Como se ha advertido acertadamente, el Gobierno domina plenamente la fase introductoria del procedimiento legislativo, predeterminando completamente la agenda legislativa de los parlamentos (Punset, 2014: 101). Así, la verdadera potestad legislativa reside en el conjunto del Gobierno-mayoría parlamentaria, verdadero órgano complejo, no formalizado, al que corresponde la dirección del Estado (Requejo, 2004).

En este sentido, la iniciativa legislativa gubernamental es la ordinaria y constitucionalmente se le atribuye una situación de prevalencia. Su tramitación tiene carácter prioritario (artículo 89.1 CE), es la única iniciativa que es dominada de un modo absoluto por su autor, pues puede ser retirada hasta el momento anterior en el que recaiga la votación definitiva en el Pleno (artículo 128 RCD). Además, es la única que no necesita la conformidad previa para su tramitación o trámite de consideración. En este particular, en el ámbito del subsistema autonómico vasco, la prioridad de los proyectos de ley no se establece estatutariamente ni *ex reglamento parlamentario*. Dicha disposición se establece por una ley ordinaria del Parlamento Vasco, el artículo 58 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno Vasco⁵. Además, el Reglamento del Parlamento Vasco se separa de lo establecido por el artículo 128 RCD, ya que, según su artículo 146, dispone que el Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en tramitación, siempre que no haya sido aprobado en su totalidad el dictamen correspondiente por parte de la comisión.

Dado lo expuesto hasta ahora, parecería que la iniciativa parlamentaria quedaría reducida a una función residual, lo que la realidad parlamentaria así demuestra. El 90 % de las leyes aprobadas por los parlamentos se aprueba a iniciativa del Gobierno,

3 Punset Blanco, Ramón (1982: 77-78): "La preeminencia gubernamental en la fase de iniciativa encuentra su justificación, obviamente, en la función directiva del Gobierno [...]. ¿Cómo cohonestar la titularidad de la potestad legislativa de las Cortes (art. 66.2) con la preeminencia de la iniciativa del Gobierno? Pues, sencillamente, teniendo presente [...] que iniciativa legislativa y dirección política guardan entre sí una relación de medio a fin, por lo que la preeminencia gubernamental en este ámbito se corresponde con la necesidad de instrumentalizar la aplicación del artículo 97, que asigna al Gobierno la dirección de la política".

4 García-Escudero Márquez, Pilar (2000: 68): "Si al Gobierno corresponde la dirección política (art. 97) y esta se articula mediante las leyes, por mucho que la función legislativa esté atribuida a las Cortes Generales (art. 66), el Gobierno desarrolla una labor previa esencial, orientando hacia dónde se desarrolla esa función, fijando sus objetivos y, normalmente también, predeterminando sus contenidos. Ello quiere decir que Gobierno y Parlamento cooperan en la función de crear la ley y que el ámbito de actuación del Gobierno se desarrolla precisamente en la iniciativa. A su vez, esta labor de dirección política del Gobierno se asienta sobre la confianza que la Cámara ha otorgado a su Presidente en la votación de investidura, confianza otorgada previa la exposición de su programa".

5 Lo que lleva a preguntarnos sobre la validez de dicho precepto legal, por la posible invasión del ámbito de reserva material del reglamento parlamentario por parte de una ley ordinaria, sobre todo en el ámbito del proceso legislativo. Estudio de dicho problema que sobrepasa el objeto de este trabajo.

expresadas en proyectos de ley⁶. Si bien esa situación es una realidad empírica, la iniciativa legislativa parlamentaria no deja de tener significado político en el vigente parlamentarismo. La realidad demuestra que la iniciativa parlamentaria tiene una función plural. Siguiendo a Pilar García-Escudero Márquez (2000), este tipo de iniciativa legislativa cumple las siguientes funciones, más allá de la pura normativa:

- a. Las iniciativas del grupo mayoritario o de los grupos que sostienen al Gobierno constituirían una segunda marca, utilizadas en materias de interés político secundario o para contrarrestar las presentadas por otros grupos, o, incluso, para eludir los trámites e informes de elaboración de los proyectos de ley, en aras de una pretendida mayor agilidad en su elaboración y presentación.
- b. Las proposiciones de ley presentadas por los grupos de la oposición pretenderían suscitar un debate político sobre determinadas cuestiones o forzar un posicionamiento del Gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo sostiene sobre temas polémicos, constituyendo así una iniciativa de control político más que de la función legislativa. En efecto, la minoría opositora no aspira ni siquiera a que se apruebe enmendando el texto legal presentado, sino a ejercer la dimensión de control inherente al procedimiento legislativo. De manera que si el debate público puede no reflejarse en el contenido de la ley, sí cabe esperar que llegue al electorado, verdadero destinatario tanto de la norma que le obliga como de la alternativa política de Gobierno que se le ofrece desde la oposición con ocasión de la presentación de una iniciativa legislativa de origen parlamentario. “Se recuperaría así una cierta función formativa del Parlamento (Bagehot) mediante la institucionalización de las legislaturas como continuación formalizada del proceso electoral. Control, pues, al servicio de la oferta continuada de una alternativa de gobierno” (Requejo, 2004: 84). Máxime cuando la confianza parlamentaria en que se asienta el Gobierno se puede ver seriamente comprometida en el caso de que la proposición de ley acabase prosperando después de que el Gobierno se hubiere manifestado desfavorablemente a esta en el trámite de toma de consideración de aquella (Lázaro y Calvo, 2003). Esta función política de la iniciativa legislativa parlamentaria como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expresa posición sobre una determinada materia ha sido igualmente reconocida por el Tribunal Constitucional (STC 124/1995, FJ 3; STC 38/1999, FJ 3.b; Auto 118/1999, de mayo).

6 Observa a este respecto Miguel Ángel Presno Linera (como se cita en Punset Blanco, 2014: 101) que “las cámaras parlamentarias han renunciado en la práctica al ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa, con el propósito evidente, en el caso de la mayoría que respalda al Gobierno, de que sea este el que exteriorice política e institucionalmente su liderazgo en las acciones de impulso y transformación y de esta manera obtenga el correspondiente rédito político”.

- c. En ocasiones, las proposiciones de ley exteriorizan el consenso entre varios grupos, fruto de un acuerdo extraparlamentario o del deseo de que en la regulación de determinadas materias se alcance un amplio consenso.

Así, la experiencia empírica demuestra el fracaso de la función normativa de la iniciativa legislativa parlamentaria. En el primer caso, el Parlamento se ha convertido en un mero tramitador de los textos legislativos del Gobierno, y, en el peor de los casos posible, se convierte en una vía de escape gubernamental para legislar sin atenerse a las técnicas de racionalidad legislativa *ex ante*, degradando así a la propia proposición de ley.

En el segundo caso, la iniciativa parlamentaria se configura como una iniciativa parlamentaria más de control político del Gobierno, materialmente degradada a ser una “proposición no de ley”, por las pocas posibilidades de ser tomada en consideración en estas ocasiones. En estos casos, el Parlamento se configura más como una cámara de discusión y debate político que como una cámara legislativa redactora material de leyes formales. En definitiva, el proceso legislativo travestido en proceso de control político. Por lo que también quedará resentida la calidad de la ley, dado que el objeto de la proposición de ley está más “preocupado” o focalizado en la confrontación política que en seguir las técnicas de racionalidad legislativa.

En el tercer caso, existe una fase legislativa preparlamentaria, en la que los consensos o acuerdos alcanzados en ella devienen intocables para la Cámara legislativa por venir previamente pactados. De este modo, la fase preparlamentaria usurpa la función normativa del Parlamento, si bien la proposición de ley sí parece cumplir la función inherente de generar la función legislativa. De cualquier modo, el consenso alcanzado en la fase preparlamentaria puede limitar los términos de juicio con los que cuentan en la fase parlamentaria los miembros del Parlamento para formar su voluntad y poder valorar el contenido, la forma, el alcance y los efectos de la iniciativa que están llamados a tramitar y, en su caso, aprobar. Algo que a buen seguro no contribuye a la necesaria observancia y mejora de la calidad legislativa.

De cualquier modo, no cabe olvidar que la proposición de ley es algo más específico que un acto parlamentario. Es un acto de la soberanía popular indirecto (Merino, 1987: 87), como contraste al proyecto de ley, que, en términos políticos, es la potestad del Gobierno para presentar textos legales articulados como instrumentos idóneos para desplegar sus funciones de *indirizzo politico*. No obstante, tal naturaleza de acto de soberanía no puede suponer que la proposición de ley esté exenta de someterse a las reglas y principios de técnica legislativa, tal y como *ut infra* se explicará.

Además, a pesar de lo expuesto hasta ahora respecto el papel residual y multifuncional de las proposiciones de ley, no cabe descartar que la fragmentación política en los parlamentos repercuta de una manera clara en la práctica legislativa en un doble sentido. Por una parte, dicha fragmentación puede provocar la caída de la iniciativa legislativa gubernamental, y, por otra, la revitalización de la aprobación de

leyes a iniciativa parlamentaria (Pérez, 2023). Por lo que, aún más si cabe, se intensifica la necesidad de que las proposiciones de ley se sometan a técnicas de evaluación legislativa, tanto *ex ante* como *ex post*.

IV. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SENTIDO FORMAL

Desde una perspectiva formal, se ha entendido la iniciativa legislativa como “el acto mediante el cual se pone obligatoriamente en marcha el procedimiento legislativo, y más concretamente se abre paso a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas” (Aragón, 1986: 288). Siguiendo esta tesis, Alberto Dorrego de Carlos (2018) afirma que “la iniciativa legislativa es, en términos constitucionales, la facultad de imponer al Parlamento un pronunciamiento sobre un texto legislativo que se somete a su consideración”; y añade que “este elemento compulsivo, esto es, la apertura obligatoria del procedimiento legislativo en su fase constitutiva (presentación de enmiendas, deliberación, votación y, en su caso, transacción sobre las mismas) es su rasgo verdaderamente determinante y el que permite diferenciarla de otras acciones parlamentarias, que también se orientan a la apertura del proceso legislativo en las cámaras”. Esta tesis asume la doctrina italiana según la cual sería conceptual y operativamente incongruente separar la iniciativa legislativa del procedimiento legislativo.

Sin embargo, tal y como afirma Piedad García-Escudero Márquez (2000), dicha tesis resulta insatisfactoria para dar razón de la iniciativa legislativa reconocida a los sujetos distintos del Gobierno⁷, para lo cual la doctrina ha debido llegar a distinguir entre “iniciativa” y “propuesta de iniciativa”, o entre “iniciativa de primero” y “segundo grado” o entre “procedimiento legislativo” y “proceso legislativo”, así como para salvar la aparente contradicción entre lo dispuesto por el artículo 87 CE, que atribuye la iniciativa legislativa al Congreso y al Senado, y lo dispuesto por los reglamentos de las cámaras, que disponen que las proposiciones de ley han de ser suscritas por un grupo parlamentario o por un número determinado de miembros de la Cámara.

En efecto, la presentación de una proposición legislativa no compelle, en puridad, a la fase constitutiva del procedimiento legislativo. Reglamentariamente, todas las proposiciones de ley están sometidas al trámite de toma en consideración (artículo 126 RCD; artículo 108 RS). Formalmente hablando, la toma en consideración reviste una importancia crucial dentro del régimen de las proposiciones de ley. Es una decisión discrecional de la Cámara, una decisión libre de la mayoría de la Cámara, y, en absoluto,

7 El artículo 87 CE reconoce la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso, al Senado, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y al cuerpo electoral mediante la iniciativa legislativa popular.

un acto debido o de puro trámite (Santamaría, 2001: 1383). Aunque su contenido sea esencialmente político, no carece de efectos jurídicos.

Diversos autores coinciden en señalar que con la toma en consideración se formaliza la iniciativa parlamentaria en sentido estricto. Para Paloma Biglino Campos (1995), la posible contradicción entre el Reglamento del Congreso y el del Senado y el artículo 87 CE se salva precisamente con este trámite, “ya que mediante el mismo el conjunto de la Cámara asume o rechaza las concretas iniciativas”. En la misma línea, Juan Alfonso Santamaría Pastor (2001) mantiene que “la iniciativa no se perfecciona sino con este último y capital trámite, mediante el que la Cámara hace suyo, a los puros efectos de su discusión, el texto propuesto en el seno de la misma”. Y Piedad García-Escudero Márquez (2000) señala que la toma en consideración “representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros”. De este modo, se puede ajustar a sus propios términos la definición de la iniciativa legislativa como “el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de las leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada” (Santamaría Pastor, 2001); o como “el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo” o “el impulso necesario para la elaboración de la ley” (Biglino, 1995: 3596-3597).

Asimismo, tenido en cuenta todo lo anterior, se puede concluir sin dificultad que lo que se integra en el *ius officium* de los parlamentarios del artículo 23 CE es “la propuesta de iniciativa legislativa”, facultad que se ejerce presentando proposiciones de ley. Esto es, el estatuto de cargo parlamentario protegido constitucionalmente comprende la facultad de presentar una proposición de ley, o, si se quiere, la participación en la preparación de la iniciativa legislativa. Si bien se puede obstar que con esta definición formal de iniciativa legislativa se estaría conceptual y operativamente separando la iniciativa legislativa del procedimiento legislativo, dicha dificultad se salvaría tomando como contexto de interpretación de la iniciativa legislativa el concepto de “ciclo normativo”, entendido este como el “conjunto de las fases de concepción, la redacción, la aprobación, la implementación, evaluación y revisión de la Ley”⁸. Este concepto no solo contempla la relación de la iniciativa legislativa con el procedimiento legislativo en sentido estricto, y, en particular, con su fase introductoria⁹, sino también como la fase preparlamentaria de concepción de la propuesta legislativa. Además, desde este punto de vista funcional, es todavía más evidente cómo se interrelacionan las distintas fases del *iter legislativo*, y, en particular, las consecuencias

8 Y ello porque, en el ámbito de la UE, las reglas de *better regulation* no solo se refieren a redactar normas más claras y comprensibles, sino que también abarcan todo el ciclo político, desde la concepción y preparación de las políticas, pasando por su adopción, aplicación y ejecución, hasta su evaluación y revisión,

9 La doctrina suele definir el procedimiento legislativo como la sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley, distinguiendo en este la “fase introductoria”, la “fase constitutiva” y la “fase integradora”, e incluye en cada una de ellas, respectivamente, la iniciativa legislativa en sus distintas formas, la aprobación de las cámaras y la promulgación y publicación.

jurídico-formales de la iniciativa legislativa dentro del ciclo normativo, que es delimitar la materia del texto normativo propuesto y los intereses que con él se quieren atender (García-Escudero, 2000: 65).

V. APUNTE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA COMUNIDAD DE EUSKADI

Todo lo que hemos dicho hasta aquí acerca de la *iniciativa legislativa* ante las Cortes Generales vale también para la iniciativa legislativa ante el Parlamento Vasco.

El artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) dispone que la iniciativa legislativa corresponde a cuatro sujetos: a los miembros del Parlamento, al Gobierno, a las instituciones representativas de los territorios históricos (las denominadas juntas generales)¹⁰ y al cuerpo electoral. El Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) recoge la misma regla en su artículo 132, cuando menciona a los parlamentarios y las parlamentarias y a los grupos parlamentarios, al Gobierno Vasco, a las juntas generales de los territorios históricos y a los ciudadanos y a las ciudadanas, estos últimos de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular. En suma, el sistema es muy similar al estatal, con una diferencia obvia: si ante las Cortes Generales pueden presentar proposiciones las asambleas de las comunidades autónomas, ante el Parlamento Vasco pueden hacerlo las juntas generales de los territorios históricos.

Por lo que se refiere específicamente a las *proposiciones de ley*, el Reglamento del Parlamento Vasco les dedica los artículos 147 a 152, que integran la sección 5.^a del capítulo segundo del título III, rubricado como “Del procedimiento legislativo”. Estas disposiciones contienen una regulación muy similar, aunque no idéntica, a la del Reglamento del Congreso (arts. 124, 126 y 129).

No obstante, la literalidad de los artículos 27.4 EAPV y 132.a RPV, que atribuyen la iniciativa legislativa “a los parlamentarios y a las parlamentarias y a los grupos parlamentarios, con arreglo a las previsiones de este Reglamento”, podría plantear dudas acerca de si el ordenamiento autonómico atribuye la iniciativa parlamentaria a los miembros del Parlamento Vasco individualmente considerados (y a los grupos en que se integran) o a la Cámara como tal.

10 Las juntas generales de los territorios históricos de la comunidad autónoma de Euskadi constituyen los máximos órganos representativos y de participación popular en cada respectivo territorio histórico, y ejercen la potestad normativa y el desarrollo normativo, eligen al diputado general, aprueban sus presupuestos e impulsan y controlan la acción de gobierno de la respectiva diputación foral (Norma Foral de 7 de marzo de 1983, de Organización Institucional del Territorio Histórico de Araba/Álava: art. 4; Norma Foral 3/1987, de 12 de febrero, de Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales de Bizkaia: art. 4; Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa: arts. 4 y 5).

Aunque en lo tocante a la iniciativa legislativa no aprecian “especiales diferencias” respecto a lo establecido en las Cortes Generales, sí hay que llamar la atención sobre “una cuestión de matiz”: el hecho de que mientras en la CE (artículo 87) se atribuye la iniciativa a cada una de las cámaras, el Congreso y el Senado, el RPV hace referencia a *los grupos parlamentarios y a las parlamentarias y a los parlamentarios*. De ello podría deducirse erróneamente que aquella se concede particularmente a cada uno de tales sujetos parlamentarios, pero realmente no es así. La explicación hay que buscarla en el trámite de toma en consideración, acto que viene a significar que la iniciativa ha dejado de ser exclusiva de sus promotores para pertenecer a la Cámara en su conjunto, como prueba el que solo hasta ese momento pueden proceder los autores de la proposición a retirarla, exigiéndose en caso contrario el acuerdo del Pleno.

Trasladando estas consideraciones generales al caso específico de la Comunidad Autónoma de Euskadi, consideramos que el verdadero titular de la iniciativa parlamentaria es el Parlamento Vasco, y no las parlamentarias o los parlamentarios, básicamente por dos razones. En primer lugar, la fase constitutiva del procedimiento legislativo no se abre hasta que la proposición supera el trámite de la toma en consideración. Así se desprende del artículo 149.2 RPV: “En caso afirmativo (de la toma en consideración), la Mesa de la Cámara acordará su remisión a la comisión competente. Concluido el plazo de 15 días para la presentación de enmiendas, que en ningún caso podrán ser de totalidad, la proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley”. En segundo término, la disponibilidad de la proposición pasa del autor al Pleno tras el acuerdo de toma en consideración, tal y como dispone el artículo 152 RPV al regular el poder de retirada: “La iniciativa de retirar una proposición de ley por parte de su proponente tendrá plenos efectos si se produjera antes del acuerdo de su toma en consideración. Una vez adoptado el acuerdo, la retirada solo será efectiva si la aceptase el Pleno de la Cámara, a solicitud de al menos dos grupos parlamentarios”.

Ya vimos que estos son los mismos argumentos que ya se han expuesto para defender que la toma en consideración representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros, por lo que la propuesta no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase constitutiva del procedimiento legislativo, y que el estatuto de cargo parlamentario protegido constitucionalmente comprende la facultad de presentar una proposición de ley, o, si se quiere, la participación del parlamentario o de la parlamentaria en la preparación de la iniciativa legislativa y a que se abra el proceso de toma de consideración, pero no el del procedimiento legislativo.

Habrá que entender, por tanto, que en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Euskadi el titular de la iniciativa legislativa parlamentaria es el Parlamento Vasco, y que a las parlamentarias y los parlamentarios vascos se les reconoce la propuesta de iniciativa legislativa, facultad que se ejerce presentando proposiciones de ley en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento Vasco, que se integra en

el *ius officium* protegido por el artículo 23 CE. De este modo, se cumplen las mismas funciones políticas apuntadas respecto a la iniciativa legislativa de origen parlamentario ante las Cortes Generales¹¹, y con los mismos efectos jurídico-formales que esta y misma relación con respecto a la fase introductora del procedimiento legislativo.

VI. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS Y LA TÉCNICA DE LEGISLAR

En el ordenamiento jurídico español no hay norma alguna que defina el concepto de “técnica legislativa”, ni tampoco el Tribunal Constitucional ha definido tal concepto. Así, la doctrina ha definido la técnica legislativa como “el arte de legislar clara y eficazmente” (García-Escudero, 2011: 24), y tiene por objeto “no solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentas, como son: la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico, la publicidad y la viabilidad de las normas” (Sainz Moreno, 1995). O dicho de otro modo, se ha entendido que “el arte de legislar no es otra cosa que ser capaz de elaborar una ley que sea entendida por todos”, desde los más instruidos hasta los que carecen de formación alguna (Álvarez González, 2020: 67). La ley ha de ser redactada con palabra tersa para ser entendida, estudiada y aplicada; una ley redactada en términos borrosos, grises y de expresión balbuciente y atormentada no se entiende, y, por tanto, no se aplica, y puede ser razón de arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, o dar paso, por medio del activismo judicial, a la vulneración del principio funcional de la división de poderes.

Ahora bien, como bien señala Tomás Vidal Marín (2013), la técnica normativa ha tenido que superar su concepción originaria de arte de redactar bien los preceptos jurídicos, puesto que la causa de muchos problemas que tal redacción plantea se encuentra justamente en el sistema en el cual la norma se integra. En este sentido, expone que las leyes, las normas jurídicas, solo cobran sentido en relación con el resto de leyes o normas que forman parte del ordenamiento jurídico en el cual todas se integran, tal y como el Tribunal Constitucional ha manifestado en numerosas ocasiones: “[...] cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado” (STC 90/2022). Es por ello por lo que afirma que, precisamente, la técnica legislativa no solo debe elaborar reglas o directrices encaminadas a mejorar la calidad de las leyes individualmente consideradas, sino que también debe formular reglas o directrices encaminadas a mejorar la calidad del ordenamiento jurídico en su conjunto; es decir,

11 *Ut supra*, apartado II.

debe formular reglas que redunden en beneficio de una buena estructura y coherencia del ordenamiento jurídico. El citado autor añade que, en suma, la finalidad esencial de la técnica legislativa es evitar la confusión normativa, la no cognoscibilidad del Derecho, por parte de aquellos que deben cumplirlo y por parte de aquellos que deben aplicarlo. Dicho de otra forma, y en sentido positivo, la técnica de legislar tiene como finalidad esencial garantizar uno de los principios básicos de cualquier Estado de derecho como es la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 CE (Vidal Marín, 2013).

En todo caso, el concepto de técnica legislativa podría entenderse como la ordenación y homogeneización formal y material de los textos de modo que respondan a un solo criterio normativo de ordenación, sistemática y de organización (Sanz Pérez, 2012). La técnica legislativa es orden y unificación de mayúsculas, minúsculas y sangrado y corrección formal de las disposiciones. Pero también debe ser armonía y orden sistemático en la norma. No solo es procedimiento, es, además, reflexión y ponderación de análisis; y es, además, lógica interna de la norma.

Por tanto, el concepto de técnica legislativa ha de superar una concepción formal referida a la calidad semántica y lingüística, claridad expositiva, sistemática, y coherencia con el resto del ordenamiento jurídico (calidad técnico-formal), comprendiendo también la evaluación del contenido y finalidad de esta para que la norma sea adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos normativos propuestos (calidad material) (Álvarez Vélez, 2017). De este modo, el concepto de técnica legislativa comprende tanto corrección técnica-formal de los enunciados y proposiciones de las leyes formales como los mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post* de estas. De este modo, la ley formal se comporta como un fenómeno emanado de un legislador racional empíricamente verificable, porque ello exige del legislador una justificación expresa y verificable de sus decisiones¹². Así, la ley deja de ser pura forma en la que cabe cualquier contenido como medio para adoptar innumerables decisiones tecnocráticas que sustituyen la razón por lo concreto. Y es que, como no puede ser de otro modo, la técnica legislativa garantiza la calidad de expresión parlamentaria de la voluntad popular, que es la ley formal.

La técnica legislativa así entendida garantiza que el legislador respete el contenido esencial de los derechos fundamentales; garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, incluido el Poder Judicial, y garantiza la seguridad jurídica y la realización del Estado social y democrático de derecho. En este sentido, la técnica

12 El profesor Fernández Rodríguez (como se cita en Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021: 77) señala en reiterados trabajos: "el legislador no puede comportarse ni irracional, ni irrazonablemente, que debe justificar que tiene en cuenta y valora todos los elementos determinantes de su decisión, que debe acreditar la necesidad de la ley, que la respuesta legislativa debe ser proporcionada para los objetivos perseguidos, o que ha de efectuarse una ponderación razonable de los intereses en juego que justifique prioridades entre argumentos legislativos en conflicto, evitando restricciones innecesarias o desproporcionadas de derechos".

legislativa no solo asegura la corrección jurídica de la ley, sino que también fortalece el procedimiento parlamentario de deliberación y participación que legitima la ley.

En este particular, la técnica legislativa también suscita cuestiones relativas al procedimiento parlamentario. Las leyes, aparte de implicar una manifestación de voluntad del pueblo o de sus representantes, son el resultado de un proceso en el que se intercambian argumentos de muy diverso tipo. De la argumentación legislativa emergen exigencias de justificación que se dirigen a quienes participan en la tarea de legislar, y ello no necesariamente representa una intromisión en la democracia.

Lo esencial del Parlamento es la confrontación pública entre argumentos y contraargumentos, el debate y la discusión pública. Diálogo o argumentación parlamentaria que ha de ser transparente para evitar la captura del legislador por intereses particulares. Así, a nuestro entender, la técnica legislativa también debería comprender el establecimiento de “estándares de debido proceso legislativo” o instrumentos de evaluación de la calidad del método legislativo a fin de verificar la razonabilidad y la racionalidad de la ley.

La calidad de las leyes también exige hablar de tramitación parlamentaria informada, no solo respecto a la ciudadanía, sino también respecto al propio cuerpo legislador. Coincidimos así con Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa (2021: 77) en que se debe poner coto a la introducción en las leyes de preceptos intrusos y especialmente a las leyes ómnibus, porque son sencillamente la negación de la seguridad jurídica y cuestionan los elementos más básicos de lo que debe ser un debate legislativo democrático, dado que para el Parlamento resulta imposible debatir democráticamente en condiciones una ley que contiene innumerables disposiciones heterogéneas y frecuentemente sofisticadas y que modifica de una tacada decenas de otras leyes.

En definitiva, queremos incidir en la necesidad de superar un concepto estricto de técnica legislativa que atienda solo al proceso de redacción de las normas. Creemos que el proceso de la formación de voluntad y de toma de decisiones en la elaboración de un proyecto legislativo también se ha de ajustar a unos “principios y estándares normativos de debido proceso legislativo”.

Tal como señala García-Escudero (2018), el Tribunal Constitucional ha afirmado la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas. “Una legislación confusa –afirma en referencia al ámbito tributario–, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia” (STC 150/1990, FJ 8). Asimismo, el Tribunal Constitucional admite la relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica, siendo los dos primeros instrumentos o condiciones para la última. En la sentencia STC 46/1990 declara que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que plantea la realización del ordenamiento jurídico y formular las directrices para su solución,

sirviendo, por tanto, a la seguridad jurídica. Por todo ello, podemos afirmar que el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas es un imperativo de la razón práctica, derivado de los principios de certeza del Derecho y de la seguridad jurídica.

Sin embargo, en muchas ocasiones alude a defectos de las leyes o al empleo de una técnica defectuosa en su redacción para relegar estos fallos al ámbito de la técnica legislativa, sin incidencia constitucional relevante, y declarar con carácter general que no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes (SSTC 226/1993, FJ 4; 195/1996, FJ 3; 225/1998 FJ 2.a) ni velar por ella (STC 37/1981, FJ 2); que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987, FJ 3.c; 195/1996, FJ 3); que el Tribunal no es en modo alguno juez de la corrección técnica de las leyes (STC 341/1993, FJ 2); que el control de constitucionalidad no es un juicio sobre la calidad técnica del ordenamiento jurídico ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador (SSTC 32/2000, FJ 6; 109/2001, FJ 6), o que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco, a la restricción del ámbito de libre configuración del legislador (SSTC 226/1993, FJ 4; 195/1996, FJ 3). Así, el Tribunal se autolimita para respetar esa capacidad de configuración del legislador. “Es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica” (STC 49/2008, FJ 4).

No obstante, aunque el Tribunal afirme que no es juez de la calidad técnica de las leyes (entre otras, STC 150/1990, citando SSTC 341/1993 y 164/1995), recuerda que no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas de reproducción de normas constitucionales o estatales, que califica de potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes, prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Esta advertencia nos revela lo cercanos que se encuentran a veces los ámbitos de la constitucionalidad y de la calidad de la ley, y que, en ocasiones, algunos aspectos de técnica legislativa pueden ser relevantes para el juicio de constitucionalidad.

VII. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: ¿DEBEN EXISTIR TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN?

1. LAS TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN

La evaluación normativa es relativamente reciente, se está implantando y, evidentemente, intenta que la legislación sea mejorada y sea un instrumento de calidad en los procesos de elaboración y aplicación de las normas. De este modo, la evaluación

de normas y de sus consecuencias se está convirtiendo progresivamente en un ámbito de la actividad jurídica, y, en particular, del quehacer de los letrados y letradas de los parlamentos, si tenemos en cuenta que los estatutos de personal de los parlamentos encomiendan al cuerpo de letrados y letradas las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las comisiones y sus órganos, así como a las ponencias¹³.

La doctrina ha distinguido entre las técnicas de evaluación *ex ante* y *ex post* en función del momento en que se realizan (Álvarez Vélez, 2023). La primera es la que se desarrolla en el momento de presentar la iniciativa legislativa y durante el procedimiento legislativo en sí mismo considerado, siendo la *ex post* la que se lleva a cabo con posterioridad a la entrada en vigor de la norma.

En el presente trabajo nos detenemos a estudiar la evaluación prospectiva (*ex ante*) de las normas, y, concretamente, en la fase previa de preparación técnica y admisión de las proposiciones de ley. A estos efectos, podemos distinguir tres fases en la evaluación de las leyes. En primer lugar, la fase previa o prelegislativa, constituida por la fase de preparación técnica del proceso legislativo, donde se activan las directrices normativas para los proyectos de ley o las directrices parlamentarias de técnica legislativa, si las hubiera, para las proposiciones de ley, así como se realiza un análisis de legalidad y factibilidad de la respectiva propuesta legislativa. Todo ello derivaría ante el Parlamento en un proyecto de ley del Gobierno o proposición de ley del grupo o grupos parlamentarios que lo sustentan (o de los de la oposición).

La segunda fase, o fase constitutiva, se residencia en sede parlamentaria, una vez sea presentado el proyecto de ley o se haya superado la toma de consideración en el caso de una proposición de ley. En esta fase es donde se activan las determinaciones parlamentarias de técnica legislativa y los informes de los servicios de la Cámara, relativos a las enmiendas que se presenten respecto las propuestas de textos articulados, y es cuando se debate y se vota el proyecto de ley o proposición de ley. El producto de esta fase no puede ser otro que la ley formalmente aprobada. La tercera fase sería la fase operativa, que es donde se materializa la evaluación legislativa *ex post*.

Todas estas actuaciones forman parte de nuestro procedimiento legislativo parlamentario, pues la evaluación *ex ante* “situá el plano funcional en la actividad como tal del legislador”¹⁴.

En efecto, el procedimiento legislativo hay que entenderlo como el proceso normativo que comprende todas las actuaciones que se desarrollan desde la toma de la decisión pública de carácter normativo, pasando por el procedimiento de elaboración de la norma, y su vigencia hasta que deja de formar parte del ordenamiento jurídico.

13 Artículo 8.1 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales; artículo 16.a del Estatuto de Personal y Régimen Jurídico de la Administración Parlamentaria del Parlamento Vasco, de 22 de junio de 1990.

14 Mención de Cruz Villalón (2006: 202, como se cita en Álvarez Vélez, 2023: 16).

Por tanto, entendemos que la fase “prelegislativa” también forma parte del procedimiento legislativo, fase que culmina con el trámite de calificación y admisibilidad de la iniciativa legislativa por parte de las mesas de las cámaras legislativas. Esta perspectiva del procedimiento legislativo, como proceso normativo, no contradice la tradicional concepción del procedimiento legislativo en fase inicial, constitutiva e integradora, sino que la completa, porque permite integrar como parte del procedimiento legislativo la fase de preparación técnica de las propuestas legislativas.

2. MECANISMOS DE EVALUACIÓN *EX ANTE* DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS GUBERNAMENTALES

En el ordenamiento jurídico español se han adoptado reglas y criterios de técnica legislativa para las iniciativas legislativas gubernamentales. Los llamados principios y técnicas de buena regulación formulados en el seno de la política de la Unión Europea¹⁵, así como su incorporación formal en las leyes de los Estados miembros, han venido a establecer nuevos límites verdaderamente operativos para la elaboración de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley.

Hoy, en los términos del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que impone al Ejecutivo que su iniciativa legislativa se someta los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno del Estado, se somete de manera preceptiva a los anteproyectos de norma con rango de ley a técnicas *ex ante* de evaluación legislativa, como es la memoria análisis de impacto normativo (MAIN)¹⁶. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de real decreto legislativo y de real decreto ley están sujetos a las directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Ley 6/2022, de 30 de junio, de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones Generales de Carácter

15 Nabaskues Martínez de Eulate, Iker (2023: 285-286): “Las instituciones de la Unión Europea han sido las que han promovido la cultura de la calidad normativa y se han implicado en la implementación de planes de mejora de la técnica normativa, así como en la decisión de poner en funcionamiento planes de evaluación de impacto real de las normas jurídicas en la ciudadanía. Esta promoción de la calidad de las leyes se produce sobre todo en el marco del programa *Better Regulation* –suele traducirse como «buena regulación» o «legislar mejor»–, que impulsó la Comisión Europea el año 2015. Fruto de ese trabajo se produjo el «Acuerdo Institucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación», de 2016. De esa actividad proactiva nació el programa *REFIT –Regulatory Fitness and Performance Programme*–, de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión Europea, que tiene por objetivo garantizar que la legislación de la UE cumpla sus objetivos con un coste mínimo en beneficio de los ciudadanos y las empresas. La finalidad del REFIT es simplificar la legislación europea, eliminar cargas innecesarias y adaptar la legislación vigente, sin interferir con los objetivos políticos de los tratados de la Unión”.

16 Tanto en el artículo 26.3 LG como en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, se definen la estructura y contenido de esta.

General de Euskadi, en su artículo 3, somete a la iniciativa legislativa –para ejercer por el Consejo de Gobierno Vasco– a una serie de principios propios de la *better regulation* y de calidad normativa (artículo 4), que también incluye el principio de igualdad lingüística como principio de garantía de la calidad en la elaboración de la norma (artículo 5). Asimismo, prevé en su artículo 14.6 la incorporación como anexo de las directrices de técnica normativa para la elaboración de disposiciones de carácter general¹⁷. También, en su articulado incorpora instrumentos y procedimientos de evaluación *ex ante* aplicables a los proyectos de normas con rango de ley, entre ellos las evaluaciones o memorias de impacto normativo (artículo 15)¹⁸.

3. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS COMO MECANISMOS DE CONTROL *EX ANTE*

Por otra parte, nos hemos de referir en este apartado a otros mecanismos de control *ex ante*, como son el papel desempeñado por los consejos consultivos en el control de calidad de las normas. Los consejos consultivos participan en el procedimiento de elaboración de ciertas normas (en particular, de los proyectos de ley

17 Estas directrices de técnica normativa han sido objeto de actualización mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco de 11 de julio de 2023 (*BOPV*, n.º 149, de 7 de agosto de 2023). Las directrices constituyen instrucciones o recomendaciones que han de ser tenidas en cuenta en la elaboración de los proyectos de leyes. Esta técnica normativa se concreta en un conjunto de directrices para alcanzar la claridad semántica y normativa, y, por tanto, coherencia, viabilidad, homogeneidad, normalidad y eficacia de las normas. Se distingue entre directrices de primera, segunda y tercera generación.

Las primeras tienen por objeto principal la estructura formal de la ley, son una recopilación de experiencias prácticas del funcionariado. Las segundas tienen por objeto indicaciones conceptuales, y las terceras serían los cuestionarios o *checklist*. No obstante, Piedad García-Escudero (2018) considera que la técnica de los cuestionarios no forma parte de las directrices, porque no da reglas para la elaboración de las normas, sino que interroga sobre su necesidad y adecuación a los objetivos perseguidos.

La naturaleza jurídica de las directrices pueden tener valor normativo o de simple recomendación, según el derecho comparado. Sus destinatarios suelen ser los órganos administrativos, o, en algún caso, parlamentarios, teniendo en consecuencia carácter de reglamentos internos.

En España, aunque son aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros (o del Consejo de Gobierno en la CAE) y están publicadas en el *BOE* (o en el *BOPV*), carecen de la forma de real decreto (o de decreto en la CAE), no tienen valor ni fuerza normativa, por lo que suelen calificarse de simple instrucción o circular interna, cuyo incumplimiento no afecta por sí solo a la validez de los proyectos de ley, de reales decretos leyes o reales decretos legislativos (proyectos de ley o decretos legislativos en la CAE), sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir (artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

En este particular, las directrices de técnica normativa no vinculan a los órganos parlamentarios, estando limitada su eficacia a los centros directivos de los departamentos ministeriales o consejerías de Gobierno Vasco, encargados de la elaboración de los proyectos de ley, decretos leyes o decretos legislativos. En este particular, el Acuerdo del Gobierno Vasco de aprobación de las directrices de técnica legislativa de 2023 dispone expresamente que se da traslado de estas al Parlamento Vasco al objeto de que, si lo considera oportuno, adopte, por medio del instrumento que sea más adecuado, unas directrices de técnica legislativa propias, que sean compatibles con las aprobadas por el Gobierno; y así garantizar el proceso de normalización de la técnica normativa en la tramitación de todas las proposiciones de ley y propuestas de naturaleza normativa que, sin partir del Ejecutivo, puedan ser aprobadas en sede parlamentaria, para que no se produzcan contradicciones o antinomias por la mera razón del lenguaje o de la técnica legislativa aplicada debidas a su distinto origen.

18 Estas consisten en un único documento en el que se recoge y unifica la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad, y tiene como objetivo sistematizar y simplificar los informes y memorias que deben acompañar a los anteproyectos y proyectos de ley, incluyendo una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación, entre los que destaca el relativo sobre el impacto de género para valorar la incidencia de la función legislativa en la consecución del principio de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

y proyectos de reglamento, a través de los cuales el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa y su potestad reglamentaria) mediante un trámite de consulta sobre los textos que se elevan a la aprobación del Consejo de Gobierno.

Entre las competencias de los consejos consultivos se encuentra la emisión de dictámenes sobre los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos legislativos. En todo caso, la extensión de estas competencias varía en los diferentes consejos. Por ejemplo, en el ámbito de algunos consejos se exige el informe sobre todos los anteproyectos de ley; en otros, esta exigencia se ciñe solo a los anteproyectos de algunas leyes específicas.

En la actualidad, la función consultiva en la fase prelegislativa del procedimiento de elaboración de la ley (sea la consulta preceptiva o sea facultativa) no solo consiste en hacer un control puramente jurídico de los textos examinados, sino también en el control de técnica normativa, comprendiendo tanto la verificación de las características “formales” (redacción y composición) de los textos examinados como el examen de otros rasgos “no formales” (como la idoneidad y factibilidad de la norma o sus posibles consecuencias). Con esa labor, el órgano consultivo comprueba *ex ante* la adecuación de una norma o proyecto normativo a criterios de calidad normativa, que ahondan, finalmente, en criterios de legalidad. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, esta función consultiva se encomienda a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA)¹⁹. Así, el artículo 57.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno de Euskadi, establece que “los proyectos de ley presentados al Parlamento Vasco habrán de ir acompañados del informe de la Comisión Jurídica Asesora y, en su caso, de la memoria de adaptación a dicho informe”.

Otro mecanismo de control *ex ante* de las iniciativas legislativas gubernamentales al que queremos hacer referencia es la función de calificación y admisión de la Mesa de las cámaras. Esto es, si la Mesa tiene competencia para inadmitir un proyecto de ley por falta de algunos de los requisitos que constitucionalmente y reglamentariamente se exigen para ejercer la iniciativa gubernamental. Una vez aprobado el proyecto de ley por el Consejo de Ministros (de Gobierno, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi), este presentará y registrará el proyecto de ley ante la Mesa del Congreso acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para

19 La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es el órgano colegiado superior consultivo de las administraciones de la comunidad autónoma de Euskadi, regulado por la Ley 9/2004, de 24 de noviembre (LCJAE). El artículo 1.2 LCAJAE dispone que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi “ejerce la función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e imparcialidad”, añadiendo el artículo 3.1 LCJAE que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi debe ser consultada en los asuntos siguientes:

- a) Anteproyectos de ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, excepto los siguientes, que solo se someten a su informe si lo requiere la titular o el titular del departamento competente en materia de hacienda: i) Los que establecen la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y ii) Los de aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, concesión de créditos adicionales, variación de las condiciones de los créditos de compromiso y liquidación de los Presupuestos.
- b) Proyectos de decretos legislativos.

pronunciarse sobre ellos (artículo 88 CE). En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la remisión del proyecto de ley, que deberá contener una exposición de motivos y un texto articulado, se acompañará, al menos, de la memoria general, del informe de control económico en aquellos proyectos que comporten un gravamen al presupuesto, del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de los informes que con arreglo a la legislación sean preceptivos (artículo 133 RPV).

La competencia de la Mesa del Congreso en virtud del artículo 31.1.4.^o del Reglamento del Congreso (en virtud del artículo 36.15.^a RPV en el caso de la Mesa del Parlamento Vasco) es doble en este punto. Por una parte, calificar los escritos, y, por otra parte, resolver sobre la admisibilidad o no de estos. Son dos operaciones diferentes, ya que la calificación supone “comprobar la adecuación del cauce procedural elegido por los interesados para sustanciar las pretensiones deducidas”, mientras que el acto de “admisión a trámite” se ordena, subsecuentemente, siempre que la solicitud procedural haya sido correctamente formulada. De este modo, es relevante considerar si la Mesa podrá inadmitir la presentación del proyecto si no va acompañado de la consiguiente exposición de motivos y de los antecedentes necesarios, ambos requisitos constitucionales, y, en su caso, del contenido de la memoria de análisis de impacto normativo.

En primer lugar, y respecto la función de la Mesa de comprobar la adecuación del cauce elegido para aprobar una ley, el TC ha afirmado que el bloque de constitucionalidad no establece ningún requisito formal ni material para que las leyes formales puedan tener su origen en una proposición de ley o en un proyecto de ley, salvo las relativas a aquellas que sí están reservadas a la iniciativa gubernamental, como son el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado (artículo 134.1 CE) y el de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 44 Estatuto de Autonomía; artículo 154 RPV), y aquellas otras reservadas al Ejecutivo por ley o por el reglamento parlamentario²⁰. La STC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3.a, afirmó que no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa. Por tanto, las normas reguladoras de la iniciativa legislativa permiten que su ejercicio provenga de distintos sujetos (el Gobierno, o los grupos parlamentarios o diputados y diputadas). De este modo, el hecho de que la iniciativa sea ejercida por uno de estos autores preteritando a los otros no puede suponer conducta infractora del régimen jurídico de la iniciativa legislativa.

20 En el caso de la Comunidad de Autónoma de Euskadi, el Gobierno también tiene reservada la iniciativa legislativa para presentar el proyecto de ley trianual reguladora de la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada territorio histórico a los gastos presupuestarios de la comunidad y el proyecto de ley anual de aportaciones de las diputaciones forales a los gastos presupuestarios de la comunidad autónoma (artículo 22, párrafo 8.^o, y artículo 29 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes, respectivamente).

Así las cosas, a la Mesa solo le cabe verificar si la iniciativa legislativa presentada cumple los requisitos formales exigidos a esta en función de la autoría de aquella. En consecuencia, si uno de los autores ejerce la iniciativa legislativa ajustándose a los requisitos que marcan las normas en función de la autoría, la Mesa no puede inadmitir la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, supuesto diferente es la determinación de la transcendencia de la omisión o insuficiencia de los antecedentes o de los informes preceptivos previos, entre ellos la memoria de análisis de impacto normativo. En este punto la doctrina ha manifestado diversas opiniones. Algunos autores han señalado que la Mesa debe admitir el proyecto y que esa falta no afecta a la validez del procedimiento legislativo, más que en el caso de que “la ausencia de un determinado antecedente solo tendrá transcendencia si se hubiere privado a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión” (con cita de la STC 108/1986, FJ 3) (STC 68/2013, FJ 2). También afectaría a la validez del procedimiento legislativo cuando la falta de antecedentes considerados necesarios alterase de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de los representantes, afectando al ejercicio de la función representativa (con cita de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2.f).

Por el contrario, otros autores opinan que “la Mesa debería, asimismo, inadmitir aquellos proyectos de ley que no vayan acompañados de los informes que deben solicitarse preceptivamente durante la elaboración de un anteproyecto de Ley, así como cuando también faltara alguno de los elementos de la memoria de análisis” (Álvarez Vélez, 2023: 56). A nuestro juicio, y compartiendo la opinión de Fernando Sainz Moreno (1989), hay que distinguir entre aquellos supuestos en los que la omisión de la exposición de motivos y de los antecedentes es total, siendo entonces clara la inadmisibilidad de la iniciativa legislativa, y aquellos otros en los que los antecedentes son insuficientes; o, incluso, una mera apariencia para cubrir el mandato constitucional y reglamentario. Cuando esto sucede, la Mesa deberá examinar si la memoria o los antecedentes cuando acompañan al proyecto tienen el contenido mínimo que permite considerar cumplidos los requisitos impuestos para la iniciativa legislativa. Y si la Mesa admite a trámite el proyecto pese a la insuficiencia de los “antecedentes”, los parlamentarios y parlamentarias pueden hacer constar formalmente su protesta a los efectos de poder, después, plantear un recurso de inconstitucionalidad (STC 108/1986), con independencia de la facultad de pedir que se envíen a la Cámara los antecedentes necesarios para discutir el proyecto por la vía del artículo 31.7.^º RCD. Asimismo, a la Mesa de la Cámara le corresponde la decisión discrecional sobre la pertinencia y la oportunidad de la solicitud (STC 128/2023).

En cualquier caso, se trata de un control de la Mesa que afecta a la calidad formal del proyecto, puesto que la Mesa ni puede ni debe valorar el contenido material de la iniciativa. Esta opinión está avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha manifestado “que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las

Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean estos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que, bajo ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del reglamento parlamentario no se deslice también un juicio sobre la oportunidad política, cuando sea la Cámara parlamentaria quien deba hacerlo en el correspondiente trámite o en el debate plenario” (STC 57/2011, FJ 3).

4. MECANISMOS DE EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ORIGEN PARLAMENTARIO

El régimen constitucional de las proposiciones de ley remite al reglamento parlamentario la regulación íntegra de las proposiciones de ley (artículo 89.1 CE). Esto tiene las siguientes consecuencias. Por una parte, materialmente se reserva al reglamento parlamentario la total configuración legal de la iniciativa legislativa de origen parlamentario, convirtiendo así al reglamento parlamentario en parámetro de constitucionalidad (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1.a, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 2.a); si bien la vulneración reglamentaria solo determinará la inconstitucionalidad de la ley si afecta esencialmente a la formación de la voluntad de la Cámara (STC 108/1986). Por otra parte, la Cámara legislativa goza de un amplio margen para la configuración legal del derecho fundamental a presentar propuestas legislativas a los parlamentarios y parlamentarias, si bien sometidos a los principios y valores constitucionales y contenido esencial del estatuto de la parlamentaria o del parlamentario del artículo 23.2 CE.

La actual regulación parlamentaria del ejercicio de la iniciativa legislativa de origen parlamentario es lacónica. Por una parte, en el ámbito de las Cortes Generales, el artículo 124 RCD establece que las proposiciones de ley “se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas”; y el artículo 108 RS especifica que “las proposiciones de ley deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico”. Por otra parte, el artículo 147 RPV establece que “las proposiciones de ley se presentarán en forma articulada, acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes que se estimen oportunos”.

De la comparación entre las regulaciones jurídicas de la fase inicial de los proyectos de ley y de las proposiciones se deduce sin dificultad la existencia de diferencias de regulación, relativas a la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley: los reglamentos parlamentarios no someten a las iniciativas legislativas de origen parlamentario a informes preceptivos de organismos públicos con funciones consultivas ni a la memoria de análisis de impacto normativo. Tampoco las cámaras han aprobado directrices normativas de calidad normativa. Nótese, por ejemplo, que, mientras el artículo 133.2 RPV establece que los proyectos de leyes deben ir

“acompañados, al menos, de la memoria general, del informe de control económico en aquellos proyectos que comporten un gravamen al presupuesto, del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de los informes que con arreglo a la legislación sean preceptivos”, lo que da cobertura legal al establecimiento de condicionamientos formales y materiales al ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental, cosa que no ocurre con la presentación de las proposiciones de ley. Entonces la cuestión estribará en determinar el significado y alcance de lo que se entienda por los *antecedentes que se estimen oportunos*, recogido en el artículo 147 RPV.

De cualquier modo, cabe previamente señalar que el uso de una u otra vía de tramitación parlamentaria (proyecto *versus* proposición de ley), salvo en caso de materias excepcionales, se basa en un principio de libertad de elección de diputados y diputadas o grupos parlamentarios, conclusión que no se puede ver modificada por el hecho de que la proposición de ley haya sido presentada por grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno para evitar los condicionamiento formales y materiales exigidos a los proyectos de ley.

Sostener lo contrario afectaría al núcleo de la función parlamentaria de los grupos que sustentan o dan su apoyo al Gobierno, ya que están ejerciendo el derecho a la iniciativa legislativa, que “constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, protegido por el artículo 23.2 CE (SSTC 224/2016, FJ 2, y 225/2016, FJ 2)” (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 4). Como la STC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3.a, afirmó, “no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que una disposición normativa pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa”, y el ordenamiento jurídico tampoco ha establecido restricciones para el ejercicio de la función legislativa a partir de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Por otra parte, la citada sentencia también afirma que la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa de origen parlamentario, por lo que no cabe exigir que una determinada norma, por el hecho de tener determinadas repercusiones sociales, económicas y jurídicas, tenga que tener su origen en un proyecto de ley del Gobierno en lugar de en una proposición parlamentaria de ley.

Volviendo a la cuestión de qué debe entenderse por los *antecedentes que se estimen oportunos*, recogido en el artículo 147 RPV, el hecho de que el Reglamento de la Cámara legislativa vasca haya incluido en su texto el singular mandato de acompañar a las proposiciones de ley con sus antecedentes oportunos nos obliga a examinar el alcance de dicha previsión reglamentaria. ¿Qué se entiende por antecedentes y quién los toma por oportunos? ¿Qué transcendencia tiene la omisión de antecedentes?

Respecto al significado de la expresión “antecedentes oportunos”, debe entenderse en el sentido más amplio que tiene según el diccionario de la Real Academia de la Lengua (“acción, dicho o circunstancia anterior que sirve para juzgar hechos posteriores”), de modo que se extiende no solo a los hechos, normas, sentencias y

debates parlamentarios que preceden a la propuesta legislativa. En este sentido, el significado guarda una clara conexión con “los antecedentes históricos y legislativos” recogidos por el artículo 3.1 CC. Por otra parte, la noción de “antecedente” en este precepto ha de ser materialmente distinta de la noción de “exposición de motivos”, también recogida en el artículo 147 RPV. Por una parte, la utilización de la conjunción copulativa “y” impone la distinción material entre ambas expresiones, porque, si no, se hubiera empleado la conjunción disyuntiva “o”, con función de equivalencia denominativa. Por ello, opinamos que los “antecedentes” actúan como la prueba documental de la “exposición de motivos” (Sainz Moreno, 1989: 32), en cuanto estudios, informes técnicos, consultas documentadas, memorias y análisis económicos, memorándums, relación de sentencias, etcétera, de lo expresado en aquella, y justifican la oportunidad y acierto de la medida legislativa propuesta.

A nuestro juicio, qué se entiende por *antecedentes oportunos* debe determinarse en función de *aquellos antecedentes que sean necesarios* para poder pronunciarse sobre la propuesta de texto legal presentado. Dado que no hay norma reglamentaria que disponga cuáles son aquellos, esta cuestión hace referencia al “derecho al debate informado” de las parlamentarias y los parlamentarios, en cuanto está vinculado al más amplio derecho de información para el ejercicio de la función representativa, y, así, derecho instrumental del valor superior “pluralismo político” (artículo 1.1 CE). A esto se refiere el Tribunal Constitucional cuando afirma que la falta de antecedentes considerados necesarios alteraría de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de los representantes, afectando al ejercicio de la función representativa (con cita de las SSTS 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2.f) o “hubiera privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión” (con cita de la STC 68/2013, de 14 de marzo, FJ 2).

Por tanto, serán “antecedentes oportunos” todos aquellos informes, estudios y memorias jurídicas y económicas que permitan a las parlamentarias y los parlamentarios hacerse una fundada composición de lugar y de juicio sobre la necesidad, justificación y objetivos para satisfacer por la medida legislativa propuesta. La racionalización del procedimiento legislativo, consecuencia del Estado democrático de derecho, obliga a considerar y razonar todos los aspectos relevantes de la propuesta legislativa, empezando por la propia necesidad de la norma. La puesta a disposición de los parlamentos de todos los antecedentes que han precedido a la presentación de una proposición de ley puede ofrecer dificultades políticas^{21,22}, pero tales dificultades deben

21 Por ejemplo, María Isabel Álvarez Vélez (2023), dice que “parece difícil que, salvo al Gobierno, al resto de los órganos constitucionalmente previstos para ejercer la iniciativa se les pueda exigir la presentación de los documentos previstos en el caso de la iniciativa gubernamental, como la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)”.

22 En este mismo sentido, Ángel L. Sanz Pérez (2014: 578-579) objeta que “no parece que los Diputados (ni los grupos parlamentarios) estén en la misma posición que el Gobierno, para proporcionar información al Parlamento, y por eso se debe dudar de la efectividad y del realismo de exigir este requisito a las proposiciones de ley [...]. El fundamento de la remisión de antecedentes es la garantía de que el Parlamento cuente con toda

ceder ante el fin superior de que el Parlamento realice debidamente su función y de que la norma alcance un grado de aceptación mayor que cuando procede de la oscuridad.

Lo primero, porque la aportación de los antecedentes oportunos no es más que un adelanto al ejercicio del derecho que las parlamentarias y los parlamentarios tienen de recabar la información o ayuda que precisen (artículo 109 CE; artículo 11 RPV). No obstante, el reglamento parlamentario ha optado por dejar indeterminada esta cuestión, quedando en la práctica a la decisión discrecional y casuística de las mesas la determinación de los antecedentes oportunos que deben acompañar a las proposiciones de ley, en ejercicio de sus funciones de calificación. Y es que, en la práctica, los antecedentes que acompañan a las proposiciones de ley se reducen a una breve relación de las normas vigentes que la proposición de ley pretende modificar, sin que, en ningún caso, se exijan dictámenes o informes con carácter preceptivo.

El Tribunal Constitucional²³ ha aclarado en parte la cuestión, afirmando que la determinación de lo que ha de entenderse por necesario corresponde a la Cámara, y, concretamente, a los parlamentarios y parlamentarias, quienes deben denunciar la omisión o la insuficiencia de los antecedentes si estiman que tal omisión les priva de un elemento de juicio necesario para tomar una decisión; primero, en la toma de consideración de la propuesta legislativa, y, posteriormente, en su análisis jurídico-político y en la presentación de enmiendas, hasta culminar con el debate y votación final sobre el texto.

En este particular, el hecho de que una proposición de ley no se presente acompañada de los estudios e informes que justifiquen su oportunidad, la Mesa de la Cámara debe limitarse a examinar los requisitos formales de las proposiciones de ley y proceder a su admisión una vez verificado el cumplimiento de tales requisitos, que se limitan a la exposición de motivos y los antecedentes. Solo el Tribunal Constitucional puede realizar el juicio de constitucionalidad, y no corresponde a la Mesa rechazar la tramitación de una iniciativa legislativa que resulte manifiestamente inconstitucional (STC 96/2019, de 15 de julio). La ausencia de los antecedentes oportunos no implica la inconstitucionalidad de la ley, salvo que se hubiese privado a la Cámara de un elemento necesario para su decisión vulnerando los derechos de las parlamentarias y los parlamentarios, ya que la Cámara cuenta con autonomía para decidir qué antecedentes son necesarios. La ausencia de un determinado informe solo sería relevante si hubiera mediado protesta de los diputados o diputadas o grupos parlamentarios, considerando relevante haber tenido este elemento de juicio, y se constatase efectivamente esa relevancia.

la información de los asuntos que tramita, y este conocimiento parece que solo está en condiciones de garantizarlo el Gobierno en su condición de dirección de la Administración Pública”.

23 STC 108/1986 (FJ 3).

5. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CALIDAD FORMAL DE LOS PROYECTOS DE LEY Y DE LAS PROPOSICIONES DE LEY

El Tribunal Constitucional ha dejado claro en múltiples ocasiones que en su actuar no debe realizar juicios acerca de la técnica legislativa ni sobre la depuración técnica de las leyes. En virtud de ese criterio, indica que “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa”²⁴, “de modo que no se ocupa, en consecuencia, de cuestiones referidas a la eficacia, conveniencia o acierto técnico de la norma”²⁵, ni de “perfección técnica de las leyes”²⁶, pues este control “nada tiene que ver con su depuración técnica”²⁷, reiterando el Tribunal que su juicio “es, estrictamente, un juicio sobre reglas de Derecho a partir de la norma superior del Ordenamiento y con arreglo a criterios de interpretación estrictamente jurídicos”²⁸. También ha señalado que los requisitos que se exigen en las normas acerca de cómo debe ejercer el Gobierno su iniciativa hacen referencia a “un procedimiento prelegislativo, que solo podrá suponer un vicio de constitucionalidad formal de la ley si [...] los fallos en la conformación de esa voluntad gubernamental implican que el Congreso de los Diputados o el Senado, en aquellos supuestos en que sea Cámara de primera lectura, carezcan de los elementos necesarios para pronunciarse sobre esos proyectos”²⁹.

VIII. ¿ES POSIBLE CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECER MECANISMOS EX ANTE DE CONTROL DE CALIDAD FORMAL Y MATERIAL A LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ORIGEN PARLAMENTARIO?

Tal y como afirma Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa (2021), no tiene lógica ninguna que la doctrina esté impulsando una renovación de la ley para que los anteproyectos del Ejecutivo vayan adecuándose a la demanda de control de calidad legislativa, y que se solicite al juzgador que empeñe un mayor compromiso en el control material y formal de las leyes, y que, por el contrario, el Parlamento permanezca ajeno a todo ello, exento de reflexionar sobre límites y requisitos y de ajustarse a ellos en la tramitación de las leyes (*ibid.*: 82). Por ello, nos preguntamos si no se pueden aplicar a las proposiciones de ley los mismos principios y requisitos de calidad formal y de

24 Entre otras, las [SSTC 109/1987](#), de 29 de junio, FJ 3.c; [195/1996](#), de 28 de noviembre, FJ 4; [226/1993](#), de 8 de julio, FJ 4; [188/2005](#), de 4 de julio, FJ 4, y [120/2012](#), de 4 de junio, FJ 3.

25 [STC 14/2015](#), de 5 de febrero, FJ 5.

26 [STC 226/1993](#), de 8 de julio, FJ 4.

27 [SSTC 226/1993](#), de 8 de julio, FJ 4; [195/1996](#), de 28 de noviembre, FJ 4, y [136/2011](#), de 13 de septiembre, FJ 3.

28 [STC 191/2016](#), de 15 de noviembre, FJ 3.

29 [STC 238/2012](#), de 13 de diciembre, FJ 3. En el mismo sentido, la [STC 108/1986](#), de 29 de julio, FJ 3.

calidad material que se exigen a las leyes nacidas de la iniciativa legislativa gubernativa. ¿Hay razón jurídica constitucional para ello o es que solo responde a razones de oportunidad política, que desprestigian el valor de la función normativa del Parlamento?³⁰ Nosotros entendemos que no hay razón jurídico-constitucional alguna para la existencia de un procedimiento institucionalizado prelegislativo, dirigido a la preparación técnica de las proposiciones de ley, y en virtud del cual se garantiza la calidad de la legislación.

El procedimiento legislativo en España es un proceso reglado, pero también implica el ejercicio de la actividad de elaboración de la ley formal en sentido propio, esto es, de la potestad legislativa. En nuestro sistema constitucional existe un procedimiento básico, denominado común u ordinario, y variedades en ese proceso que se adoptan para la aprobación de otros tipos de leyes parlamentarias. En cualquier caso, el comienzo de este procedimiento depende de la iniciativa legislativa, que es la auténtica llave que abre todo el proceso normativo, pues sin ella no existiría este. Si bien hemos concluido anteriormente que forma parte del *ius in officium* del artículo 23 CE constitucionalmente relevante el derecho a presentar propuestas legislativas³¹, el ejercicio de la iniciativa legislativa por los parlamentarios y parlamentarias –siendo como es de configuración legal el derecho fundamental de representación política consagrado en el citado artículo 23 CE– se ha de ejercer mediante el procedimiento legislativo constitucional y reglamentariamente establecido. En particular, la iniciativa legislativa se ha de ejercer ajustándose a los requisitos que marcan las normas en función de la autoría. Respecto del *ius in officium*, se ha de tener en cuenta, además del derecho del representante, el marco de su actuación; es decir, la misma institución representativa. Y es que el contenido esencial del derecho del artículo 23 CE no se refiere solo al cargo electo, sino a la propia institución parlamentaria, en cuyos fines se enmarcan aquellos derechos. De tal modo que los derechos del representante están limitados, en cuanto a su ejercicio, por los poderes de las cámaras, que –si se acepta la comparación– también gozarían de un paralelo *ius in officium*, cuyo contenido esencial sería que las funciones constitucionales que tienen atribuidas se ejerzan conforme a las normas de organización y procedimiento de las que se han dotado. De ahí que se hable de configuración legal de este derecho, lo que equivale a decir que la forma de ejercer

30 Martínez Santa María, Paloma (2022: 194-195): “Es sabido que la iniciativa de origen parlamentario apenas tiene éxito, siendo muy pocas las proposiciones de ley que acaban siendo tramitadas y aprobadas. La realidad ha llevado a dejar vacía de contenido la iniciativa legislativa parlamentaria. Curiosamente algunos casos en los que se utilizó esta vía por unos grupos parlamentarios, reutilizándola y poniéndose de manifiesto su utilidad, han sido luego recurridos por otro grupo parlamentario ante el Tribunal Constitucional (recursos de momento pendientes de resolución), alegándose su utilización fraudulenta solo con el fin de evitar que la tramitación de la iniciativa uaya acompañada de determinados informes o consultas que son preceptivos para los proyectos de ley, pero no para las proposiciones de ley. Por tanto, incluso entre los propios grupos hay una impugnación recíproca del uso de la iniciativa legislativa, que se ha convertido en una vía de escape del gobierno para legislar, a través de los grupos que le apoyan, cuando quiere eludir la solicitud de un informe que debería ser preceptivo de haber sido ejercida la iniciativa a través de un proyecto de ley”.

31 SSTC 124/1995 y 119/2011.

el cargo parlamentario la define la propia Cámara a través de su poder normativo. Muy reiterada jurisprudencia constitucional viene destacando que el derecho del artículo 23.2 CE, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con las normas que en cada caso lo regulen, incluidas las de los respectivos reglamentos parlamentarios.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en ATC 85/2006 (FJ 6), afirma: que “la participación del grupo parlamentario recurrente y de los diputados que lo integran en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* del representante (en este sentido, STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2). En concreto, puede considerarse que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas [...] se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados”.

En nuestro ordenamiento jurídico se reserva constitucionalmente a los reglamentos parlamentarios la regulación de los procedimientos legislativos en ejercicio de la autonomía de las respectivas asambleas (artículo 72.1 CE), en la que encuentra cobertura la regulación o articulación de los procedimientos que se desarrollan en el seno de las cámaras (STC 139/2017, FJ 3.a). Y no solo por mera voluntad del constituyente o simple ocurrencia de este, sino por la especialísima naturaleza de los reglamentos parlamentarios, que proporciona estabilidad a las reglas por las cuales se ejerce la potestad legislativa, que de establecerse en una ley formal resultarían más fácilmente obviables por leyes posteriores. Solo hay que recordar que los reglamentos parlamentarios no pueden modificarse por una ley, ni orgánica ni ordinaria, que forman parte del bloque de constitucionalidad, y que son el parámetro fundamental para decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes por vicio en el procedimiento en su elaboración (Astarloa, 2021: 88). El TC, asimismo, ha afirmado que “para esta ordenación reglamentaria cuentan las asambleas representativas, en general, con una muy amplia libertad de configuración y que en el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las cámaras (artículo 72 CE) les corresponde ‘una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas’ (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2, y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15), para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; 49/2008, de 9 de abril, FJ 15, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6) [STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 10], la cual está limitada tan solo, según se señaló en la STC 139/2017, por el respeto a la igualdad, a los demás derechos fundamentales, a la naturaleza de la representación política y, en particular, a los derechos de los parlamentarios que –como el de enmienda entonces– ‘entronca[n]’

directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE' (STC 110/2019, FJ 3)", a la que nosotros añadimos el derecho a la iniciativa legislativa, al procedimiento debido y la participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma.

El Parlamento Vasco también cuenta con la muy amplia libertad de configuración de los procedimientos legislativos reconocida al Congreso y Senado, sometida a los mismos límites constitucionales, en ejercicio de su autonomía estatutariamente reconocida. La STC 38/2022, de 11 de marzo, afirma que la autonomía parlamentaria que el artículo 72.1 CE reconoce a las Cortes Generales, y, por extensión, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, permite a estas, a través de sus respectivos reglamentos, establecer el marco normativo de su composición, organización y funcionamiento. Y añade que, en el ejercicio de la competencia exclusiva que tiene la Comunidad Autónoma Vasca para la regulación de sus instituciones de autogobierno (artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco), el capítulo I del título II EAPV está dedicado a la regulación del Parlamento Vasco, que, en lo que ahora es de interés, dispone en su artículo 27.1, párrafo segundo, que el "Parlamento fijará su reglamento interno, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta, así como que corresponderá a la Cámara vasca aprobar su presupuesto y el estatuto de su personal". A partir de esta cobertura estatutaria, el Reglamento del Parlamento Vasco conforma el marco normativo en el que se desenvuelve la organización y funcionamiento del Parlamento Vasco, donde goza de amplia libertad de configuración de los procedimientos legislativos para el ejercicio de la función legislativa de la Cámara, para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno. No obstante, limitada tan solo por el respeto a la igualdad, la naturaleza representativa de la Cámara y los derechos de los parlamentarios y parlamentarias a participar en el ejercicio de la potestad legislativa de las cámaras representativas, derechos todos ellos que se integran en el núcleo esencial de sus funciones propias garantizadas por el artículo 23.2 CE.

Dicho lo cual, y considerando la iniciativa legislativa como fase prelegislativa en el procedimiento legislativo en el sentido apuntado *ut supra*, la cual puede ser regulada por el reglamento parlamentario con la máxima amplitud constitucional que puede darse, dada la remisión *in toto* al reglamento parlamentario para su regulación (artículo 89.1 CE), no consideramos que el sometimiento de las iniciativas legislativas de origen parlamentario a técnicas de control de racionalidad formal y de evaluación *ex ante* por parte del reglamento parlamentario comporte la violación del derecho fundamental a presentar propuestas legislativas, integrado en el *ius in officium* del cargo representativo protegido por el artículo 23.2 CE, e instrumento del valor superior "pluralismo político" (artículo 1.1 CE). En definitiva, que la previsión de mecanismos de evaluación prelegislativa respecto las proposiciones de ley no ocasiona ninguna perturbación ni impone restricciones ilegítimas al ejercicio de la función parlamentaria legislativa inherente al estatuto del parlamentario.

Los principios de generalidad de la ley, los principios de buena regulación y las garantías de la seguridad jurídica frente a las leyes de preceptos intrusos, el abuso de las urgencias y de las frecuentes leyes modificativas que se vehiculizan a través de proposiciones de leyes o las complejas especialidades que requiere la legislación en ámbitos técnicos o científicos, todo ello impone que el ejercicio del derecho de propuesta de iniciativa legislativa pueda ser sometido a técnicas y mecanismos de control *ex ante* de calidad formal y material. No se puede entender como restricción ilegítima en el ejercicio de la función legislativa protegida por el artículo 23.2 CE la previsión reglamentaria de una fase prelegislativa de preparación donde las iniciativas legislativas de origen parlamentario sean sometidas a una depurada técnica jurídica con apoyo institucional de los servicios de las cámaras. No hay razón jurídico-constitucional que lo impida. Todo lo contrario. El sometimiento de las iniciativas legislativas parlamentarias a criterios de racionalidad lingüística, lógica, formal y sistemática permite garantizar no solo la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la racionalidad jurídica de la norma, sino también el principio de confianza legítima, fundamental dentro de una teoría legislativa dirigida a proteger los derechos de los ciudadanos ante los cambios impredecibles de regulación; lo que incluye no solo la protección de las legítimas expectativas de la ciudadanía, que ajustan su conducta a la legislación vigente frente a cambios normativos que no son razonablemente previsibles, sino también la protección ante regulaciones innecesarias que trastocan el derecho vigente. Esto es, la propia lógica-jurídica del Estado democrático de derecho impone el sometimiento a un test de racionalidad normativa a las iniciativas legislativas de origen parlamentario.

Tampoco cabe defender que la introducción de un test de racionalidad normativa en la fase inicial del proceso legislativo suponga imponer restricciones u obstáculos ilegítimos que perturben el *ius in officium* del artículo 23.2 CE, arguyendo que los parlamentarios y los grupos políticos no cuentan con los medios personales, materiales y económicos que implicaría la aplicación de los requisitos formales, informes y memoria de análisis de impacto normativo prevista en leyes formales para los anteproyectos y proyectos de ley. Ello no es una razón jurídica, sino práctica, que, más que favorecer el derecho de las minorías parlamentarias al ejercicio de la iniciativa legislativa, avala el actual *statu quo* esclerótico de la iniciativa legislativa de origen parlamentario o la permanente sospecha de utilización de la proposición de ley por parte del Gobierno, a través de los grupos que lo sustentan, para eludir los requisitos formales e informes preceptivos exigidos legalmente para aprobar cualesquiera medidas legislativas, y cuya falta de claridad demanda una urgente simplificación y racionalización de las fuentes jurídicas.

Por el contrario a esas críticas, la autonomía normativa constitucional y estatutariamente reconocida a las cámaras legislativas admite la recepción en los reglamentos parlamentarios de las exigencias y requisitos solicitados hoy solo por el

ordenamiento para los proyectos de ley, como son las directrices de técnica normativa y la memoria de análisis de impacto normativo, así como la previsión de una fase prelegislativa de preparación de la iniciativa legislativa parlamentaria, con el apoyo de una oficina parlamentaria de calidad legislativa, de composición colegiada, que guarde un equilibrio entre lo político y lo técnico, bajo la dirección de un coordinador legislativo que esté al cargo de un gabinete técnico especializado en calidad formal y material de estas (*draftsmen*), completado con una oficina de asesoramiento científico y tecnológico. En este particular, se podrían normalizar en los parlamentos técnicas legislativas europeas, como los *toolbox*, que son instrumentos que proporcionan un apoyo detallado sobre cómo elaborar los memorándums explicativos que la comisión debe acompañar a toda propuesta legislativa.

Además, la irrupción, desarrollo y aplicación segura de la tecnología de la inteligencia artificial (IA) al procedimiento legislativo, y, en particular, al ejercicio de la iniciativa legislativa, pondrá a disposición de todos los grupos parlamentarios las debidas condiciones materiales que permitan solventar todas aquellas dificultades materiales que hasta ahora se defendían para justificar la transposición de los condicionamientos formales y materiales de las iniciativas gubernamentales.

La inteligencia artificial también puede contribuir a la adopción de normas de mayor calidad basadas en el análisis exhaustivo y completo de todos los datos a disposición de los legisladores y a la vista de los precedentes existentes. Se trataría de automatizar algunos trámites de la prelegislativa, esto es, la fase de la elaboración de la propuesta normativa, donde los usos de algoritmos no afectarían a la toma de decisiones discretionales por la propia naturaleza de la fase prelegislativa.

La incorporación y aplicación de nuevas tecnologías basadas en la inteligencia artificial al proceso prenormativo (*eRulemaking*) permite, entre otras, obtener y recoger información sobre los impactos que puede tener una norma o una regulación concreta, así como los efectos positivos y negativos que puedan tener las medidas u otras opciones de regulación. La *eRulemaking* permite utilizar los datos masivos que empíricamente se producen a diario en la actual sociedad de la información³². Así, podemos distinguir diferentes tipos de datos normativos: “a) datos previos a la aprobación de la iniciativa normativa (datos e información empírica y/o especializada a partir de los cuales adoptar las decisiones normativas, obtenidos a partir de los resultados de los trámites de consultas previas, audiencia e información pública, de informes institucionales sectoriales, de organismos de control y supervisión, de análisis de resultados de jurisprudencia, incluso de investigaciones académicas, y de la participación en plataformas y redes sociales); b) datos posteriores a la aprobación y

32 Entendida esta como “una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico” (Castells, 1996).

entrada en vigor de la disposición normativa, en particular, los datos relativos a la aplicación y cumplimiento efectivo de las normas jurídicas, y c) datos oficiales de los distintos ordenamientos jurídicos vigentes, por el gran volumen de normas y tipos normativos que los integran” (Álvarez González, 2022).

Por tanto, las ventajas del uso de estas tecnologías digitales en proceso prelegislativo nos parecen claras. La introducción y uso de herramientas de inteligencia artificial en la fase prelegislativa, bajo supervisión de la propia Cámara, capacitaría a los parlamentarios y parlamentarias, así como a los grupos parlamentarios, para elaborar e interpretar memorias de análisis de impacto normativo, y la aplicación de *checklist* prenormativas y de directrices de técnica normativa, así como para proporcionar información sobre cómo regular determinadas situaciones. Así las cosas, a nuestro juicio, la tecnología de inteligencia artificial otorgaría una panoplia de herramientas a los parlamentarios y parlamentarias y grupos parlamentarios para el ejercicio de su derecho de propuesta legislativa que superarían las dificultades prácticas que se imputaban a las proposiciones de ley, y les daría la oportunidad de poder ser un “legislador racional”.

Por otra parte, la exigencia del artículo 9.3 CE, relativa al principio de seguridad jurídica, implica que “el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas, como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles sean las consecuencias derivadas de las normas vigentes”³³.

Por tanto, parece claro que la relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica y la certeza (artículo 9.3 CE) exige que la tramitación legislativa deba iniciarse sobre iniciativas que sean técnicamente solventes y que guarden los principios de la *better regulation*, y obliga, a nuestro juicio, a reformar los reglamentos parlamentarios para someter a técnicas de control de calidad formal y material las iniciativas legislativas de origen parlamentario, a través de la previsión de una fase prelegislativa o de instrucción de la iniciativa legislativa en el procedimiento legislativo, bajo la supervisión e impulso de un nuevo órgano funcional de trabajo parlamentario, como es la oficina parlamentaria de calidad legislativa, con apoyo técnico de un gabinete técnico especializado en calidad formal y material de estas (*draftsmen*).

33 STC 46/1990, de 15 de marzo.

IX. CONCLUSIONES

De lo expuesto, a nuestro juicio, es evidente la necesidad de someter las proposiciones de ley a principios de buena regulación y a técnicas legislativas de evaluación *ex ante*, ya que las mismas razones que justifican que las iniciativas legislativas gubernamentales sean sometidas a requisitos de calidad técnica formal y de calidad material también justifican que sean aplicadas a las iniciativas parlamentarias.

Asimismo, nos parece claro que no hay razones jurídico-constitucionales de contrario para afirmar que suponga una vulneración del derecho a presentar propuestas legislativas protegido por el artículo 23.2 CE la reforma integral de los reglamentos parlamentarios para introducir una fase prelegislativa en el procedimiento legislativo, donde, bajo la supervisión e impulso de la oficina parlamentaria de calidad legislativa, con apoyo técnico de un gabinete técnico especializado en calidad formal y material de estas (*draftsmen*) y aplicación de la tecnología de la inteligencia artificial (*eRulemaking*), se sometan las iniciativas legislativas de origen parlamentario a técnicas *ex ante* de calidad técnica formal y de calidad material. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez González, Elsa Marina (2020). Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 17-73. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.117.2020.01>

Álvarez González, Elsa Marina (2022). *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Álvarez Vélez, María Isabel (2017). La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación *ex ante*. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, 39-62. <https://doi.org/10.59991/ruam/2017/n.36/106>

Álvarez Vélez, María Isabel (2023). Iniciativa legislativa de las proposiciones de ley: ¿existen técnicas de control de calidad o mecanismos de evaluación *ex ante*? *Teoría y Realidad*

Constitucional, 51, 317-345. <https://doi.org/10.5944/trc.51.2023.37512>

Álvarez Vélez, María Isabel y Montalbo Jääskeläinen, Federico de (2023). *El arte de legislar: Evaluación legislativa ex ante y ex post*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Aragón Reyes, Manuel (1986). La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 287-311.

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio (2021). Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1564>

Bengoetxea Caballero, Joxerramon (2023). Euskal Autonomia Erkidegoko ekainaren 30eko 6/22 Legea. Xedapen orokorrak egiteko prozedurarena: Berrikuntzak eta erronkak. *Retos para legislar*

mejor: una mirada desde contextos bilingües. Seminarios de Derecho Parlamentario, XII. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco, 83-112. https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune_descargar/default/8d087d1e-12f1-4055-99af-5f0c211b689b

Bentham, Jeremy (2004). *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Biglino Campos, Paloma (1995). Iniciativa legislativa. En *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III (pp. 3596-3599). Madrid: Civitas.

Bretal Vázquez, José Manuel (1991). La calidad de las leyes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 253-276.

Castells, Manuel (1996). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La Sociedad Red*. Madrid: Alianza.

Codes Calatrava, José María (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI: Problemática y retos con especial referencia al Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 135-158. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/56>

Díez Picazo Giménez, Luis María (2022). Sobre el reglamento del Congreso de los Diputados y sus normas de funcionamiento. *Revista de las Cortes Generales*, 113, 95-120. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1686>

Dorrego de Carlos, Alberto (2018). La iniciativa legislativa del Gobierno: Significado político y constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 115-133. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/54>

Esteban Alonso, Jorge de y López Guerra, Luis María (1992). *El Régimen constitucional español*. Barcelona: Labor.

García-Escudero Márquez, Piedad (2000). La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 57-92. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25514redc059055.pdf>

García-Escudero Márquez, Piedad (2011). *Manual de Técnica Legislativa*. Cizur Menor: Civitas.

García-Escudero Márquez, Piedad (2018). 40 años de técnica legislativa. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 179-213. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/58>

García Martínez, María Asunción (1988). La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político. *Revista de las Cortes Generales*, 14, 59-96. <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/14/377>

García Rocha, María Pilar (2020). La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los art. 150 RCD y 129 RS. *Revista de Estudios Políticos*, 187, 209-231. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>

Gómez Lugo, Yolanda (2022). Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación. *Revista de las Cortes Generales*, 113, número especial, 187-211. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1691>

Lázaro Martínez de Morentín, Patricia y Calvo García, Javier (2003). Las proposiciones de ley de origen parlamentario y las facultades del Gobierno respecto su tramitación y toma en consideración. *Asamblea de Madrid: Dos décadas de Parlamento Autonómico*, monográfico núm. 1. <https://doi.org/10.59991/rbam/2003/m.1/950>

Martínez Santa María, Paloma (2022). Función normativa del Congreso de los Diputados: Procedimientos para su renovación. *Revista de las Cortes Generales*, 13, número especial, 194-195. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1693>

Merino Merchán, José Fernando (1987). Significado general de la iniciativa parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 11, 81-123. <https://doi.org/10.33426/rcg/1987/11/175>

Nabaskues Martínez de Eulate, Iker (2023). La nueva Ley 6/2022 del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general de Euskadi. Análisis desde la perspectiva de la better regulation. *Revista Vasca de Administración Pública*, 125, 283-305. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.125.2023.08>

Pérez i Seguí, Zulima (2023). La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes. *Corts: anuari de Dret Parlamentari*, 37, 219-264. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/00_A37_II_05.pdf

Punset Blanco, Ramón (1982). La iniciativa legislativa en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Político*, 14, 57-78. <https://doi.org/10.5944/rdp.14.1982>

Punset Blanco, Ramón (2014). *Potestades normativas y forma de gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Requejo Pagés, Juan Luis (2004). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, enero-abril. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25707redc070079.pdf>

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2001). Artículo 87. En Fernando Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 3^a edición.

Sanz Pérez, Ángel L. (2012). Apuntes sobre la técnica legislativa en España. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 11-35. <https://doi.org/10.59991/ruam/2012/n.26/280>

Sanz Pérez, Ángel L. (2014). Sobre la iniciativa legislativa: efectos, sujetos y alguna propuesta. En *Igualdad y Democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino* (pp. 573-580). Valencia: Corts Valencianes. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/publication_book/doc/HomenatgeSevilla.pdf

Sainz Moreno, Fernando (1989). Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (artículo 88 CE). En Juan Carlos da Silva Ochoa (ed.). *La calidad de las leyes*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco.

Sainz Moreno, Fernando (1995). Técnica normativa. En *Enciclopedia Jurídica*, vol. IV (pp. 6485-6489). Madrid: Civitas.

Torres del Moral, Antonio (2015). *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid: UNED.

Vidal Marín, Tomás (2013). Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 323-350. <https://doi.org/10.5944/trc.31.2013.10311>

INVIOLABILIDAD DEL PARLAMENTO, ADMISIÓN POR LA MESA DE UNA ILP Y CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PARLAMENTUAREN BORTXAEZINTASUNA, MAHAIK LEGEINTZAKO HERRI-EKIMEN BAT ONARTZEA ETA KONSTITUZIO AUSITEGIAREN KONTROLA

PARLIAMENTARY PRIVILEGE, ACCEPTANCE OF A POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE (ILP) BY THE PARLIAMENTARY BUREAU AND OVERSIGHT BY THE CONSTITUTIONAL COURT

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2025). La inviolabilidad del Parlamento, admisión por la Mesa de una ILP y control del Tribunal Constitucional. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 66-87
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.002>



RESUMEN

El comentario a la STC 143/2024 pone de manifiesto los problemas producidos por la falta de aplicación de una categoría jurídica: la inviolabilidad del Parlamento. La interpretación que hace la sentencia del término “resoluciones”, arts. 76 y 77 LOTC, olvida una cuestión previa, que es la inexistencia de jurisdicción sobre la actividad y funcionamiento ordinario de las cámaras. El reconocimiento de la competencia del Tribunal Constitucional sobre la actividad del Parlamento cuando se trata de la ejecución de sentencias no encuentra fundamento en el derecho positivo. Ninguna ley habilita esta competencia al TC. Es una providencia del propio TC la que abre esa posibilidad, providencia autorreferida por el propio TC en una sentencia. Ahora hay que añadir un nuevo procedimiento jurisdiccional para el control del Parlamento, que es el previsto en el título V de la LOTC. De esta manera surge un nuevo procedimiento de control del funcionamiento de las cámaras parlamentarias, contrario al principio de su inviolabilidad, que limita el alcance del principio democrático. Así lo expresa con claridad el voto particular del magistrado Ramón Sáez Valcárcel.

PALABRAS CLAVE

Inviolabilidad parlamentaria, Tribunal Constitucional, iniciativa legislativa popular, Mesa del Parlamento, control jurisdiccional, reforma constitucional, título V LOTC, separación de poderes.

LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 143/2024 Epaiari buruzko iruzkinak kategoria juridiko baten aplikazio ezak eragindako arazoak nabarmentzen ditu: Parlamentuaren bortxaezintasuna. Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 76. eta 77. artikuluetako “ebazpenak” terminoari buruz epaiak egiten duen interpretazioak aurretiko gai bat ahazten

du, hau da, ganberen jardueraren eta funtzionamendu arruntaren gaineko eskumen eza. Epaiaik betearazteko orduan Konstituzio Auzitegiari eskumena aitortzeak ez du zuzenbide positiboan oinarririk aurkitzen. Legerik ez dio eskumen hori ahalbidetzen Konstituzio Auzitegiari (aurrerantzean KA). KAREN probidentzia bat da aukera hori zabaltzen duena, KAK berak bere epai batean autoaiaptu zuena. Orain Parlamentua kontrolatzeko jurisdikzio prozedura berri bat gehitu behar dugu, hau da, KALOREN V. tituluan aurreikusitakoa. Titulu horretan, Parlamentuko ganberen funtzionamendua kontrolatzeko prozedura berri bat sortu da, hauen bortxaezintasunaren printzipioaren aurka, demokrazia printzipioaren irismena mugatzen duena. Argi eta garbi adierazten da hori Ramón Sáez Valcárcel epailearen boto partikularrean.

GAKO-HITZAK

Parlamentuen bortxaezintasuna, Konstituzio Auzitegia, legegintzako herri-ekimena, Parlamentuko Mahaia, jurisdikzio-kontrola, Konstituzio-erreforma, KALOREN V. titulua, botere-banaketa.

ABSTRACT

The commentary on STC 143/2024 highlights the problems caused by the lack of implementation of a legal category: parliamentary privilege. The Ruling's interpretation of the term “resolutions” (articles 76 and 77 Constitutional Court Organic Act, LOTC) overlooks a preliminary question, which is the absence of jurisdiction on the ordinary activity and functioning of parliamentary chambers. The recognition of the jurisdiction of the Constitutional Court (CC) over parliamentary activity in the case of enforcing rulings has no grounds in statutory law. No legislation empowers the CC in this regard. It is an order of the Constitutional Court itself that provides that

possibility, an order self-referenced by the CC itself in a ruling, but which it is impossible to find on its official page. A new legal procedure now has to be added for parliamentary oversight, which is the one envisaged in title V of the LOTC. A new procedure to control the functioning of the parliamentary chambers has thus emerged, which is contrary to the principle of their parliamentary privilege and which limits the scope of the democratic principle. That is clearly expressed by the individual opinion of Judge Ramón Sáez Valcárcel.

KEYWORDS

Parliamentary inviolability, Constitutional Court, popular legislative initiative, Parliament Bureau, constitutionality control, constitutional reform, title V LOTC, separation of powers.

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO.
- II. CUESTIONES FUNDAMENTALES REFERIDAS EN LA SENTENCIA. 1. Sobre la admisión de la decisión de la Cámara de tramitar una ILP ¿acto de trámite impugnable? 2. La ILP y su conceptualización como una reforma constitucional. 3. El deber de la Mesa del Parlamento de controlar el contenido de la ILP.
- III. UNA CATEGORÍA OLVIDADA EN LA SENTENCIA, LA INVOLABILIDAD DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS Y LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES SEGUIDOS PARA CUESTIONARLA.
1. La inviolabilidad de las cámaras legislativas: una categoría incomprensiblemente olvidada. 2. La reforma de la LOTC que provoca el sometimiento de las cámaras a los tribunales en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. 3. La interpretación del Tribunal Constitucional que afirma su jurisdicción sobre la actividad parlamentaria: en concreto sobre la actividad de la Mesa del Parlamento. 4. Un nuevo paso en la minoración de la actividad parlamentaria: los arts. 76 y 77 LOTC, el art. 161.2 CE y la impugnación por el Gobierno del Estado de los acuerdos de las mesas de las cámaras.

BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

La sentencia objeto de este comentario es resultado de la impugnación que el Gobierno del Estado realizó, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, en virtud del cual se admitía a trámite la iniciativa legislativa popular “Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña”. La demanda hacía expresa invocación del art. 161.2 CE, así como del art. 77 LOTC, al efecto de suspender el acuerdo objeto de impugnación.

La sentencia tiene gran importancia, en concreto por el riguroso voto particular del magistrado Ramón Sáez que la acompaña y que evidencia las consecuencias democráticas derivadas del desconocimiento de la inviolabilidad de las cámaras parlamentarias¹.

En este análisis se considerará el contenido de la proposición de la ILP, que se reproduce a continuación, en el texto en castellano que recoge la propia sentencia, que ha sido aportado al proceso por la Abogacía del Estado.

“Proposición de ley

Artículo 1

Cataluña es una Nación.

Artículo 2

El pueblo de Cataluña es el único titular de la soberanía nacional.

Artículo 3

El Parlament de Cataluña es el representante democráticamente elegido del pueblo de Cataluña.

Artículo 4

El pueblo de Cataluña no renuncia ni ha renunciado nunca al derecho a la autodeterminación, a determinar libremente su futuro como un pueblo en paz, democracia y solidaridad.

Artículo 5

El Parlament de Cataluña se ratifica en la voluntad de utilizar todos los instrumentos jurídicos vigentes y políticos necesarios con la finalidad de que el pueblo de Cataluña pueda ejercer el derecho a determinar libremente su futuro.

Artículo 6

La soberanía nacional del pueblo de Cataluña es el fundamento del futuro Estado soberano e independiente de la Nación catalana.

1 STC 143/2024 y VP de Ramón Sáez Valcárcel; tempranamente sobre el tema, véase Arias Díaz, Ignacio (2020: 1899-1908) y Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2003: 77 y ss).

Artículo 7

La decisión de declarar la independencia corresponde al pueblo de Cataluña como titular de la soberanía nacional, y al Parlament de Cataluña como su representante democráticamente elegido.

Artículo 8

Por medio de esta ley se faculta al Govern de la Generalitat a negociar el reconocimiento internacional de la declaración de independencia.

Artículo 9

En el plazo de tres meses a partir de la aprobación de la presente ley se constituirá la Asamblea de Representantes de la Nación Catalana, que trabajará porque sea declarada

la independencia en el conjunto de los Países Catalanes.

Artículo 10

La declaración de independencia será efectiva:

- Cuando sea aprobada la presente ley procedimental de declaración de independencia.
- Cuando sea negociada con la comunidad internacional la forma y el momento de la declaración de independencia.
- Cuando sea declarada por una mayoría absoluta de diputados en sesión solemne del Parlament de Cataluña convocada a tal efecto.

Disposición transitoria

La declaración de independencia se hará en la presente legislatura cuando se cumpla lo que dispone el artículo 10 de la presente ley”.

La proposición de ley presenta un gran interés para su análisis, cosa que no procede hacer en este momento. Su reproducción se hace al efecto de dar a conocer el contenido sustantivo de la decisión formal que se impugna, es decir, la adoptada por la Mesa del Parlamento catalán, admitiendo a trámite la ILP reproducida.

II. CUESTIONES FUNDAMENTALES REFERIDAS EN LA SENTENCIA

Son diversas las cuestiones² que se suscitan al comentar la STC 143/2024, entre ellas el carácter de acto de trámite de la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de una ILP, la caracterización o definición como reforma constitucional de iniciativas

2 Dan noticia de la sentencia: Laurenz Itoiz, Miguel Ángel (2025) y Ruiz Bursón, Francisco Jauier (2025), *in totum*.

legislativas, sean proyectos o proposiciones de ley, y, como última cuestión, el papel de la Mesa de la Cámara en el control de las iniciativas parlamentarias, en especial, cuando se trata de una ILP y su contenido pueda contradecir los pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional.

1. SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DECISIÓN DE LA CÁMARA DE TRAMITAR UNA ILP ¿ACTO DE TRÁMITE IMPUGNABLE?

El TC debe enfrentarse, en primer lugar, en el análisis de la idoneidad del acuerdo adoptado por las cámaras para ser impugnado. La decisión de la Mesa del Parlamento resuelve sobre la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular, cuestión en la que se hace preciso recordar el ATC 135/2004, FJ 7, donde el TC se pronunció sobre un acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, acuerdo que admitía a trámite la iniciativa de reforma estatutaria, conocida como *Plan Ibarretxe*, diciendo lo siguiente:

“El proceso impugnatorio del título V LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no pudiendo constituir objeto del mismo los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar éstos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando sólo relevancia *ad extra*, si el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de la ley [...]. En otras palabras, los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto este no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, [no] pueden constituir objeto idóneo [...] del proceso impugnatorio del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

La sentencia en su fundamento jurídico³ estima que también debe tenerse en cuenta para resolver este recurso el ATC 49/2018, al añadir:

“A diferencia de los supuestos que se acaban de referir, sí que constituyen antecedentes que han de ser tenidos en cuenta para determinar la idoneidad de la resolución aquí impugnada como objeto de este procedimiento constitucional, no solo el ATC 135/2004 ya mencionado, en tanto exige acreditar que la resolución

³ STC 143/2024, FJ 2. Del mismo modo, el TC considera que otras resoluciones del TC no debían considerarse, en concreto las STC 42/2014, STC 259/2015 y la STC 16/1984.

de admisión de una iniciativa legislativa popular no supone un simple acto de trámite que se inserta en un procedimiento legislativo en el que la voluntad del parlamento y, por tanto, la de la comunidad autónoma, no se ha expresado aún de manera definitiva (institucional); sino también el ATC 49/2018, de 26 de abril, en tanto concluye en su fundamento jurídico 3 que determinados actos de los órganos rectores de las asambleas legislativas autonómicas (como era en aquel caso la propuesta de candidato a la presidencia de la comunidad autónoma, para su investidura, formulada por el presidente del parlamento), aunque tengan cierta condición de actos de trámite porque se inserten en un procedimiento parlamentario que ha de seguirse para que la cámara exprese una voluntad definitiva -institucional- (en aquel caso, la elección del presidente autonómico por la asamblea legislativa), al mismo tiempo pueden expresar la voluntad cierta y acabada de ese órgano de la cámara en el ejercicio de una función institucional y, por tanto, ser objeto del procedimiento constitucional del Título V LOTC".

Hay que subrayar que la actividad del presidente de la Cámara en este caso expresa, según dice el propio TC, una "voluntad cierta y acabada" que constituye un trámite dentro de un procedimiento más amplio, que finaliza con el nombramiento como presidente del Gobierno de la persona propuesta.

El TC refiere las consecuencias que tiene la admisión a trámite de una ILP ante la propia Cámara, así como frente a la ciudadanía, diciendo que los efectos que despliega la resolución de admisión de una iniciativa legislativa popular actúan por una parte *ad extra* de la Cámara. Con la admisión se inicia un procedimiento extramuros de la asamblea legislativa, en el que se ven afectados sujetos e instituciones ajenos al Parlamento, como serían la ciudadanía, que ejerce la iniciativa legislativa popular, o la propia comisión promotora, que ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa⁴. También se crean obligaciones para los órganos o entes administrativos que han de ejercer competencias respecto del procedimiento de recogida de firmas⁵.

Los efectos de la admisión a trámite de una ILP por la Mesa del Parlamento de Cataluña se manifiestan, por una parte, en que inicia un procedimiento legislativo que en sí mismo constituye el ejercicio de un derecho fundamental de la ciudadanía, el de participar en los asuntos públicos de manera directa. A su vez, implica a entes ajenos al Parlamento, implicados en actos dirigidos a la legitimación de fases de ese procedimiento y, finalmente, al propio Parlamento catalán, obligado a la tramitación parlamentaria de la proposición presentada⁶.

4 Art. 4.1 de la Ley 1/2006.

5 Art. 11 de la Ley 1/2006.

6 STC 143/2024, FJ 2.B.

Después de analizar estos aspectos de la ILP, el TC modifica la caracterización jurídica de la aceptación por la Mesa del Parlamento de la tramitación de la ILP, afirmando su competencia para juzgar y la del Gobierno español para impugnar ese acto de la Mesa por considerar que no es un acto de trámite, siendo plenamente aplicables las previsiones del título V de la LOTC. Los argumentos utilizados para negar la condición de acto de trámite a la ILP presentada son de gran debilidad. Acudiendo a otros ámbitos del ordenamiento jurídico, se puede comprobar que actos administrativos de trámite pueden habilitar la intervención de otras administraciones, la apertura de fases de alegaciones y la intervención de la ciudadanía, sin perder ese carácter. Así sucede en las declaraciones de impacto ambiental. Son actos de trámite, adoptados por el órgano competente en materia ambiental, que vinculan al titular de la competencia sustantiva, vinculación que puede superarse por una intervención del Gobierno competente. Si en este caso se acepta la condición de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) como acto de trámite, cuesta aceptar que la admisión por la Mesa de la Cámara de una propuesta de ILP no se pueda conceptuar como acto de trámite porque habilita la intervención de varias administraciones y la recogida de firmas.

Tal como señala el voto particular:

“[...] desde un punto de vista lógico y racional no parece que un acto de trámite del procedimiento de formación de tal voluntad institucional, que permite cumplimentar a los promotores otros actos preparatorios de la iniciativa legislativa popular, sea equiparable a una decisión plenaria que culmina la tramitación parlamentaria. Un acto, en definitiva, que no desborda en sus efectos el procedimiento legislativo y, por ello, con exclusivos efectos *ad intra* del mismo, más allá del dato de implicar en la tramitación de la iniciativa popular a instituciones diversas al Parlamento para verificar y acreditar las firmas”⁷.

La misma opinión parece seguir el TC cuando resuelve (STC 43/2025) sobre la posibilidad de control del Protocolo de 10 de septiembre de 2024, aprobado por la Dirección General de Protección de la Infancia y las Familias, al afirmar que a pesar de su denominación como protocolo: “Estamos, en definitiva, ante ‘resoluciones’ a los efectos del art. 76 LOTC, por ser el acuerdo y protocolo recurridos el producto final del respectivo procedimiento en que se integran y expresión cierta del obrar intencional de la comunidad autónoma, a través del órgano que los dicta, con vocación de trascendencia jurídica”⁸. El protocolo para el TC es “el producto final del respectivo

7 STC 143/2024, FJ 2.

8 STC 43/2025, FJ 2.

procedimiento”, es decir, no es un acto de trámite porque constituye el resultado “final”, lo que no sucede si se atiende a la resolución de admisión de la ILP.

Después de soslayar ese carácter de la decisión parlamentaria como acto de trámite, la objeción siguiente es su consideración como un acto de manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma. El TC contesta afirmativamente, considerando que la resolución de la Mesa del Parlamento de Cataluña aquí impugnada es similar a la adoptada y estimada como idónea para ser objeto del procedimiento previsto en el título V LOTC y sobre el que se pronunció el ATC 49/2018. En este caso, se proponía candidato a la Presidencia de la Generalitat, a la vez que se convocaba la sesión plenaria para el debate y votación de su investidura. De esta manera se expresaba la voluntad institucional de la comunidad autónoma, adoptada por el órgano competente, el presidente del Parlamento, añadiendo que estos actos no se insertaban en un procedimiento legislativo⁹. Consecuencia obligada de todo lo anterior, es reconocer que el acto de admisión de la ILP en cuestión puede dar lugar a un proceso ante el TC, donde además se suspenda la eficacia del citado acto en aplicación del art. 161.2 CE y del título V LOTC.

La argumentación del TC no se puede compartir. Es difícilmente asimilable, desde la perspectiva del carácter definitivo de sus efectos jurídicos, la propuesta de nombramiento del Presidente de una Comunidad Autónoma, con el acuerdo de admitir a trámite una iniciativa legislativa popular, esta última de resultado incierto sobre su futura aceptación por la Cámara. La admisión a trámite de una ILP no se puede entender como una voluntad acabada de la Cámara hasta que no finalice el procedimiento legislativo, que apruebe o rechace lo propuesto en esta.

2. LA ILP Y SU CONCEPTUALIZACIÓN COMO UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

La admisión a trámite de la ILP no solo permite, sino que obliga a la Mesa del Parlamento a considerar su contenido, ya que la ILP tiene una serie de materias prohibidas, que no pueden ser objeto de una tal iniciativa. Para el TC, la ILP presentada sería, en realidad, una reforma constitucional, que debería canalizarse por los procedimientos constitucionalmente establecidos, en concreto, por el previsto en el art. 168 CE.

El TC plantea, por tanto, que el contenido de la ILP recoge en realidad una reforma constitucional encubierta, estando la reforma constitucional excluida de las materias susceptibles de ser reguladas por una ILP. La Ley 1/2006 excluye del campo de las ILPs las materias sobre las que la comunidad autónoma no tenga competencias. Esta exclusión se puede constatar en diferentes momentos: en su admisión, en la tramitación –pudiendo ser modificada en fase parlamentaria–, o en su aprobación parlamentaria,

si se rechaza. Posteriormente, puede impugnarse la ley resultante por haberse tramitado por un procedimiento no previsto constitucionalmente. Todos estos momentos pueden ser oportunos para realizar ese control.

La ILP difícilmente podrá considerarse una reforma constitucional encubierta porque la reforma constitucional, para ser tal, debe tramitarse por los trámites en ella previstos. Dicho de otra forma, si una ley regula una materia de forma contraria a la CE, no podrá decirse de esa ley que es una reforma constitucional encubierta, sino, en su caso, que es una ley contraria a la CE, y en consecuencia, será declarada inconstitucional.

La presentación de una ILP susceptible de ser declarada contraria a la CE plantea otro problema que consiste en estimar que su contenido puede variar en la tramitación parlamentaria, lo que haría que lo inicialmente contrario a la CE, fuese en su tramitación parlamentaria objeto de modificaciones que lo evitaran. La tramitación sanaría en este caso los vicios que la inicial ILP presentara. Pudiendo ser también que en la tramitación se produjeran modificaciones que dieran lugar a la inconstitucionalidad de la ley finalmente aprobada, sin respetar el contenido de la ILP presentada.

La inconstitucionalidad de una ley por ser una reforma constitucional encubierta constituye una afirmación de difícil comprensión. La reforma constitucional requiere jurídicamente el desarrollo de un procedimiento formal sin el cual no puede ser llevada a cabo. Una ley que declarara la República como forma de gobierno del Estado no sería inconstitucional por significar una reforma constitucional, sino por ser contraria a la Constitución, que requiere para el cambio de la forma de gobierno de una reforma constitucional expresa. Ciertamente la idea de reforma constitucional no es sencilla, no hay nada más que remitirse a categorías relacionadas con la interpretación constitucional o a otras categorías como la mutación constitucional. De hecho, la evolución política en las sociedades modernas requiere adecuaciones entre la realidad y las normas jurídicas, en especial, las constituciones, cuestión que ha preocupado siempre a la doctrina jurídica, incluidos los sistemas en los que la modificación constitucional se acepta y se lleva a cabo con facilidad.

La presentación de un proyecto o proposición de ley, incluida una ILP, cuyo contenido sea contrario a la CE o signifique una reforma constitucional lleva a la necesidad de analizar el significado de este término. En primer lugar, hay que tener en cuenta si es constitucionalmente posible recurrir la decisión de la Mesa de la Cámara sobre la aceptación de tramitar una proposición de ley contraria a la Constitución. La respuesta positiva va mucho más lejos que el eliminado recurso previo de inconstitucionalidad, cuya interposición era posible frente a leyes una vez aprobadas por las cámaras, pero antes de su entrada en vigor. Su reconocida utilización como una forma de filibusterismo parlamentario llevó a su eliminación. Ahora se evita el inicio del procedimiento legislativo mismo, sin dar oportunidad a las cámaras a que se pronuncien sobre esta cuestión.

Avanzando en el argumento, la situación se agrava al considerar si toda ley inconstitucional es una ley que intenta reformar la Constitución. En cierto sentido, la respuesta es positiva. Si una ley es inconstitucional, la reforma de la Constitución en el punto que produce esa inconstitucionalidad, haría la ley conforme con la Constitución. Otra cuestión diferente sería plantearse si toda reforma constitucional es posible o si puede entenderse la existencia de cláusulas de eternidad de las constituciones, cláusulas que impedirían esas reformas. Este debate no procede iniciarla en este momento, aunque es fácil percibir su complejidad.

La respuesta a la pregunta consistente en determinar si toda ley inconstitucional es una ley de reforma constitucional es negativa necesariamente. La reforma constitucional solamente se puede producir por los procedimientos en la propia Constitución previstos. Si no se respetan esos procedimientos no se podrá producir una reforma constitucional. La categoría de reforma constitucional es una categoría formal, que requiere una decisión parlamentaria y el cumplimiento de unos requisitos formales, sin los cuales la reforma no existirá como tal. El principio de racionalidad de las normas exige la utilización en el encabezamiento de la norma del nombre que le corresponde. Un decreto, un decreto-ley o una ley orgánica no podrán ser tales si no se denominan de esa manera. Lo mismo sucede al tratar de la reforma constitucional.

3. EL DEBER DE LA MESA DEL PARLAMENTO DE CONTROLAR EL CONTENIDO DE LA ILP

La decisión de la Mesa del Parlamento de admitir la ILP podría infringir “normativamente la Constitución” porque sus efectos van más allá de los que se derivan de la admisión *estricto sensu* considerada. Para el TC, la Mesa del Parlamento debe dilucidar si por esa razón la ILP puede afectar de forma directa e inmediata a la CE. Dicho con sus palabras: “[...] porque ese contenido puede ser determinante para dilucidar si su concreta formulación en una proposición de ley autonómica, que además se somete a la iniciativa legislativa popular de los ciudadanos, y sobre la que solo está llamado a pronunciarse el Parlamento de Cataluña con la exclusión de los órganos constitucionales del Estado, conlleva el deber de la mesa del Parlamento de Cataluña de su inadmisión a trámite por suponer, de modo directo e inmediato, una contravención de la Constitución”¹⁰.

El análisis de la ILP conduce, sin atisbo de duda, al TC a afirmar que la propuesta de ILP habría de canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución previsto en el art. 168 CE. La razón no es otra que el reconocimiento a Cataluña de su condición de sujeto jurídico, con condición de soberano, que el TC ha tenido ocasión de considerar previamente (STC 259/2015), así cuando dijo que conforme al art. 1.2 CE:

10 STC 143/2024, FJ 3.A.

“[...] sólo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de ‘sujeto jurídico’ de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo”¹¹.

A partir de este argumento, el TC afirma que este tipo de propuestas no caben en la CE, a pesar de afirmarse de contrario que la CE permite todas las concepciones ideológicas o planteamientos políticos. La justificación estaría en que para ese tipo de propuestas “su incorporación a disposiciones normativas debe hacerse mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, y no mediante instrumentos normativos o mediante formulaciones técnicas incompatibles, por contrarias, al texto constitucional”¹². La cuestión se sitúa en este momento en dilucidar si ya se ha producido la “incorporación a disposiciones normativas”, porque si esa incorporación no se ha dado, el argumento decae totalmente. La incorporación de un contenido determinado a una “disposición normativa” se produce cuando la disposición se aprueba por el órgano competente y con el carácter de tal norma, con la subsiguiente publicación requerida en el Boletín Oficial correspondiente. La admisión no significa la aprobación de tal norma, por lo que la incorporación al ordenamiento jurídico a que se refiere el TC no deja de ser una afirmación retórica.

Avanzando en la argumentación, el TC realiza varias consideraciones, empezando por afirmar que la admisión de la ILP obvia “las relevantes y trascendentales consecuencias jurídicas que se derivan del acuerdo” de admisión a trámite, sin precisar esas consecuencias, que, tal como se ha dicho, hasta su aprobación no existirían. Entre esas consecuencias jurídicas parece estar la de “truncar” un principio constitucional, que obligaría a la Mesa del Parlamento a inadmitir la propuesta de ILP. Dicho con sus palabras:

“[...] la mesa no solo podía inadmitir la iniciativa legislativa popular que contravenía todos los límites descritos, sino que debió haberlo hecho para no infringir, como ha hecho, la Constitución, al abrir la vía para que la Comunidad Autónoma de Cataluña, al margen del procedimiento constitucional, adopte una disposición normativa que trunca, por atentar frontalmente contra él, uno de los

11 STC 259/2015, FJ 4 a).

12 STC 143/2024, FJ, 3B, *in fine*.

principios constitucionales esenciales e identificadores del régimen constitucional español, como es el de unidad, proclamado en el art. 2 CE”¹³.

La relación entre una ILP, la libertad ideológica y la reforma de la CE constituye un tema de primer orden para la reflexión jurídica. Sobre todo, por la importancia del momento en que se quiere aplicar la diferencia entre esas categorías y las consecuencias derivadas de esta. En otros términos, está claro que la reforma constitucional está excluida de la ILP, lo que obliga a definir qué se entiende por reforma constitucional. Esta definición de la reforma constitucional debe ser contenida, no pudiendo ampliarse hasta desnaturalizar la categoría con el único objetivo de reducir el campo de intervención de las ILPs.

III. UNA CATEGORÍA OLVIDADA EN LA SENTENCIA, LA INVOLABILIDAD DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS Y LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES SEGUIDOS PARA CUESTIONARLA

1. LA INVOLABILIDAD DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS: UNA CATEGORÍA INCOMPRENSIBLEMENTE OLVIDADA

La inviolabilidad del Parlamento constituye una categoría jurídica que está recogida en textos jurídicos de diversa naturaleza jurídica, siendo su existencia independiente de ese reconocimiento del derecho positivo. La inviolabilidad del Parlamento es una característica propia e inexcusable de todos los parlamentos. Sin su existencia no podría predicarse la propia existencia de la democracia. La razón es obvia: un Parlamento sin inviolabilidad significaría la inexistencia de separación de poderes.

La inviolabilidad del Parlamento constituye la razón de ser de la inviolabilidad de sus miembros, tal como el propio TC ha recogido en su jurisprudencia. Así al establecer que su fundamento es: “garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria”¹⁴, protegiendo los “actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas”¹⁵ de las cámaras parlamentarias.

Para el TC la atribución de la inviolabilidad a los miembros del Parlamento se realiza por “un interés general, [...], el de asegurar su libertad e independencia en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano al que pertenecen”¹⁶. Esta inicial claridad del

13 STC 143/2024, FJ 3.C.

14 STC 51/1985, FJ 6, referido en STC 184/2021, FJ 11.4.a).

15 STC 51/1986, FJ 6; STC 243/1988, FJ 3B y STC 206/1992, FJ 5, referidos en STC 184/2021, FJ 11.4.b).

16 STC 22/1997, FJ 5, referida en STC 184/2021, FJ 11.4.c).

TC en su concepción de la inviolabilidad aparece perturbada posteriormente, siendo necesario volver a definir su significado¹⁷. Hoy en día, se hace comprensible con mayor facilidad al predicarse la inviolabilidad también de la Jefatura del Estado, lo que ha tenido consecuencias conocidas por la opinión pública, relativas a las responsabilidades penales del anterior Jefe del Estado.

La inviolabilidad del Parlamento tiene un significado más profundo e importante en una democracia, que no se consumiría haciendo referencia a aspectos concretos de la misma, sino a su significado general. Tal como se ha señalado en otro momento, con la inviolabilidad del Parlamento se estaría haciendo “referencia a una garantía de las garantías, a una supremacía o preeminencia del órgano parlamentario sobre los demás, que están sometidos precisamente al principio de legalidad, es decir, que les vinculan las leyes que esos órganos parlamentarios aprueban. La inviolabilidad parlamentaria significa que no existe jurisdicción que pueda condicionar su funcionamiento como cámara legislativa, tal como la historia de la jurisdicción constitucional comparada pone de manifiesto”¹⁸. La inexistencia de jurisdicción sobre la actividad del Parlamento se pone en cuestión el año 2015 con la reforma de la LOTC.

El fundamento teórico y legal de su jurisdicción lo sitúa el TC en las potestades que le corresponden en la ejecución de sus sentencias, al considerar esa potestad/competencia para la ejecución de sus sentencias y resoluciones como imprescindible para predicar el carácter de jurisdicción de la jurisdicción constitucional. A esta cuestión se dedicará el apartado siguiente.

2. LA REFORMA DE LA LOTC QUE PROVOCA EL SOMETIMIENTO DE LAS CÁMARAS A LOS TRIBUNALES EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

La reforma realizada por la LO 15/2015 establece: “En caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto”¹⁹.

El preámbulo de la LO 15/2015 explica las razones justificativas de su aprobación, que responden al propio título de la norma. La Ley Orgánica 15/2015 tiene en su denominación su carácter finalista, en cuyo título ya se señala que es una ley de reforma de la Ley Orgánica 2/1979 para la ejecución de las resoluciones del Tribunal

17 Manzella, Andrea (1981:488); González del Campo, Luis (2022: 64-107); sobre el Jefe del Estado, Fernández Iriondo, Jon (2022:36-63).

18 Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022:188).

19 Art. 92.4 LOTC.

Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Si se pretende modificar las potestades de ejecución del Tribunal Constitucional no sería preciso añadir que tienen como objetivo ser “garantía del Estado de Derecho”. El Estado de Derecho, como categoría jurídica, requiere un trazo fino y muy matizado en su consideración, cuando su tratamiento afecta directamente a las relaciones entre los poderes del Estado. Esta condición no la cumplen, sin embargo, ni el título de la Ley de reforma ni su preámbulo. La doctrina ha criticado por razones diversas la reforma, afirmando que no era necesaria²⁰, junto a críticas por su forma de tramitación, también señalada por el propio Informe de la Comisión de Venecia²¹, o por considerarla una reforma imposible en tanto en cuanto pretenda ejecutar sus sentencias frente a “complejos de poder del más alto rango”²².

El autor estaría pensando en las Cortes Generales o en el Tribunal Supremo, o en la Jefatura del Estado, no en los parlamentos autonómicos, a la vista de las situaciones que se han planteado. Tal como se señaló, la LO 15/2015 no se habría aprobado de no haberse producido la situación catalana²³, al igual que la reforma del año 2007 no se hubiera producido de no haber sido por el enfrentamiento entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo como consecuencia de la ejecución de sentencias del primero por el segundo, o por el planteamiento ante el Tribunal Supremo de una demanda por responsabilidad patrimonial contra los magistrados del Tribunal Constitucional²⁴.

La referencia a las “instituciones, autoridades” quiere convertirse en una referencia a las mesas de las cámaras, cuya función en la dirección de la actividad parlamentaria se quiere entender sometida a la jurisdicción del TC. Para llegar a esta consecuencia, el TC ya había desarrollado una argumentación carente de toda base de derecho positivo, fundando su interpretación en una providencia, tal como a continuación se va a referir.

En ejecución de sentencia, las mesas de las cámaras legislativas pueden ser compelidas a adoptar determinadas resoluciones, aunque la LO 15/2015 no es todo lo clara que fuera deseable en esta cuestión, al contrario. De haber hecho referencia expresamente a las mesas de las cámaras, podría haber encontrado dificultades en su aprobación y desde luego una importante contestación política. En consecuencia, lo que no dice el texto legal lo va a decir la interpretación del TC, arguyendo su jurisdicción

20 Almeida Cerrera, Marcos (2017). “La reforma del sistema de ejecución de las resoluciones...”, cit., p. 66; es de interés el trabajo de Biglino Campos (2018: 105 y ss).

21 La Comisión de Venecia del Consejo de Europa emitió un informe sobre esta ley, véase Biglino Campos, Paloma (2018), cit. *in totum*.

22 Gómez Montoro, Ángel José (2018: 70); véase también Caamaño, Francisco y Torres Muro, Ignacio (2009: 1321-1334).

23 Fernández Farreres, Germán (2018: 127).

24 *Op. cit.*

sobre las mesas de las cámaras. La argumentación la va a fundamentar en una providencia, que el propio TC refiere en la sentencia.

3. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE AFIRMA SU JURISDICCIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA: EN CONCRETO SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA MESA DEL PARLAMENTO

Tal como ha sido analizado en otro lugar, la argumentación del Tribunal Constitucional va a ser un tanto equívoca, ya que después de afirmar la existencia de un deber de inadmisión por las mesas de los parlamentos de las propuestas o proposiciones palmaria y evidentemente contrarias al Derecho o a la Constitución, añade en una sentencia posterior lo siguiente:

“De la doctrina del Tribunal Constitucional referida se derivaría, en principio, la facultad que no la obligación de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de aquellas propuestas e iniciativas palmaria y manifiestamente inconstitucionales que se presentan para su consideración. Sin embargo, la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho fundamental de participación política en su vertiente del *ius in officium* ha sido completada por este Tribunal en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que suponen considerar que, en determinados supuestos, se impone a las Mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”²⁵.

En contra de lo dicho en las SSTC 107/2018, 108/2018 y 109/2018, el TC cambia su doctrina refiriéndose a “algunas resoluciones paralelas”, que, en principio, se desconocen²⁶. Esas “resoluciones paralelas” del Tribunal Constitucional serían una providencia del mismo Tribunal, providencia de 11 de noviembre de 2015, donde se dice:

“[...] admitir a trámite la impugnación; tener por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), produce la suspensión de la resolución impugnada y notificar personalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTC, la presente resolución a la Presidenta del

25 STC 47/2018, FJ 5.

26 Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2019), cit. apartados 115 y ss.

Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General de la Cámara y al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno en funciones de la Generalitat de Cataluña, advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir”²⁷.

El Tribunal Constitucional realiza más tarde un salto argumentativo que debe calificarse de sorprendente. Es muy difícil entender cómo puede llegarse a una conclusión jurídica como la asumida por el Tribunal con las categorías con las que lo hace. La primera afirmación recoge la posibilidad de que la Mesa del Parlamento no acepte un asunto en el orden del día. Esta posibilidad se convierte en obligación, ya que según sus palabras “en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que suponen considerar que, en determinados supuestos, se impone a las mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”²⁸.

No se acompaña, sin embargo, referencia alguna a esas “resoluciones paralelas”, es decir, a cuáles se refiere, por lo que tampoco se conocen los “determinados supuestos”, en los que las cámaras tienen “obligación de inadmitir”. La razón para la existencia de esa obligación de inadmitir se produciría en el caso de iniciativas “vinculadas con aquellas otras sobre [las] que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”. La voluntad del Tribunal está claramente expresada. Si se trata de vincular una iniciativa a un pronunciamiento previo del TC, prohibiéndola, en ese caso la Mesa del Parlamento estaría obligada. El Tribunal realiza esta argumentación en el aire. Por una parte, porque, a pesar de lo que afirma, no hay precedentes. En segundo lugar, porque el Tribunal no podría crear una obligación de procedimiento que vinculara a las mesas de los parlamentos. El funcionamiento de las mesas se regula por sus propias normas y el Tribunal podrá intervenir como legislador negativo, en el caso de un recurso de inconstitucionalidad, o para enmendar la lesión producida en el derecho fundamental de representación política, el *ius in officium*, pero no puede imponer una obligación de comportamiento a las mesas. Menos aún puede inventar esa posibilidad, affirmando que es una “obligación” sin decir por qué. La referencia final a que la obligación surge cuando ya se hayan producido pronunciamientos del TC deja la cuestión sin resolver, ya que no se determina a qué pronunciamientos hace referencia. Lógicamente, y el Tribunal es consciente de ello,

27 Texto literal de la Providencia de 11 de noviembre de 2015, tomado STC 47/2018, FJ 5; véase también BOE, 271, de 12 de noviembre de 2015.

28 STC 47/2018, FJ 5.

debe establecerse una vinculación más clara y directa de esa “obligación” de las cámaras.

Es la providencia referida la única referencia documentada, dictada con ocasión de la impugnación de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, sobre el inicio del proceso político en Cataluña, impugnada por el Gobierno y que dio lugar a la STC 259/2015. El TC estima: “De la referida providencia del Tribunal se deriva la obligación de las mesas de inadmitir a trámite aquellas iniciativas que se fundamenten en una resolución suspendida por el Tribunal Constitucional”²⁹.

El argumento es apodíctico, existe la obligación por tener una relación con una resolución del TC, sin avanzar más en las razones y sin añadir ningún fundamento de derecho positivo. No se explicita el precepto de la LOTC en que se basa la decisión del TC, y tampoco se realiza consideración alguna sobre la inviolabilidad del Parlamento. Esta carencia es más llamativa si se tiene en cuenta que la inactividad de la Mesa puede tener consecuencias penales, tal como anuncia el propio TC, lo que conduce al “deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación”³⁰.

Esta supeditación de la Mesa del Parlamento a los tribunales se afirma en los casos de ejecución de sentencias del propio TC y también en supuestos de recurso de amparo. Ahora habría que añadir el nuevo supuesto admitido en la sentencia del TC que se comenta, porque en ella se reconoce la posibilidad de controlar la actividad del Parlamento, de los temas sobre los que puede discutir, mediante el control de las decisiones de la Mesa, todo ello acudiendo al procedimiento previsto en el título V de la LOTC, donde la intervención corresponde al Gobierno del Estado.

4. UN NUEVO PASO EN LA MINORACIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA: LOS ARTS. 76 Y 77 LOTC, EL ART. 161.2 CE Y LA IMPUGNACIÓN POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE LOS ACUERDOS DE LAS MESAS DE LAS CÁMARAS

El deber de inadmisión de iniciativas por las cámaras incumplidoras de lo resuelto por el TC, que puede ser controlado por el TC y dar lugar a responsabilidad penal de las cámaras, en especial, de la Mesa de las cámaras, encuentra una nueva expresión en esta sentencia, permitiendo que ese condicionamiento de las cámaras se produzca por la intervención del Gobierno, utilizando el título V de la LOTC, arts. 76 y 77. Así se comparte plenamente lo afirmado de forma impecable por el voto particular que

29 [STC 47/2018](#), FJ 5, *in fine*.

30 [STC 47/2018](#), FJ 5, *in fine*. Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2019), cit. apartados 117 y 118.

acompañía a la STC 143/2024, que dice, después de referirse a los autos dictados en incidentes de ejecución³¹, lo siguiente:

“Esta jurisprudencia, en mi opinión, supone una indebida injerencia en la función parlamentaria y en la libertad de deliberación de asambleas y parlamentarios de difícil compatibilidad con el principio democrático. No obstante, no se había trasladado hasta ahora a la impugnación por la vía del título V LOTC del acuerdo de admisión de una iniciativa legislativa. La sentencia de la que discrepo supone, por ello, un avance cualitativo en el desafortunado control y limitación del debate parlamentario, que, por añadidura, parece desconocer el sentido del procedimiento de enjuiciamiento objetivo y abstracto de constitucionalidad que representa la impugnación de disposiciones o resoluciones autonómicas que prevé el art. 161.2 CE”³².

Los detalles no pueden impedir ver el fondo del problema. El carácter de las resoluciones de la Mesa de la Cámara, su condición de acto de trámite o definitivo, no puede ocultar el problema más profundo que consiste en la existencia de jurisdicción sobre la actividad de las mesas de las cámaras cuando actúan sus competencias para el funcionamiento de la Institución. Si se controla la Mesa se controla el funcionamiento del Pleno, de forma tanto directa como indirecta. Directa, si la Mesa trata de cumplir un mandato del Pleno de la cámara. Indirecta, porque controlando el orden del día se controla también el objeto del debate en el Pleno. Ya no se trata del debate histórico sobre el significado del control de constitucionalidad de las leyes y el papel del TC como legislador negativo. Más allá de la evolución de la jurisprudencia constitucional y de las diversas expresiones de sus sentencias, de los diferentes efectos que se les reconocen, nada es tan grave como la situación producida en el sistema constitucional español en la actualidad. No se está a la decisión que adopte la Cámara y después a la forma en que puede ejercerse el control de constitucionalidad. Se trata de un previo, impidiendo a la Cámara que simplemente debata sobre una cuestión.

En este sentido la sentencia plantea su “difícil compatibilidad con el sistema democrático”³³, manifestada en su olvido de la existencia y significado democrático del principio de inviolabilidad de las cámaras, que significa, como ya se ha recordado, la referencia a “una garantía de las garantías, a una supremacía o preeminencia del órgano parlamentario sobre los demás, que están sometidos precisamente al principio de

31 ATC 123/2017; ATC 124/2017; ATC 9/2020; ATC 11/2020 o ATC 16/2020.

32 STC 143/2024, VP de Sáez Valcárcel, apdo. 1.

33 STC 143/2024, VP de Sáez Valcárcel, apdo. 1.

legalidad, es decir, que les vinculan las leyes que esos órganos parlamentarios aprueban. La inviolabilidad parlamentaria significa que no existe jurisdicción que pueda condicionar su funcionamiento como cámara legislativa, tal como la historia de la jurisdicción constitucional comparada pone de manifiesto”³⁴. ♦

34 Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022: 188).

BIBLIOGRAFÍA

Almeida Cerreda, Marcos (2017). La reforma del sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Una aproximación a las novedades introducidas por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre. *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 70, 66 -75.

Arias Díaz, Ignacio (2000). Crónica de una perplejidad: la suspensión por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias de un pleno del Parlamento asturiano. En *Repertorio del Tribunal constitucional*, Vol. II, mayo-agosto (pp. 1899-1908). Pamplona: Aranzadi.

Biglino Campos, Paloma (2018). Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional. En *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional: XXIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* (pp. 105-122). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Caamaño, Francisco y Torres Muro, Ignacio (2009). Comentario al artículo 66. En María Emilia Casas Baamonte y Miguel Rodríguez-Piñero y Brauo-Ferrer (dirs.). *Comentarios a la Constitución española* (pp. 1321-1334). Madrid: Wolters Kluwer.

Fernández Farreres, Germán (2018). Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. En *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional: XXIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* (pp. 123-153). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fernández Iriondo, Jon (2022). La inviolabilidad regia y sus límites en el ordenamiento jurídico español. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3, 36-63. <https://doi.org/10.47984/legal.2022.002>

Gómez Montoro, Angel José (2018). Los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional. En *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional: XXIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* (pp. 65-103). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

González del Campo, Luis (2022). La inviolabilidad de las Cámaras parlamentarias en el ordenamiento jurídico español: significado y alcance. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3, 64-107. <https://doi.org/10.47984/legal.2022.007>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2003). *Derecho de manifestación, representación política y juez penal (en torno a algunos autos del juez Garzón)*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2019). Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes: análisis a la luz de la LO 15/2015, de reforma de la LOTC. En *Crisis institucional y democracia (a propósito de Cataluña)* (pp. 29-73). Valencia: Tirant lo Blanch.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2020). *Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes (con obligada referencia a Cataluña)*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022). El Tribunal Constitucional y las Cámaras Legislativas: una reflexión al hilo de la STC de 28 de octubre de 2021. *Revista Vasca de Administración Pública*, 124, 157-195. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.124.2022.04>

Laurenc Itoiz, Miguel Ángel (2025). La facultad del control material de la iniciativa legislativa popular por las Mesas de las Cámaras en el trámite de admisión. Un comentario a la STC 143/2024, de 20 de noviembre. *Asamblea: revista parlamentaria*

de la Asamblea de Madrid, 48, 231-240.
<https://doi.org/10.59991/ruam/2025/n.48/1027>

Manzella, Andrea (1981). Las Cortes en el sistema constitucional español. En Alberto Predieri y Eduardo Gariá de Enterría (Dirs.), *La Constitución española de 1978* (pp. 477-524). Madrid: Civitas.

Ruiz Bursón, Francisco Javier (2025). Acuerdo de la Mesa del parlamento de Cataluña por el

que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular «proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024 (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024). Revista de las Cortes Generales, 119, 331-347. <https://doi.org/10.33426/rcg/2025/119/1868>

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA (NO CITADA EN EL TEXTO)

Albertí Rouira, Enoch (2019). La aplicación del art. 155 CE a Cataluña: un instrumento inadecuado e ineficaz para la resolución del conflicto constitucional de Cataluña. En Iñaki Lasagabaster Herrarte (Coord.). *Crisis institucional y democracia (A propósito de Cataluña)* (pp. 101-120). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernández Farreres, Germán (1985). La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 13, 125-146.

Fernández Farreres, Germán (2001a). Comentario al artículo 76 LOTC. En Juan Luis Requejo Pagés (Coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 1219-1233). Madrid: Tribunal Constitucional.

Fernández Farreres, Germán (2001b). Comentario al artículo 77 LOTC. En Juan Luis Requejo Pagés (Coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 1234-1244). Madrid: Tribunal Constitucional.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2014). La inviabilidad del Parlamento vasco y el poder

judicial. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99/100, 1857-1879. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.99.100.2014.080>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2017). *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: LETE/IVAP.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2021). *Democracia, derecho a decidir, desobediencia civil. Sobre las causas de justificación en la STS 459/2019021*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern. <https://hdl.handle.net/20.500.14623/413>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2023). Las medidas cautelarísimas frente a una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, ATC 177/2022. Falta de conexión material entre enmiendas y proyecto de ley en tramitación: afectación al *ius in officium* de los diputados. *Revista Vasca de Administración Pública*, 126, 245-287. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.126.2023.07>

Santaolalla López, Fernando (2009). Comentario al artículo 71. En María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Brauo-Ferrer (Dirs.). *Comentarios a la Constitución española* (pp. 1394-1407). Madrid: Wolters Kluwer.

CORTESÍA Y DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA COMO SÍMBOLO DEL PARLAMENTARISMO: UNA VISIÓN DESDE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

ADEITASUN ETA EZTABADA PARLAMENTARIOA, PARLAMENTARISMOAREN
SINBOLO GISA: IKUSPEGI BAT ERAKUNDE PARLAMENTARIOTIK

PARLIAMENTARY COURTESY AND DELIBERATION AS A SYMBOL OF PARLIAMENT:
A VIEW FROM THE PARLIAMENTARY INSTITUTION

María Rosa Ripollés Serrano

Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0001-7492-4992>

Cómo citar / Nola aipatu: Ripollés Serrano, María Rosa (2025). Cortesía y deliberación parlamentaria como símbolo del parlamentarismo: una visión desde la institución parlamentaria. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 88-115

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.005>



RESUMEN

Los parlamentos son asambleas representativas en las que el debate plural precede a la adopción de acuerdos. Siendo la pluralidad y las diferencias consustanciales, las reglas del debate, sustentadas sobre la cortesía, son inseparables de la actividad parlamentaria. En otras palabras, el pluralismo reclama una deliberación basada en la cortesía, como condición que legitima el

contraste de opiniones, luego la cortesía es requisito del valor pluralismo. La cortesía es norma de Derecho parlamentario más que un mero uso social, y el ordenamiento parlamentario así lo contempla, al regular las contravenciones a la cortesía en el Derecho parlamentario sancionador.

María Rosa Ripollés Serrano

Letrada de las Cortes Generales. Profesora doctora de la Universidad Complutense de Madrid

Recepción del artículo: 08.04.2025. Evaluación: 05.07.2025 y 21.07.2025. Última versión aprobada: 09.09.2025. Fecha de publicación: 21.10.2025.

PALABRAS CLAVE

Cortesía, oratoria, discurso, debate parlamentario, derecho parlamentario sancionador.

LABURPENA

Parlamentuak ordezkari-zabzarrak dira eta, bertan, eztabaidea plurala gauzatzen da erabakiak hartu aurretik. Pluraltasuna eta desberdintasunak elkarrekiko berezkoak direnez, eztabaidearen arauak, adeitasunean oinarrituak, ezin daitezke jarduera parlamentariotik bereizi. Bestela esanda, pluralismoak beharrezko du adeitasunean oinarritutako eztabaidea, hori ezinbesteko baldintza baita iritzien kontrastea zilegiztatzeko, eta, beraz, adeitasuna pluralismoaren balioaren baldintza da. Adeitasuna zuzenbide parlamentarioko araua da, ez soilik erabilera sozial hutsa, eta ordenamendu parlamentarioak hala jasotzen du, zuzenbide parlamentario zehatzailean araututa baitaude adeitasunaren urraketak.

GAKO-HITZAK

Adeitasuna, oratoria, diskurtsoa, eztabaidea parlamentarioa, zuzenbide parlamentario zehatzailea.

ABSTRACT

Parliaments are representative assemblies where plural debate precedes the adoption of agreements; since plurality and differences are inherent to parliament, the rules of debate based on courtesy are inseparable from the nature and activity on parliamentary business. In other words, pluralism calls for deliberation based on courtesy, as a condition that legitimizes the contrast of opinions, therefore, politeness is a requirement of pluralism value.

KEYWORDS

Courtesy, oratory, public speaking, parliamentary debate, parliamentary sanctioning law.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CORTESÍA, ORATORIA, DELIBERACIÓN. PARLAMENTO Y DEMOCRACIA. 1. Cortesía. 2. Oratoria.
3. Elocuencia. 4. El discurso parlamentario. 5. La deliberación, el debate parlamentario. 6. Parlamento y democracia.
- III. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO SOBRE ESTAS MATERIAS. 1. Cortesía. 2. Oratoria y elocuencia. 3. El discurso y otras intervenciones parlamentarias. 4. Los debates o deliberaciones. 5. La adopción de acuerdos.

BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

En el prólogo de Francisco Ayala al libro de Cazorla *La oratoria parlamentaria* (Cazorla, 1985) se refiere a diversos oradores en las Cortes españolas de la Segunda República y, evocando sus figuras, nos comenta el estilo de algunos de ellos; así, por ejemplo, respecto del contraste entre la oratoria de Niceto Alcalá Zamora y la de Manuel Azaña, del primero dice Ayala:

“Era un orador de la ya en esas calendas vieja escuela de una tradición decimonónica en la que para ponderar la alta calidad de un discurso era indefectible calificarlo de castelarino. Su inagotable abundancia verbal halagaba los oídos con la fácil música de bien urdidas frases cuyos resabios abogados se disimulaban bajo el florido adorno de una imaginería brillante. Azaña era un escritor [...] que ha preparado su discurso con determinado tema y para determinada ocasión, y lo declama siguiendo –digamos– las Instituciones de Quintiliano”¹.

Y, continuaba Ayala: “La oratoria de Azaña era de inigualable eficacia, se expresaba con serena sobriedad usando frases de corrección elegante matizadas por algún que otro giro casticista, al servicio de una lógica estricta. El efecto era de fascinado encanto”.

No solo compara Ayala a estos dos parlamentarios, sino que también nos habla de otros de la época, y así, de Unamuno nos cuenta que pronunciaba “discursos memorables, acostumbrado como estaba a hablar sin cansancio ante sus contertulios o en un auditorio”; mientras que respecto a Indalecio Prieto alude a “su contundente arrebato pasional” que dejaba al oyente “como tras una paliza”; pero quien casi alcanzaba el paroxismo oratorio –sostiene– era Lerroux, cuya oratoria “estaba marcado por notas histriónicas sentimentales capaces de conmover a mucha gente”.

La larga cita de la opinión de Ayala, buen conocedor de la materia pues no en balde era en aquella época de la que habla letrado de las Cortes en activo, obedece a que nos sitúa ante lo que creo que constituye el primer acercamiento a esta materia: el tono, y la forma del discurso parlamentario, la retórica o capacidad de convencer y persuadir con el uso de la palabra, arte sustentado sobre los tres elementos aristotélicos clásicos: *ethos* (*auctoritas* del emisor del mensaje), *pathos* (sentimientos o empatía del receptor del mensaje) y *logos* (argumentación del mensaje).

Si este sería, pues, el primer objeto de tratamiento en este trabajo, evidentemente no es el único, porque sería desconocer la realidad no tener en cuenta aquellas célebres y clásicas funciones del orador apuntadas por Cicerón en su obra *El orador*²: “Sutil en el

1 Cazorla Prieto (1985: 11 y ss). Se refiere Francisco Ayala a las instituciones oratorias o reglas oratorias de Quintiliano como técnicas y recursos del orador basados en cuatro cualidades: corrección, claridad, elegancia y decoro.

2 Véase [https://www.suneo.mx/literatura/subidas/Marco%20Tulio%20Cicer%C3%B3n%20%20El%20Orador%20%20A%20Marco%20Bruto%20\(bilingue\).pdf](https://www.suneo.mx/literatura/subidas/Marco%20Tulio%20Cicer%C3%B3n%20%20El%20Orador%20%20A%20Marco%20Bruto%20(bilingue).pdf) (texto latino de la edición tomado de <https://www.thelatinlibrary.com/cicero/brut.shtml>). La traducción española, de M. Menéndez Pelayo, con revisión de E. Sánchez Salor, está publicada en Alianza (1991).

probar, templado en el deleitar, vehemente en el persuadir, aquí está toda la fuerza del orador” (Cicerón, s.f.: 36), siendo el mejor aquel que, para Cicerón, sea capaz de conjugar y emplear según convenga en cada momento tales elementos.

Y este extremo nos conduce a otro de los aspectos a tratar cual es la idoneidad que el mismo Cicerón contemplaba sobre la base de la sabiduría, al decir: “[...] el fundamento de la elocuencia es la sabiduría, entendida como conveniencia”, pues “así en la vida como en el discurso, nada es más difícil que atinar con lo que conviene. Llaman a esto los griegos *Prepon*, nosotros podemos llamarlo decoro [...] y siempre, y en toda parte del discurso, ha de guardarse el decoro de la persona que habla y de los que oyen”.

Pero es que hablar de decoro en los términos ciceronianos no es algo arcaizante, pues la expresión nos traslada directamente al artículo 103 del RCD que dispone: “Los Diputados y los oradores serán llamados al orden: 1º Cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad”. Y lo propio hace el RS en el art. 101.1.a.

Véase, pues, en esta secuencia cómo se pasa del discurso, de la retórica, a la conveniencia o idoneidad y, de ahí al decoro, como parte de una norma del Reglamento parlamentario, de lo que se infiere la conexión que da título a este trabajo: cortesía y deliberación como símbolo del parlamentarismo, cuya pretensión es trasladar la convicción de que la forma en el ámbito parlamentario es fondo o dicho con palabras de un filósofo moderno -Habermas- al que me parece idóneo recurrir en esta materia, en el ámbito parlamentario se da una legitimación por el procedimiento que implica que las formas positivizadas en los reglamentos parlamentarios sustentan la propia legitimación del mismo sistema parlamentario en tanto son expresión de garantía de la representación y de la actuación y decisión propias de la misma.

Y, si esto es así, como creo, es un error conceptual, además de un dislate político, considerar que el respeto a las formas responde solo a viejas concepciones del Parlamento, a otros tiempos ya pasados y que el Parlamento actual debe estar más en línea con las formas más informales de la calle, valga el juego de palabras, confundiendo lo popular con lo populachero, usando un lenguaje vulgar, con interjecciones, palabras gruesas o formas de manifestación, aparentemente espontáneas, como el griterío, el “¡y tú más!”, el gesto chabacano, las palabras como puñales, o los calificativos descalificadores. Porque todo eso, además de basarse en una concepción de lo popular negativa, es menosprecio del sistema parlamentario, confusión de lo popular con un falso populismo.

La cuestión es la siguiente: ¿por qué, si ni siquiera los novísimos que accedieron al Parlamento español hacia 2016 cayeron, por regla general, en este mal uso del Parlamento? Y, sin embargo, ¿por qué desde hace unos diez años el Parlamento ha ido deslizándose por estas manifestaciones no ya por parte de los grupos minoritarios, sino

por los mayoritarios? Y se me ocurren diversas explicaciones de las que la que me resulta más creíble es que ante la creciente dualización de la vida parlamentaria -y política, añado- es menester manifestar un dualismo más allá del que verdaderamente existe, como un recurso movilizador de la ciudadanía; cuando no es descabellado pensar que lo que provoca es el efecto contrario: desafección hacia todos los sujetos políticos salvo por parte de los más entregados a unos u otros.

Esto no significa desconocer que en toda asamblea de representantes puede haber momentos de crispación; es más, si siguen con cierta asiduidad a las sesiones de parlamentos clásicos -el *question time* en Comunes, por ejemplo-, es fácil ver cómo el acaloramiento del debate provoca intervenciones duras y gestos llamativos que hacen que el *speaker* se desgañite pidiendo: *order!, order!*

Ahora bien, distinto de esos concretos momentos de crispación es la crispación como medio ambiente y el enfrentamiento como regla, que nos puede llevar a la tentación de pensar: “¡Si es que no hay manera, al final vamos a ser distintos, efectivamente!”; y yo me niego a pensar que somos distintos e incapaces de tener una vida parlamentaria -y política, añado- normalizada, y de ahí la preocupación por, cada cual con nuestros medios, salir al paso de tan funesta circunstancia.

Y como para poner fin a una circunstancia negativa hay que tener claro qué elementos han propiciado llegar a esa situación, habrá que precisar de qué estamos hablando cuando nos referimos a cortesía, oratoria, deliberación, debates -y otros asuntos conexos- en el parlamentarismo democrático contemporáneo, y, a la vez, qué armas nos proporcionan los reglamentos parlamentarios para salir al paso de situaciones que obstaculizan la aplicación de estas reglas de convivencia parlamentaria.

II. CORTESÍA, ORATORIA, DELIBERACIÓN, PARLAMENTO Y DEMOCRACIA

Hablamos de conceptos que pueden ser polisémicos y que conviene precisar al objeto de este estudio. La primera aproximación es la lingüística que nos habla de cortesía, en la primera acepción, como “demostración o acto con que se manifiesta la atención, respeto o afecto que tiene alguien a otra persona”. Oratoria se vincula al arte de hablar con elocuencia. Deliberación figura como sinónimo de “reflexión, meditación, examen, análisis, debate, discusión”. Parlamento aparece como Cámara o asamblea legislativa; y democracia tiene como primera acepción la de “sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de representantes”.

1. CORTESÍA

Técnicamente, la cortesía aparece como un deber de conducta de los diputados en el art. 16 RCD y como una facultad del presidente del Senado consistente en velar por la cortesía parlamentaria en el artículo 37.9 del RS.

Los reglamentos de los parlamentos autonómicos, como es bien conocido, adoptados siguiendo el RCD, sistemáticamente recogen la cortesía como parte de los deberes de los parlamentarios y parlamentarias. Así figura, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento Vasco –art. 18–; en el de Andalucía –art. 19–; de Canarias –art. 21–; de las Cortes Valencianas –art. 19–; de las Cortes de Castilla y León –art. 13–; de la Junta General del Principado de Asturias –art. 21–; o de las Cortes de Castilla-La Mancha –art. 19–.

Parca regulación, pues, la de los reglamentos parlamentarios, que si bien todos ellos recogen la obligación de observar (como dice con buena técnica la expresión del Reglamento de las Cortes Valencianas) o respetar la cortesía, como figura en la mayoría, dan por obvio el contenido de este respeto u observancia de la cortesía parlamentaria, hasta el punto de que no hay un concepto específico de cortesía, y tampoco un precepto sancionador específico para las faltas de cortesía, como sí lo hay para las faltas al orden (arts. 103, 104, 105, 106 y 107 RCD), o para las llamadas a la cuestión, o para las inasistencias no justificadas, o para el quebrantamiento del deber de secreto, o por portar armas dentro de recinto parlamentario, o para la contumacia por incumplimiento de los deberes de los diputados del art. 101, apartados 1, y 3, del RCD, o para el uso de la condición de parlamentario para actuaciones personales.

Tampoco el Código de Conducta de las Cortes Generales, de 1 de octubre de 2020, recoge expresamente las obligaciones derivadas de la observancia de la cortesía parlamentaria, pues se limita a enumerar los principios generales de la actuación de los parlamentarios que son, según cita el art. 2 de esta norma, la integridad, la transparencia, la diligencia, la honradez, la responsabilidad y el respeto, de cuya relación con la cortesía no cabe duda, pero cuya generalidad dificulta la aplicación *ad casus*, solo desarrollada en lo atinente al conflicto de intereses.

Lo que no significa que la noción de cortesía no pueda inferirse de aquellas conductas descorteses que, como alteraciones del orden, sí están contempladas en los reglamentos, y que la obligación de guardar la debida cortesía por los parlamentarios y parlamentarias deje de tener su exigibilidad y esté controlada mediante la facultad de dirigir y ordenar los debates, que incumbe a la Presidencia que, ante las faltas de atención, respeto o afecto, recurrirá a las llamadas a la cuestión, o al orden, o al tiempo, dependiendo del alcance y gravedad de la descortesía manifestada.

Téngase en cuenta, además, que, como señala Sánchez Gómez (2005: 999) por otra parte, “la cortesía verbal conlleva una forma de comportamiento regida por principios de racionalidad”, elemento que cobra especial valor cuando hablamos de foros competitivos, como son los parlamentos.

Así pues, la cortesía sería el género, cuyas especies parlamentarias serían la falta de atención tipificada por medio de llamadas a la cuestión o al orden, o la falta de respeto, positivizada como ofensas al decoro.

La falta de respeto al orador, la Cámara u otras instituciones del Estado, o a cualquier otra persona o entidad, es, pues, sinónimo de descortesía. Y un seguimiento de las sesiones del pleno o de comisiones –más en el primer caso, animados los parlamentarios y parlamentarias más contumaces por el mayor eco de las sesiones plenarias en medios– nos muestra múltiples ejemplos de esta actitud, a veces cercana incluso a la violencia verbal y al menosprecio más extremo; como lo es también la falta de atención que se produce cuando, por ejemplo, se hacen corrillos de comentarios o hay un murmullo general sostenido y a veces provocado en la Cámara, o se habla de viva voz con agresividad, burla o desprecio cuando hay un orador en el uso de la palabra, o se vierten comentarios cargados de sarcasmo.

Dos cuestiones resultan de esta consideración; la primera: ¿es faltar al decoro mencionar con nombres y apellidos a personas a las que se atribuyen conductas que encajarian en tipos penales o en ilícitos administrativos, en sede de órganos parlamentarios, en una sesión de comisión o en una de pleno?

La cuestión es compleja porque, ciertamente, por una parte los parlamentarios y las parlamentarias están blindadas en su libertad de expresión por la inviolabilidad, así como los derechos recogidos en el art. 23 CE. Ahora bien, las sesiones de órganos parlamentarios, salvo las ponencias, tienen carácter público, sea por las publicaciones parlamentarias o por medio de los diarios de sesiones o por la transmisión a través de Internet o los canales parlamentarios; y, por otra parte, todos tenemos el derecho fundamental a la intimidad, vida privada y honor, y el derecho fundamental a la presunción de inocencia y al debido proceso, y alguna jurisprudencia constitucional apunta hacia ello, con matices, como las STC 133/2018, de 13 de diciembre, y la STC 77/2023, de 20 de junio.

Respecto de la primera de las sentencias citadas, en un completo trabajo Yolanda Gómez Lugo (2020) recoge el “salto cualitativo” del Tribunal Constitucional que, en la concepción subjetiva de los demandantes de amparo parlamentario ex art. 42 LOTC, se amplía hasta comprender “a particulares y funcionarios públicos cuyos derechos fundamentales puedan verse lesionados por actos parlamentarios carentes de valor de ley”, para objetivamente abarcar tanto el fundamento clásico del art. 23 CE como el derecho al honor del art. 18 CE (en alguna otra línea jurisprudencial la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia), *item* más, la lesión resultaría no solo de las sesiones sino también de las conclusiones contenidas en documentos, como el dictamen de comisión.

La misma autora (Gómez Lugo, 2025) vuelve sobre estos extremos en otro trabajo, respecto de la segunda de las sentencias citadas (STC 77/2023), donde, en cuanto al carácter directo de este amparo para particulares comparecientes ante una comisión

de investigación, plantea la interesante cuestión de si la especial redacción del art. 70.5 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias –que recoge la posible solicitud del compareciente a la Mesa de la Comisión, si considera violado alguno de sus derechos constitucionales, para que esta los garantice, refiriendo de manera explícita el derecho y causa por la que lo entiende vulnerado, y resolviendo con la Mesa– constituye un recurso interno que sería previo a la interposición del amparo que, de este modo, dejaría de tener el carácter directo indicado, llegando a la conclusión de que no es un recurso previo.

La realidad es que el mantenimiento del orden y el decoro en sesión corresponde al presidente o presidenta de la comisión, en ejercicio reflejo de esas facultades que se atribuyen a las presidencias en la Cámara; es pues, entiendo, pura aplicación ponderada y proporcional del Reglamento, que incluso prevé la posibilidad de que la Presidencia de la Cámara, oída la comisión, dicte las oportunas normas de procedimiento (art. 52.3 RCD), lo que ciertamente no es habitual. La norma asturiana es un refuerzo reglamentario garantista, no un recurso previo –en lo que coincido con Gómez Lugo–, cercana a aquellas expresiones de solicitud de amparo de la Presidencia como apelaciones para la activación de las facultades presidenciales, cuya apreciación compete a las presidencias.

Es más, en la medida en que el Reglamento de la Junta General se refiere solo a la situación de las personas comparecientes, dejaría fuera hipotéticas vulneraciones de derechos contenidas en dictámenes u otros documentos parlamentarios, con la consiguiente incongruencia de un supuesto recurso previo por vulneración durante la comparecencia y un recurso directo por vulneración en documentos parlamentarios.

La pregunta que surge como resultado de esta reflexión es: ¿sería, pues, posible plantear para cohonestar ambos elementos que la publicación de la sesión en los diarios de sesiones reglamentariamente solo recogiera las iniciales de los nombres citados en vez de nombres textuales; o, por medios técnicos, sustituir los nombres propios por alguna clase de recurso técnico que evitara su difusión en las retransmisiones? No ha sido así regularmente hasta el momento, pero no es asunto baladí reflexionar sobre estas opciones, sin duda, difíciles de aplicar. Sí se suele recoger solo iniciales en las actas de los servicios jurídicos, aunque no tengan el carácter público de los diarios de sesiones y las retransmisiones.

Los reglamentos incluyen reglas *ad cautelam* para restablecer el orden y la cortesía como la contemplada en el art. 104.3 RCD, que dispone que en el caso de llamadas al orden la Presidencia requerirá al diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el diarios de sesiones, pudiendo causar la negativa a este requerimiento sucesivas llamadas al orden con los efectos previstos en el mismo artículo, esto es, retirada de la palabra, expulsión e incluso prohibición de asistir a la siguiente sesión; o, si incurriera en desorden grave con su conducta, de obra o de

palabra, la suspensión de la condición de diputado o diputada de un mes o más, en los términos del art. 106 RCD.

La segunda cuestión sería considerar si la descortesía se manifiesta solo por pronunciar palabras contra el decoro o también por actitudes o actuaciones; caso de un parlamentario o parlamentaria que pone pegatinas ofensivas para el oponente en la tapa de un ordenador o una *tablet* o exhibe letreros de rechazo a personas o instituciones, o el parlamentario o parlamentaria que luce una prenda con referencias más que discutibles para la persona oponente o aludida, o se expresa con gestos de manifiesto desafecto o desdén. En fin, hay manifestaciones variopintas e imaginativas que se utilizan como expresión de desacuerdo y, en realidad, las más de las veces son clara descortesía; parece, pues, claro que la descortesía puede manifestarse de palabra y obra, y así, además, lo recoge el propio art. 106 RCD al hablar de “conducta de obra o de palabra”.

En la función del mantenimiento de la cortesía parlamentaria tiene un papel muy importante la Presidencia de la Cámara o de la comisión, una de cuyas atribuciones reglamentarias es dirigir los debates y mantener el orden de los mismos. Pero esta facultad tradicional en materia de derecho parlamentario sancionador puede llegar a cuestionarse en el parlamentarismo actual sobre la base de una hipotética vulneración de los derechos de los parlamentarios y parlamentarias, e incluso causar un planteamiento jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional por posible vulneración de los derechos fundamentales del art. 23 CE.

Sylvia Martí trata esto en un excelente artículo donde expone cómo en la aplicación del principio de legalidad a la disciplina parlamentaria, puesto que el principio de tipicidad como tal no existe, hay que considerar que este “se completa con la debida aplicación de los usos, costumbres y precedentes”, en línea con lo que se desprende de la STC 98/2016, de 25 de abril; mientras que respecto del requisito de previsibilidad de la sanción, el TC ha dicho que “el parlamentario no puede alegar desconocimiento de las reglas que forman parte del núcleo esencial de la función parlamentaria” (2018: 488 y ss.). Y la graduación de la sanción ya dijimos que se recoge en los reglamentos.

Y de nuevo volvemos a los clásicos en este punto, y es que, en ese difícil equilibrio entre derechos y deberes de los parlamentarios y parlamentarias, entre principio de legalidad y aplicación del principio de cortesía, juega un papel muy importante la Presidencia, y la Mesa, en caso de recurso de reconsideración de una decisión presidencial, órganos que, además de la aplicación del Reglamento al caso mediante un juicio de proporcionalidad, también lo ejecutan con el particular peso de las respectivas presidencias.

Muchas presidencias actúan con precisión al distinguir que libertad de expresión del parlamentario o parlamentaria es evidentemente una prerrogativa parlamentaria, pero no un salvoconducto para no dejar títere con cabeza.

Lo que sí ha sufrido una transformación es el paso de una concepción cerrada de los *interna corporis* a una abierta que armoniza la prerrogativa constitucional de la autonomía parlamentaria y la inviolabilidad con los derechos fundamentales generales y los específicos de los parlamentarios y parlamentarias.

No voy a ir más allá aquí en esta materia, pero sí considero que esta nueva situación nos pone ante la conveniencia de reflexionar sobre el alcance de las prerrogativas parlamentarias a la luz del sometimiento de la ciudadanía y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Lo que es evidente es que una sesión parlamentaria que discurre sobre un debate cortés y riguroso, lo que no significa que sea versallesca o empalagosa, es mucho más productiva, porque con respeto y cortesía se pueden expresar opiniones de alcance y efectuar crítica durísima, pero sin exacerbar los ánimos e inducir a la bronca, dificultando o impidiendo el debate.

Para terminar este punto, entiendo esencial vincular la observancia de la cortesía con el lugar del que estamos hablando, “un escenario de competición por el poder político” (Sánchez Gómez, 2005). Un parlamento es por esencia plural, como es la propia representación y como es la propia democracia representativa. Evidentemente, no sucede así en aquellos remedos de parlamento donde hay unanimidad, y, si existen diversos sujetos parlamentarios la divergencia es consustancial a la institución y, a la postre, si las diferencias forman parte de la esencia, la única forma de confrontarlas para poder entenderlas es mediante un debate cortés; lo contrario anula el valor plural y deliberativo del parlamento, y llevado hasta el extremo podría llegar a entorpecer el valor constitucional del pluralismo.

Por ello, no es arriesgado sostener que la cortesía como método es uno de los elementos legitimadores de las funciones parlamentarias, y no una simple regla social de actuación. Los atentados contra la cortesía parlamentaria pueden llegar a constituir atentados contra el pluralismo, camuflados en manifestaciones de libertad de expresión y en la prerrogativa de inviolabilidad; y esa ponderación entre valores, prerrogativas y derechos, incumbe a las presidencias mediante la aplicación del principio de proporcionalidad sustentado en la Constitución y el Reglamento parlamentario.

2. ORATORIA

El parlamento es palabra y mucho más, pero la palabra está intrínsecamente unida a la institución, no en balde se ha destacado que en la cultura latina la denominación etimológicamente proviene de *fablar, parlar*. Y si decimos *palabra*, estamos aludiendo a la oratoria, porque el parlamento es palabra pública con pretensión de convencer, de persuadir, de confrontar ideas con carácter previo a adoptar decisiones.

Esta afirmación tiene varias derivadas como son: ¿es condición necesaria en el parlamentarismo actual la elocuencia de los parlamentarios?; en el siglo XX, y aún más

en el XXI, ¿basta con poseer elocuencia o se requiere un nivel técnico e incluso especializado? Otra cuestión: ¿Quién decide las intervenciones de los parlamentarios?, ¿con qué tiempo y con qué alcance?, o ¿qué papel juega la imagen?

Respecto de la elocuencia, se puede decir que en los parlamentos del siglo XXI la elocuencia más que un requisito o un trampolín ha pasado a ser una cualidad. En el siglo XIX y en la primera mitad del XX era, como decía Lalouel (1841)³, “el camino más directo y ancho para alcanzar los rangos, honores y dignidades”. A partir de la segunda mitad del siglo XX y en el XXI, es atributo no indispensable. Por lo mismo, la valía individual de los representantes y la capacidad de persuadir a otros parlamentarios se ha visto desplazada por el sistema mecánico de la voluntad de los grupos parlamentarios, y el ascenso político parece obedecer a mecanismos indefinidos que tienen más que ver con la política partidista y la lealtad y afinidad con el líder partidista y no solo con las cualidades del sujeto.

Lo cual no empece para que los propios miembros de las cámaras sean testigos y reconozcan al parlamentario capaz de enhebrar excelentes intervenciones de forma y fondo, como una especie de reconocimiento tácito al colega preciso, capaz y elocuente, sea o no de su entorno político y al margen de diferencias ideológicas o programáticas. Lo hemos visto en el debate general sobre seguridad celebrado en el pleno del Congreso el pasado 26 de marzo, donde con práctica unanimidad se rendía homenaje al colega buen parlamentario; y en otras muchas ocasiones, en que la despedida de un parlamentario suscitaba ese reconocimiento.

Otro factor a tener en cuenta respecto de este declive de la elocuencia es el tecnicismo que caracteriza a muchas materias que se debaten en el Parlamento, y es que aunque los debates se suelen tratar sobre aspectos generales, cuando el debate parlamentario versa sobre economía, o energía eléctrica, o estadística o medicina, siempre será de agradecer la elocuencia del orador, pero los datos son datos; y aunque pueda haber quien se exprese con mayor claridad conceptual y mayor precisión, en este caso lo elocuente equivale a lo preciso, al estado del arte.

Lo dicho nos traslada a otra de las cuestiones apuntadas antes: ¿basta con elocuencia para los parlamentarios o parlamentarias o se requiere un nivel técnico e incluso especializado?

No hay requisitos de formación o *curriculum* para ostentar la condición parlamentaria, solo vagamente en la Constitución prusiana de 1848 parece que se requería una cierta formación. Sin embargo, en el pasado, en el parlamento tradicional, la regla general era que contaban las cualidades del sujeto, y, entre ellas, sin duda, su elocuencia; sustituidas hoy por la fidelidad y lealtad al líder partidista, así como por la capacidad de integrar en la esfera del partido sectores sociales.

3 Lalouel, H. (1481). *Les orateurs de la Grande-Bretagne, depuis le règne de Charles I jusqu'à nos jours*. Citado por Cazorla Prieto (1985: 79).

De lo que resulta que un nivel técnico en determinada disciplina puede ser un factor en la selección del personal político, o parlamentario, pero no es ni mucho menos el determinante, pues parece que cuenta más quien podría atraer sectores sociales potenciales votantes a la órbita del partido, o la idea de lealtad al partido.

Añádase otro factor muy importante: la creciente profesionalización de la actividad política, de modo que si nos centramos en el régimen de la Constitución de 1978, se observan dos etapas. Una primera, en que la selección parlamentaria respondía al modelo clásico de elocuencia, formación, importancia de la profesión ejercida, concepción de ejercicio temporal y vocacional de la actividad política de personas profesionalmente relevantes, como notas definitorias, más una que se abrió camino desde bien pronto: la imagen, entendida como atractivo mediático y social y empatía con el posible electorado. Mientras que, hacia la segunda década del siglo XXI, hay ya una tendencia hacia la profesionalización de la actividad política, de “vivir para el partido”, y, en algunos casos “vivir de la política del partido” como ya señalara Max Weber (1919). De los datos parlamentarios se desprende un *cursus honorum* bastante común de ONG, juventudes partidistas, personal asesor, representantes de la política local, autonómica, y estatal, y a ello se añaden otros factores como el reparto por género o, en gobiernos de coalición, el reparto por cuotas partidistas.

Dos breves observaciones a este respecto: la primera (tomada del propio Weber) se refiere a que la profesionalización puede ser hasta necesaria, máxime en la compleja política actual, pero tiene el límite de la responsabilidad del representante político; la segunda, propia, es que, si la actividad política es pura profesión, resulta muy difícil, a lo mejor no imposible, pero sí dificilísimo, sostener un fundamento ético de la política.

Se preguntaba antes sobre otro asunto conexo: ¿quién decide las intervenciones de los parlamentarios y parlamentarias? Y la respuesta es bien clara y nos conduce a otro de los puntales del cambio parlamentario contemporáneo: el grupo parlamentario, sujeto hegemónico del Parlamento actual; es que, como es bien conocido, prácticamente todas las iniciativas parlamentarias recaen con carácter compartido o exclusivo en los grupos parlamentarios; hasta las preguntas, que son actos parlamentarios individuales, requieren presentarse con la firma del portavoz.

Es más, se ha producido cierto sesgo consistente en que formulen la pregunta en comisión varios diputados o diputadas, de modo que se pueda defender en sesión por cualquiera de los firmantes, lo que transforma la pregunta de acto individual de control en acto de control de grupo parlamentario. Y algo parecido me temo que podría suceder con otras clases de intervenciones; y, si es eso es así, existe el riesgo de que la oratoria permanezca como forma, y más como arte declamatoria que otra cosa.

Está por ver la influencia que tiene en la oratoria, en el discurso y, a la postre, en los debates, la accesibilidad informática desde el escaño. El intercambio de información y datos que puede llegar a un orador vía *online* podría transformar la oratoria de facultad

personal en actuación de equipos, otra manifestación más de lo evidente: como que el verdadero sujeto parlamentario, más que el parlamentario individual, es el grupo parlamentario.

Añádase a ello que existen sistemas de cupo para determinar la inclusión de iniciativas en Pleno y, tendencialmente, también en comisión, caso de las proposiciones no de ley, de modo que de nuevo estamos ante un cupo de grupos.

En fin, siempre se constata que al parlamentario o parlamentaria le queda el escudo del 67.2 CE que proscribe el mandato imperativo, pero ello conduce la actuación parlamentaria a escenarios extraordinarios de conflictividad y, desde luego, a resolución lejana en el tiempo, y, en casos extremos, al abandono del grupo y a la incorporación al Grupo Mixto, con todas las limitaciones derivadas de otro pacto entre grupos: el Pacto Antitransfuguismo.

Se ha dicho, y parece que es así, que estos planteamientos de rigor partidista y de extremo poder de los grupos parlamentarios son herederos del temor en la transición a que hubiera un sistema de partidos indisciplinado, y, a la postre, un parlamento caótico. No obstante, cabe una reflexión, y es si, a casi cincuenta años vista, no estaríamos ya en condiciones de pensar estas circunstancias, que, por otra parte, parecen ir a más, con su correlato de profundas contradicciones, como son que los grupos –asociaciones privadas– se financien casi exclusivamente con fondos públicos, o asuman la mayoría de las funciones parlamentarias –algunas con exclusividad–, caso de las enmiendas de totalidad o la presentación de proposiciones de ley. No es este el lugar para extenderse en este punto, pero sí mencionarlo por su incidencia en la oratoria, y los debates parlamentarios.

¿Con qué tiempo y con qué alcance intervienen los parlamentarios y parlamentarias? O lo que es lo mismo, ¿puede la elocuencia expresarse en pequeñas dosis? Mi percepción de esta cuestión es que el control de los tiempos de palabra es imprescindible en el parlamentarismo actual, porque son tantos los asuntos del orden del día y creciente el número de grupos parlamentarios que es menester una ajustada ordenación de tiempos; además, en cinco minutos, y no digamos diez, se puede ser tan preciso, claro y elocuente como premioso y reiterativo en una intervención de quince o veinte minutos.

Lo que ya es más discutible es que, en el caso de intervenciones parlamentarias de tres o cinco minutos, se pueda hablar de “discurso”, cuando, al margen de que sea elocuente y tenga eficacia parlamentaria, son más bien acotaciones o apostillas o breves turnos de fijación de posición o réplica.

3. ELOCUENCIA

Se plantea otro extremo: ¿es posible hablar de elocuencia y oratoria cuando las intervenciones se traen escritas en su totalidad, y a veces hasta las réplicas? Aquí llegamos a uno de los vicios formales obvios del parlamentarismo actual, porque ya

pueden decir los reglamentos que los discursos se pronunciarán de viva voz, pero lo que suele ser de viva voz es la lectura de lo que se trae escrito; y eso que este requisito no tiene la taxatividad de viejas regulaciones, como la del Reglamento del Estamento de Procuradores de 1834, que disponía que “no se podrá leer ningún discurso escrito”, o la actual disposición del art. 84.1 del RS que establece que “los discursos no podrán, en ningún caso, ser leídos, aunque será admisible la utilización de notas auxiliares”.

Y es que, en efecto, muy pocos escapan a leer sus discursos, sea en la tribuna o desde el escaño. Es verdad que tanto un lugar como el otro, sobre todo la tribuna, impacta al orador con aquello que un entrenador deportivo llamaba “miedo escénico”; el orador está tensionado por hacer bien las cosas por responsabilidad, respecto de su grupo y por tratar de llegar a los demás y, a través de los medios, al público, pero está tan extendida la lectura que nunca se ha escuchado una llamada de la Presidencia a este respecto, y cuando habla un orador con el mero auxilio de un esquema y unas notas nos parece Demóstenes.

Y, sobre todo, lo que no deja de sorprender es cómo es posible que se traigan preparadas las réplicas y se lean sin más vinculación con el discurso del orador oponente, con a lo sumo alguna acotación. Seguramente, esto es un mal de nuestro parlamentarismo, que tiene raíces hasta en el propio sistema educativo con clara prevalencia de lo escrito.

Se ha apuntado que el parlamentarismo actual es un parlamentarismo de medios, cuando no de redes sociales, porque el aspecto, la comunicación, la capacidad de empatía, la agilidad en la respuesta son la elocuencia de nuestra época audiovisual e informática.

Si en el XIX o primera mitad del XX los discursos elocuentes pasaban al diario de sesiones y a la prensa escrita por medio de los cronistas parlamentarios, en la actualidad es la imagen, o el canutazo, el pantallazo, o el tuit, lo que de manera inmediata llega de un orador en el Parlamento. Es una cultura de impronta y de impacto, sobre todo por parte de los más jóvenes, lo que ha hecho cambiar los enfoques parlamentarios, gabinetes de prensa y asesores, dando prioridad a la imagen, la inmediatez y la réplica breve y rápida; y aún nos queda por ver cómo incide en estas materias la inteligencia artificial.

A riesgo de parecer neoclásica, por no decir anticuada, he de confesar que el Parlamento, a mi juicio, requiere más del sosiego y la reflexión que de la televisión o la red social, porque está concebido, entre otras competencias, para ser la sede de intercambio de opiniones sobre asuntos públicos, previa a la facilitación de acuerdos, más que una especie de platón de imágenes o un productor de chascarrillos o de *flashes* de noticias.

Es más, aun suponiendo que estas técnicas favorecieran como un valor añadido la comunicación sobre el Parlamento, el riesgo es que lo hagan en detrimento de algo más

importante, como es su función legitimadora y su papel de centralidad, de ser el foro de expresión de la democracia pluralista. Ofrecer noticias o imágenes ligeras, continuas y hasta banales, podría terminar en una banalización del mismo Parlamento.

De lo que no cabe duda es de que los medios han influido en el propio Parlamento⁴; así el establecer el *timing* para facilitar que los medios puedan informar o transmitir lo sucedido en una sesión, o la facilitación de medios técnicos para los informadores en sede parlamentaria –salas de prensa como escenario habitual de intervenciones parlamentarias, o retransmisiones de grandes debates, o facilitando en los escritorios adyacentes al hemiciclo las salas para que tengan lugar los canutazos de los parlamentarios y parlamentarias, o con importantes unidades de comunicación o servicios de prensa de los grupos–.

Pero también ha influido el Parlamento en los medios, porque no solo expresiones del ámbito parlamentario han pasado a ser usadas por los medios (legislatura, grupo, alusiones, llamada al orden, etc.), sino que el Parlamento ha atraído a su espacio un elevado número de periodistas ávidos por obtener la última hora política y sabedores de que es el único lugar donde se muestra concentrada toda la pluralidad del espectro político representativo, y, por ende, todas las posiciones sobre una materia.

Otra cuestión sobre la que reflexionar, al hilo de la elocuencia como cualidad del orador y la relevancia de la palabra, es si estamos ante un Parlamento con predominio de lo escrito, de lo documental, tal y como lo recogía Cazorla en su libro sobre oratoria parlamentaria (Cazorla, 1985).

Hay una parte cierta en esta afirmación porque las iniciativas se presentan por escrito, la Mesa en cuanto órgano de conocimiento universal en los parlamentos se expresa por escrito en su función calificadora, todos los escritos y documentos además de publicarse en las publicaciones oficiales se difunden –sea por procedimiento tradicional o, más recientemente, en las bases de datos parlamentarias o incluso Internet–; de modo que sí es cierto que el “papel”, la publicación, es requisito de la actividad parlamentaria, como se desprende del mismo art. 69 RCD.

Es más, en torno a la necesidad de un documento como base del trabajo parlamentario se ha creado una fuerte burocracia parlamentaria, que desemboca en la Mesa como órgano de recepción e impulso, y con la tendencia centralizadora propia de la mayor parte de las burocracias. Esto actúa como sustrato del trabajo deliberante y decisorio del Parlamento, que es el propio de las cámaras.

Aspecto importante a considerar es si la oratoria utilizada en el Parlamento actual sirve al fin de persuadir, convencer, al resto o a alguno de los parlamentarios y parlamentarias. La observación o lectura de los debates parlamentarios nos da una respuesta no demasiado optimista, porque las intervenciones están pensadas en la

4 Véase sobre estos extremos el libro de muy reciente aparición *Información, Comunicación y Transparencia en el Parlamento, retos actuales de la institución representativa* (Aznar et al., 2024).

mayoría de las ocasiones para la reafirmación de lo propio y se tiene la impresión de que se dirigen extramuros del parlamento hacia su público y hacia potenciales seguidores, a la opinión pública, más que a intentar convencer a otros parlamentarios y parlamentarias.

La claridad es una cualidad de peso en la oratoria parlamentaria; en efecto, cuando se escucha en una intervención parlamentaria hablar de manera ordenada y clara hay predisposición al entendimiento, algo que suelen reconocer quienes participan de la sesión, aunque luego se imponga la disciplina de voto y cada cual vote lo decidido por el grupo.

Por el contrario, hay intervenciones herméticas y confusas difíciles de captar cuando se escuchan de palabra y, que cuando se leen se observa aún mejor lo abstruso de su contenido. La duda es si porque era un discurso calculadamente ambiguo o porque el orador tenía una dificultad expresiva evidente.

Azorín, excelente cronista parlamentario, diría citando a Fray Luis de Granada “La claridad, pues, a nuestro gusto y juicio, ha de ser la primera virtud de la elocuencia; las palabras propias, el orden recto, la conclusión nada prolja, y que nada falte ni sobre”⁵.

Pero la claridad como resultado se asienta sobre la claridad en la posición política y la preparación de la intervención, y se acompaña de una buena dicción y lo que Cazorla (1985) llama la “corrección lingüística”, cuyos enemigos son, afirma, “el neologismo sistemático, el extranjerismo o barbarismo desfigurante, el tecnicismo inapropiado y la barbaridad descoyuntadora”.

A este efecto, durante años se observa cómo nuestros parlamentarios y parlamentarias han recurrido al uso de muletillas y modismos del lenguaje; desde el “de alguna manera” al “en su caso”, al “sí que sí” o “no es no” o “qué parte del sí no entiende”, son apoyos del orador cuando se tiene que enfrentar a un discurso elaborado y tratar de hilar partes del mismo, uso seguramente inevitable pero que resta fortaleza al discurso.

Y, desde luego, tendrá otras virtualidades, pero está por ver cómo incide la fórmula adoptada al inicio de la XV legislatura y después como modificación del Reglamento del Congreso, de incorporar el plurilingüismo a los discursos y debates de comisiones y Pleno.

4. EL DISCURSO PARLAMENTARIO

Si el discurso es un acto realizado por el parlamentario individual, un acto personal del parlamentario, y elaborado por el propio parlamentario con o sin apoyatura del grupo, una de las características del discurso parlamentario es que se basa en el

5 Muñoz Arnau, J.A. (2023: 49). Tesis que recoge 1425 artículos periodísticos de Azorín, la mayoría sobre tema parlamentario, de los 2483 escritos por este entre 1904 y 1923. Trabajo que contiene un excelente glosario de apuntes biográficos, términos y obras citadas.

principio dialéctico, porque, a diferencia de otro tipo de discursos propios de la oratoria religiosa o educativa, el discurso parlamentario se pronuncia en relación a otros discursos sobre la misma cuestión y en el mismo contexto, en respuesta a otro y como causa de otro, y este aspecto dinámico da paso al debate como elemento característico de las asambleas deliberantes que en el orden lógico precede a la adopción de acuerdos parlamentarios.

Nicolás Pérez-Serrano y Jáuregui refiere una serie de características propias del discurso parlamentario (2018: 613 y ss.) como son: tener una cierta extensión; la alteridad; se trata de discursos de parte; tienen la pretensión de convencer al adversario, al menos en el parlamentarismo clásico, porque en el actual esto es discutible; tiene espacios predeterminados para su pronunciación como son el escaño o la tribuna; solo pueden pronunciarlos parlamentarios o Gobierno y, a lo sumo, en especiales condiciones la Jefatura del Estado, o altos mandatarios de otros países –caso de la tradición parlamentaria de permitir discursos en tribuna del hemiciclo o salón de sesiones a jefes de Estado de países de estirpe hispana, o de determinados países de gran vinculación con España y, en este último caso, conforme a costumbre, en salas solemnes del palacio del Congreso o del Senado–.

Añade Pérez Serrano que los discursos se suelen reservar a *frontbenchers* más que a *backbenchers*, esto es, primeras figuras parlamentarias o gubernamentales; además que para poder pronunciarse la Presidencia ha de haber concedido la palabra y tiene el límite de la retirada de palabra por transcurso del tiempo o por indicación de la Presidencia; único órgano, a su vez, que puede interrumpirlos; tienen tiempo tasado; se pronuncian conforme a un orden establecido, que reglamentariamente suele iniciarse con el Grupo Mixto, y continuar de menor a mayor; si bien, en determinados debates, como el de investidura del presidente del Gobierno, el orden es de mayor a menor; y, en fin, cabe cesión de turnos de palabra entre parlamentarios por cortesía.

5. LA DELIBERACIÓN, EL DEBATE PARLAMENTARIO

Si el discurso es acto individual del parlamentario, con los caracteres antes apuntados de los que se desprende su carácter reglado, precede a la confrontación de distintos discursos o intervenciones en sede parlamentaria que es lo que constituye la deliberación o debate.

¿Cuáles son los principios generales que definen el debate parlamentario? Entiendo que cabe hablar de los siguientes (Ripollés Serrano, 2020).

En primer lugar, el principio de contradicción, pues en todo debate parlamentario podrá intervenir quien fuera contradicho en sus argumentaciones (art. 73.1 RCD y 87 RS). Se trata del derecho de réplica o rectificación de uso restringido a una sola vez y a cinco minutos; no es de aplicación frecuente toda vez que se suele acumular en el

turno de grupo, y en todo caso, se administra por la Presidencia, oída la Junta de Portavoces, en la ordenación de los debates; y respecto de las comisiones por la Presidencia oída la Mesa de la Comisión reunida con portavoces, en ejercicio deanáloga facultad de ordenación del debate. Esta práctica tiene su justificación en que el principio se subsume en la ordenación general de debates y la participación de todos los grupos, porque una aplicación incidental llevaría a un debate *ad infinitum* ya que raro es que no haya contradicción entre todos en un debate parlamentario.

En segundo lugar, el principio dialéctico, toda vez que, con carácter general, un debate parlamentario se estructura en un turno a favor y un turno en contra, más, en los de totalidad, el de posición de grupos (art. 74.1 RCD).

En tercer lugar, el principio de ordenación y dirección de los debates que corresponde como facultad a la Presidencia de Cámara o a las presidencias de comisiones, usualmente precedido de la audiencia de la Junta de Portavoces o a la propia Mesa y portavoces en la comisión en lo que afecta a la ordenación, no así en la dirección de debates que es función exclusiva y personalísima de las presidencias y caracterizada por la inmediatez de la decisión en punto a la concesión o denegación de palabra, alusiones, cuestiones de orden o Reglamento, cierre de discusión, mantenimiento del orden en recinto y de la disciplina parlamentaria (art. 32 y preceptos conexos RCD, y 37 y conexos RS).

En cuarto lugar, el principio de intervención con preferencia del Gobierno que podrá intervenir en los debates siempre que lo solicite y sin límite de tiempo, matizado por la ordenación del debate que indicativamente establezca la Presidencia (art. 70.5 RCD y 84.4 RS).

En quinto lugar, el principio de expresión oral contenido expresamente en los reglamentos (art. 70.2 RCD y 84.1 RS), si bien con matices distintos como ya se ha indicado.

En sexto lugar, el principio de intervención personal, presencial más bien, de los debates parlamentarios en sede parlamentaria.

A este respecto digamos que el requisito del 70.2 RCD relativo a que los discursos se pronuncien personalmente recuerda la regulación del voto de los parlamentarios que también se prevé como acto personal e indelegable en la CE y el Reglamento, no obstante lo cual, y mediante una interpretación acogida por unanimidad pero algo compleja, se ha permitido desde 2011 en el Congreso y desde 2013 en el Senado el voto telemático –previamente autorizado por la respectiva Mesa– en casos de embarazo, maternidad o paternidad o enfermedad grave –con la consiguiente modificación de los reglamentos y con posterior ampliación de supuestos para situaciones imprevisibles relacionadas con salud e incluso reuniones internacionales– y la posibilidad de extenderlo a toda la Cámara en supuestos extraordinarios como catástrofes, crisis sanitarias o paralización de servicios públicos (reforma del art. 92 del RS de 27 de abril de 2022).

Por lo que atañe al Congreso, la implantación del voto telemático autorizado de 2011 también ha sido objeto de reforma aprobada el 1 de junio de 2022 que, asimismo, amplía los supuestos de posible autorización a los miembros de delegaciones permanentes de las Cortes Generales en asambleas parlamentarias, o que tengan compromisos de representación institucional en el extranjero, en cumbres europeas, iberoamericanas, OTAN, G20 y reuniones oficiales de la Asamblea General de Naciones Unidas, de sus convenciones o asimiladas (art. 82.2 RCD).

Por el momento, el discurso parlamentario sigue siendo personal y directo, presencial en sede parlamentaria, pues solo ha habido excepciones, más que justificadas entiendo, para reuniones telemáticas de mesas con portavoces durante la etapa COVID, y excepcionalmente alguna comparecencia telemática en ponencia de estudio, caso de la ponencia de estudio del CERA en la Comisión Constitucional del Senado en los años 90.

En séptimo lugar, el principio de cortesía parlamentaria en el debate, profundamente enraizado en la vida parlamentaria y expresamente previsto en los reglamentos (arts. 16, 70.4, 71.3 RCD y 84.2, 37.9 RS, entre otros). Señálese a este respecto que Sánchez Gómez (2005: 1005) en su análisis sobre la cortesía parlamentaria, citando a Haverskate recoge lo siguiente:

“el principio de cortesía se manifiesta a través de seis máximas: la de tacto (que el hablante minimice el coste y maximice el beneficio para el interlocutor); la de generosidad; la de aprobación; la de modestia; la de unanimidad, que minimiza la disconformidad y maximiza la conformidad entre el hablante y el interlocutor; y la de empatía”.

6. PARLAMENTO Y DEMOCRACIA

Un parlamento es una institución representativa con competencias legislativas, de control, presupuestarias, de conformación indirecta de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional e instituciones, y también con funciones de relación e impulso *ad intra*, hacia la sociedad, y *ad extra*, hacia otros escenarios internacionales. Y más allá de estas importantes competencias, un parlamento es por esencia un órgano plural y pluralista en tanto en cuanto en él coinciden los representantes de las diferentes posiciones políticas en esa concreta sociedad, luego, encarna el valor pluralismo de forma mediata, lo que le confiere un plus de *auctoritas* porque trae su legitimidad de manera directa por elección directa del electorado.

Las cámaras son deliberativas y decisorias en aquellas competencias atribuidas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. El carácter deliberante presupone unas reglas específicas sobre la cortesía, como sustrato para el ejercicio de las competencias; una oratoria que pretenda convencer y sugiera opciones; un discurso

congruente que actúa en el marco de discursos cruzados que se pronuncian en la deliberación sobre una determinada cuestión objeto del orden del día; y, finalmente, una vez deliberado el asunto, se adoptan acuerdos en las distintas competencias de la Cámara.

Es posible, pues, hablar de un *continuum* entre representación, cortesía, oratoria, discurso, debate y acuerdo, pero es más, no solo es una secuencia lógica, es que funciona como un procedimiento de legitimación del sistema parlamentario propio de las democracias pluralistas, y así previsto en el Derecho parlamentario.

Desde un punto de vista racional el silogismo sería: si el parlamento es un órgano representativo plural, y si el pluralismo requiere un foro sosegado para la confrontación de diferencias y favorable a la obtención de acuerdos, ese foro debe asentarse sobre fórmulas que faciliten tales acuerdos como es el principio de la cortesía en el debate.

Desde un punto de vista jurídico es evidente que las reglas de cortesía y otras propias del debate no son meramente usos sociales de educación, ni tampoco reglas de oficio, sino normas cuya pretensión es legitimar el debate, la controversia, las diferencias naturales propias de un órgano plural, normas derivadas del valor constitucional “pluralismo político”, con la finalidad de alcanzar acuerdos en el ejercicio de las competencias parlamentarias. Esta, y no otra, entiendo que es su justificación y a ello atienden los reglamentos parlamentarios, a cuyo contenido me referiré a continuación.

III. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO SOBRE ESTAS MATERIAS

1. CORTESÍA

Ya se ha dicho con anterioridad que la cortesía aparece como un deber de actuación de los diputados y una facultad presidencial vinculada al mantenimiento de la aplicación del Reglamento. Así se contempla en los arts. 16 RCD y 37.9 del RS, sin que esta incidencia en el carácter de deber o en la conducta parlamentaria impida que tanto uno como otra coexistan en el tratamiento reglamentario de la cortesía.

De lo indicado se desprende que, en términos parlamentarios, cortesía es una regla del Derecho parlamentario, y no meramente una fórmula de educación o de tratamiento social, porque, como también se ha dicho, se basa en el pluralismo como valor constitucional, intrínsecamente vinculado al parlamento órgano central en el Estado constitucional con forma de democracia representativa.

Si es una regla de derecho, su falta de observancia, su incumplimiento, nos sitúa ante la eventualidad de una verificación de dicho cumplimiento y, en tal caso, ante la

determinación de una sanción en el propio ámbito del Derecho parlamentario. Lo primero, la verificación, se encomienda por el Reglamento a los presidentes, sea el de la Cámara, sean los de las comisiones en su respectivo ámbito, a quienes corresponde cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretarlo y suplirlo en su caso, así art. 32 del RCD o 37 del RS, y disposiciones homologas en los reglamentos parlamentarios autonómicos.

Ciertamente, no hay un expreso precepto reglamentario que defina la cortesía, de ahí que falte, pues, una expresa tipificación de sus contravenciones; pero valgan dos observaciones al respecto: la primera, que no estamos ante un “derecho penal” parlamentario, sino ante un Derecho parlamentario en que las actuaciones “ilícitas” se recogen genéricamente en las faltas al orden parlamentario; y la segunda, que sí hay una genérica definición de las faltas de cortesía en los actos o conductas que son causa de las llamadas al orden previstas por ejemplo en el art. 103 del RCD, y a las que se vincula una sanción en los términos del art. 104 RCD, o arts. 101 y siguientes del RS.

¿Cuáles son estos actos o conductas? Pues, conforme al Reglamento, la primera conducta merecedora de reproche como falta al orden parlamentario sería proferir palabras o verter conceptos ofensivos al decoro de la Cámara, sus miembros, instituciones del Estado, o de cualquier otra persona o entidad (art. 103.1 RCD, y 101.1.a) RS). Y como decoro difiere gramaticalmente a honor, respeto, consideración, la determinación del contenido de esta actitud descortés es el insulto, la ofensa a los sujetos que previene el propio precepto, en primer lugar, al propio parlamento como institución; en segundo lugar, a los parlamentarios; en tercer lugar, a las instituciones del Estado; y, por último, a cualquier otra persona o entidad, un universo ciertamente amplio y garantista.

En segundo lugar, en cuanto descortesía procedimental de los oradores, el Reglamento recoge como tal entorpecer las deliberaciones o debates, concepto jurídico indeterminado este, previsto en el art. 103.2 RCD y con matices, art. 101.1 b) RS, en el que se subsumen desde los excesos en el tiempo a diálogos desde la tribuna o escaño con otros parlamentarios, descalificaciones, o actitudes que buscan distorsionar la marcha de un debate.

En tercer lugar, el Reglamento (art. 103.3 RCD) recoge como conductas que atentan contra el orden de las sesiones desde la perspectiva del oyente, las interrupciones u otras formas que alteren el orden de las sesiones, sin duda factor de manifiesta descortesía hacia quien está en el uso de la palabra.

Y, en fin, es también descortés la contumacia del orador a quien, retirada la palabra, pretenda seguir haciendo uso de ella (art. 103.4 RCD).

A estas faltas de cortesía tipificadas en negativo y en función de su carácter perturbador del buen orden de la actividad parlamentaria, los reglamentos vinculan un elenco de sanciones graduado, que va desde la retirada de palabra con la mera advertencia presidencial por tres veces en la misma sesión con adveración en la segunda

de las consecuencias, a la sanción de no asistir al resto de la sesión y a la siguiente (arts. 104.1 RCD y 101.2.RS); a la solicitud de retirada de las ofensas proferidas y orden de no constancia en el diario de sesiones; a la suspensión de la función parlamentaria por un mes (106 RCD, y 101.3 RS), y al posible alargamiento del plazo por el Pleno, a propuesta de la Mesa.

2. ORATORIA Y ELOCUENCIA

Como es sabido, las normas de Derecho parlamentario pueden proceder de diferentes fuentes, y, si consideramos la teoría general de las fuentes del Derecho prevista como Derecho común en el ordenamiento jurídico español en el art. 1 del CC, allí se recogen la ley, la costumbre y los principios generales del derecho, tipología que se aplica en todas las ramas del ordenamiento, incluido el Derecho parlamentario.

Conforme a ello el Derecho parlamentario se integra por la ley, normas constitucionales atinentes al parlamento, los reglamentos, como corpus que, asentado en la autonomía del órgano, codifica las normas parlamentarias, y otras normas, y leyes con especial aplicación en el parlamento; pero además de estas normas todas ellas pertenecientes a la categoría de leyes como normas escritas de carácter general adoptadas conforme a los procedimientos previstos para su aprobación, hay otro tipo de normas, que cobran especial relevancia en el parlamento, como son las costumbres y precedentes parlamentarios.

Pues bien, entre estos precedentes y costumbres parlamentarias se encuentran aquellos que se refieren a la oratoria y elocuencia. Porque la oratoria, en cuanto arte de exponer, persuadir y convencer, forma parte de las costumbres más asentadas en el parlamento, y una de sus acepciones es la de hablar con elocuencia como capacidad para conmover, o convencer, propia del discurso parlamentario, “uno de cuyos componentes –nos recuerda Cazorla (1985: 84)– es el patetismo... capaz de mover y agitar el ánimo infundiéndole efectos vehementes, [...] resorte que mueve al convencimiento y se caracteriza con respecto a otros elementos retóricos de la oratoria porque toca a sentimientos profundos del alma”.

Y si la elocuencia apela al *pathos*, conviene traer de nuevo a colación que, como dijera Aristóteles, requiere del *ethos* o *auctoritas* del orador, asentada en el *logos*, esto es la lógica y la racionalidad de la oratoria, del discurso.

3. EL DISCURSO Y OTRAS INTERVENCIONES PARLAMENTARIAS

Los discursos son piezas de oratoria que tienen la lógica interna adecuada al auditorio en que se pronuncian. Por eso el discurso parlamentario es aquel que se produce en un contexto especial, como es el parlamento, una asamblea política deliberante, en un intercambio entre iguales, cuya común pretensión es acceder al

poder político, como ya se ha reiterado “un escenario de competición por el poder político” (Sánchez Gómez, 2005: 1008).

Los reglamentos parlamentarios contienen una regulación muy escueta del discurso, sobre todo si se compara con la amplia regulación de los debates parlamentarios; se limitan a decir que los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz desde la tribuna o desde el escaño (art. 70.2 RCD), sin que puedan ser interrumpidos salvo por la Presidencia, por agotamiento del tiempo, lo que nos da otra pista, y es que los tiempos son tasados, o por llamadas a la cuestión o al orden al orador, a otro parlamentario o al público (art. 3 RCD).

El Reglamento prevé también la cesión de turno entre oradores que hubieran pedido la palabra en el mismo sentido, previa comunicación a la Presidencia, y para un caso concreto la posible sustitución entre diputados del mismo grupo (art. 70.4 RCD). Y esto también da otra clave, en este caso la importancia del grupo parlamentario también en lo que se refiere a los debates parlamentarios.

Igualmente, los reglamentos prevén un principio de orden muy útil, como es la presunción de que si la Presidencia llama a un parlamentario y no se encuentra presente, se entiende que ha renunciado al uso de la palabra (art. 70.1 RCD y 84.1 RS).

El RS añade algunos otros elementos en la regulación del discurso, entiendo que con buena técnica, como son que los discursos se deben dirigir a la Cámara, regla que no siempre se cumple en estos términos estrictos; que no podrán en ningún caso ser leídos, a salvo el uso de notas auxiliares, asunto ya tratado antes; y añade el mismo principio de orden atinente a la economía de tiempos, como es la presunción ya referida respecto del Congreso, de que si la Presidencia llama a un senador y no se encuentra presente, se entiende que ha renunciado al uso de la palabra.

Junto al discurso propiamente dicho, los reglamentos contemplan, bajo el nombre genérico de “intervenciones” otras participaciones en los debates que no constituyen discursos sea por su brevedad (el máximo de la intervención por alusiones es de tres minutos), o por las características del discurso, caso de la presentación del dictamen de la comisión por uno de sus miembros ante el Pleno (art. 118.1 RCD y 120 RS) que se suele limitar a “ilustrar a la Cámara de las actuaciones y motivos inspiradores del dictamen formulado”, o las llamadas “intervenciones de rectificación” en la tramitación en la Comisión Constitucional de los estatutos de autonomía adoptados conforme al art. 151 CE.

4. LOS DEBATES O DELIBERACIONES

Vistos los principios del debate parlamentario, es de interés hacer hincapié en algunas de sus principales características como son la alteridad, el carácter público –salvo sesión secreta–, la vinculación a un orden del día establecido y el significado político en un contexto de disputa por el poder.

Alteridad en tanto para hablar de debate debe haber otro u otros discursos en competencia; es público con carácter general toda vez que puede ser conocido por la ciudadanía bien mediante actas, el diario de sesiones o las transmisiones por Internet o los canales parlamentarios, o, en Pleno por la directa asistencia de público; no es un debate espontáneo, sino que se relaciona con el punto del orden del día que se esté tratando. En fin, es un debate que tiene un fundamento y objetivos políticos, ya se trate de debatir una enmienda, o el escenario de gasto, o un acto de control, o la autorización de envío de tropas al extranjero, todas las intervenciones y deliberaciones son bajo especie política.

La alteridad tiene su regulación en los reglamentos, que prescriben una serie de reglas al respecto, como son: las intervenciones, en todo debate, de turno a favor y otro en contra y las intervenciones en debates de totalidad de los demás (léase todos) grupos, con particular referencia a las intervenciones del Grupo Mixto (art. 74 y 75 RCD). Esta alteridad en el Senado se extiende a la participación de los portavoces de los grupos territoriales cuando la sesión afecte a comunidades autónomas.

También prevén los reglamentos el carácter público de las sesiones de Pleno, salvo sesión secreta por disposición del Reglamento, o por acuerdo del Pleno por mayoría absoluta, a iniciativa de la Mesa, Gobierno, dos grupos o la quinta parte de diputados (art. 63 RCD, y 72 RS).

En las comisiones se da la circunstancia de que, no estando abiertas a la presencia de público, sí lo están al acceso de medios y retransmisiones, por lo que la regla general es que su actividad y debates sean públicos, pero sin público en sesión (art. 64.1 RCD y 75.1 RS), salvo sesiones secretas que caracterizan a las comisiones de investigación en los términos del art. 64.4 RCD y a la Comisión del Estatuto de los Diputados. En el Senado, las comisiones que tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones personales que afecten a senadores (art. 75.2). Asimismo, las comisiones, además, pueden acordar por mayoría absoluta sesión secreta, a propuesta de su Mesa, de dos grupos en la comisión, de un quinto de sus miembros o del Gobierno (art. 64.2 RCD); y, en el Senado, lo pueden acordar, por mayoría absoluta de los miembros de la comisión, que sesione a puerta cerrada (art. 75.3 RS).

El debate se traba sobre puntos del orden del día acordados en los términos de los arts. 67 y 68 RCD y 71 del RS, para, respectivamente, el Pleno y las comisiones.

En cuanto al obvio significado político de los debates o deliberaciones parlamentarias, cabe decir que esto es tanto respecto de los sujetos políticos representantes de la ciudadanía –en su inmensa mayoría militantes de partidos políticos– como respecto del objeto, que siempre guarda relación mediata o inmediata con la posición política, partidista más bien, del parlamentario que participa en un debate.

Ya no hay, como sí hubo en la transición y antes de aprobarse la Constitución, un grupo de senadores que respondan a criterios institucionales y a su gran valía personal más que a los de su estricta posición política; e idéntica es la condición de senador para

los elegidos y los designados por las comunidades autónomas, pues todos los parlamentarios y parlamentarias participan de la naturaleza de representantes políticos y sus discursos, y los debates parlamentarios son debates políticos.

Pero, además de estas notas propias del debate parlamentario, se podrían citar otras complementarias, como que los tiempos de los debates de las distintas iniciativas están ordenados.

En efecto, cada vez más se imponen estándares de tiempo para los debates parlamentarios. Esto es, el debate -dual en este caso- de una pregunta oral en Pleno son 5 minutos en total, a razón de 2.5 minutos para los dos turnos de cada interviniente; las interpelaciones se sustancian en unos 79 minutos, a razón de 12 minutos para la defensa, 12 para la contestación, y 5 para réplica y dúplica más 40 si participan todos los grupos menos el del interpellante (9 en la XV legislatura) en fijación de posiciones, esto es, un total de unos 60/70 minutos; por otro lado, las mociones consecuencia de interpelación cuentan con 7 minutos para su defensa, 5 para la defensa de enmiendas y 5 para fijar posición los grupos, dando lugar, en total, a un debate en torno a unos 45-60 minutos dependiendo del número de enmiendas. Las proposiciones no de ley (PNL) de Pleno sobre unos 45-60 minutos, también dependiendo del número de enmiendas, puesto que la defensa son 7 minutos, y 5 minutos tanto la defensa de enmiendas como la fijación de posición de grupo, que, en ocasiones, se subsumen.

Respecto de turnos generales, por ejemplo, para debatir dictámenes de comisión, y al margen de la posible intervención del ministro del ramo, estarían en torno a 1 hora, de la que 7 minutos serían para el turno a favor, y otros tantos para el turno en contra, y 7 para fijación de posiciones. Los debates de totalidad, por ejemplo, para convalidación de decretos-leyes o debatir enmiendas de totalidad, se situarían en torno a unos 70 minutos, salvo intervención del ministro correspondiente.

Esta última circunstancia nos lleva a otra de las notas características de un debate parlamentario como es la intervención de representantes del Gobierno, que lo harán, siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades de ordenación del debate de las presidencias, y que, en este punto, suelen ser habitualmente generosas.

Y, puesto que hablamos de las presidencias, caracteriza al debate parlamentario su dirección en sesión, que dará y retirará la palabra, sea por transcurso del tiempo, o por llamadas a la cuestión, al orden, o si no hay observación de la cortesía y el decoro debidos (arts. 32.1 RCD y 37.1 RS).

Igualmente, es regla del debate la disposición reglamentaria que impide que ocupen la Mesa aquellos de sus componentes que desean participar en el debate, y, de hacerlo, no podrán volver a su lugar en la Mesa hasta que el punto del orden del día en que han intervenido finalice (arts. 77 RCD y 91 RS).

5. LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS

Por último, una breve referencia a que las cámaras no se limitan a debatir, a deliberar, sino que la secuencia lógica es debatir y posteriormente adoptar acuerdos en las diferentes competencias que tienen los parlamentos. Así, en efecto, sucede con carácter general, adopción de acuerdos que pueden tener, según la distinción clásica de la Teoría General del Derecho Público de Zanobini, carácter de declaraciones de voluntad de la Cámara, o de juicio, o de conocimiento, o de deseo, según las potestades y facultades que ejercite la Cámara. Dicho esto, parece lo consecuente con la naturaleza deliberante de las cámaras, que el acuerdo parlamentario siga a la deliberación o debate sobre la materia.

Hasta aquí, pues, una posición clásica en torno al procedimiento parlamentario: iniciativa, documento, inclusión en el orden del día, discursos, debate, votación y adopción del acuerdo de que se trate.

Sin embargo, se han introducido algunas prácticas que, con la legítima aspiración de facilitar la actividad parlamentaria, han producido mutaciones en esta secuencia, porque con el fin de agrupar las votaciones y, muy especialmente, facilitar el sistema de voto telemático y su contabilización, el debate de una determinada iniciativa puede tener lugar con bastante anterioridad al momento de su votación y de la adopción del oportuno acuerdo. Por todas, valga lo sucedido con ocasión de la investidura del candidato a presidente del Gobierno celebrada en la sesión de 23 de julio de 2019 (diario de sesiones del Pleno del Congreso, n.º 3, XIII legislatura, pp. 54 y 55) cuando, se había habilitado previamente la votación telemática de los solicitantes autorizados por la Mesa, pero, aunque no sea habitual pero así ocurrió en este caso, un grupo parlamentario cambió su sentido de voto negativo a abstención, y, llegado el cómputo final, hubo un sentido de votación de abstención por la mayoría del grupo y otro negativo de la diputada del grupo autorizada para voto telemático.

Y, finalizo, no parece que el retorno al clásico sistema de debate y aprobación de cada punto del orden del día vaya a volver por sus fueros; al contrario, la tendencia es a la acumulación de votaciones con el consiguiente anuncio horario, tanto para las telemáticas como para las físicas que se producen en sesión, lo que tiene una fundamentación plausible, que es descargar al parlamentario de una presencia continuada en sesión cuando tiene otras tareas que desempeñar o está imposibilitado de asistir por razones de embarazo, nacimiento o enfermedad. Sin embargo, en mi opinión, es más complicado de entender cuando está formando parte de una reunión internacional o atendiendo otras responsabilidades, supuestos en que algunos parlamentos recurren a otras modalidades como el *pairing*⁶. La realidad es que, al

6 Nota aclaratoria: En jerga parlamentaria, *pairing* (término tomado del inglés) hace referencia a un acuerdo informal entre dos parlamentarios de partidos opuestos por el cual ambos se comprometen a no votar en una determinada sesión o votación, de forma que se anulan mutuamente y no se altera el equilibrio de fuerzas en la cámara.

margen de que aumentan las posibilidades de error en las votaciones, este lapsus puede resultar demoledor para los debates parlamentarios porque el mensaje que subyace es la desvinculación debate-votación, o lo que es lo mismo, la irrelevancia del debate.

Concluyo: la oratoria, el discurso de los parlamentarios y la deliberación parlamentaria se asientan necesariamente sobre la cortesía, porque esta es la fórmula que permite la expresión del pluralismo, que es esencial en una Cámara representativa y deliberante. La cortesía es, pues, sostengo, norma de Derecho parlamentario, y no meramente un uso social, cuya infracción, debidamente verificada desde el principio de proporcionalidad por las presidencias, atendiendo a la ponderación entre inviolabilidad de los parlamentarios y derechos en cuestión, puede dar lugar a la aplicación del Derecho parlamentario sancionador previsto en los reglamentos, y debidamente graduable en atención al alcance de la descortesía manifestada y su incidencia en el valor constitucional pluralismo. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Aznar Gómez, Hugo, Nicaso Varea, Blanca y Carlos Ramírez, Luis (coords.) (2024). *Información, comunicación y transparencia. Retos actuales de la institución representativa*. Madrid: Tecnos.

Cazorla Prieto, Luis María (1985). *La oratoria parlamentaria*. Madrid: Espasa-Calpe.

Cicerón, Marco Túlio (s.f.). *El orador (a Marco Bruto)*. Recurso electrónico, versión *on line* bilingüe con estudio introductorio de Miguel Mora, Carlos de. <https://labur.eus/mur8mlvu>

Gómez Lugo, Yolanda (2020). Alcance de la actuación de las comisiones de investigación y tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes. *Revista general de derecho constitucional*, 33.

Gómez Lugo, Yolanda (2025). Le protezione dei diritti fondamentali dei terzi conuocati dinanzi le Commissioni parlamentari d'inchiesta. *Nuove Autonomie*, núm. especial 1/2025. <https://www.nuovautonomie.it/la-protezione-dei-diritti-fondamentali-dei-terzi-conuocati-dinanzi-le-commissioni-parlamentari-dinchiesta-2/>

Martí Sánchez, Sylvia (2018). Lex artis y debido proceso: presupuestos de la disciplina

parlamentaria contemporánea. *Revista de las Cortes Generales*, 103, 483-498.
<https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/114>

Muñoz Arnau, Juan Andrés (2023). Azorín: artículos políticos y parlamentarios (1904-1923) [Tesis doctoral inédita]. Universidad de Navarra.
<https://doi.org/10.15581/10171/68229>

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás (2018). La oratoria en el Parlamento. *Revista de las Cortes Generales*, 103, 591-634.
<https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/118>

Ripollés Serrano, María Rosa (2020). Las Cortes Generales. En María Isabel Álvarez Vélez (coord.). *Lecciones de Derecho Constitucional* (7^a ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sánchez Gómez, Fernando (2005). La cortesía lingüística en el debate parlamentario. Análisis de un corpus de diarios de sesiones. *Interlingüística*, 16, 997-1009.

Weber, Max (2018). *La política como profesión* (Joaquín Abellán, ed.). Biblioteca Nueva. (Obra original publicada en 1919).

LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA ANTE LA CRISIS DEL DECORO INSTITUCIONAL: LÍMITES, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

BORTXAEZINTASUN PARLAMENTARIOA ETA ERAKUNDEEN IZEN ONAREN KRISIA:
MUGAK, ERRONKAK ETA PROPOSAMENAK

THE INVOLABILITY OF PARLIAMENTARIANS AND THE CRISIS OF INSTITUTIONAL DECORUM: LIMITS, CHALLENGES AND PROPOSALS

Francisco Valiente Martínez

Universidad Pontificia Comillas (ICADE)

<https://orcid.org/0000-0002-4596-8037>

Cómo citar / Nola aipatu: Valiente Martínez, Francisco (2025). La inviolabilidad parlamentaria ante la crisis del decoro institucional: límites, desafíos y propuestas. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 116-141
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.009>



RESUMEN

La inviolabilidad parlamentaria, garantía esencial del mandato representativo, requiere un análisis crítico a la luz del polémico comportamiento de algunos parlamentarios, que, además, han alcanzado una notable difusión gracias a la generalización de las nuevas tecnologías. A partir del estudio de incidentes relativamente recientes en diversas cámaras legislativas, es posible examinar los límites éticos y jurídicos de dicha inviolabilidad, así como los mecanismos de moderación de los debates y las potestades de la presidencia de las cámaras a tal efecto. El análisis politológico y las

experiencias de derecho constitucional comparado permiten ofrecer propuestas pragmáticas para redefinir los límites de esta prerrogativa, con el objetivo de mantener la dignidad institucional y promover un debate parlamentario constructivo.

PALABRAS CLAVE

Inviolabilidad, ética parlamentaria, disciplina parlamentaria, debates parlamentarios, polarización política.

LABURPENA

Zenbait parlamentariren jokabide polemikoa ikusita, zeinek, gainera, teknologia berrien orokortzeari esker hedapen nabarmena lortu baitute, bortxaezintasun parlamentarioak, ordezkaritz-a-mandatuaren funtsezko bermea denak, azterketa kritikoa eskatzen du. Zenbait parlamentutan berriki gertatu diren gorabehera batzuk aztertuta, bortxaezintasunaren muga etiko eta juridikoak azter ditzakegu, bai eta eztabaidak moderatzeko mekanismoak eta legebiltzarburuek horretarako dituzten ahalak ere. Azterketa politologikoak eta konstituzio-zuzenbide konparatuko esperientziek bide ematen dute prerrogatiba horren mugak birdefinituko dituzten proposamen pragmatikoak eskaintzeko, duntasun instituzionalari eutsi eta eztabaida parlamentario eraikitzailea sustatze aldera.

ABSTRACT

Parliamentary immunity, an essential guarantee of representative mandate, requires critical analysis in light of the controversial behaviour of some parliamentarians, which has also gained considerable publicity thanks to the widespread use of new technologies. Based on the study of relatively recent incidents in various legislative chambers, it is possible to examine the ethical and legal limits of such immunity, as well as the mechanisms for moderating debates and the powers of the Presidency of the chambers to that effect. Political analysis and the experiences of comparative constitutional law allow us to offer pragmatic proposals for redefining the limits of this prerogative, with the aim of maintaining institutional dignity and promoting constructive parliamentary debate.

GAKO-HITZAK

Bortxaezintasuna, etika parlamentarioa, diziplina parlamentarioa, eztabaida parlamentarioak, polarizazio politikoa.

KEYWORDS

Non-accountability, parliamentary ethics, parliamentary discipline, parliamentary debates, political polarisation.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
 - II. EL SENTIDO DE LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. 1. El concepto de inviolabilidad. 2. El concepto de “funciones parlamentarias”. 3. Proyección de la inviolabilidad en el ámbito autonómico y europarlamentario y su exclusión en el ámbito municipal.
 - III. EL CONTROL INTERNO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA. 1. Consideraciones iniciales sobre la moderación de los debates parlamentarios. 2. La orden de eliminación de los comentarios indecorosos u ofensivos.
 - IV. EL ORIGEN POLÍTICO DEL PROBLEMA Y ALGUNAS SOLUCIONES (QUE NO CONCLUSIONES) PRAGMÁTICAS. 1. Los nuevos modelos politológicos: un análisis crítico desde la conducta parlamentaria actual. 2. Análisis de la cuestión desde la perspectiva del derecho parlamentario comparado. 3. Propuestas de actuación.
- BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Cuando en 2006 el diputado popular Vicente Martínez-Pujalte fue expulsado de la sesión plenaria del Congreso en virtud de lo estipulado en el artículo 104.3 del Reglamento del Congreso, la noticia se dio en prácticamente todos los medios de comunicación; era la primera vez que se aplicaba esta sanción y la opinión fue casi unánime: se trataba de un día triste para nuestro modelo parlamentario. Años después, en 2013, durante la comparecencia de Rodrigo Rato en el Parlamento de Cataluña ante una comisión de investigación, el diputado de la CUP David Fernández amenazó a quien fuera vicepresidente primero del Gobierno con arrojarle una sandalia mientras le decía: “Te espero en el infierno. Hasta luego, gánster. Fuera la mafia”. Ese mismo día, el representante de Iniciativa Per Catalunya Josep Vendrell tildó al mismo compareciente de “élite carroñera”, generando un debate sobre si el presidente de la comisión debería haber tomado alguna medida disciplinaria tanto para proteger al compareciente como para salvaguardar el decoro institucional. En 2018, el diputado de ERC Gabriel Rufián fue expulsado de una sesión plenaria del Congreso de los Diputados por sus reiterados insultos a Josep Borrell, por entonces ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a quien llamó, entre otras cosas, “fascista”. El 21 de septiembre de 2021, el diputado de Vox José María Sánchez tildó de “bruja” a la diputada socialista Laura Berja y, tras ser llamado al orden por tres veces, acabó siendo expulsado, pero se negó a irse, paralizando el debate plenario. El 28 de septiembre de 2021, la presidenta del Congreso, Meritxell Batet, reprendió a los diputados por el uso de “insultos y ofensas” en sus intervenciones, instándolos a mantener el respeto y la educación en sus discursos. El 11 de julio de 2024 la portavoz de Unidas Podemos, desde la tribuna de oradores del Congreso de los Diputados, habló de “golpismo judicial” al referirse a investigaciones judiciales en curso. En noviembre de 2024, en la Asamblea de Madrid, el diputado de Más Madrid Pablo Padilla fue sancionado sin sueldo durante 18 días por imitar un gesto de disparo mientras intervenía la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso. En febrero de este mismo año, el Grupo Parlamentario Popular presentó ante la Mesa del Congreso un escrito poniendo de manifiesto lo que consideran reiterados incumplimientos del Reglamento por parte de la presidenta, Francina Armengol, reprochándole su inacción ante los comentarios ofensivos y despectivos que los miembros de otros grupos parlamentarios realizan contra instituciones del Estado...

Estos episodios, traídos aquí sin ánimo de generar una lista exhaustiva –es muy posible que quien lea estas palabras tenga en la mente otros incidentes–, reflejan una preocupante tendencia en la conducta de algunos de nuestros representantes electos. ¿Qué puede hacer una democracia cuando estos, amparados por la inviolabilidad parlamentaria, cruzan las líneas del respeto institucional, recurren a gestos obscenos, amenazas más o menos simbólicas o comentarios soeces en plena sesión? ¿Hasta qué punto debe tolerarse todo ello como algo habitual en el funcionamiento de las

principales instituciones representativas? ¿Es suficiente la reprobación pública o deberían establecerse sanciones más estrictas para evitar que el debate político degenera en un espectáculo de descalificaciones e intimidaciones?

Estas cuestiones adquieren especial relevancia en un contexto donde la inviolabilidad parlamentaria protege a los diputados y senadores de posibles consecuencias judiciales por sus intervenciones dentro del hemiciclo. Una protección que es tan amplia que el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sentenciado que las excepciones a esta en función de posibles “factores individuales, socavaría[n] gravemente los fines legítimos perseguidos”¹. El propósito de este análisis, en primer lugar, es poner de manifiesto la degeneración del decoro parlamentario para, a continuación, examinar qué mecanismos existen para reprender a los autores de estos comportamientos, y, en última instancia, valorar si es deseable y conveniente reformar las normas de funcionamiento de las cámaras parlamentarias para adaptarlas a esta nueva realidad.

Para cumplirlo, en este texto se ha seguido una metodología de análisis jurídico-doctrinal combinada con un análisis politológico. Desde la perspectiva del derecho constitucional y parlamentario, se examinan las fuentes normativas (Constitución, estatutos de autonomía, reglamentos parlamentarios) y la jurisprudencia tanto ordinaria como constitucional, así como su vinculación con la libertad de expresión. Las referencias doctrinales de autores nacionales e internacionales se combinan con la revisión de algunos casos paradigmáticos extraídos de la práctica parlamentaria española en los últimos años. Se incorpora un enfoque politológico que permite contextualizar la crisis del decoro institucional en el marco de la creciente polarización política y mediática, ofreciendo propuestas pragmáticas orientadas a preservar la dignidad institucional y la coherencia en el uso de las prerrogativas de moderación que ejerce la Presidencia, de manera que se garantice que en los debates parlamentarios se emplea un lenguaje constructivo.

La cuestión de fondo es, por tanto, ética, pero también jurídica: si el respeto y las buenas maneras no sirven para refrenar estas actitudes, ¿es posible habilitar mecanismos de otra índole para mantener debates civilizados y con responsabilidad institucional? O, dicho de otra forma, si incluso las democracias más consolidadas están sufriendo una erosión imparable de los estándares éticos y del decoro parlamentario (Crewe, 2024: 169-189), ¿contribuiría a preservar la respetabilidad de las instituciones

1 Asunto A. c. Reino Unido, STEDH de 17 de diciembre de 2002.

Un parlamentario británico realizó unas graves acusaciones contra la señora A. y su familia, revelando su nombre completo y dirección en Bristol, causándole graves repercusiones en su comunidad. Más allá de la posible veracidad de las acusaciones, esta ciudadana no disponía de ningún recurso legal para presentar cargos por difamación contra el diputado, que estaba protegido por su inviolabilidad. Lo que analizó el TEDH es si la falta de acceso de los ciudadanos a un recurso legal para defenderse contra los ataques procedentes de un diputado en el ejercicio de sus funciones constituía una violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por impedir el acceso a un proceso equitativo.

representativas robustecer los códigos de conducta y establecer mecanismos institucionales específicos?

II. EL SENTIDO DE LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA

Artículo 71 CE: “Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”.

1. EL CONCEPTO DE INVOLABILIDAD

La inviolabilidad parlamentaria, así como su inmunidad y el fuero, forman parte del estatuto de los parlamentarios en prácticamente todos los estados democráticos. El origen remoto de estas figuras puede encontrarse en las cortes medievales, cuando se concedían salvoconductos a los procuradores para que pudieran desplazarse libremente al lugar donde se celebrasen las asambleas, para permanecer allí y para regresar a sus domicilios (Fernández-Miranda Campoamor, 1986: 175-206), hasta el punto de que el rey Alfonso X llegó a escribir: “Como deuen ser guardados, los que vienen á la Corte del Rey, o viniesen á della [...] todos estos deuen venir seguros, ellos, e sus cosas; e ninguno non se deue atreuer a matarlos, nin á ferirlos, nin á prenderlos, nin a dehonrarlos”².

Sin embargo, su concepto moderno tiene una triple procedencia: por un lado, británica, en tanto que la *Bill of Rights* de 1689 consagró que “la libertad de expresión y los debates en el Parlamento no podrán ser objeto de cuestionamiento en ninguna otra jurisdicción”; por otro, estadounidense, pues su Constitución ya recoge este principio³, y, finalmente, francesa, pues en el período revolucionario este concepto fue introducido como garantía de la irresponsabilidad jurídica externa (Rivera Molina, 2017: 58-68).

La inviolabilidad parlamentaria es, como puede verse, una de las garantías esenciales que protegen la función legislativa en los sistemas democráticos. Su propósito fundamental es impedir que los representantes electos puedan ser perseguidos judicialmente por las expresiones vertidas o los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (Lucas Murillo de la Cueva, 2020: 131-175). Se trata de una prerrogativa que garantiza su plena autonomía en el desempeño de su labor, al impedir cualquier interferencia externa que pudiera condicionar su actividad. Es decir, que lo que protege es la independencia parlamentaria, razón por la cual puede encontrarse en los sistemas representativos modernos.

2 Segunda Partida, Ley IV. *Vid.* Fernández Martín (1992).

3 Artículo 1, sección 6, de la Constitución de Estados Unidos de América: “Los senadores y los representantes [...] no podrán ser interpelados fuera de la Cámara por ninguno de sus discursos o debate pronunciados en ella”.

La protección que da el artículo 71.1 de la Constitución española de 1978 en este sentido es absoluta, lo que significa que el parlamentario no podrá ser perseguido civil o penalmente, sin importar el contenido o las consecuencias de sus declaraciones o votos, siempre que se hayan manifestado en el ejercicio de sus funciones tanto en sede parlamentaria como fuera de las cámaras, aun después de haber cesado su mandato (Revuelta de Rojas, 2024: 179-201). De esta manera, se busca proteger la libre deliberación de quienes ostenten el mandato representativo, evitando cualquier tipo de autocensura derivada del temor a represalias legales. Es, por tanto, una prerrogativa con una evidente dimensión objetiva, pues lo que se pretende garantizar es la protección del debate parlamentario en sí, más allá de la figura individual del parlamentario concreto, asegurando la independencia de la institución. En otras palabras, hay que concebirlo como un instrumento funcional irrenunciable y no como un privilegio personal (Hardt, 2015).

Los diferentes elementos de su núcleo esencial, que permiten determinar las facultades de actuación necesarias para que su utilidad sea reconocible, y las circunstancias que permiten su concreción, han sido definidos por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en sucesivas sentencias, pero su eje común es que la inviolabilidad se configura como un “principio eliminatorio de la antijuricididad”⁴. Es decir, se acepta como premisa que el ejercicio legítimo de un cargo público representativo puede conllevar la realización de funciones que lesionen derechos ajenos, pero, precisamente por la legitimidad de su acción, se prefiere garantizar el pleno ejercicio de dicho cargo que la restitución del posible daño causado (Català i Bas, 2006: 46).

2. EL CONCEPTO DE “FUNCIONES PARLAMENTARIAS”

La primera cuestión controvertida es hasta qué punto pueden entenderse por protegidas las expresiones de un parlamentario que se producen fuera de dicho ámbito. Desde un primer momento, la jurisprudencia constitucional quiso aclarar que lo relevante era el ejercicio de la función parlamentaria, más allá del espacio físico en que las manifestaciones se realizaran, de suerte que también aplicaría “en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario”⁵.

Concepción que, inmediatamente, obliga a recordar qué es un acto parlamentario y qué no lo es, de suerte que este se define como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”, y que, por ende, acaba siendo de tres tipos: o bien propio del proceso legislativo, o bien

4 STS de 22 de mayo de 1981.

5 STC 243/1988, de 19 de diciembre.

propio de la función de control al Gobierno, o bien acto de administración y gestión (Pérez-Serrano Jáuregui, 1981: 67-85).

Por esta razón, puede afirmarse que son tres los ámbitos en que la inviolabilidad opera: un ámbito temporal, en que la protección es total; un ámbito material, pues se ciñe a los votos emitidos y las opiniones manifestadas, y un ámbito institucional, más abierto a interpretaciones, que requiere que el acto cuestionado se produzca en el ejercicio de un cargo o función parlamentarios (Torres del Moral, 2013: 11-54). Y, comoquiera que la delimitación de este concepto no siempre será fácil, el Tribunal Constitucional ha optado por darle una interpretación restrictiva, pero lógica (Álvarez Vélez, 1995: 111-126), explicando que la inviolabilidad no aplica “cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de político incluso) fuera del ejercicio de competencias y función que le pudieran corresponder como parlamentario”⁶. Criterio respaldado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha sentenciado que las declaraciones hechas por los parlamentarios fuera del hemiciclo están sujetas a la legislación ordinaria y no se benefician de este privilegio, pero que incluso las realizadas en este han de tener relación funcional con el mandato parlamentario⁷.

Es más, el Tribunal Constitucional ha insistido en que “asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan”⁸ no blinda declaraciones realizadas fuera del Parlamento, incluso si están relacionadas con la actividad política de un parlamentario. Esto significa que, si un diputado realiza afirmaciones difamatorias, por ejemplo, en una entrevista radiofónica, en algún acto de su partido o en sus perfiles de redes sociales, no estará protegido por la inviolabilidad y podrá ser demandado como cualquier otro ciudadano, provocando que entre en juego, si procede, el segundo de sus privilegios: la inmunidad.

3. PROYECCIÓN DE LA INVIOLABILIDAD EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO Y EUROPARLAMENTARIO Y SU EXCLUSIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La segunda cuestión relevante para comprender el alcance de la inviolabilidad partía de la propia redacción del artículo 71 CE, que únicamente ampara a diputados y

6 [STC 71/1985](#), de 12 de junio.

7 Asunto *Cordova c. Italia*, [STEHD](#) del 30 de enero de 2003.

Francesco Cossiga, quien fuera presidente de la República Italiana y luego senador vitalicio, envió al fiscal Agostino Cordova una serie de cartas de marcado contenido sarcástico junto con algunos juguetes, con el fin de burlarse de la investigación que el fiscal dirigía contra algunas personas del entorno del senador. El fiscal consideró que estos hechos constituyan un *oltraggio a pubblico ufficiale* (ultraje a una autoridad pública) e inició acciones judiciales. Sin embargo, el Senado Italiano consideró que esta conducta, aunque polémica, era la opinión de un senador en el ejercicio de sus funciones, por lo que no era enjuiciable. Ante esta interpretación de los hechos por parte de las autoridades italianas, el fiscal Cordova hubo de recurrir a la Corte de Estrasburgo, donde finalmente se le dio la razón.

8 [STC 243/1988](#), de 19 de diciembre.

senadores, pero no menciona a los diputados autonómicos. Ello puede deberse, como explicaba nuestra incipiente doctrina constitucional, a que la Constitución no exige que todas las comunidades autónomas tengan asamblea parlamentaria ni que estas tuviesen *per se* potestades legislativas (Punset Blanco, 1984: 123-137). En otras palabras: la Carta Magna constitucionalizó la figura de la inviolabilidad y la fijó en un marco irrenunciable, sin que por ello impidiese que pudiese extenderse a otras cámaras.

Este debate quedó cerrado, pues, como señaló el Tribunal Constitucional, fueron los estatutos de autonomía, “en ‘cuanto a norma institucional básica’ de la Comunidad Autónoma –artículo 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”⁹.

Esta es la razón por la cual la inviolabilidad de los parlamentarios autonómicos ha sido recogida en los estatutos de autonomía de todas las comunidades autónomas: en este ámbito tampoco cabe considerarla un privilegio personal de los legisladores, sino una garantía estructural de la función representativa (Mancisidor Artaraz, 2009). A lo que se suma que las cámaras autonómicas hoy existentes generalizaron el diseño institucional recogido en el artículo 152 CE, por lo que todas presentan un perfil muy similar derivado del sistema parlamentario racionalizado que rige en las Cortes Generales (González del Campo, 2022: 64-107).

Así, a los bien conocidos artículos 10 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 21 del Reglamento del Senado¹⁰, hay que añadir los recogidos en los distintos estatutos de autonomía, todos con una redacción similar, para tener un mapa concreto del alcance de la inviolabilidad parlamentaria (artículo 57.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 101.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 11.5 del de la Comunidad de Madrid, artículo 26.6 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco...). Es más, apenas iniciado el Estado autonómico, se aprobó la Ley 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco, que, si bien no arrojaba novedades sustanciales sobre la inviolabilidad, en su exposición de motivos señala que los parlamentos autonómicos “son Órganos del Estado en el ejercicio de las funciones legislativas que les están específicamente atribuidas por sus respectivos Estatutos, gozando, en todo caso y por prescripción constitucional y estatutaria, de igual rango que la de las Cortes Generales del Estado, en aquellas materias de su competencia”. A tal efecto, el artículo 1 de dicha ley recoge que los diputados autonómicos vascos “gozarán de inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones, aun después de haber cesado en su mandato”.

9 STC 36/1981, de 12 de noviembre.

10 Artículo 10 RCD: “Las diputadas y diputados gozarán de inviolabilidad, aun después de haber cesado en su mandato, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”.

Artículo 21 RS: “Los Senadores gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo”.

Por otro lado, el artículo 8 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea asegura también la inviolabilidad de los europarlamentarios¹¹, con un matiz interesante sobre qué significa la actividad parlamentaria, que podría entenderse como aquella “para la cual sea necesaria la condición de parlamentario, de forma que un no parlamentario no podría llevarla a cabo” (Senén Hernández, 1986: 319-333).

Otra cuestión es la radical exclusión de estas garantías en el ámbito local¹², exclusión que obedece fundamentalmente a dos causas. Por un lado, las instituciones pertenecientes al régimen local no tienen potestad legislativa, sino de gestión municipal, por lo que las manifestaciones de alcaldes y concejales muy excepcionalmente podrán tener el alcance que justifica la inviolabilidad; muy al contrario, su aplicación podría provocar que se amparasen en ella para evitar las responsabilidades que la ley les exige en la Administración local (Belda Pérez-Pedrero, 2000), lo que, sin duda, supondría incomprendión y malestar en la ciudadanía. Por otro lado, el estatuto jurídico de los concejales es administrativo, no parlamentario, y su desarrollo básico lo encontramos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A tenor de lo expuesto, hay que afirmar que la inviolabilidad parlamentaria es una garantía plenamente consolidada en los foros en que se desarrolla el poder legislativo que pretende proteger sobre todo el correcto funcionamiento de dichas cámaras. Pero, pese a ello, existe un resquicio por el cual determinados excesos podrían convertirse en casos polémicos: el concepto de “función parlamentaria”. En un contexto sociopolítico donde el discurso parlamentario se ha vuelto cada vez más polarizado, el debate sobre los límites de la inviolabilidad y la necesidad de su posible reforma sigue abierto, tanto en España como en otros países, y ello nos lleva a hacer algunas reflexiones adicionales.

III. EL CONTROL INTERNO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

“Hay momentos en la vida de todo político en que lo mejor que puede hacer es no abrir la boca”.
(Abraham Lincoln)

11 Artículo 8 del [Protocolo n.º 7](#): “Los miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones”.

12 Artículo 78.1 de la [Ley de Bases del Régimen Local](#): “Los miembros de las Corporaciones locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable”.

1. CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA MODERACIÓN DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS

La inviolabilidad, como ya se ha comentado, impide la persecución judicial –es decir, externa– de las acciones y manifestaciones de los parlamentarios en el ejercicio de su labor. Pero ello no significa que haya impunidad total, pues existen mecanismos de control internos en manos de la Presidencia de las cámaras. Dichas funciones son de dos tipos: de índole constitucional –es decir, cometidos que la Constitución asigna de forma expresa o que se infieren de su interpretación sistemática– y funciones parlamentarias, que serían todos aquellos actos y competencias derivados de los reglamentos parlamentarios y que permiten el buen funcionamiento interno de las Cortes (Santaolalla López, 2019: 164), como es el caso que aquí nos ocupa.

Corresponde a la Presidencia, por tanto, la preservación de la disciplina parlamentaria, para lo cual dispone de diversos mecanismos: la llamada a la cuestión, la llamada al orden y, en su caso, el requerimiento para que un diputado retire algunas expresiones y que estas sean borradas del diario de sesiones.

La llamada a la cuestión es un concepto jurídico indeterminado susceptible de determinación al que la Presidencia puede recurrir cuando un orador está formulando digresiones con el efecto de romper el hilo de un debate para tratar en su lugar asuntos sin conexión con los temas que se estuvieran analizando o bien para volver sobre cuestiones ya resueltas. Su propósito es asegurar la “economía procesal”, es decir, impedir que se malgaste el tiempo de la Cámara o se desvíe la atención sobre los puntos del orden del día (Peña Rodríguez, 2023: 784-786).

La llamada al orden pretende impedir que los parlamentarios se expresen en términos que vayan en desmedro del decoro de la Cámara, de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad, así como comportamientos que obstruyan el normal desarrollo de una sesión parlamentaria. La Presidencia ostenta esta facultad cuando crea que se está cayendo en este tipo de conductas, lo que significa, *de facto*, que dispone de un amplio margen de interpretación, pero de un escaso margen de acción, pues la llamada al orden solo tiene sentido si se hace en el momento en que se acabe de producir la expresión que se tiene por indecorosa (Peña Rodríguez, 2023: 787-790). Puede producirse también cuando un diputado que haya sido privado del uso de la palabra pretienda seguir haciendo uso de ella. Pero si la llamada al orden tuviese su causa en algún comentario ofensivo, la Presidencia dispone de otra medida adicional: requerir al diputado para que se retracte; si este se negara, en última instancia, puede ordenar que la expresión concreta no conste en el diario de sesiones.

En lo que se refiere al ámbito sancionador, el Reglamento del Congreso de los Diputados establece varias acciones que van más allá de las advertencias ya mencionadas, pues se puede privar, con acuerdo de la Mesa, a un diputado de sus derechos recogidos

en los artículos sexto a noveno¹³. El Reglamento del Senado y los reglamentos de las asambleas autonómicas prevén mecanismos similares y reproducen este esquema, otorgando al presidente de cada Cámara la potestad de moderar el debate y sancionar comportamientos inapropiados. Pero esta potestad sancionadora debe ejercerse con extrema medida y cautela para evitar restringir los derechos de los representantes del pueblo, único titular de la soberanía nacional conforme al artículo 1.2 de la Constitución, explicando por qué se ha cometido una grave ofensa al orden parlamentario y tras un proceso con todas las garantías (Climent Gallar, 2017: 420-424). A lo cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos exige un requisito más: la audiencia del diputado sancionado para que pueda defenderse durante dicho proceso¹⁴.

En definitiva, la realidad parlamentaria no deja de poner de manifiesto que las facultades de moderación de la Presidencia se encuentran en tensión con el derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad (artículo 23.2 CE). Pero resulta interesante recordar otro matiz, y es que el Tribunal Constitucional no solo establece que las medidas disciplinarias han de emplearse con proporcionalidad y motivación suficiente para no vaciar de contenido el *ius in officium*, sino que están previstas “para ser ejercitadas en el transcurso de las sesiones parlamentarias” y son “inescindibles del momento en que la perturbación tiene lugar”¹⁵, pues su primer fin es restablecer la normalidad del debate parlamentario. Es más, el máximo intérprete de nuestra Carta Magna ha aclarado también que “no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria”¹⁶.

Por todo lo cual, cabe concluir que nada impide que las cámaras puedan imponer sanciones ulteriores de carácter prolongado, como la suspensión de derechos económicos, siempre que se acuerden de conformidad con el procedimiento reglamentario y respetando las garantías derivadas del artículo 23.2 CE. Esta doble dimensión -medidas inmediatas y sanciones diferidas- explica por qué la disciplina parlamentaria combina las facultades de policía en la sede, incluida la puesta a disposición judicial de quienes perturben el buen orden parlamentario, con otras potestades sancionadoras de alcance más diverso (Delgado-Iribarren García-Campero, 2023: 290-310).

13 A saber: asistir con voto a las sesiones plenarias y a las comisiones de que formen parte; asistir sin voto a las demás comisiones; a formar parte de al menos una comisión; a usar las lenguas cooficiales, a recabar información de otras Administraciones públicas, y a recibir una asignación económica suficiente, así como otras ayudas necesarias para el cumplimiento de su función.

14 Asunto Karácsony *et alios c. Hungria*, STEDH de 17 de mayo de 2016.

15 STC 136/1989, de 19 de julio.

16 STC 208/2003, de 1 de diciembre.

2. LA ORDEN DE ELIMINACIÓN DE LOS COMENTARIOS INDECOROSOS U OFENSIVOS

Particularmente interesante para el tema que aquí nos ocupa es que la Presidencia pueda ordenar que algún comentario o expresión no quede recogido en el diario de sesiones¹⁷. Sobre este precepto se pueden hacer varios apuntes de interés. El primero de ellos, y quizás el más obvio, es que corresponde al presidente no solo interpretar si es procedente requerir a un parlamentario para que retire alguna expresión, sino también advertirle de las consecuencias de su negativa a hacerlo y, en los casos más extremos, ordenar una expulsión. Se espera, por tanto, que la Presidencia actúe con un correcto sentido de la proporcionalidad y que valore adecuadamente la gravedad de las conductas cuestionadas (Peña Rodríguez, 2023: 791-794). Del mismo modo que un juez es esclavo de la ley, en una Cámara parlamentaria se es esclavo del reglamento que la regule, y aunque, en ocasiones, algunos de sus cargos, como es la Presidencia, puede interpretarlo, no puede distorsionarlo a su conveniencia, ni mucho menos a la conveniencia de algún grupo parlamentario o del Gobierno: debe mantener una escrupulosa neutralidad, una metodología clara en el ejercicio de su labor y una ética profesional intachable, entendiendo que “cuando hablamos de ética para los empleados públicos tratamos de enseñar a éstos cómo respetarse a sí mismos cumpliendo su esencial labor” (Villoria Mendieta, 2000: 190-191).

Es conveniente detenerse en la lectura del artículo 103.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados y, en particular, dar todo el sentido a los verbos que allí se emplean a la hora de castigar las manifestaciones ofensivas o indecorosas. En primer lugar, el verbo *requerir*, según la Real Academia Española, es la acción de “intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública”. El verbo parece, pues, de lo más acertado, pero contiene un matiz muy significativo: no es una petición, es una advertencia, pues la negativa a cumplir con el requerimiento de retirar una expresión abre el proceso de las sucesivas llamadas al orden. Pero, en segundo lugar, aparece el verbo *ordenar*, que se emplea para indicar que la Presidencia tiene a su alcance una segunda acción, consecutiva a la primera: hacer que se borre la expresión en cuestión del diario de sesiones. Así pues, hay una doble acción, una que está en manos del diputado afectado y otra que no lo está, es decir, puede negarse a retirar el comentario cuestionado y afrontar las consecuencias de dicha negativa, pero ello no conlleva que dicho comentario permanezca en el diario de sesiones, pues la potestad para su eliminación pertenece a la Presidencia, aunque no se produzca su retirada voluntaria.

El problema es que este procedimiento resulta absurdo en la actualidad, pues las sesiones parlamentarias son grabadas y con frecuencia retransmitidas en tiempo real. Aunque dichas palabras se eliminen del diario de sesiones, su divulgación es inevitable

¹⁷ Artículo 104.3 RCD: “Cuando se produjera el supuesto previsto en el punto 1.º del artículo anterior, la Presidencia requerirá al miembro de la Cámara o interviniente para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el ‘Diario de Sesiones’. La negativa a este requerimiento podrá dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo”.

y, además, su supresión conllevaría una consecuencia aún más surrealista: que el acta no reflejase lo que cualquier ciudadano podría comprobar al ver los vídeos o la propia retransmisión en directo de la sesión. Si a ello se suma que los medios de comunicación no tardan en hacerse eco de estas polémicas, dándoles la máxima difusión, ¿qué se puede hacer si un diputado se niega a retractarse de un comentario pese al requerimiento presidencial?

Durante las últimas legislaturas este hecho ha tenido lugar en varias ocasiones y la lectura del diario de sesiones de esos días es cuanto menos sorprendente¹⁸. Cuando desde la Presidencia se ha ordenado la retirada de alguna expresión del diario de sesiones, esta aparece en él en cursiva y entre corchetes, con una nota al pie que señala “Palabra retirada por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara” (sic). ¿Existe algo más kafkiano que ordenar una retirada de un término, pero que luego este pueda leerse con total claridad?

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este particular¹⁹ con motivo de la decisión de quien fuera su presidenta, Meritxell Batet, de retirar del diario de sesiones unas expresiones realizadas por la diputada Cayetana Álvarez de Toledo, quien no solo se negó a retractarse, sino que insistió en que constasen literalmente²⁰. Esta orden provocó la interposición de un recurso de amparo por vía del artículo 42 LOTC cuyos fundamentos jurídicos pueden resumirse en dos ejes: primero, una posible vulneración de su libertad de discurso, en particular al pedir que constase en el diario de sesiones lo que ella consideraba un hecho absolutamente veraz y acreditado que ella había mencionado en un debate parlamentario; segundo, una arbitrariedad por parte de la Presidencia, que no solo ordenó la retirada del término, sino que se negó a justificar su decisión; todo lo cual, a juicio de la recurrente,

18 Sirua como ejemplo lo que refleja el diario de sesiones de la sesión plenaria número 222, celebrada el jueves 1 de diciembre de 2022, en su página 7. Durante un agrio debate, la entonces diputada Inés Arrimadas García dijo, refiriéndose a los integrantes de Bildu, “¡son directamente terroristas!”, lo que provocó que numerosos diputados se pusieran en pie y la ovacionaran. Sin embargo, la entonces presidenta, Meritxell Batet, ordenó que tal expresión fuese retirada del diario de sesiones.

19 [STC 25/2023](#), de 17 de abril.

20 En la sesión plenaria número 23 del Congreso de los Diputados, celebrada el 27 de mayo de 2020, durante una agria discusión entre el entonces vicepresidente del Gobierno, Pablo Iglesias, y la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Cayetana Álvarez de Toledo, esta se dirigió a aquel con los siguientes términos: “Como usted muy bien sabe, los hijos no somos responsables de nuestros padres, ni siquiera los padres somos del todo responsables de lo que vayan a ser nuestros hijos. Por eso le voy a decir por primera y última vez: usted es el hijo de un terrorista. A esa aristocracia pertenece usted, a la del crimen político”. En el análisis de los antecedentes, el Tribunal recoge lo siguiente:

“d) Concluida la interpelación, la presidenta del Congreso se dirigió a la diputada en los siguientes términos: ‘Señora Álvarez de Toledo, quiero pedirle si quiere retirar, por favor, del Diario de Sesiones la expresión su padre es un terrorista, refiriéndose al señor vicepresidente segundo del Gobierno’. La respuesta de la señora Álvarez de Toledo fue: ‘No. Su padre, como bien reconoce el señor Iglesias en este artículo (muestra una fotocopia), era militante del FRAP. Gracias’. Ante ello, y en lo que la demanda califica de insólita decisión, la presidenta dispuso: ‘Lo retiraremos del Diario de Sesiones. Muchísimas gracias’. Observa también la demanda que la presidenta hizo caso omiso de las reiteradas protestas por esta ‘intolerable censura’ y de la solicitud de la palabra por la actora para defender la veracidad de su afirmación, acordando continuar con el punto correspondiente del orden del día.

e) En el Diario de Sesiones aparece, efectivamente, “[p]or eso se lo voy a decir por primera y última vez: usted [es el hijo de un terrorista]” y en nota a pie de página se lee: ‘Palabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara’.

constituía una vulneración del artículo 23.2 CE, pues se le había impedido ejercer las potestades propias de su cargo. La sentencia del Tribunal fue contundente a este respecto: “[...] la invocación por un representante de la libertad de expresión [art. 20.1.a CE] ‘ha de reconducirse al ámbito del ejercicio de las funciones parlamentarias sin perturbaciones ilegítimas tutelado por el art. 23.2 CE, pues es en este último contexto en el que tiene lugar la limitación de la libertad de expresión’”²¹. Lo que significa que “todo el alegato de la demandante acerca de la veracidad de sus afirmaciones resulta irrelevante a los efectos que aquí importan, pues su actuación no lo ha sido en calidad de ciudadano que ejerce el derecho fundamental garantizado por el artículo 20.1.d CE, sino como representante político en el uso de la palabra en un debate parlamentario”.

Y tras esta consideración, analiza la relación entre el artículo 23.2 CE y el 104.3 RCD, llegando a tres conclusiones. Primero, que la Presidencia no ordenó sanción alguna, únicamente ejerció su facultad de supresión de algún término. Segundo, que, aunque “las decisiones presidenciales que se impugnan sí conllevaron, obviamente, una reprobación o reproche públicos para la diputada”, el actual sistema de elaboración del diario de sesiones permite comprobar la literalidad de la expresión vertida. Tercero, que el artículo 104.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados otorga a la Presidencia “una genuina prerrogativa de apreciación” a la hora de moderar los debates para evitar las actitudes ofensivas o indecorosas y que “la estimación de cuándo unas palabras pronunciadas en el debate, o con ocasión del mismo, ofenden al decoro o no lo hacen es asunto de [su] valoración, no de hermenéutica de enunciados”. Consecuencia de todo ello fue la decisión de no conceder amparo y el subsiguiente refuerzo de la acción de la Presidencia.

Pero lo más ilustrativo de este caso es que en la jurisdicción ordinaria el análisis fue completamente diferente²². La señora Álvarez de Toledo fue interpelada en varios medios de comunicación sobre este incidente y ella se reafirmó sin ningún género de dudas en sus palabras, lo que provocó que, ahora sí, el afectado presentase acciones legales. El asunto llegó ante la Audiencia Provincial de Zamora, donde se señalaron dos cuestiones: en primer lugar, en lo relativo a la cuestión material, se entendió que debía prevalecer la libertad de expresión y que los comentarios no merecían sanción alguna²³; en el ámbito procedural, se señaló con acierto que únicamente cabía valorar en sede judicial las manifestaciones realizadas fuera del ámbito parlamentario, dejando marcada la frontera entre lo que estaría protegido por la inviolabilidad y lo que sí puede ser estudiado por la jurisdicción ordinaria.

21 STC 78/2016, de 25 de abril.

22 Cayetana Álvarez de Toledo explicó en diversos medios de comunicación el incidente, dejando meridianamente claro que se reafirmaba en sus manifestaciones. Esto provocó que el afectado, Francisco Javier Iglesias, la denunciase y pidiese una indemnización.

23 SAP Zamora 525/2023, de 19 de diciembre.

Todo lo expuesto permite extraer algunas conclusiones interesantes. La primera y más evidente –aunque pueda parecer *a priori* contradictoria– es que la inviolabilidad no supone *de facto* una mayor libertad. Es decir, que, aunque no quepa la persecución judicial externa de las manifestaciones vertidas en el ejercicio de una función parlamentaria, existe un deber moderador que se ejerce desde la Presidencia que legitima la restricción de comentarios indecorosos, de resultas que el mismo comentario, fuera de dicha función –donde no existe un deber de decoro–, sí puede estar amparado por la libertad de expresión.

Pero hay otras conclusiones que también han de analizarse desde la perspectiva de la lógica y del buen desarrollo de las funciones representativas. Comenzando por el hecho de que, en la actualidad, los parlamentarios están sometidos a una presión mediática y una inmediatez informativa que no existía en el momento de la redacción del Reglamento del Congreso de los Diputados, lo que lleva a la necesidad de reflexionar sobre la adecuación de las herramientas disciplinarias tradicionales. La obsolescencia del sistema de retirada del acta de la sesión de un término u otro, sumada a la ambigüedad en el actuar de una Presidencia, puede conllevar tanto una aplicación desigual de las amonestaciones como la impunidad fáctica de expresiones injuriosas.

Esta realidad, sumada a la evidente y preocupante polarización y radicalización de los discursos políticos, conlleva, como advierte la doctrina, una serie de tristes consecuencias, en particular que ya no haya benevolencia alguna con las instituciones ni tampoco autoridades indiscutidas (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017: 154): a todas se les reclama no solo corrección formal en el ejercicio de su labor, sino también que acrediten constantemente la legitimidad de su ejercicio y que tengan capacidad no ya de convencer, sino de lograr adhesión, hasta el punto de que prácticamente cualquier decisión genera una insatisfacción que rápidamente se atribuye a una real o imaginaria falta de objetividad e imparcialidad.

IV. EL ORIGEN POLÍTICO DEL PROBLEMA Y ALGUNAS SOLUCIONES (QUE NO CONCLUSIONES) PRAGMÁTICAS

“La democracia es como el césped de los jardines: crece desde abajo, pero ha de cuidarse desde arriba”.
(Isaiah Berlin)

1. LOS NUEVOS MODELOS POLITOLÓGICOS: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LA CONDUCTA PARLAMENTARIA ACTUAL

La preocupante evolución del comportamiento parlamentario exige un análisis desde la perspectiva politológica, especialmente debido a la creciente polarización y a

la proliferación de discursos agresivos y radicalizados en los partidos políticos. Desde mediados del siglo XX, politólogos como Sartori (1966: 21-64) han planteado que la polarización en una sociedad no depende tanto del número de actores que hubiese en el escenario político como de la distancia entre ellos. Es decir, que la verdadera fuente de la inestabilidad del sistema democrático de partidos no vendría tanto de la multipolaridad como de su radicalidad.

Lo cierto es que la actual crisis de civismo parlamentario no es exclusivamente atribuible al deterioro ético individual, sino que responde también a incentivos estructurales generados por el propio funcionamiento interno de los partidos políticos y por su interacción estratégica en contextos altamente tensionados. Es decir, que si en un entorno multipolar la mayor parte de los actores políticos tendiese hacia el consenso, el sistema democrático no sufriría, pero suele ocurrir lo opuesto: que, en un esfuerzo por diferenciarse ante el electorado, la estrategia política acaba siendo el firme apego a posiciones inamovibles, rupturistas o incluso contrarias al sistema (Franzé y Melo, 2022: 78-96), lo que inevitablemente tiene un reflejo en el funcionamiento de las instituciones públicas.

A ello se suma un fenómeno que ha transformado de raíz la lógica de la comunicación política: la tribuna parlamentaria y los medios de comunicación escritos ya no son el eje de la acción política y su principal vía de difusión; muy al contrario, son las nuevas tecnologías, en particular las redes sociales, las que amplifican hasta el infinito acciones y declaraciones, muchas veces de carácter extraparlamentario. La inmediatez de X, Instagram o TikTok ha convertido estos espacios en los centros neurálgicos de la comunicación (Canavire, 2024: 12-21), lo cual explica que incluso presidentes nacionales consideren que la descalificación es un recurso retórico eficaz para dar a su mensaje contundencia y naturalidad o que encontremos a ministros que actúan como auténticos tuiteros profesionales. Si esto es positivo o negativo es un debate ajeno al propósito de este texto, pero sí podemos concluir que ha tenido un doble efecto: por un lado, se desnaturaliza el sentido institucional de la palabra parlamentaria, que pasa a ser una mera pieza de contenido destinada a viralizarse; por otro, se introduce en el hemiciclo una lógica ajena a la deliberación, donde lo decisivo no es convencer a los presentes ni construir mayoría, sino producir fragmentos breves, fáciles de divulgar y de alto impacto emocional (Pont-Sorribes y Gutiérrez Rubí, 2020). Este nuevo ecosistema comunicativo altera, por fuerza, el normal desarrollo del debate parlamentario, al convertirlo en un escenario subordinado a la dramaturgia digital y a la necesidad de generar titulares inmediatos para las redes sociales.

Es muy ilustrativo que la consultoría política dedique cada vez más tiempo a analizar el insulto como herramienta para conseguir notoriedad y, en última instancia, votos. Por un lado, la descalificación no es considerada ya por buena parte de los actores públicos como un desdoro, sino como una muestra de que “los políticos se indignan, pisan la calle y hablan como la gente corriente” (Teruel Rodríguez, 2023: 4-9).

Por otro, al insulto se le puede atribuir un doble beneficio cortoplacista: desprestigia al oponente ideológico a la par que permite desviar la atención de alguna crisis (Bernasconi, 2013: 34-36). Contra esto cabe plantear que la normalización del insulto en política es, a la postre, peligrosa, ya que socava los fundamentos del sistema. Al fin y al cabo, si alguien es fascista, terrorista, ladrón, corrupto o violento, ¿cómo va a ser posible llegar a acuerdos estables con una persona o un partido así? El debate parlamentario se convierte en una manifestación del frentismo político y el frentismo político, a su vez, se convierte en un problema que presenta diversas aristas: por un lado, el mecanismo natural de reacción contra este no son la racionalidad y la medida, sino la superación del nivel de agresividad, lo que lleva a un círculo vicioso cuya progresión tiende al extremismo; por otro lado, siempre habrá partidos políticos que, en una situación concreta, consideren que precisamente la tensión les resulta conveniente para obtener réditos electorales; finalmente, resulta imposible alejar de dicha tendencia no solo a las instituciones, sino a la misma opinión pública, pues los medios de comunicación y las redes sociales la permean hasta las últimas capas de la sociedad.

Esta dinámica lleva a lo que ya se empieza a denominar el “partido cártel”, un modelo en que los partidos políticos han pasado a ser organizaciones que priorizan su supervivencia interna, y la de sus líderes, y su perpetuación en el poder mediante mecanismos clientelares y estrategias discursivas centradas en la confrontación (Katz y Mair, 2004: 9-42). Desde esta perspectiva, la polarización parlamentaria y el abuso de la inviolabilidad no son sino herramientas para generar notoriedad política. Si a ello se suma la ya comentada mediatisación de la actividad política en las instituciones públicas –la más evidente en los parlamentos, pero también en los ámbitos judicial, económico, educativo...–, entonces encontramos que la lógica mediática se acaba imponiendo, de manera que el espectáculo, la simpleza en el mensaje, la emotividad y la agresividad se convierten en factores no ya habituales, sino incluso predominantes (Norris, 2025).

En puridad, habría que decir que no se trata de algo nuevo bajo el sol. La comunicación política funciona cuando captura algo preexistente en la sociedad de forma más o menos latente y, a partir de ahí, conecta con las emociones (Santiago et al., 2016: 11). Y las emociones muchas veces generan impulsos y reacciones que tienden al exceso. Como muestra cabría mencionar el *barracking*, término que hace referencia a la práctica de interrumpir, abuchear o acosar verbalmente al orador en sede parlamentaria hasta el punto de sabotear el normal desarrollo de la actividad parlamentaria. Según la politología anglosajona, se trata de una modalidad de *parliamentary violence* y es tan común que podría considerarse inherente al propio parlamentarismo, particularmente en momentos de tensión. No se trataría de meros episodios anecdóticos o casi folclóricos, sino de un fenómeno que ofrece una ventana al alma misma de la política representativa: la contraposición de ideas e intereses lleva,

antes o después, al enfrentamiento no solo ideológico, sino personal. Hasta tal punto es así que, de hecho, en la política británica, el riesgo de sufrir algún tipo de violencia ha sido mayor en el siglo xx –y lo que llevamos de siglo xxi mantiene esa tendencia– que en otros momentos del pasado, lo que confirma que, en períodos de crisis políticas, incluso los parlamentos más consolidados experimentan episodios de violencia (Wolfe, 2019). En consecuencia, se tiende hacia una actividad parlamentaria caracterizada por un constante “todo vale”, donde la notoriedad y la confrontación se convierten en fines en sí mismos, incentivando conductas abusivas protegidas de injerencias externas gracias a la inviolabilidad parlamentaria, pero que, a la vez, convierten la función de moderación de la Presidencia en una constante lucha entre el ser y el deber ser. Hasta tal punto es así que, durante la pandemia de covid-19, cuando en la Cámara de los Comunes se impusieron medidas de distanciamiento social, se apreciaron dos consecuencias: por un lado, las sesiones fueron mucho más tranquilas, pero, al mismo tiempo, los analistas advirtieron que esa calma se tradujo en una menor capacidad de control, pues el ruido y la confrontación, en su justa medida, fuerzan a los diputados –particularmente a los miembros del Gobierno– a improvisar respuestas ante las cuestiones planteadas por la oposición en tiempo real, y así se aumenta la autenticidad de la responsabilidad política (Revillet, 2020).

Traducido esto al modelo parlamentario español, cabría afirmar que lo que afrontamos es una lucha casi imposible de ganar por parte de los defensores del decoro parlamentario, pues a todos los problemas ya planteados hay que añadir uno de origen. Me refiero a que el propósito del artículo 104.3 RCD era contener excesos puntuales, no convertirse en el centro del debate. Esta previsión reglamentaria se diseñó como una cláusula de cierre, destinada a preservar el desarrollo ordenado de las sesiones frente a incidentes aislados, nunca como un instrumento cotidiano de confrontación entre la Presidencia y los diputados. Sin embargo, la creciente normalización de las conductas indecorosas ha desplazado el foco desde el contenido sustantivo de los debates hacia la discusión sobre la pertinencia o no de retirar determinadas expresiones, lo que genera la paradójica situación de que el propio mecanismo disciplinario se convierta en escenario de disputa política. Con ello, se difumina la frontera entre la función de policía de la Presidencia y la estrategia partidista, y se corre el riesgo de vaciar de eficacia una potestad concebida para ser excepcional. El resultado es que el artículo 104.3 RCD, en lugar de reforzar el prestigio de la institución, es un campo de batalla más, lo que contribuye a la erosión del respeto ciudadano hacia el Parlamento.

2. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO PARLAMENTARIO COMPARADO

La necesidad de encontrar soluciones pragmáticas a los excesos verbales y comportamientos disruptivos amparados por la inviolabilidad parlamentaria ha

llevado a explorar el ámbito del derecho constitucional comparado. Estas experiencias internacionales pueden servir de orientación a la hora de reflexionar sobre mecanismos concretos aplicables al contexto español.

En primer lugar, resulta interesante el caso del Reino Unido, donde la autoridad y la neutralidad del *speaker* se refuerzan tanto por su método de elección como por el hecho de que este queda obligado a renunciar a toda militancia partidista una vez es elegido. Los diputados que aspiren a dicho cargo cuentan con unos minutos para presentar su candidatura ante la Cámara y, a continuación, se realizan una serie de votaciones secretas en cada una de las cuales el candidato menos votado queda eliminado; las votaciones se suceden hasta que uno de los aspirantes obtiene mayoría absoluta. El *speaker* vela no solo por el cumplimiento del *Code of Conduct*, sino también por el respeto a toda una serie de prácticas consuetudinarias bien conocidas por la ciudadanía²⁴ (Rabasco Ferreira, 2023: 7-41). Esto proporciona algo parecido a una “seguridad jurídica parlamentaria” que evita los errores derivados de la constante reinterpretación de términos como “indecoroso” o “irrespetuoso”. Además, reduce el riesgo de que allí se reproduzca la paradoja de nuestro modelo, donde la orden de retirar un vocablo del diario de sesiones termina dándole más visibilidad al quedar igualmente consignado en este y amplificado por los medios de comunicación; en Westminster, cuando el *speaker* ordena retirar una palabra considerada impropia, esta se sustituye en la transcripción de las sesiones –el llamado *Hansard*– por una fórmula genérica muy ilustrativa: *unparliamentary language*²⁵.

Por otra parte, la práctica alemana cuenta con el Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, el Comité para el Escrutinio Electoral, Inmunidad y Normas de Funcionamiento. Formado por catorce miembros, actúa como una especie de árbitro en los procedimientos parlamentarios. Aunque su cometido pudiera parecer similar al que sigue la Mesa de las diferentes cámaras parlamentarias españolas, la tradición democrática alemana presenta una diferencia fundamental: no es extraño que los grandes partidos nacionales lleguen a consensos transversales en cuestiones esenciales para el país, particularmente en las relacionadas con el respeto a la ética pública y la salvaguarda del correcto funcionamiento institucional (Däumer, 2006: 127-150).

Cabría añadir que ni siquiera en el modelo estadounidense, en cuya tradición siempre ha prevalecido la idea de proteger la libertad frente a la acción del poder, encontramos una protección íntegra y absoluta del discurso parlamentario. En la

24 Thomas Erskine May, entonces joven ayudante de la Biblioteca de la Cámara de los Comunes, publicó en 1844 la primera edición de su *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, que se hizo tan popular que comenzó a conocerse por los apellidos de su autor, quien publicaría durante su vida las nueve primeras ediciones. Con el paso de las décadas, el *Erskine May* se ha convertido en un tratado que ha influido en cámaras parlamentarias de todo el mundo, en particular las que siguen el modelo de Westminster. La vigésimoquinta edición (2019) puede consultarse gratuitamente en la web del Parlamento del Reino Unido.

25 *The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members* (2022).

Cámara de Representantes, el *Rule XVII* de las *House Rules* faculta al *speaker* para llamar al orden a un miembro que utilice expresiones impropias o injuriosas y permite, además, que el Pleno acuerde que dichas palabras no figuren en el *Congressional Record*. En el Senado, el *Rule XIX* de los *Standing Rules of the Senate* autoriza a la Presidencia a retirar la palabra a quien impute conductas o motivos indignos a otro miembro. Es decir, no existe una libertad de expresión absoluta en ninguna de las cámaras, sino un equilibrio entre la publicidad del debate y el mantenimiento del orden y la cortesía parlamentaria, dentro de un marco de autorregulación institucional (Mayhew, 2004).

En el modelo canadiense, el mantenimiento del decoro parlamentario se entiende como una función estrictamente instrumental, destinada a garantizar el desarrollo ordenado de las sesiones, y no como una restricción sustantiva a la libertad de palabra. El Reglamento de la Cámara de los Comunes, vigente desde la Confederación de 1867 y sistematizado en el *House of Commons Procedure and Practice* (O'Brien y Bosc, 2009), establece una respuesta disciplinaria gradual donde el que el *speaker* puede llamar al orden, exigir la retirada de las palabras impropias o, en caso de desobediencia reiterada, aplicar una medida denominada *naming*. Esta consiste en identificar formalmente al diputado infractor y ordenar su expulsión del hemiciclo, pero el incidente permanece registrado en el *Hansard*, que solo puede modificarse si el propio parlamentario retira sus palabras o si la Cámara, por unanimidad, consiente en suprimirlas.

El Parlamento Europeo, por su parte, también tiene elementos de interés sobre esta materia. El respeto mutuo se considera uno de los ejes del funcionamiento de las instituciones comunitarias y, a tal efecto, en la Eurocámara está concretamente prohibido perturbar el orden, el empleo de un lenguaje ofensivo y exhibir pancartas (Parlamento Europeo, 2024: 19). Aunque se garantiza, como ya se ha dicho, la inviolabilidad, el capítulo 4 del título VII del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, dedicado al desarrollo de las sesiones, recoge las potestades de la Presidencia frente a comentarios difamatorios u ofensivos, como, por ejemplo, la interrupción de la retransmisión en directo, la supresión de dichos fragmentos en la grabación y un detallado régimen sancionador que incluye multas económicas, prohibición de representar a la Cámara o suspensiones temporales.

En conjunto, el examen de los modelos comparados pone de relieve una pluralidad de soluciones institucionales y técnicas orientadas a preservar el equilibrio entre libertad parlamentaria, control democrático, transparencia y garantía de los derechos fundamentales. La diversidad de enfoques –desde sistemas que privilegian la transparencia radical hasta aquellos que acentúan el papel moderador de la Presidencia– ofrece un repertorio valioso de experiencias que pueden inspirar una mejora del marco normativo español y es desde esta perspectiva que cabe presentar una serie de propuestas concretas, estructuradas en torno a los principales déficits identificados y sin perder de vista su viabilidad jurídica y política.

3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

La inviolabilidad parlamentaria, concebida como garantía esencial del mandato representativo, sigue siendo hoy tan necesaria como lo fue en los albores del constitucionalismo. Su función de salvaguardar la libertad de palabra de los parlamentarios cuando actúan en el ejercicio directo de sus funciones frente a presiones externas conserva plena vigencia en un contexto político marcado por la polarización y la inmediatez mediática. Ahora bien, no es una prerrogativa absoluta: encuentra límites internos destinados a preservar el equilibrio entre los derechos recogidos en el artículo 23.2 CE y la dignidad institucional de la Cámara, que en nuestro modelo parlamentario se traduce esencialmente en la facultad de la Presidencia para ordenar la retirada de expresiones ofensivas. El debate no está, por tanto, en la validez del principio de inviolabilidad, sino en la forma de articular sus restricciones, cuya naturaleza era excepcional y definitiva, pero que está perdiendo este carácter por causa de los avances tecnológicos y el propio devenir del proceder de los parlamentarios.

A tenor de todo lo expuesto, cabe presentar una serie de medidas que permitan dar salida a la situación que, en estos asuntos, sufre la realidad parlamentaria española. Este enfoque tiene tres vértices:

- Primero: reformar el artículo 104.3 de Reglamento del Congreso de los Diputados, así como todos los de las cámaras parlamentarias que cuenten con contenido sustantivo similar, para actualizarlo a la existencia de las nuevas tecnologías.
- Segundo: dicha reforma debe venir acompañada de una mejor definición de la potestad moderadora de la Presidencia, que puede completarse con un comité ético, no partidista, que permita aclarar situaciones conflictivas.
- Tercero: analizar el actual régimen sancionador de los reglamentos de las cámaras, a fin de establecer los límites de la libertad de discurso, entre otras actuaciones, y garantizar así los estándares de calidad exigibles a instituciones de tanta transcendencia para la buena marcha del país, evitando abusos o instrumentalizaciones partidistas.

Es evidente que las anteriores líneas de reforma deberían materializarse en modificaciones reglamentarias concretas, pero es necesario preguntarse antes en qué dirección. Los modelos de nuestro entorno no son compatibles entre sí, por lo que la primera elección a tomar es si convendría –en un mundo en que la información ya se transmite en tiempo real– ahondar en la distinción entre los dos supuestos sancionados: las expresiones indecorosas, por un lado, y los comportamientos que alteren el normal desarrollo del debate parlamentario, por otro. No sería tan descabellado llevar la

inviolabilidad a un grado mayor, restringiendo incluso las potestades moderadoras de la Presidencia, de manera que solo cupiese sancionar las actitudes que obstruyen la buena marcha de la sesión, pero no así las manifestaciones que, por indecorosas que pudieran ser, no provocasen dicha obstrucción. La gran objeción de este sistema es que se asumiría como natural el riesgo de conceder “patentes de corso” (Pulido Quecedo, 2005: 8) a los excesos verbales de los parlamentarios, quienes solo verían juzgada su conducta de dos formas: por su partido, cuando se elaborasen las listas de cara a un proceso electoral, y por la ciudadanía, a la hora de votarles o no. Sin que en ninguno de estos dos casos, *a priori*, pudiese saberse exactamente si una posible exclusión de las listas o unos malos resultados electorales obedecieran a este comportamiento indecoroso.

Pero existe otra alternativa que pasa, también, por una modificación del artículo 104.3 RCD (y de los artículos análogos en otros reglamentos), aunque en una dirección muy diferente. Se trataría de prever expresamente el tratamiento homogéneo de las expresiones retiradas en todos los soportes institucionales (acta, vídeo y redes de la Cámara) mediante un etiquetado visible, evitando supresiones que desvirtúen el registro oficial, de suerte que solo quedase constancia en quienes lo presenciaron en directo. Esta solución se alinea con la práctica británica, donde no existe un catálogo cerrado de términos prohibidos y el criterio decisivo es el contexto y el desorden que provoquen, con la consiguiente retirada inmediata ordenada por la Presidencia; tal es la solución tomada por el Parlamento Europeo en sus sucesivas revisiones. El procedimiento comenzaría si la Presidencia entiende que se han producido expresiones indecorosas u ofensivas y el orador se niega a retirarlas, lo que permitiría varias acciones: primero, que en el diario de sesiones conste que la retirada se produce por orden de la Presidencia; segundo, que en las grabaciones institucionales se inserte un marcador visible y audible en el momento exacto; tercero, que en los canales digitales oficiales, incluida la web del Congreso, los repositorios de las sesiones parlamentarias o las mismas redes sociales de las cámaras se muestre el mismo aviso. Pero esta solución sigue teniendo al menos dos problemas: por un lado, nada costaría a los medios de comunicación o, en general, a cualquier ciudadano, grabar los debates retransmitidos en directo y usar estos fragmentos retirados; por otro, amparados por la justicia ordinaria ya comentada, los diputados pueden repetir estas manifestaciones fuera de la Cámara y, además, criticar la propia labor de la Presidencia al censurarlas.

Todo ello conduce de nuevo a la ya mencionada necesidad de compatibilizar la función de policía de la Presidencia con el *ius in officium* del artículo 23.2 CE, evitando tanto la arbitrariedad como la percepción de impunidad. A tal efecto, la solución adoptada por las cámaras alemanas resulta sugerente: la puesta en marcha de un comité de ética parlamentaria permitiría establecer criterios interpretativos generales y datos agregados sobre conductas y sanciones, reforzando la transparencia, previsibilidad y seguridad jurídica de la acción moderadora de la propia Presidencia.

Y es que, en definitiva, si no podemos contar con que los partidos funcionen de conformidad con las reglas del decoro y la ética, sí urge entonces que desde las propias instituciones se habiliten mecanismos defensivos para proteger no solo el buen funcionamiento de los órganos representativos, sino también su imagen y prestigio entre la ciudadanía. El camino contrario lleva lenta, pero inexorablemente, a escenarios mucho más preocupantes. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Vélez, María Isabel (1995). La inviolabilidad de los parlamentarios y la prohibición del mandato imperativo. *ICADE: Revista de la Facultad de Derecho*, 35, 111-126.

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio (2017). *El Parlamento moderno*. Madrid: Iustel.

Belda Pérez-Pedrero, Enrique (2000). *Los representantes locales en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bernasconi, Marta (2013). La peligrosa normalización del insulto. *Más Poder Local*, 14, 34-36. <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/issue/view/42/42>

Canavire, Vanina Belén (2024). El storydoing de Javier Milei en Instagram: una estrategia para la construcción de la imagen política. En Analía Silvina Chaves, María Valeria Furgue y Belzunce Dáulía (comps.). *Diálogos desde la Interseccionalidad: comunicación, territorios y discursos* (pp. 12-21). Ciudad de San Luis: Nueva editorial universitaria. http://www.neu.unsl.edu.ar/pdfs/libros/1755857817_Dialogos%20desde%20la.pdf

Català i Bas, Alexandre H. (2006). *El futuro ¿incierto? de las prerrogativas parlamentarias*. Valencia: Cortes Valencianas. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/migrated/publication_book/doc/t_14_el_futuro_incierto_.pdf

Climent Gallar, Jorge Antonio (2017). El régimen disciplinario en los Parlamentos y la libertad de expresión de los diputados: comentario de la STEDH de 17 de mayo de 2016, caso Karácsony y otros contra Hungría. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 6, 420-424. <https://labur.eus/komxmit>

Crewe, Emma (2024). Parliamentary standards under attack: an interdisciplinary approach to

understanding the Westminster Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 30(2), 169-189.

Däumer, Michael. (2006). La gran coalición en Alemania: un acuerdo de nuevas oportunidades. *Cuadernos FAES de pensamiento político*, 9, 127-150. <https://fundacionfaes.org/wp-content/uploads/2021/10/20130423145105la-gran-coalicion-en-alemania-un-acuerdo-de-nuevas-oportunidades.pdf>

Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel (2023). Artículo 32. En Alfonso Cuenca Miranda, Blanca Hernández Oliver y María Rosa Ripollés Serrano (coords.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 290-310). Madrid: Congreso de los Diputados.

Directorate-General for the Presidency. Directorate for the Plenary (2024). *The Plenary: a User's Guide (revision 2024)*. Bruselas: Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/ext/manual/Plenary_guide_en.pdf

Fernández Martín, Manuel (1992 [1885]). *Derecho parlamentario español 1. Textos Parlamentarios Clásicos*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso (1986). Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, 10, 175-206.

Franzé Mudano, Javier y Melo, Julián (2022). Cuando la frontera pasa por el centro: crítica del discurso consensualista sobre la polarización. *Más Poder Local*, 49, 78-96. <https://labur.eus/xyotnnts>

González del Campo, Luis (2022). La inviolabilidad de las cámaras parlamentarias en el ordenamiento jurídico español: significado y alcance. *LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3, 64-107. <https://doi.org/10.47984/legal.2022.007>

Hardt, Sascha (2015). Parliamentary immunity in a European context. *Directorate-General for Internal Policies. Policy Department, Citizen's Rights and Constitutional Affairs*. Bruselas: Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA\(2015\)536461_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA(2015)536461_EN.pdf)

Katz, Richard S. y Mair, Peter (2004). El partido cártel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. *Zona abierta*, 108-109, 9-42.

Lucas Murillo de la Cueua, Pablo (2020). Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 131-175. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1484>

Mancisidor Artaraz, Eduardo (2009). *La prerrogativa constitucional de la inviolabilidad parlamentaria*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco = Eusko Jaurlaritza, Instituto Vasco de Administración Pública = Administrazio Publikoaren Euskal Institutua.

Mayhew, David R. (2004). *Congress: The electoral connection* (2.ª ed.). New Haven: Yale University Press.

Norris, Pippa (2025). *The Cultural Roots of Democratic Backsliding*. Nueva York: Oxford University Press.

O'Brien, Audrey and Bosc, Marc (2009 [1950]). *House of Commons Procedure and Practice*. Ottawa: House of Commons. <https://labour.eus/9g6u3v0e>

Peña Rodríguez, Luis de la (2023a). Artículo 102. En Alfonso Cuenca Miranda, Blanca Hernández Oliver y María Rosa Ripollés Serrano (coords.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 784-786). Madrid: Congreso de los Diputados.

Peña Rodríguez, Luis de la (2023b). Artículo 103. En Alfonso Cuenca Miranda, Blanca Hernández Oliver y María Rosa Ripollés Serrano (coords.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 787-790). Madrid: Congreso de los Diputados.

Peña Rodríguez, Luis de la (2023c). Artículo 104. En Alfonso Cuenca Miranda, Blanca Hernández Oliver y María Rosa Ripollés Serrano (coords.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 791-794). Madrid: Congreso de los Diputados.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás (1981). Hacia una teoría de los actos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 9, 67-85. <https://doi.org/10.5944/rdp.9.1981.8068>

Pont-Sorribes, Carles y Gutiérrez Rubí, Antoni (2020). *Instagram en la estrategia de construcción de liderazgos políticos*. Barcelona: Gedisa.

Pulido Quecedo, M. (2005). La inviolabilidad parlamentaria como patente de corso. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año 14, 654, Pamplona, 8-10.

Punset Blanco, Ramón (1984). Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las comunidades autónomas. *Revista de las Cortes Generales*, 3, 123-137. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/613/687>

Rabasco Ferreira, Rafael (2023). Estudio de la evolución, ceremonial y protocolo de las Cámaras del Parlamento del Reino Unido y las competencias de la Corona. *Estudios Institucionales*, 10(19), 7-41. <https://doi.org/10.5944/eeii.vol.10.n.19.2023.37444>

Reuillet, Stéphane (2020). Quieter and more civilised but not more accountable. *PSA Parliaments Annual Conference: Analysing Prime Minister's Questions*. United Kingdom: Birmingham. <https://ube.hal.science/hal-03117972>

Revuelta de Rojas, Isabel (2024). Las Cortes Generales (I). En María Isabel Álvarez Vélez (dir.). *Compendio de Derecho Constitucional* (pp. 179-201). Valencia: Tirant lo Blanch.

Rivera Molina, Ramiro L. (2017). Origen de la inviolabilidad parlamentaria. *Cálamo / Revista de Estudios Jurídicos*, 8, 58-68. <https://doi.org/10.61243/calamo.8.234>

Santaolalla López, Fernando (2019). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Dykinson.

Santiago Barnés, Jorge, Ortega Jarrín, María Graciela y Carpio García, José Ángel (coords.) (2016). *Consultoría política*. Madrid: Amarante.

Sartori, Giouanni (1966). El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos. *Revista de estudios políticos*, 147-148, 21-64.

Senén Hernández, Mercedes (1986). Inviolabilidad e inmunidad en el Parlamento Europeo. *Revista*

de las Cortes Generales, 9, 319-333. <https://doi.org/10.33426/rcg/1986/9/854>

Teruel Rodríguez, Laura (2023). Los insultos en política: píldoras de emoción y desconsideración hacia el oponente. *La revista de ACOP*, 96, 4-9.

Torres del Moral, Antonio (2013). Libertad de comunicación pública de los parlamentarios: inviolabilidad y secreto. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 28, 11-54. <https://doi.org/10.59991/rvam/2013/n.28/245>

Villoria Mendieta, Manuel (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.

Wolfe, Eugene L. (2019). *Dangerous Seats: Parliamentary Violence in the United Kingdom*. The Hill, Stroud Gloucestershire: Amberley Publishing.

CONSTITUCIÓN ABIERTA Y POTESTADES DE LAS CORTES. COMENTARIO A LA STC 137/2025, DE 26 DE JUNIO, SOBRE LA LEY DE AMNISTÍA

KONSTITUZIO IREKIA ETA GORTEEN AHALAK. IRUZKINA, KONSTITUZIO AUZITEGIAK AMNISTIA-LEGEAREN GAINEAN EMANDAKO EKAINAREN 26KO 137/2025 EPAIARI EGINA

OPEN CONSTITUTION AND POWERS OF PARLIAMENT. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT RULING 137/2025, OF JUNE 26, ON THE AMNESTY LAW

Javier Tajadura Tejada

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

<https://orcid.org/0000-0001-8744-9860>

Cómo citar / Nola aipatu: Tajadura Tejada, Javier (2025). Constitución abierta y potestades de las Cortes. Comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la ley de amnistía. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 142-155
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.012>



RESUMEN

La aprobación de la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, suscitó de manera inmediata muchas dudas sobre su encaje constitucional. La STC 137/2025 declaró su conformidad con la Constitución. En este trabajo se somete a crítica esta sentencia por considerar que avala una modificación de la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma,

tal y como denuncian los magistrados discrepantes. El Tribunal da una respuesta que –por contradecir la literalidad del artículo 66 CE, la regulación del derecho de gracia en el artículo 62 CE y los debates constituyentes– considero errónea. Aun en el supuesto de que la concesión de la amnistía hubiera resultado una cuestión política y socialmente pacífica, desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional existen argumentos muy sólidos para sostener que en

Javier Tajadura Tejada

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Recepción del artículo: 30.10.2025. Evaluación: 11.11.2025 y 01.12.2025. Última versión aprobada: 01.12.2025. Fecha de publicación: 18.12.2025.

nuestro ordenamiento las Cortes Generales no tienen entre sus facultades la concesión de amnistías.

PALABRAS CLAVE

Amnistía, derecho de gracia, soberanía parlamentaria, constitución normativa.

LABURPENA

Katalunian normalizazio instituzionala, politikoa eta soziala lortzeko amnistiaaren ekainaren 10eko 1/2024 Lege Organikoa onartzean, zalantza asko sortu ziren bat-batean, ea bat datorren Konstituzioarekin. Konstituzio Auzitegiaren 137/2025 Epaiaek ebazi zuen bat datorrela Konstituzioarekin. Lan honetan, kritika egiten zaio epai horri, uste baita Konstituzioa aldatzea babesten duela erreforma-prozedurara jo gabe, aurka agertu ziren magistratuek salatzen dutenez. Auzitegiak emandako erantzuna okerra iruditzen zait, ez baitor bat Espainiako Konstituzioaren 66. artikuluarekin, Konstituzio bereko 62. artikulan grazia-eskubideaz arautzen denarekin eta eztabaida konstituziogileekin. Nahiz eta amnistia ematea politikoki eta sozialki baketsua izango zen, ikuspegi juridiko-konstituzional hertsitik, argudio oso sendoak daude baiezatzeko gure ordenamenduan Gorte Nagusiek ez dutela beren ahalmenen artean amnistia ematea.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA POTESTAD DEL PARLAMENTO PARA CONCEDER AMNISTÍAS NO REQUIERE UNA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA.
- III. DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS Y DE LA PROHIBICIÓN DE INDULTOS GENERALES NO PUEDE CONCLUIRSE LA EXISTENCIA DE UNA PROHIBICIÓN IMPLÍCITA DE LA AMNISTÍA.
- IV. LA OMNIPOTENCIA DEL LEGISLADOR Y EL FALSEAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

GAKO-HITZAK

Amnistia, grazia-eskubidea, burujabetza parlamentarioa, arau-konstituzioa.

ABSTRACT

The approval of Organic Law 1/2024, of June 10, on amnesty for the institutional, political, and social normalization of Catalonia, immediately raised many doubts about its constitutionality. Constitutional Court Ruling 137/2025 declared it constitutional. This paper criticizes this ruling, arguing that it endorses a constitutional amendment without following the reform procedure, as denounced by the dissenting justices. The Court's response –which contradicts the wording of Article 66 of the Spanish Constitution, the regulation of the right of pardon in Article 62, and the constitutional debates– I consider erroneous. Even assuming that granting amnesty had been a politically and socially peaceful matter, from a strictly legal-constitutional perspective, there are very strong arguments to support the claim that the Spanish Parliament does not have the power to grant amnesties.

KEYWORDS

Amnesty, right of pardon, parliamentary sovereignty, normative constitution.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 26 de junio el Tribunal Constitucional pronunció la sentencia resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del Partido Popular contra la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Por los efectos que ha producido sobre nuestro sistema constitucional, no es exagerado afirmar que se trata de una de las resoluciones más relevantes dictada por el Tribunal en sus cuatro décadas y media de vida.

La STC 137/2025 avala una modificación de la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma, tal y como denuncian los magistrados discrepantes.

“La aprobación de una ley que otorgue la amnistía, como sucede en el caso de la Ley Orgánica 1/2024, hubiera requerido la previa reforma de la Constitución. Al no apreciarlo así, la sentencia de la que disiento consiente una mutación constitucional, una verdadera ruptura del pacto constitucional de 1978, pues permite que el legislador (la mayoría parlamentaria coyuntural) modifique la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma previsto en su título X, de suerte que a partir de ahora habrá que entender que el art. 66.2 CE incluye entre las potestades de las Cortes Generales la de aprobar amnistías, pese a no estar prevista de forma expresa y haber sido rechazada en su día por el poder constituyente”¹.

Esta es, a mi juicio, la principal objeción que cabe hacer a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Es evidente que desde un punto de vista político y social la aprobación de la amnistía resultó muy controvertida. Atendiendo a la amable invitación del Consejo de Redacción de esta revista, voy a centrar mi contribución al debate que sobre dicha sentencia se suscita exclusivamente en una cuestión que me parece fundamental y a la que el Tribunal da una respuesta que –por contradecir la literalidad del artículo 66 CE, la regulación del derecho de gracia en el artículo 62 CE y los debates constituyentes– considero errónea. Aun en el supuesto de que la concesión de la amnistía hubiera resultado una cuestión política y socialmente pacífica, desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional existen argumentos muy sólidos para sostener que en nuestro ordenamiento las Cortes Generales no tienen entre sus facultades la concesión de amnistías. El Tribunal soslaya esos argumentos y, en un ejercicio de voluntarismo, atribuye a las Cortes una potestad que el propio constituyente decidió excluir del ámbito competencial de aquellas.

1 STC 137/2025, de 26 de junio. Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.4.

Para llevar a cabo su enjuiciamiento de la ley, en la primera parte de la sentencia (FF. JJ. 2 a 5) el Tribunal expone la jurisprudencia constitucional relativa a la amnistía con el fin de analizar si el Tribunal ha avalado ya la constitucionalidad de este tipo de leyes (FJ 2). A continuación, examina si la amnistía, para poder ser otorgada, necesita una habilitación constitucional. Para ello expone el modo en que la Constitución vincula al legislador y analiza si, como sostienen los recurrentes, la prohibición de la amnistía se deriva del artículo 62.i CE y de los trabajos constituyentes (FJ 3). Más adelante, en los fundamentos jurídicos 4 y 5, aborda la compatibilidad de la amnistía con el principio de separación de poderes.

Dejando al margen otras muchas consideraciones, voy a limitar mi exposición a criticar dos afirmaciones del Tribunal: la primera, que el legislador no necesita una habilitación expresa para conceder amnistías; la segunda, que de la Constitución y los debates constituyentes no cabe deducir una prohibición implícita de la amnistía. Esta doble afirmación es la base sobre la que se sustenta la sentencia.

II. LA POTESTAD DEL PARLAMENTO PARA CONCEDER AMNISTÍAS NO REQUIERE UNA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA

El análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la amnistía carece de sentido, puesto que tras la aprobación de la Constitución no se ha aprobado en España ninguna amnistía, dado que existía un consenso bastante generalizado de que no tenían cabida en nuestro ordenamiento (Aragón, 2024b: 65; Ruiz Robledo, 2024: 158). Consenso que se tradujo en su supresión como causa extintiva de responsabilidad penal en el denominado Código Penal de la democracia de 1995 (Ramos Tapia y Ruiz Robledo, 2024: 85).

El Tribunal no puede negar esa evidencia y da la razón a los recurrentes:

“[...] puede considerarse, como sostienen los recurrentes, que el problema que se suscita en este recurso es novedoso en la medida en que la amnistía otorgada por la ley ahora impugnada es distinta en muy diversos aspectos a la concedida en el Real Decreto-ley 10/1976 y en la Ley 46/1977. Ahora bien, dicho carácter novedoso no impide que la doctrina recaída en las SSTC 63/1983 y 147/1986, a propósito de las consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, sea aplicable a este caso. En particular, su carácter excepcional y complejo, así como las diferencias que dicha institución presenta respecto del indulto” (FJ 2).

Al subrayar la nota de “excepcionalidad”, el Tribunal omite explicar en qué consistió aquella. La (preconstitucional) amnistía de 1977 fue la traducción jurídica del principio político de reconciliación nacional y supuso la deslegitimación del derecho anterior como derecho injusto. Desde esa óptica fue un presupuesto material de la actual Constitución (De Miguel, 2024: 92). La España de 2024 nada tiene que ver con la de 1977. Ello explica

que, tras la amnistía de 1977, al elaborarse la Constitución un año después se tomara la decisión de excluirla del ordenamiento por considerarla innecesaria en el marco de un Estado de derecho y de una sociedad democrática (Delgado, 2025: 218).

A continuación, el Tribunal examina el argumento más sólido y consistente del recurso: “[...] al no estar contemplada la amnistía en la Constitución, su aprobación hubiera requerido una reforma constitucional, toda vez que durante los trabajos parlamentarios fueron rechazadas las enmiendas que se referían a la amnistía”. Es aquí donde la sentencia incurre en un error grave al exponer una teoría de la vinculación del legislador a la Constitución incompatible con la teoría de la Constitución normativa: “El legislador –señala el Tribunal– puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí. Partiendo de esta premisa, es obligado analizar si, como alegan los recurrentes, la Constitución prohíbe implícitamente la amnistía, al ser obvio que no existe una prohibición expresa” (FJ 3).

El Tribunal no aborda la cuestión nuclear que está en el fondo de la controversia: si la facultad de conceder amnistías puede considerarse incluida dentro de la potestad legislativa del Estado o, por el contrario, se trata de una competencia de distinta naturaleza (Tajadura, 2024: 100). Tanto los debates parlamentarios como el derecho comparado apuntan en la dirección de que la potestad legislativa y la facultad de conceder amnistías son funciones diferentes (De Miguel, 2024: 132).

El Tribunal examinará después para privarles de todo valor hermeneútico los trabajos parlamentarios, pero prescinde del examen del derecho comparado. El recurso al derecho comparado no sirve para justificar la constitucionalidad de la amnistía porque el hecho de que una constitución extranjera la permita no puede hacernos olvidar que en nuestro proceso constituyente las dos enmiendas presentadas para incluir entre las potestades de las Cortes la de conceder amnistías fueron rechazadas y, al regular el derecho de gracia, únicamente se admitió el indulto individual. Sin embargo, el examen del derecho comparado hubiera servido al Tribunal para mostrarle que, en ordenamientos como el portugués, el francés o el italiano, la potestad legislativa no comprende la de conceder amnistías.

La Constitución italiana sí recoge en su artículo 79 la figura de la amnistía –como facultad del Parlamento diferente de la potestad legislativa– y exige para su concesión por el Parlamento “la aprobación por mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara” (la misma mayoría exigida para la reforma constitucional)².

La Constitución de la V República francesa también recoge la amnistía, y durante los años sesenta se dictaron tres amnistías para reconciliar el país y poner fin a la

2 Las concedidas hasta hoy pueden agruparse en tres bloques: las tendentes a poner fin a la guerra civil encubierta que se libró durante la Segunda Guerra Mundial; las referidas exclusivamente a delitos tributarios, y las tendentes a descongestionar prisiones saturadas amnistiando a condenados a menos de cuatro años de prisión.

división provocada por la guerra de Argelia, y en 1990, otra para las revueltas en la Nueva Caledonia (territorio no autónomo bajo supervisión del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas).

En Portugal, el artículo 161 de su Constitución confiere al Parlamento como una potestad distinta de la legislativa la de conceder amnistías. Hasta este año, la última había sido en 1996 y resultó políticamente muy controvertida. Se amnistió a Saraiva de Carvalho, militar condenado a 18 años de cárcel por formar parte de un grupo terrorista, y a los miembros de este (se excluyeron los delitos de sangre). Saraiva de Carvalho había sido uno de los artífices de la Revolución de los Claveles. En agosto de 2023, con motivo de la visita del papa Francisco al país, se otorgó una amnistía que benefició a todos los jóvenes de entre 16 y 30 años condenados por delitos penados con menos de ocho años de cárcel, aunque se excluían también del perdón “los delitos contra la soberanía nacional y contra la aplicación del Estado de derecho” y los de corrupción. Esta amnistía fue similar a los indultos generales que concedía el general Franco (y que por eso nuestro constituyente expresamente prohibió). Franco otorgó doce indultos generales, entre ellos, dos por las coronaciones papales de Juan XXIII y Pablo VI, en 1958 y 1963, respectivamente.

Alemania es el único caso entre los países de nuestro entorno en que, sin habilitación constitucional expresa, se han aprobado amnistías. Pero su Constitución no establece –como hace la nuestra– la prohibición de indultos generales. En 1949 y 1954, se dictaron leyes de “impunidad” para todos los delitos cometidos durante el nazismo que no fueran “crímenes de guerra”. Y más recientemente, en 2009, se dictó una ley de “rehabilitación” a favor de todos los ciudadanos que fueron condenados como traidores por el nazismo.

Prescindiendo por completo del examen de esta cuestión, que es decisiva y fundamental para la correcta resolución del recurso planteado, el Tribunal da por supuesto (sin refutar los numerosos argumentos que justifican sólidamente la tesis contraria) que la concesión de amnistías es una facultad encuadrable dentro de la genérica “potestad legislativa del Estado”. Y, con esa infundada y falsa premisa, apela a la concepción de “Constitución abierta”, en la que la concesión de amnistías estaría amparada por “la libertad de configuración del legislador”.

Ocurre, sin embargo, que la consecuencia real que se extrae de esa “apertura constitucional” no es que el Parlamento pueda legislar “según las opciones políticas imperantes en cada momento” –lo que nadie discute–, sino que el Parlamento puede ejercer cualquier facultad al amparo de la potestad legislativa. Cualquier acto del Parlamento que revista la forma de ley (aunque materialmente sea algo distinto de una ley) será constitucional siempre que no contradiga expresamente la Constitución. De esta forma se sortea fraudulentamente el vicio de inconstitucionalidad que radica precisamente en el hecho de que el Parlamento está ejerciendo una competencia distinta de la legislativa y que no solo no le fue atribuida por el constituyente, sino que se decidió su exclusión. Se modifica así fraudulentamente el artículo 66 de la Constitución para ampliar las potestades de las Cortes.

La confusa apelación del Tribunal a la noción de “Constitución abierta” nos retrotrae al siglo XIX y restaura el principio de soberanía parlamentaria. La Constitución se desnORMATIVIZA. Si el Parlamento puede realmente hacerlo todo y se asume que cualquier acto, medida o decisión que aquél adopte es constitucional, aunque la Constitución no lo haya habilitado para adoptarla y no le haya atribuido la correspondiente competencia, las previsiones constitucionales dejan de ser un límite efectivo a su actuación.

Todo lo anterior obliga a rechazar la interpretación que el Tribunal hace del principio de vinculación (negativa) del legislador a la Constitución. El Tribunal sostiene que el Parlamento –mediante la aprobación de una ley– puede hacer todo lo que no esté expresa o implícitamente prohibido, aunque no esté habilitado constitucionalmente para ejercer una determinada atribución, puesto que el Parlamento puede aprobar cualquier acto o decisión mediante una ley formal. Proyecta así sobre un poder público constituido el principio de libertad general que en un Estado constitucional rige solo para los ciudadanos: está permitido hacer todo lo que no está prohibido. Para los poderes públicos constituidos –incluido el Parlamento– la regla es la contraria: solo pueden ejercer aquellas competencias que les están expresamente atribuidas.

En un Estado constitucional –tal y como advierten los magistrados disidentes–, el principio que rige para los poderes públicos –incluido el legislador– no es el de vinculación negativa, sino positiva: estos necesitan de una atribución constitucional expresa de potestades. Enrique Arnaldo recuerda que el principio de “vinculación negativa” fue enunciado por Franz Julius Stahl, el “jurista reaccionario” del que hablaba García de Enterría, en el contexto histórico de la monarquía prusiana de la segunda mitad del siglo XIX, y sirvió como aparato dogmático para que el canciller Bismarck impusiera una orientación autoritaria a su política³.

Esta inaceptable comprensión del principio de vinculación del legislador a la Constitución como vinculación negativa y no positiva es el fundamento principal de la sentencia: “El legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí” (FJ 3). Esa atribución exorbitante de poder al Parlamento contradice el principio general de que los poderes públicos solo pueden ejercer las funciones que la Constitución les atribuye. Si bien es cierto que el Parlamento puede legislar sobre cualquier materia respetando las prohibiciones constitucionales expresas e implícitas, de ello no se puede concluir que el Parlamento pueda hacerlo todo y ejercer funciones que no son materialmente legislativas y que excepcionan y, por ello, contradicen preceptos constitucionales sin una previa y expresa habilitación constitucional.

3 Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.1.

En definitiva, la sentencia asume como punto de partida que el Parlamento puede otorgar amnistías porque no necesita una habilitación constitucional para ello y porque la Constitución no contiene una prohibición expresa de aquellas. Desde esa óptica, el Tribunal debe analizar únicamente si, como alegan los recurrentes, existe alguna prohibición implícita.

III. DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS Y DE LA PROHIBICIÓN DE INDULTOS GENERALES NO PUEDE CONCLUIRSE LA EXISTENCIA DE UNA PROHIBICIÓN IMPLÍCITA DE LA AMNISTÍA

La expresa prohibición de indultos generales establecida en el artículo 62.i CE implica, según la doctrina más cualificada (Gimbernat, 2024: 75; Zapatero, 2024: 109), una implícita prohibición de las amnistías. Frente a esta autorizada y razonada interpretación del artículo 62.i CE, el Tribunal, en unas pocas líneas, se limita a recordar que el indulto y la amnistía son instituciones diferentes (que lo son, pero encuadrables ambas en el derecho de gracia), y obviando la objeción de que es precisamente la diferencia existente entre ambas la que obliga a aplicar el principio *a maiore ad minus*, rechaza que el 62.i pueda ser interpretado como una norma que prohíba implícitamente la concesión de amnistías:

“Con carácter general, la amnistía supone excepcionar retroactivamente la aplicación de una norma punitiva y eliminar, total o parcialmente, respecto de aquellos a quienes beneficia, la responsabilidad de carácter represivo que se derive de la comisión de ese ilícito. El indulto, sin embargo, solo exime de las penas total o parcialmente impuestas, pero no afecta a otras consecuencias que se derivan del ilícito cometido. Al tratarse de instituciones diferentes, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales que contiene el art. 62 i) CE” (FJ 3).

El Tribunal reconoce el mayor alcance y trascendencia de la amnistía como medida de gracia respecto al indulto, pero no extrae consecuencia alguna de ello a los efectos de aplicar el argumento *a maiore ad minus*. Simplemente lo obvia o descarta, para –conectando con su doctrina anterior sobre los poderes exorbitantes del Parlamento– subrayar la facultad del legislador de “excepcionar la ley”:

“La amnistía presenta notas diferentes. Se caracteriza por ser un acto que, por lo general, tiene como objeto excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican, como a la de extinguir,

total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar. Por ello, un acto de estas características que, por su propia naturaleza, supone excepcionar de forma retroactiva la aplicación del Derecho para determinados sujetos (los que cometieron los hechos que se consideran exentos de responsabilidad de carácter punitivo) solo puede ser adoptado por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley. Con ello no se está afirmando que la amnistía sea constitucional si la adopta el legislador. Solamente se quiere señalar que una de las exigencias que impone la Constitución para que, en su caso, esta institución sea compatible con sus determinaciones es que ha de ser adoptada necesariamente por las Cortes Generales” (FJ 3).

La ausencia de motivación es notoria. No es que se haga caso omiso de la doctrina constitucional y penal, sino que no se toman en consideración las fundadas objeciones planteadas por los magistrados discrepantes⁴. No se argumenta ni se motiva con la mínima consistencia por qué no procede aplicar el principio *a maiore ad minus* (Zapatero, 2024: 109).

El Tribunal insiste en atribuir al legislador una genérica facultad de “excepcionar la ley” que solo puede aceptarse en un sistema de soberanía parlamentaria. Allí donde impera la Constitución normativa, la posibilidad de excepcionar la ley requerirá siempre habilitación expresa en el marco del derecho de crisis o de excepción. Una de las más notables contradicciones de la sentencia reside precisamente en que, a pesar de reconocer y subrayar el carácter excepcional de la amnistía, admite que se otorgue mediante el ejercicio de la función genérica legislativa en tiempos de normalidad. Atribuir al Parlamento con carácter general la facultad de “excepcionar la ley” (sin habilitación expresa para ello) supone, en realidad, habilitarle para “excepcionar la Constitución”.

En un Estado constitucional, el legislador puede derogar la ley y establecer excepciones a la ley en una ley, pero lo que no puede hacer es excepcionar una ley penal sin derogarla y mucho menos excepcionarla solo para sujetos determinados en violación del principio de igualdad. Para poder ejercer legítimamente tan exorbitante potestad, el Parlamento necesitaría contar con una habilitación expresa. Esto es precisamente lo que acertadamente sostienen los recurrentes e injustificadamente rechaza la mayoría del Tribunal. Para el Tribunal la prohibición constitucional de conceder indultos generales es una limitación que opera únicamente frente al Gobierno y de la cual no se pueden deducir límites para el legislador omnipoente.

A continuación, el Tribunal aborda el examen de los debates constituyentes alegado también por los recurrentes como un claro testimonio de que la voluntad del constituyente fue excluir la amnistía:

4 Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.1.

“Los demandantes alegan que la Constitución ordena la atribución y delimitación de potestades entre los distintos poderes del Estado sin hacer mención alguna a la amnistía. A su juicio esta omisión es deliberada. Así lo deducen de los trabajos parlamentarios en los que se rechazaron dos enmiendas en las que expresamente se aludía a la amnistía, en concreto la enmienda núm. 504, en la que se establecía que ‘[l]as Cortes Generales [...] otorgan amnistías’ y la núm. 744 que en la que se preveía que ‘[l]as amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento’. [...].

“Estos argumentos no pueden prosperar. Del hecho de que durante los trabajos parlamentarios se rechazaran dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía no cabe deducir que la Constitución la prohíba” (FJ 3).

Sosteniendo que del rechazo no cabe deducir la prohibición, el Tribunal priva de cualquier valor jurídico hermeneútico a esa decisión expresa del constituyente, porque expreso fue el rechazo de las enmiendas y expreso fue el rechazo a incluir la institución de la amnistía en nuestro ordenamiento (Ramos Tapia y Ruiz Robledo, 2024: 82). En la medida en que dicho rechazo no se tradujo en la inclusión de una cláusula prohibitoria por considerarse innecesario, el Tribunal deduce de esa ausencia la habilitación de las Cortes para conceder amnistías. El razonamiento es absolutamente contrario a la lógica y a la historia. A la lógica, porque, si se consideró innecesario establecer una prohibición expresa habiéndose dispuesto ya una implícita, es irrazonable deducir de ello una permisión. Y a la historia, porque los trabajos parlamentarios confirman la muy clara voluntad de los constituyentes de excluir la amnistía (Gimbernat, 2024: 75; Zapatero, 2024: 109).

Los magistrados discrepantes se oponen a la interpretación de la mayoría. El voto particular de Enrique Arnaldo lo hace por extenso y con detalle: “[...] los constituyentes de 1978 rechazaron las enmiendas que proponían la inclusión de la amnistía en el texto de la Constitución y, además, dejaron constancia expresa de no querer constitucionalizarla”. De ello no cabe sino preguntarnos ¿cómo no deducir de ese rechazo la prohibición? La mayoría del Tribunal no argumenta en modo alguno su respuesta negativa.

En definitiva, prescindiendo tanto de la prohibición de indultos generales como de los debates parlamentarios, el Tribunal concluye que la Constitución guarda silencio sobre la amnistía y que lo que procede es interpretar ese silencio constitucional:

“El silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución. Tal consecuencia solo es posible en los supuestos en los que dicha institución sea incompatible con la propia Constitución. Si no concurre esta circunstancia será el legislador el que, con la libertad de configuración que le es propia, la incorpore a nuestro ordenamiento jurídico y acometa su regulación sin más límites que los que se derivan de la norma fundamental” (FJ 3).

Y vuelve a apelar a la noción de “constitución abierta”. “Por todo ello –concluye el Tribunal–, la interpretación que sostienen los demandantes es incompatible con la idea de Constitución abierta, que es inherente al Estado democrático y al pluralismo político” (FJ 3). Esta apelación a la noción de Constitución abierta lleva al Tribunal a contradecir expresamente lo que fue una decisión constitucional básica, aunque implícita: el rechazo a atribuir a las Cortes la facultad de conceder amnistías.

Esta confusa y peligrosa concepción de la Constitución como norma “abierta”⁵ es incompatible con la idea de constitución normativa, según la cual las decisiones del constituyente vinculan a todos los poderes constituidos, incluido el legislador; de manera que éstos poderes constituidos solo pueden ejercer aquellas potestades y funciones que el propio constituyente les atribuyó. Las habilitaciones constitucionales de los poderes públicos están cerradas.

La constitución puede considerarse en ciertos ámbitos como una norma “abierta”, pero ello exige delimitar con claridad el alcance de la apertura. Con carácter general, cabe destacar la apertura al derecho internacional de los derechos humanos (art. 10. 2 CE) y al proceso de integración supranacional europea (art. 93 CE). Por otro lado, por la indecisión del constituyente, la organización territorial también está indefinidamente abierta y esa apertura es la causa última de la mayor parte de los problemas de nuestro modelo de descentralización. Sea de ello lo que fuere, esa apertura constitucional nada tiene que ver con una eventual atribución al Parlamento de potestades exorbitantes para adoptar cualquier tipo de acto, decisión o medida siempre que revista la forma de ley, incluida la facultad de “excepcionar” la propia ley en tiempos de normalidad, esto es, al margen del derecho de crisis.

La Constitución abierta a la que apela el Tribunal supone privar a la Constitución de su condición de norma suprema y de límite efectivo al poder. Según el Tribunal, el Parlamento puede ejercer potestades que no solo no le han sido atribuidas, sino que se rechazó expresamente concedérselas porque interpretar el silencio constitucional como prohibición (a pesar de que lo exijan la interpretación lógica y la histórica) iría en contra de la Constitución abierta.

Los magistrados discrepantes se oponen radicalmente a esta tesis:

“El artículo 66.2 CE enumera las funciones de las Cortes Generales, y entre estas funciones no se encuentra la de aprobar amnistías. No pueden considerarse las amnistías entre las potestades legislativas a las que se refiere este artículo porque el ejercicio del derecho de gracia no es potestad legislativa [...]” (FJ 2b).

“[...] si los constituyentes acordaron incluir la regulación de los indultos en la Constitución, pero no la de la amnistía es porque esta no tiene encaje en ella. Y

no cabe en ella porque las medidas de gracia constituyen en esencia quiebras al principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional y también pueden serlo al principio de igualdad, de modo que su exclusión solo es posible si la propia Constitución lo permite” (FJ 2e)⁶.

Los magistrados discrepantes son plenamente conscientes tanto del grave error conceptual y de planteamiento de la sentencia como de sus funestas y peligrosas consecuencias: “El poder legislativo, no ostenta una potestad omnímoda para poder configurar ‘libremente’ cualquier ‘decisión política’ ni goza de una potestad omnímoda solo limitada por cláusulas expresamente prohibitivas, sino que solo puede hacer aquello que la Constitución le permite”⁷. Esa limitación de los poderes del Parlamento (y de todos los poderes constituidos) en virtud de la cual solo pueden ejercer aquellas funciones que le han sido atribuidas por el constituyente es un elemento esencial del Estado constitucional y opera como presupuesto necesario de la supremacía normativa de la Constitución por la que el Tribunal debe velar. Innecesario debiera ser recordar que la legitimidad del Tribunal Constitucional es una legitimidad básicamente funcional: la institución se legitima por la función que desempeña, que es velar por esa supremacía de la Constitución sobre la ley, y defender así –como nos recuerdan los maestros Manuel Aragón y Pedro de Vega– la voluntad del poder constituyente frente a la de los poderes constituidos.

El Tribunal abdica de su función y, al hacerlo –por deferencia con la mayoría parlamentaria coyuntural que aprobó la ley–, usurpa funciones constituyentes. Siendo su misión velar por el cumplimiento de la voluntad del constituyente –objetivada en la Constitución–, la está reemplazando. La sentencia modifica una decisión constitucional que, si bien no puede calificarse de fundamental, sí puede considerarse básica: el rechazo a conceder amnistías. El Tribunal ejerce –ilegítima e inconstitucionalmente– las funciones que corresponden al poder de reforma previsto en los artículos 167 y 168 CE. Permitiendo que el legislador modifique la Constitución (art. 66 CE) sin seguir el procedimiento de reforma el Tribunal se comporta no como el guardián de la Constitución, sino como su dueño: “[...] mediante un ejercicio de constructivismo jurídico que convierte al Tribunal Constitucional en un poder constituyente que reescribe a su gusto la Constitución. Un exceso inaceptable, pues el Tribunal Constitucional es el guardián de la Constitución, no su dueño”⁸.

6 Por todos, voto particular del magistrado Ricardo Enríquez.

7 Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.3.

8 Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.4.

IV. LA OMNIPOTENCIA DEL LEGISLADOR Y EL FALSEAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN

La indiscutible trascendencia jurídico-política de las cuestiones constitucionales controvertidas en la STC 137/2025 reclamaba una deliberación serena y sosegada sobre estas que, lamentablemente, no se ha producido. La sentencia no da respuestas mínimamente consistentes a las objeciones planteadas y se limita a validar la constitucionalidad de la ley, sorteando aquellas. Ante la carencia absoluta de encaje constitucional de la ley, el Tribunal recupera el viejo principio de soberanía parlamentaria que es incompatible con la Constitución normativa y, de esa forma, convalida una reforma fraudulenta de la Constitución.

La doctrina del Tribunal puede resumirse como sigue. La constitucionalidad de la ley se fundamenta en el principio de vinculación negativa del Parlamento a la Constitución. El Parlamento puede hacer todo aquello que la Constitución no le prohíba expresa o implícitamente, aunque se trate –como es el caso– del ejercicio de facultades que no le han sido atribuidas. La facultad excepcional de conceder amnistías hay que encuadrarla dentro de la genérica facultad legislativa y no requiere una habilitación constitucional expresa. El Parlamento mediante ley puede adoptar cualquier acto, medida o decisión siempre que no haya una prohibición expresa o implícita. Del hecho de que el constituyente rechazara expresamente atribuir a las Cortes la facultad de amnistiar y de que la Constitución prohíba los indultos generales cabe concluir que hay un “silencio constitucional” sobre la amnistía que no puede identificarse con una prohibición. El rechazo debe entenderse como permisión. Así lo exige la concepción de la Constitución como una norma “abierta”. Tampoco puede deducirse la prohibición de la amnistía de ninguna otra disposición o principio constitucional.

En la STC 137/2025, el Tribunal atribuye al Parlamento una posición de supremacía sobre el poder constituyente y le habilita para ejercer cualquier potestad, aunque no se le haya expresamente atribuido, y aunque revista carácter excepcional.

El Tribunal ha permitido así al Parlamento reformar fraudulentamente la Constitución y colocarse por encima del poder constituyente. El artículo 66 CE ha sido modificado para incluir entre las facultades de las Cortes la potestad de conceder amnistías, sin seguir el procedimiento de reforma constitucional. La sentencia ha convalidado la modificación de una decisión expresa del constituyente que, si bien no puede calificarse de fundamental, sí reviste la condición de básica: el rechazo a atribuir al Parlamento la facultad de conceder amnistías.

En definitiva, la apelación a una confusa noción de Constitución abierta ha servido al Tribunal para desnortativizar la Constitución. El principio de soberanía de la Constitución (Kelsen, Kriele) ha sido sustituido por el de soberanía parlamentaria. De esta forma, el ámbito competencial del legislador no se encuentra ya limitado por la Constitución. El Parlamento puede adoptar cualquier tipo de acto o medida y ejercer cualquier facultad sin habilitación constitucional. Basta con que el acto o medida en

cuestión –como ocurre con la amnistía– revista forma de ley. En este contexto debemos recordar que si la Constitución deja de operar como un límite efectivo a la actuación del Parlamento, queda abierta la puerta al despotismo parlamentario.♦

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel (2024a). Amnistía y democracia constitucional. La Constitución como límite. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*. Zalla (Bizkaia): Deusto.

Aragón Reyes, Manuel (2024b). La Constitución no permite la amnistía. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

De Miguel Bárcena, Josu (2024). *Amnistía. Una ley para olvidar*. Sevilla: Athenaica.

Delgado Ramos, David (2025). Amnistía y Constitución. En Víctor Martínez Patón y Gemma Martínez Galindo (dirs.). *Cincuenta reformas penales* (vol. 2). Valencia: Tirant lo Blanch.

Gimbernat, Enrique (2024). Indultos generales y amnistía. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

Ramos Tapia, Inmaculada y Ruiz Robledo, Agustín (2024). Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

Ruiz Robledo, Agustín (2024). ¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía? En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

Tajadura Tejada, Javier (2024). Constitución y amnistía. *Revista española de derecho constitucional*, 131, 89-119. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.03>

Zapatero, Virgilio (2024). La amnistía y el oso del profesor Recasens. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Fernández Farreres, Germán (2024). Amnistía y arbitrariedad del legislador. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*. Zalla (Bizkaia): Deusto.

Vidal, Carlos (2024). Sin precedentes en Europa. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*. Zalla (Bizkaia): Deusto.

¿ES POSIBLE HACER DERECHO CONSTITUCIONAL EN LOS TIEMPOS QUE CORREN? COMENTARIO A LA STC 137/2025, DE 26 DE JUNIO, SOBRE LA LEY DE AMNISTÍA

EGIN DAITEKE KONSTITUZIO-ZUZENBIDEA GARAI HAUETAN? IRUZKINA, KONSTITUZIO AUSZTEGIAK AMNISTIA-LEGEAREN GAINean EMANDAKO EKAINAREN 26KO 137/2025 EPAIARI EGINA

IS IT POSSIBLE TO PRACTISE CONSTITUTIONAL LAW IN THE TIMES WE LIVE IN? A COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 137/2025 OF 26 JUNE CONCERNING THE AMNESTY ACT

Joaquín Urías Martínez

Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0000-0002-0827-1978>

Cómo citar / Nola aipatu: Urías Martínez, Joaquín (2025). ¿Es posible hacer derecho constitucional en los tiempos que corren? Comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la ley de amnistía. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 156-179

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.011>



RESUMEN

La sentencia 137/2025 del Tribunal Constitucional resuelve el primero de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. La decisión –una de las más relevantes políticamente en la historia del Tribunal– viene a validar la esencia de la norma pese a declarar la inconstitucionalidad de alguna de sus prescripciones. En un marco de intensa polarización doctrinal, el Tribunal ha perdido la ocasión de dictar una sentencia integradora basada en una dogmática sólida sobre la amnistía. De una parte, el carácter ideológico neutral de la norma se presenta como un hecho ontológico huérfano de argumentación alguna. De otra, el abuso del llamado control de proporcionalidad lleva a juicios valorativos de oportunidad que diluyen la robustez jurídica de las conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Amnistía, control de proporcionalidad, libertad del legislador, derecho de gracia, Cataluña.

LABURPENA

Katalunian normalizazio instituzionala, politikoa eta soziala lortzeko amnistiaaren ekainaren 10eko 1/2024 Lege Organikoaren aurka jarritako lehenengo konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoa ebatzen du Konstituzio Auzitegiaren 137/2025 Epaiaik. Erabaki horrek –politikoki garrantzitsuenetako bat, auzitegiaren historian– baliozkotu egiten du arauaren muina, nahiz eta Konstituzioaren kontrakotzat jotzen duen haren xedapenetakoren bat. Doktrina izugarri polarizatzen ari den testuinguru honetan, auzitegiak

aukera galdu du epai integratzaile bat emateko, amnistia buruzko dogmatika sendo batean oinarritua. Batetik, arauaren izaera ideologikoki neutroa egitate ontologiko bat da, batere argudiorik gabea. Bestetik, proporcionaltasun-kontrola delakoaz abusatzeak egokitasuna baloratzeko judizioetara darama, zeinek ondorioen sendotasun jurídicoa lausotzen baitute.

GAKO-HITZAK

Amnistia, proporcionaltasun-kontrola, legegilearen askatasuna, grazia-eskubidea, Katalunia.

ABSTRACT

Constitutional Court Judgment 137/2025 resolves the first of the actions of unconstitutionality brought against Organic Law 1/2024 on amnesty for the institutional, political, and social normalization of Catalonia. The decision –one of the most politically significant in the Court's history– upholds the essence of the statute, despite declaring some of its provisions unconstitutional. In a context of intense doctrinal polarization, the Court has missed the opportunity to issue an integrative judgment grounded in a solid constitutional theory of amnesty. On the one hand, the purported ideological neutrality of the law is presented as an ontological fact devoid of any meaningful reasoning. On the other, the excessive reliance on the so-called proportionality test leads to evaluative judgments of policy expediency that ultimately weaken the legal soundness of the conclusions.

KEYWORDS

Amnesty, proportionality review, legislative discretion, prerogative of mercy, Catalonia.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. DECISIÓN PREVIA SOBRE EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL.
- III. ¿CABE LA AMnistía EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA? 1. Falta de previsión constitucional.
 2. Prohibición constitucional de los indultos generales. 3. La interpretación de los trabajos parlamentarios.
 4. La amnistía y la separación de poderes. 5. Amnistía y prohibición de leyes penales individuales.
- IV. CONSTITUCIONALIDAD DE ESTA LEY DE AMnistía, EN SU CONJUNTO. 1. La amnistía y el “ideal de justicia”. 2. La ley de amnistía y la interdicción de arbitrariedad del artículo 9.3 CE. 3. La ley de amnistía y el principio de igualdad. 3.1. Trato diferenciado basado en la “opinión” o la “ideología”. 3.2. Razonabilidad de la desigualdad prevista por la ley. 3.3. La idoneidad de la amnistía en la ley. 3.4. Proporcionalidad estricta: intensidad y duración de la amnistía. 4. Otras alegaciones: el derecho a la tutela judicial efectiva y la autoamnistía.
- V. CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Abordar la cuestión de la legitimidad constitucional de la ley de amnistía no es en estos momentos tarea fácil para ningún jurista que se precie de serlo. El tema está estrechamente relacionado con las convicciones personales de cada uno acerca de cuestiones como la integración territorial del Estado, la interpretación de la voluntad popular o la mejor orientación política de la sociedad misma. Como han puesto en evidencia recientes estudios sobre el sesgo cognitivo en las áreas jurídicas (Mir Puigpelat, 2025), no es evidente que quienes nos dedicamos al estudio del derecho constitucional podamos desprendernos de estas perspectivas ideológicas a la hora de hacer análisis doctrinales. El profesor García Roca (2023) ha recordado que los juristas que estudiaron el asunto de la amnistía hace décadas, descontaminados de la cuestión catalana, no dudaron de su constitucionalidad. Más aún, cuando la única amnistía que se conocía era la que beneficiaba entre otros a jerarcas y autoridades del franquismo las tornas en la academia estaban invertidas; muchos de quienes ahora claman contra la institución entonces la defendían, y viceversa. Decididamente, el sesgo existe y nos marca.

En los meses que precedieron a la sentencia del Tribunal Constitucional, durante la discusión de la ley y tras su aprobación, gran parte de la doctrina constitucionalista se pronunció públicamente. Resulta difícil discernir el carácter técnico o ideológico de estas intervenciones en el debate social orientadas –cuanto menos– a influir sobre el proceso de deliberación política. Así, al momento en el que hay decisión del Tribunal Constitucional se llega con una pesada mochila. Las posibilidades de que el juicio de cada cual sobre la Sentencia 137/2025, de 26 de junio, coincida con los posicionamientos

que expresó anteriormente son altas, como es lógico. Aunque no fueran tomas de posición exclusivamente técnicas y reflejaran también la opción política de cada cual.

Hacer crítica constitucional no es difícil para un jurista. Ni siquiera hacerla con metodología estrictamente jurídica. Lo complicado es que sea percibida por sus destinatarios como auténtico derecho constitucional y solo como tal. Ello aconseja en este caso, si se tienen unas mínimas pretensiones de ser percibido como objetivo, centrarse en el análisis de la metodología discursiva del Tribunal Constitucional antes que en sus conclusiones. Una vez dictada la sentencia, pierde relevancia la comparación entre las sólidas convicciones previas acerca de la institución de la amnistía o los defectos o aciertos de la ley en cuestión y las del juez constitucional. A cambio, cobra interés el análisis de la argumentación con la que la jurisdicción constitucional ha resuelto la disputa; en especial, en qué medida ha sido capaz de abstraerse del voluntarismo al que lo empujaba el ruido político circundante y construir una decisión jurisdiccional sólida. La capacidad de la doctrina para abordar este tema dejando de lado las pasiones propias determinará hasta qué punto aún es posible hacer derecho constitucional en los tiempos que corren. La del Tribunal Constitucional de actuar como institución integradora que transforme de modo convincente la política en jurisdicción determinará la pervivencia de su razón de ser y la necesidad misma de una jurisdicción constitucional.

Las líneas que siguen son un intento de comentar a vuelapluma y con tal perspectiva limitada algunos de los planteamientos de la STC 137/2025. La extensión de la sentencia, que en veinte fundamentos jurídicos aborda hasta diecisiete alegaciones de inconstitucionalidad diferentes, impide tratarla por completo en este primer análisis de urgencia. Por eso se ha optado por limitar el análisis a las cuestiones más generales y a las que integran la esencia de la *ratio decidendi*. Por las mismas razones se ha prescindido, salvo referencias puntuales pertinentes, de lo dicho en los extensos votos particulares.

II. DECISIÓN PREVIA SOBRE EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

Antes de pronunciarse sobre las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores y más de cincuenta diputados, el Tribunal Constitucional resuelve una cuestión de máximo interés: la necesidad o no de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o de esperar para decidir a que se hayan resuelto las que están pendientes en ese momento.

La sentencia enfoca la cuestión a partir de la diferencia entre procedimientos abstractos y concretos en el control de constitucionalidad de la ley. En ambos se pretende depurar el ordenamiento decidiendo sobre la validez de las normas desde el punto de vista constitucional, lo que los distingue de la cuestión prejudicial ante el

Tribunal de Justicia, que decide sobre la aplicabilidad o no de una norma por ser incompatible con el derecho de la Unión.

Respecto al control concreto, en la cuestión de inconstitucionalidad se exige, como requisito de admisibilidad, que la norma impugnada por un juez sea aplicable al caso que este tiene que resolver. Así, el juicio de aplicabilidad es necesario y previo al de validez constitucional. Por eso, para tramitar una cuestión de inconstitucionalidad es necesario resolver antes las dudas de aplicabilidad de la norma conforme al derecho europeo.

Sin embargo, en el control a través del recurso de inconstitucionalidad no hay ninguna exigencia de aplicabilidad de la norma legal examinada. Por ello, dice, no hay “interferencia jurídica” entre el juicio abstracto sobre la validez y la eventual inaplicabilidad de la norma legal enjuiciada por su incompatibilidad con el derecho de la Unión Europea. La argumentación parece sólida. Sería difícil de justificar por qué para examinar si una ley es en abstracto conforme a la Constitución el Tribunal Constitucional debe previamente preguntar al de Luxemburgo por su compatibilidad con, por ejemplo, la normativa europea específica relativa a lucha contra la corrupción. Son controles distintos que se complementan, pero no se necesitan entre sí.

Ahora bien, de lo dicho parece deducirse que, incluso aunque el TJUE decidiera eventualmente que una ley española es contraria al derecho europeo y, por tanto, inaplicable, aún podría ser sometida a control de constitucionalidad en tanto que la validez misma de la norma no se habría visto afectada. Solo aceptando esto –implique lo que implique– puede defenderse que la primacía del derecho europeo sea intrascendente para resolver los recursos de inconstitucionalidad. De otra parte, el propio Tribunal Constitucional admite que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe integrarse en la suya propia. Así, puesto que hay materias en las que ambos niveles se solapan, esencialmente los derechos fundamentales, cuando se discuta sobre la constitucionalidad de una norma por estos motivos, el no disponer previamente de la interpretación de la justicia europea sobre el asunto podrá dar lugar a contradicciones.

Juicio diferente merecen las reticencias de nuestro Tribunal a someterse completamente a los cambios introducidos por el proceso de integración europea y aceptar su propia pérdida de supremacía en el sistema jurídico español. Se ponen especialmente de manifiesto cuando la sentencia señala que la ley enjuiciada “está íntimamente relacionada con cuestiones políticas subyacentes –arraigadas en la historia de nuestro país y relativas a la estructura territorial del Estado y a la integración de nuestras nacionalidades y regiones (artículo 2 CE)– que son eminentemente nacionales”. Esta declaración, aunque retórica, parece destinada a quitar valor al principio de primacía del derecho europeo y, seguramente, resultaba innecesaria.

Del mismo modo, aunque se coincida con el Tribunal Constitucional en su argumentación en lo que hace al control abstracto de normas, nada le impedía, por cuestiones de prudencia, esperar para dictar su sentencia hasta la resolución de las cuestiones ya presentadas, de cara a facilitar la alineación de ambas jurisprudencias. En ausencia de normas estrictas sobre plazos, el Tribunal es dueño de sus tiempos y debe administrarlos del modo más prudente.

Esta cuestión se aborda profusamente en los votos particulares de un modo muy crítico. Las valoraciones van desde quien cree que “tras esta sentencia el Tribunal Constitucional queda fuera del sistema judicial europeo”¹ hasta quien invoca el principio de colaboración para deducir una obligación de plantear cuestión prejudicial cuando advierta cualquier duda sobre la interpretación y aplicación del derecho de la Unión para la adecuada resolución del objeto del litigio, incluso en los procedimientos de depuración abstracta del ordenamiento². En alguno se niega la premisa de que el control europeo sea sobre la aplicabilidad y se reafirma la obligación de plantear siempre cuestión prejudicial si lo solicita una parte³, y en otro se dice que la sentencia resuelve sobre “los derechos afectados de la parte recurrente”, de modo que el recurso de inconstitucionalidad es una vía de recurso necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión⁴. La disparidad con el punto de partida de la sentencia pone de manifiesto, con especial virulencia en este punto, la ausencia de un debate integrador en el seno del Tribunal.

En todo caso, la negativa a dirigirse al Tribunal de Justicia de la UE tiene trascendencia posterior en la propia sentencia cuando se aborde la alegación que discute que en el artículo 2 de la ley impugnada la excepción de los delitos de terrorismo se hace por referencia a la Directiva (UE) 2017/541, en vez de a artículos del Código Penal. Para la mayoría del Tribunal, razonablemente, eso no dificulta la determinación de las conductas amnisteadas ni supone quiebra de la seguridad jurídica. Sin embargo, en el recurso se alegaba también que este artículo no expulsa de la amnistía todas las conductas que, según la directiva, deben ser tipificadas como delito y sancionadas de forma eficaz y proporcionada. Frente a ello, el Tribunal (FJ 14.2) aduce que el derecho de la Unión no tiene rango y fuerza constitucionales. Declara que el fundamento impugnatorio debe ser desestimado, porque en él se le insta a utilizar como parámetro de inconstitucionalidad de la ley su correspondencia con una norma del derecho de la Unión Europea, lo que resulta improcedente. De este modo, la disparidad del control

1 STC 137/2025, de 26 de junio. Voto particular que formula el magistrado Ricardo Enríquez.

2 Voto particular que formula el magistrado Enrique Arnaldo.

3 Voto particular que formula el magistrado César Tolosa.

4 Voto particular que formula la magistrada Concha Espejel.

del Tribunal Constitucional no solo lleva a desechar que se eleven cuestiones prejudiciales, sino que excluye la argumentación europea de los recursos de constitucionalidad. Esta constatación supone que en estos casos el Tribunal Constitucional rechaza ser juez europeo, con todo lo que ello conlleva.

III. ¿CABE LA AMNISTÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?

La sentencia aborda, en primer lugar, las impugnaciones referidas a la posibilidad misma de una ley de amnistía, tratando de manera separada cada uno de los conjuntos argumentales.

1. FALTA DE PREVISIÓN CONSTITUCIONAL

El primero de ellos invoca el silencio del texto de nuestra carta magna, que no se refiere siquiera a la posibilidad de amnistía. El Tribunal lo aborda con una serie de consideraciones sobre la ley como fuente del derecho: es la fuente primaria del ordenamiento jurídico lo que implica su subordinación directa e inmediata, sin intermediación alguna, a la Constitución y, en su caso, al bloque de la constitucionalidad. De ahí deduce como un rasgo característico de la ley la “libertad de contenidos”. Lo ratifica su especial legitimidad democrática, que la convierte en plasmación jurídica de las decisiones políticas de la comunidad.

Con esa premisa queda delimitado también el papel de la Constitución, que no impone un programa político al legislador, sino unos límites dentro de los cuales desarrollarlo. En ese marco, “el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí” (FJ 3.2.1).

Sobre esto hay que señalar, en primer lugar, que no es una novedad, sino algo que –quizá de modo menos trascendental– ya se había dicho en la jurisprudencia constitucional⁵. Sin embargo, la idea parece haber encontrado ahora cierto rechazo entre la doctrina. Manuel Aragón (2023) considera que las Cortes Generales solo pueden hacer aquello que la Constitución les permite. Sin embargo, no parece que crea que la necesidad de habilitación expresa se extiende a cualquier materia legal; sí se aplicaría a la amnistía por su carácter excepcional, que justifica en el principio de

5 SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8; 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 9; 62/2011, de 5 de mayo, FJ 6; 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 3.b; 124/2017, de 8 de noviembre, FJ 5.d; 161/2021, de 4 de octubre, FJ 6; 34/2023, de 18 de abril, FJ 5.3.h, y 44/2023, de 9 de mayo, FJ 2.A.

igualdad y la prohibición de indultos generales, pero no a cualquier norma legal. De este modo, bajo la negación de la libertad del legislador, introduce motivos de inconstitucionalidad por desproporción de esta ley específica de amnistía.

Otros autores han insistido en esta idea de que la amnistía pertenece al ámbito del “derecho de excepción”, y, como sucede con los estados excepcionales, solo puede ser constitucionalmente legítima si aparece constitucionalmente prevista. La amnistía es, efectivamente, una institución excepcional, en la medida en que exceptúa la aplicación ordinaria de normativa sancionadora. Este carácter tiene consecuencias en su régimen jurídico; en la medida en que lo que se excepciona no es la aplicación de la Constitución, resulta difícil de justificar esta necesidad de explicitación. Quizá por ello, la mayoría de quienes invocan el silencio constitucional conectan tautológicamente con alguna de las otras tachas de inconstitucionalidad abordadas en esta sentencia⁶. En todo caso, la asimilación del derecho de excepción no a la suspensión de garantías o disposiciones constitucionales, sino al hecho de que una institución no forme parte del acervo constitucional ordinario⁷, es una creación que, sin duda, merecería un desarrollo teórico mucho más sosegado y preferente no elaborado al hilo de una ley en cuestión.

En segundo lugar, es importante destacar que las reflexiones constitucionales sobre la ley se refieren a la ley parlamentaria, no al rango de ley. Se sustentan en el especial valor democrático de la ley elaborada en Cortes, de modo que no son extrapolables a cualquier otra fuente del derecho que disfrute de rango o valor de ley, especialmente a las que tienen su origen en competencias extraordinarias del Poder Ejecutivo.

2. PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS INDULTOS GENERALES

Uno de los argumentos que más se han repetido en el debate político-jurídico sobre la ley de amnistía es el de que la prohibición de indultos generales contenida en el artículo 62.i CE implica también la inconstitucionalidad de la institución misma de la amnistía. La sentencia lo examina a partir de la diferencia entre ambas instituciones. En primer lugar, en cuanto a su naturaleza. La amnistía supone excepcionar retroactivamente la aplicación de una norma punitiva y eliminar, total o parcialmente, respecto de aquellos a quienes beneficia, la responsabilidad de carácter represivo que se derive de la comisión de ese ilícito. El indulto, sin embargo, solo exime de las penas total o parcialmente impuestas, pero no afecta a otras consecuencias que se derivan del ilícito cometido. En segundo lugar, y como consecuencia de ello, el régimen jurídico

6 Por todos, *vid. Martínez Sospedra (2024)*.

7 Sobre la normalidad de la amnistía como institución en nuestro entorno, nuestra historia y el propio texto constitucional, *vid. García Roca (2023)*.

que define cada una de ellas es muy distinto. Partiendo de la institución legitimada para decidir, que en un caso es el Gobierno y en el otro son las Cortes Generales. Siendo muy diferentes también los efectos jurídicos de cada una, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales.

La argumentación en este punto resulta bastante coherente y viene reforzada por el apunte de que el artículo 102 de la Constitución de 1931 reconocía expresamente la posibilidad de amnistía, pero prohibía los indultos generales, evidencia de que es posible admitir la una y prohibir los otros.

En el debate previo a la sentencia, parte de la doctrina invocaba la similitud entre ambas instituciones, que serían ambas manifestaciones del derecho de gracia diferentes solo en cuanto a su intensidad y se concluía que si está prohibido lo menos también debe estarlo lo más⁸. Ciertamente, la valoración general de cuánto de similar y cuánto de diferente hay en ambas instituciones solo se puede hacer partiendo de cierto voluntarismo: decidir si son mayores las similitudes o las diferencias tiene mucho de apreciación subjetiva, difícil de fundar jurídicamente de manera definitiva. Desde la perspectiva política puede entenderse sin duda que hay una esencia común. Jurídicamente, una vez comprobado que se trata de instituciones diferentes en su naturaleza, régimen y efectos, resulta cuanto menos atrevido unificar ambas idealmente nada menos que para prohibir una de ellas.

Más allá, la sentencia no aborda una derivada que no se explicita en el recurso pero que ha señalado Solozábal (2023): la posibilidad de utilizar el artículo 62 como elemento interpretativo de la ausencia de previsión relativa a la amnistía. En su opinión, la amnistía y los indultos generales no constituyen una misma institución, pero de la específica prohibición de los indultos generales deduce que el silencio constitucional sobre la amnistía es intencionado, tenga eso el valor que tenga.

3. LA INTERPRETACIÓN DE LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS

Partidarios y detractores de la amnistía han recurrido al método histórico a la hora de interpretar el silencio constitucional, atribuyéndole así un sentido, ora de prohibición, ora de reconocimiento implícito⁹. En el recurso se argumenta que durante las discusiones de la ponencia constitucional y los debates parlamentarios se rechazaron hasta dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía, lo que vendría a indicar, en su opinión, que los autores de la Constitución entendían que la amnistía quedaba prohibida en el nuevo texto. La sentencia no se detiene demasiado en este tema. Le

8 Por todos, *vid.* Gimbernat (2024). También Aragón Reyes (2023).

9 Por ejemplo, en contra, Fernandes Romero (2024). A favor, *vid.* Aguado Renedo (2024: 58).

basta recordar los debates de aquellos días para concluir que, efectivamente, el rechazo de tales enmiendas se debió a otros motivos, de modo que no se trata ni mucho menos de un argumento capaz de aportar luz sobre la cuestión.

4. LA AMnistía Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

Otra de las alegaciones genéricas que se han usado contra la institución misma de la amnistía es que rompería la idea de separación de poderes. Es un argumento sorprendente que implica aceptar que en muchos países de nuestro entorno, que reconocen expresamente la posibilidad de amnistía, no hay separación de poderes. En todo caso, ofrece al Tribunal Constitucional la posibilidad de hacer una serie de digresiones de interés constitucional sobre este principio no nombrado, pero obviamente presente en toda la Constitución. Están en el fundamento 4.2 y terminan con la conclusión de garantizar tanto la independencia funcional de los jueces en la aplicación de la ley como la competencia de las Cortes Generales para establecer el marco normativo general en el que se realiza esta aplicación.

Más enjundia tiene la concreción de esta queja en una supuesta lesión del principio de reserva de jurisdicción del artículo 117.3 CE, que implica que ningún poder del Estado, salvo el Judicial, puede ejercer la jurisdicción. En su virtud, el Parlamento puede decidir el marco jurídico vigente, pero no aplicarlo ni imponer penas.

Al respecto la sentencia señala que la institución de la amnistía no entra a examinar si se cometieron o no los actos tipificados como ilícitos ni si las personas fueron responsables de su comisión conforme a la ley vigente en su momento. No hay decisión legislativa que declare inocentes o culpables –lo que sí violaría la reserva de jurisdicción–, sino una ley general y abstracta que renuncia al *ius puniendo* en ciertos supuestos. De este modo entiende que el legislador no reemplaza a los jueces en su decisión, sino que priva a determinados actos de su consecuencia punitiva.

Así, concluye que las Cortes Generales no están aplicando la ley ni ejecutando lo juzgado. Se limitan a establecer una exención de responsabilidad, independiente del juicio sobre la subvención de hechos en determinados tipos jurídicos y que extingue la responsabilidad, en vez de decidir cómo se cumple. En este punto lo relevante no es tanto definir las funciones propias del Parlamento como aclarar las que corresponden con exclusividad a los tribunales. El Tribunal Constitucional traza una línea delimitadora que parte de una comprensión restrictiva y literal de las funciones jurisdiccionales. Excluye de ellas a otras que, sin ser estrictamente legislativas, al menos no están sometidas a la reserva de jurisdicción¹⁰.

10 En este punto, los votos particulares no construyen ninguna teoría alternativa. Como mucho, se limitan a afirmar la invasión de la reserva de jurisdicción. A lo sumo, el que formula la magistrada Concepción Espejel señala que el legislador no puede imponer a los jueces un régimen jurisdiccional o procesal excepcional, sin desarrollar la idea más allá.

En el apartado de las alegaciones que afectan a esta ley específicamente, vuelven a repetirse similares argumentos bajo la rúbrica de la incompatibilidad entre esta ley de amnistía y el principio de Estado de derecho. El Tribunal los rechaza limitándose a señalar que ningún elemento hay en la concreta amnistía regulada en la ley impugnada que implique presión o influencia externa en la función jurisdiccional, ni que ligue a los jueces a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, ni que, más ampliamente, sitúe a los miembros del Poder Judicial en la tesitura de ejercer la función jurisdiccional temiendo represalias o esperando favores.

5. AMNISTÍA Y PROHIBICIÓN DE LEYES PENALES INDIVIDUALES

La última de las alegaciones contrarias a la posibilidad constitucional de la amnistía invoca la doctrina que ha ido dictando el Tribunal Constitucional sobre leyes penales individuales. Este, con buen criterio, responde, en primer lugar, que la doctrina sobre leyes singulares autoaplicativas se refiere a normas legales que, por su sentido, podrían ser decisiones administrativas, pero cuyo rango las excluye del control judicial (Urías, 2001: 137). No se trata, pues, de decisiones –incluso muy específicas– que sí sean competencia del legislador. En ese sentido, modificar de manera retroactiva el régimen aplicativo de una ley no es decisión administrativa, sino legislativa, por lo que no cabe invocar esa jurisprudencia.

En segundo lugar, respecto al argumento conexo de que la amnistía, por definición, no tiene la generalidad que exige el artículo 25.1 CE a las leyes penales, aclara en qué consiste el mandato de taxatividad de estas: que las conductas ilícitas y sus sanciones estén claramente predeterminadas. Se exige que los preceptos jurídicos permitan predecir con el suficiente grado de certeza en qué consisten tales conductas, y saber a qué atenerse respecto a la responsabilidad aneja y a la eventual sanción. O sea, que el artículo 25 CE impone que la ley penal sea clara y precisa, no una pretensión específica de generalidad.

Más allá, la sentencia destaca que la certeza sobre las consecuencias negativas de la propia conducta es condición imprescindible de seguridad de cara al futuro. Así, se quiere evitar que el ciudadano pueda verse penado por sorpresa, no que sorpresivamente se vea exonerado o aliviado en su responsabilidad penal. En la medida en que la amnistía no constituye un presupuesto o elemento conformador de la responsabilidad penal o administrativa al tiempo de cometerse el hecho, no se proyecta a ella el mandato de determinación vinculado a la previsibilidad que impone el artículo 25.1 CE¹¹.

11 En este punto, los votos particulares acusan a la ley de vaguedad en sus expresiones. El que formula el magistrado César Tolosa señala que conceptos como el del “contexto del denominado proceso” son ambiguos y tan abiertos que provocan inseguridad y falta de taxatividad.

IV. CONSTITUCIONALIDAD DE ESTA LEY DE AMnistía, EN SU CONJUNTO

El segundo bloque de alegaciones se refiere específicamente a la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, sometida a control. El recurso razona que, incluso aunque la institución misma se considerara compatible con la Constitución, la regularidad de cualquier ley de amnistía queda siempre sometida a las condiciones que se deducen de la interpretación sistemática del texto y a que no sea contraria a ninguno de los preceptos de nuestra carta magna. Respecto a la actual, formulan alegaciones relacionadas con el sentido y los objetivos de la ley que implicarían que toda ella incurre en vicio de inconstitucionalidad.

En última instancia, la argumentación a favor y en contra de la ley se articula en torno a la proporcionalidad. Históricamente, el Tribunal Constitucional español ha justificado el recurso a la proporcionalidad, además de en la referencia a órganos jurisdiccionales europeos, en “el valor justicia” y la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE¹². Esas van a ser las primeras alegaciones –resueltas autónomamente–, y solo a partir de ellas se entrará en el auténtico examen de proporcionalidad. Como es sabido, este no funciona como canon autónomo de constitucionalidad, sino siempre de manera mediata con la invocación de otros derechos, aquí esencialmente el de la igualdad.

1. LA AMnistía Y EL “IDEAL DE JUSTICIA”

La primera cuestión está relacionada con la doctrina existente a propósito de la ley de amnistía de 1977. Los recurrentes deducen de ella que la amnistía solo cabe por razones de justicia extraordinariamente justificadas, sin que dicha justificación aparezca en ningún lugar de la norma enjuiciada. Sin embargo, el Tribunal niega el principio mismo de que la jurisprudencia existente indique que la amnistía solo quepa por cuestiones de justicia. Las sentencias invocadas, en efecto, se limitan a decir que la amnistía de la transición sí respondía a ellas.

La amnistía aparece ya en esa jurisprudencia previa¹³ como un fenómeno complejo y ha de tener como presupuesto una situación excepcional, en el sentido de que no pueda ser resuelta por el ordenamiento jurídico con los instrumentos ordinarios. En este punto (FJ 6), el Tribunal entiende que, respecto a tal circunstancia, le corresponde hacer “un control meramente externo, sin reexaminar el juicio político subyacente”. En consecuencia, se limita a constatar que los sucesos de Cataluña que dan origen a la

12 Véase la STC 50/1995, FJ 7.

13 Esencialmente, las SSTC 63/1983 y 147/1986.

ley constituyeron “un supuesto paradigmático de lo que significa una crisis político constitucional”. Se trata de un control meramente superficial, que no entra a valorar si la amnistía es un método adecuado para resolver la crisis en cuestión. La decisión de dejar esa consideración para el apartado de la proporcionalidad viene a vaciar de contenido este primer apartado en el que parece que basta que haya una situación de crisis para que la amnistía tenga ya una primera razón de ser.

2. LA LEY DE AMNISTÍA Y LA INTERDICCIÓN DE ARBITRARIEDAD DEL ARTÍCULO 9.3 CE

A partir del fundamento jurídico séptimo ya se entra a lo que posiblemente sea el núcleo de la decisión. Invocando el principio de interdicción de la arbitrariedad, los parlamentarios recurrentes alegan que la finalidad consignada en la exposición de motivos de la ley es pura apariencia y que su objetivo real fue conseguir una mayoría parlamentaria suficiente para la investidura de un candidato a presidente del Gobierno.

Frente a la pretensión del recurso de mirar más allá de las apariencias y levantar el velo sobre la finalidad real de la ley, la sentencia insiste en que el Tribunal solo puede juzgar el contenido de la ley, con abstracción de las circunstancias políticas en las que se produjo: la vinculación de la ley de amnistía “a una determinada transacción política entre partidos –entendida como única causa explicativa del acto del legislador– solo puede trascender al ámbito del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley a través del análisis del propio texto legal aprobado por las Cortes Generales”.

Rechaza entrar en lo que no sea el examen jurídico del texto normativo objeto de enjuiciamiento porque entiende que “una cosa es, en definitiva, el fin de la ley y otra la intención última de sus autores”. Esta exigencia de quedarse en el plano normativo sin entrar en el mérito de los juicios políticos, intenciones y estrategias es una constante en la jurisprudencia del constitucional¹⁴. Tampoco podría ser de otra forma: al fin y al cabo, el juicio de intenciones político nunca podrá ser definitivo y, como sugiere el propio Tribunal, la decisión de votar a favor de una ley, en cada uno de los diputados que lo hacen, puede obedecer a una pluralidad de razones imposibles de determinar y juzgar.

Así, solo le corresponde indagar si la norma incluye o no una explicación racional de la excepcionalidad. La verdadera cuestión, sin embargo, es la intensidad del control que puede ejercer al respecto; en especial, para verificar su concurrencia y virtualidad. El Tribunal se limita a decir que la justificación contenida en el preámbulo legal acerca del proceso soberanista catalán “no responde a capricho o mero voluntarismo, al buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración

14 SSTC 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 96/2002, FJ 6; 215/2014, FJ 4; 118/2016, FJ 4, y 51/2018, FJ 7.

de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña". Constata que no se trata de "meras referencias generales imprecisas".

De ese modo, el parámetro material de control se limita a la comprobación de que el hecho que da lugar a la amnistía aparece suficientemente identificado, existe y se expresa con coherencia. El juez constitucional solo controla que no se está ante una justificación voluntarista (es decir, que solo aprecie a partir de la parcialidad) o imprecisa, en el sentido de que se defina mediante referencias genéricas que impidan apreciar las razones de la legislación de amnistía.

Surge así la duda de si sería posible, desde la perspectiva de la interdicción constitucional de arbitrariedad, un control más incisivo. El propio Tribunal Constitucional es consciente de estas dudas e intenta responderlas invocando "el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático" y señalando que no procede examinar "la oportunidad de la medida legal". Sin embargo, la argumentación resulta insatisfactoria.

La esencia de la cuestión está en la definición de excepcionalidad. Aceptado que la amnistía es una institución de naturaleza excepcional, el intérprete constitucional debería aclarar cuál es la naturaleza y entidad de dicha excepcionalidad, de modo que fuera posible controlar que no se utiliza con una finalidad diferente a la prevista en nuestra carta magna. Es decir, tratándose de una institución excepcional, no basta con verificar que existe una justificación explícita, sino que es necesario entrar en examinar si, por su propia naturaleza, se trata de una de las finalidades que facultan para este tipo de medidas. En cierta medida, la intensidad de control ha de ser similar a la que se ejerce sobre las circunstancias que facultan para la adopción de las medidas previstas en el artículo 155 CE¹⁵ o la declaración de los estados excepcionales previstos en el artículo 116 CE¹⁶. Es cierto que en estos dos ejemplos las causas habilitantes vienen previstas y descritas constitucionalmente, pero en la noción misma de excepcionalidad está la idea de que no es suficiente cualquier justificación, sino solo algunas muy específicas conectadas teleológicamente con la medida, en este caso de la amnistía.

Esquivado en este apartado tal control sustancial, queda por ver si simplemente se difiere al apartado dedicado al control de la "razonabilidad" de la amnistía desde el punto de vista de la igualdad y en conexión con el control de proporcionalidad.

15 STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 12.

16 STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 4.

3. LA LEY DE AMnistía Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

El examen sobre la finalidad de la ley desde el punto de vista estricto de la arbitrariedad se completa en el fundamento octavo con una argumentación más extensa acerca de la proporcionalidad de la diferencia de trato introducida en la ley a favor de sus beneficiarios. Partiendo de que a causa de la ley, por idénticos hechos delictivos, unas personas deben soportar las correspondientes consecuencias penales y otras no, los recurrentes ponen en duda que la justificación de tal diferencia de trato sea proporcional. El Tribunal acepta que se trata de términos de comparación homogéneos y entra en el fondo de la cuestión desde diversas perspectivas.

3.1. Trato diferenciado basado en la “opinión” o la “ideología”

El primer punto por dilucidar –siguiendo la lógica del recurso– es si está permitida, incluso en abstracto, una diferenciación de trato basada en la ideología. El Tribunal no resuelve la cuestión, porque rechaza la premisa misma de que sea eso lo que sucede en este caso. Señala que la distinción que la ley establece entre unos y otros no se basa en las ideas de los autores de los hechos delictivos, sino en que se trate de actos realizados en el contexto del denominado proceso independentista catalán, con independencia de su ideología.

Esta interpretación de la ley no es ni evidente ni inocente. Tiene que ponerse necesariamente en conexión con la declaración de inconstitucionalidad por omisión de la no amnistía de los actos contrarios a la independencia. Así, se obtiene un panorama claramente voluntarista: se declara que la ley no establece diferencias ideológicas, al mismo tiempo que se declara inconstitucional la diferenciación ideológica en los efectos de la ley. Esta contradicción lógica tiene su origen en dar prioridad a las declaraciones de la exposición de motivos sobre el articulado normativo de la ley. En efecto, en tanto que en el preámbulo de la ley se habla de la necesidad de superar el conflicto y se dice que se extiende la amnistía “a las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional”, el articulado no es coherente con dicha declaración.

De ese modo, quizás hubiera sido preferible –por su neutralidad– una interpretación de la ley más acorde con su texto normativo, aunque ello hubiera obligado al Tribunal a pronunciarse sobre la cuestión de si es constitucionalmente posible, en abstracto, amnistiar tan solo a quienes hayan defendido determinada ideología. La respuesta, seguramente, no es tan evidente como parece deslizar la sentencia en cuestión.

3.2. Razonabilidad de la desigualdad prevista por la ley

Sentado que la causa de la ley es el proceso soberanista y su finalidad es la normalización social en Cataluña, procede valorar, en primer lugar, la razonabilidad de ambas. Respecto a la primera, el control que realiza el Tribunal Constitucional se limita a verificar que no es una causa meramente retórica: “[...] es notorio, en este punto, que

el proceso político de creación de un pretendido estado catalán independiente –el llamado ‘procés’– ha supuesto una de las mayores crisis que ha tenido que enfrentar nuestra democracia constitucional, tanto desde la perspectiva social como institucional”. Prueba de ello fue la aprobación de la aplicación del artículo 155 CE a Cataluña.

La finalidad de la norma, por su parte, no es acabar con el histórico conflicto catalán, sino poner las condiciones para que ello sea posible. Al respecto, el máximo intérprete de la Constitución considera que su tarea es exclusivamente verificar la presencia de un interés público que pueda justificar, por los efectos beneficiosos para la convivencia pacífica y democrática que le atribuye, una decisión política de renuncia por parte del Estado al ejercicio de su *ius puniendi* en un contexto excepcional. Ello lo lleva a concluir, de manera ciertamente apodíctica, que “la finalidad del legislador de favorecer la reconciliación y conseguir, con ello, que el conflicto político subyacente se encauce a través del diálogo no pueda reputarse ilegítima” (FJ 8.3.3). Desgraciadamente, el Tribunal no elabora tampoco aquí ninguna teoría acerca de qué finalidades son legítimas para la amnistía y cuáles no, cuestión que ya se vio obviaba igualmente a propósito de la interdicción de discrecionalidad. Ello lleva a pensar que cualquier objetivo político derivado de una causa con cierto peso social y orientado a solucionarla puede ser afrontado mediante una amnistía. Quizás en este punto cabía un control de constitucionalidad más intenso en relación con la adecuación de la exoneración de responsabilidad penal para el fin reconciliador que se le asigna. Aunque el resultado de esa operación fuera igualmente positivo, contribuiría, al menos, a sentar las bases de una “teoría constitucional de la amnistía” y aumentar la solidez de la argumentación en un aspecto tan crucial.

3.3. La idoneidad de la amnistía en la ley

Una vez que se ha concluido que la finalidad de la ley permite la excepcionalidad, la sentencia aborda el control de su proporcionalidad. Entrando en ello, comienza por analizar la coherencia entre la finalidad de la norma legal y su alcance jurídico efectivo. En cierto modo, aunque no se diga así, este control de coherencia sustituye o engloba (no se sabe) el de idoneidad de la ley para el fin que se propone. En concreto, el alcance objetivo de la amnistía queda configurado en el primer párrafo de su primer artículo y abarca los actos “ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias” y las “acciones ejecutadas [...] en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración”. Al concretar las conductas amnistiables, sin embargo, parece que los únicos actos amnistiados por oponerse a la secesión de Cataluña y a las consultas convocadas son las actuaciones policiales y actos conexos.

A partir del dato de la asimetría entre actos favorables y desfavorables a la independencia se construye un vicio de inconstitucionalidad intensamente voluntarista. El Tribunal lo articula en torno a la “lógica” de la norma: a su parecer, esta lógica exigiría que cubra también, como anuncia su preámbulo, las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional. A su parecer, no se entiende que, para alcanzar la reconciliación política, la amnistía abarque las actuaciones ilícitas llevadas a cabo por agentes y funcionarios de policía y no las realizadas por particulares.

Concluye, pues, que “el art. 1.1 de la Ley produce una consecuencia manifiestamente desigualitaria, pues deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el punto de vista de la causa y finalidad legitimadora de la Ley de amnistía, es perfectamente equiparable al que resulta incluido”. La consecuencia que el juez constitucional saca de todo ello, sin embargo, no es la desproporción de las medidas que benefician a quienes hayan cometido delitos a favor de la independencia. Trata la amnistía como una situación favorable que ha de extenderse a los no incluidos, recurriendo para ello a la figura de la omisión legislativa. Para remediarla, recurre a una interpretación reconstructora obligatoria que se refiere en el fallo de la sentencia: “[...] las disposiciones de la Ley han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas” (FJ 8.3.5).

En este punto, es seguramente donde la argumentación de la decisión resulta más débil. En cierto modo, el Tribunal establece una jerarquía en el seno de la ley: da por bueno el objetivo consignado en la exposición de motivos y lo convierte en parámetro de constitucionalidad del resto de la ley. Solo así llega a la conclusión de que una prescripción legal incapaz de dar cumplimiento a ese objetivo es inconstitucional. La exclusión de la amnistía de los actos de particulares le parece irracional, pero solo lo es a partir de la confianza en el espíritu declarado de la ley antes que en su articulado. Al elegir dónde coloca su confianza, la sentencia determina su resultado. La constatación de que las prescripciones de la ley no tratan por igual a quienes apoyaron y combatieron la independencia podría haberse utilizado también para negar la realidad del objetivo conciliador declarado en su preámbulo y constituir así causa de inconstitucionalidad de toda la ley, contraria a la igualdad. La opción de interpretarlo como una omisión, y ordenar su reconstrucción, no deja de ser una decisión voluntarista. Se impone una reinterpretación de la ley para hacerla conforme al principio de igualdad manteniendo su vigencia, en vez de declarar su inconstitucionalidad. En términos jurídicos, este modo de proceder puede verse respaldado por el principio de conservación de la norma. El Tribunal prefiere (FJ 8.3.5) acogerse a la idea de que una declaración de nulidad dañaría, sin razón alguna, a quienes sí han sido incluidos dentro del ámbito de aplicación de la norma, lo que

implica un juicio de valor positivo sobre los efectos de la ley cuanto menos discutible. En todo caso, es importante entender que este punto, una de las claves de la bóveda argumentativa de la sentencia, podría legítimamente haberse enfocado también de tal modo que llevara a la estimación de los recursos contra la ley.

3.4. Proporcionalidad estricta: intensidad y duración de la amnistía

Tras resolver la cuestión de la coherencia interna de la ley, parece que el Tribunal quiera abordar la proporcionalidad de la medida de amnistía en sentido estricto. A ello dedica dos apartados de la sentencia que desprenden un cierto aroma justificativo. Por lo que hace a la intensidad, la sentencia añade dos datos que evidencian la medida de la norma: primero, que, aunque desaparecen las penas, se mantiene la responsabilidad civil derivada de posibles delitos o infracciones, por lo que los particulares que hayan sufrido menoscabo en sus derechos no pierden la posibilidad de defender sus intereses civilmente, y, segundo, que la amnistía no cubre todos los actos ilícitos posibles.

De ese modo, viene a conectar la proporcionalidad con la intensidad total, asumiendo que, en la medida en que la amnistía no tiene la máxima intensidad posible, es proporcionada. Efectivamente, el hecho de que un tratamiento desigual no se lleve a su máxima expresión puede ser indicativo de que se ha adaptado a las necesidades del caso concreto. Sin embargo, el control de proporcionalidad no puede hacerse a partir del examen de la intensidad total, sino de la relativa: no se trata de si eran posibles medidas aún más gravosas, sino de si la relación de equilibrio entre las medidas concretas acordadas y el fin específico perseguido es la adecuada. En esta ocasión, en cambio, el Tribunal Constitucional se limita a constatar que “el legislador trata de acotar el ámbito de aplicación de la amnistía, y con ello el trato más favorable que reciben sus beneficiarios”.

Se señala finalmente que, según indica expresamente la ley, se han excluido de su ámbito de aplicación las infracciones que “revisten una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con el propósito de la amnistía, considerando como tales, fundamentalmente, las que protegen la vida o la integridad moral, las que implican resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa, las que persiguen propósitos especialmente repudiables –por discriminatorios– y las que amenazan a intereses existenciales del propio Estado”. Apodícticamente, la sentencia entiende que esas exclusiones vuelven proporcional la medida, teniendo en cuenta el objetivo de reconciliación. En este punto, en última instancia, el criterio es la gravedad. La esencia es que el legislador haya circunscrito los efectos o consecuencias de la amnistía “a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables”.

Por lo que hace a la duración de la amnistía, en este punto el juez constitucional equipara racionalidad a proporcionalidad. Señala que las fechas inicial y final de

aplicación de la exoneración responden a un criterio racional: una se basa en el momento de los actos preparatorios del referéndum, en 2011; la otra, en el de presentación de la proposición de ley. Esta vez, en tanto la medida tenga un sentido lógico, no es desproporcionada.

Al mismo tiempo, en este punto, el Tribunal encuentra un problema en la ley, enunciado ya en las alegaciones presentadas por el Senado: la previsión de que los actos no terminados cuya realización se hubiera iniciado antes de la fecha final de aplicación también se entenderán amparados por la amnistía, aunque su ejecución finalizase con posterioridad¹⁷. Cree que esto convierte la amnistía en ilimitada, pues supone el “otorgamiento de una habilitación para seguir desarrollando en lo sucesivo, sin sufrir sanción alguna, un comportamiento criminal ya iniciado”. Concluye que esta previsión no tiene conexión lógica suficiente con la razón que justifica la amnistía (FJ 8.3.4), lo que la vuelve “desmedida” y, por tanto, discriminatoria. Así, va a declarar inconstitucional esa previsión del artículo 1.3 de la ley por entender que carece de medida. Este modo de actuar no deja de suscitar la impresión de que el control de proporcionalidad, utilizado en estos términos, es esencialmente voluntarista, sin que el juez constitucional termine de dar argumentos lógicos sobre la regularidad de unos apartados de la ley y la ilicitud de otros, más allá de sus propias valoraciones de lo que es o no apropiado.

En general, la sentencia le da un peso al principio de proporcionalidad que está en sintonía con las alegaciones del recurso, pero que incrementa el voluntarismo valorativo en detrimento de la argumentación estrictamente jurídica. No se trata en este caso de apreciar la proporcionalidad de una restricción de derechos en relación con el contenido tendencial de dicho derecho y con el límite de su contenido esencial. La conexión entre igualdad y proporcionalidad convierte a esta última en un control de oportunidad en el que el juez constitucional se convierte en guardián de lo razonable. Este proceder evoca la afirmación de Jiménez Campo acerca de que el derecho no puede sustituir a la política (1996: 462), asumiendo que el juicio de adecuación, salvo hipótesis de irracionalidad patente, no es justiciable.

4. OTRAS ALEGACIONES: EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y LA AUTOAMNISTÍA

Las últimas alegaciones sustanciales relativas a la integridad de la ley invocan, de una parte, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE) porque priva a los perjudicados por los delitos amnistiados de la ejecución de las sentencias

17 En este sentido va también la Opinión de 18 de marzo de 2024 de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) sobre los requisitos del Estado de derecho para decretar una amnistía, párrafo 96.

condenatorias y de la reparación de los perjuicios sufridos. En este sentido, la Constitución exige la ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos. Sin embargo, el Tribunal recuerda que no existe un derecho fundamental a obtener una condena penal. De igual modo, tampoco existe un derecho fundamental a la ejecución de la condena impuesta en una sentencia penal con fundamento en el artículo 24.1 CE.

No ocurre lo mismo con las pretensiones que tienen por objeto la reparación de los perjuicios causados por los actos amnistiados. Este tipo de pretensiones, al tener como objeto la tutela de un derecho, se encuentran amparadas por la tutela judicial efectiva, lo que conlleva, entre otras cosas, que el ordenamiento ha de establecer un cauce judicial que permita ejercer acciones y asegurar que las resoluciones judiciales dictadas se ejecuten. Visto que la amnistía no se extiende a las condenas civiles, no hay lesión del derecho.

De otra parte, se alega también la inconstitucionalidad de la ley de amnistía por infringir lo dispuesto en el artículo 102.3 CE; este establece que “la prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo”, que regula la responsabilidad criminal del presidente y de los demás miembros del Gobierno. A juicio de los demandantes, la ley controvertida otorga una autoamnistía, pues consideran que son los propios políticos que cometen los delitos que luego serán amnistiados los que elaboraron e impulsaron la ley que determina la extinción de responsabilidad penal por hechos cometidos por ellos. Frente a eso, el Tribunal señala que de la literalidad de la ley de amnistía no se deriva ni que el presidente ni que los demás miembros del Gobierno vayan a ser amnistiados, de modo que no es de aplicación tal previsión.

La sentencia añade que la categoría de la autoamnistía resulta improcedente para analizar las medidas que prevé la ley o para descalificar los pactos políticos entre grupos parlamentarios que hubieran motivado la iniciativa legislativa. Destaca que una ley debatida y aprobada por el Parlamento de un Estado democrático de derecho que contempla la extinción de la responsabilidad penal por amnistía no puede calificarse de autoamnistía, categoría reservada a quienes en Estados autoritarios se benefician de su inmunidad para impedir la investigación y persecución de conductas constitutivas de los más graves crímenes contra los derechos humanos.

V. CONCLUSIONES

La posibilidad misma del derecho constitucional como disciplina estrictamente jurídica es algo que, como suele decirse, solo puede tratarse “sobre los hombros de gigantes” (Häberle, 2004: 153). Sin embargo, parece que en nuestro contexto inmediato toca hacerlo con un Tribunal Constitucional aquejado de enanismo. En

este sentido, seguramente la principal crítica que se puede hacer a la STC 137/2025 no tiene tanto que ver con el fondo de sus decisiones como con su modo de argumentar. Con independencia de su acierto, el Tribunal no está metodológicamente a la altura del reto que se le plantea; tanto materialmente, porque la sentencia carece de un pensamiento y una reflexión profundos acerca de la amnistía y del propio papel de la jurisprudencia constitucional, como proceduralmente, si es que es posible separar ambas facetas.

En los votos particulares y en la doctrina publicada inmediatamente tras dictarse la sentencia se señalan algunas cuestiones procedimentales que no carecen de significado. Los magistrados disidentes destacan la premura en la toma de decisiones y la escasez de discusiones sobre el fondo en el pleno del Tribunal. Se trata de una cuestión interna difícil de valorar. No obstante, sí que se sabe que poco antes de la primera discusión en pleno se “filtró” a los medios de comunicación un borrador de sentencia que difiere poco de la versión final. Este dato, junto con el del escaso tiempo transcurrido entre tal filtración y la decisión final, pone de manifiesto de manera objetiva que en el seno del Tribunal la discusión no ha sido suficiente. Los profesores Cruz Villalón (2025) y Carmona Contreras (2023), en sendos artículos del diario *El País*, inciden en el efecto de que los magistrados no hayan podido “deliberar con toda la amplitud que el caso requería” (Cruz Villalón, 2025). En ese sentido, de la lectura de su fundamentación se desprende que la sentencia no ha integrado las diferentes perspectivas presentes en el pleno. Cabe así compartir la conclusión de que se ha prescindido de una dinámica integradora, optando por aplicar a rajatabla una política de bloques en la que la discusión interna prácticamente desaparece. Tal método evidencia carencias que afectan al sentido último de la existencia de la jurisdicción constitucional, que no es el de dar la razón a una u otra parte, sino integrar el texto mismo de la Constitución, contribuyendo a la superación de los conflictos sociales del modo menos dañino.

Más allá, la característica definitoria de nuestro modelo de justicia constitucional es que los conflictos que se le someten al Tribunal Constitucional son políticos, pero las soluciones que este aporta deben ser jurisdiccionales. Por ello, las deficiencias argumentativas –en especial las que llevan a entender que decisiones jurisprudenciales de trascendencia se sustentan en puro voluntarismo– debilitan la naturaleza misma del sistema y abren dudas sobre la juridicidad del derecho constitucional. Como se señalaba al principio de este breve comentario, no se trata de un vicio exclusivo del alto tribunal, sino de una tendencia que en los últimos tiempos se ha extendido incluso a la doctrina y que se ha exacerbado en la discusión pública de carácter jurídico-constitucional sobre la amnistía. Por eso resultan criticables, desde la perspectiva de quien esto escribe, tanto los giros en el vacío como el abuso de la técnica de la proporcionalidad. Entre los primeros destaca el que lleva a declarar constitucional la exclusión de la amnistía de los actos particulares contrarios a la independencia de

Cataluña, tratando como un hecho apodíctico que la ley no diferencia ideológicamente a sus beneficiarios. El resultado de la sentencia interpretativa es, felizmente, un nuevo texto legal que ya no establece tales diferencias. En este punto habría sido quizá pertinente una explicación más profunda del papel del Tribunal Constitucional como árbitro neutral.

Por lo que hace a la ponderación, es necesario recordar que estamos ante una decisión dictada en el marco del control objetivo de leyes en la que no resulta evidente que se esté discutiendo sobre el que, de modo cada vez más generoso, llamamos legislador de los derechos fundamentales. Seguramente, eso explica la dificultad de analizar la necesidad de la amnistía y la posibilidad de medidas menos gravosas para alcanzar sus fines. La sentencia apenas aborda si la cuestión de la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador¹⁸, que podría llevar a la expulsión de la norma del ordenamiento. Solo muy tangencialmente se examina la concurrencia de un sacrificio patentemente innecesario de derechos que lleve a un desequilibrio irrazonable entre la afectación de derechos y la finalidad de la norma¹⁹. En vez de eso, utiliza la proporcionalidad como un genérico control de oportunidad –o quizás de excepcionalidad– en el que se limita a constatar que el presupuesto de hecho que da lugar a la utilización del mecanismo de la amnistía existe y tiene trascendencia suficiente para justificar una medida tan excepcional. En ningún momento se aborda frontalmente el interrogante medular del asunto: la adecuación constitucional de los fines previstos por la ley para otorgar una amnistía.

Esta opción pone aparentemente el peso en la apreciación de las circunstancias políticas que legitiman la ley y reduce las posibilidades de una argumentación estrictamente jurídica al respecto. Al aplicar la idea de autorrestricción, tan necesaria para que la jurisdicción constitucional no exceda los límites que le son propios, termina por convertir el control de proporcionalidad y el de razonabilidad de la desigualdad en ejercicios de voluntarismo que continuamente esquivan la cuestión principal: la construcción de una teoría general de la amnistía que establezca de manera general su régimen constitucional, concretando sus límites y las exigencias que determinan su regularidad.

En ocasiones, el análisis jurídico constitucional implica pronunciarse sobre cuestiones políticas; incluso en los casos en los que ello no incide sobre la constitucionalidad de una norma. Así, la doctrina ha señalado la carencia democrática que supone el hecho de que la ley de amnistía no figurara en los programas políticos de

18 Son los términos de la STC 55/1996, que sentó durante mucho tiempo las bases de este tipo de control.

19 *Vid.* sobre ello Medina Guerrero (1998).

los partidos que la promovieron²⁰. Efectivamente, a menudo las previsiones constitucionales se convierten en formas huertas sin la asunción de los principios y valores que forman su contexto. La Constitución también es ideología, pero en situaciones de extrema polarización social la interpretación de este aspecto solo es posible técnicamente a partir de datos objetivos jurídicamente verificables.

Es difícil valorar si las circunstancias permitían o no una sentencia jurídicamente más sólida. En cualquier caso, el resultado es que la STC 137/2025 no despeja por completo los interrogantes acerca de la posibilidad, en las circunstancias actuales, de un derecho constitucional que, sobre todo, sea derecho. ♦

20 Coinciendo en ello, las posturas sobre el efecto de esa falta de legitimidad varían. De una parte Cruz Villalón (2023) cree que tiene efecto sobre su constitucionalidad por afectar a valores y principios constitucionales; de otra parte, García Roca entiende que habría sido mejor llevar la medida en los programas electorales de los partidos, pero tal omisión no quita legitimidad a la competencia del Parlamento.

BIBLIOGRAFÍA

Aguado Renedo, César (2024). La amnistía en el sistema español: cuestión de interpretación y de control constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 49-88. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.02>

Aragón Reyes, Manuel (29-8-2023). La Constitución no permite la amnistía. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/opinion/2023/08/29/64ec70a921efa095458b4597.html>

Carmona Contreras, Ana (2-11-2023). La amnistía, la Constitución, el fin y los medios. *El País*.

Cruz Villalón, Pedro (2023-2024). Primeras consideraciones sobre el control de la constitucionalidad de la ley de amnistía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 56-59.

Cruz Villalón, Pedro (7-8-2025). Ahora que la amnistía es constitucional. *El País*.

Fernandes Romero, Ibor (2024). No se reguló la amnistía en la Constitución española adrede. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España: Constitución y Estado de derecho* (pp. 117-122). A Coruña: Colex.

García Roca, Jauier (1-12-2023). Democracia representativa y amnistía. *El País*.

Gimbernat, Enrique (2024). Indultos generales y amnistías. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España: Constitución y Estado de derecho* (pp. 75-78). A Coruña: Colex.

Häberle, Peter (2004). La jurisdicción constitucional en la fase actual de desarrollo del Estado constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 14, 153-176. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/7161/6837>

Jiménez Campo, Jauier (1996). Artículo 53. Protección de los derechos fundamentales. En Oscar Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* (4). Madrid: Cortes Generales.

Martínez Sospedra, Manuel (2024). Revisitando la amnistía, ya aprobada, desde la significación de su proposición de ley. O los dilemas que arrastra el silencio de la Constitución. *Cuadernos Constitucionales*, 5. <https://doi.org/10.7203/cc.5.30243>

Medina Guerrero, Manuel (1998). El principio de proporcionalidad y el legislador de los derechos fundamentales. *Cuadernos de Derecho Público*, 5, 119-142. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/512>

Mir Puigpelat, Oriol (2025). Los sesgos en la investigación del derecho público. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 12, 7-42. https://doi.org/10.37417/RDP/vol_12_2025_3016

Solozábal Echavarría, Juan José (2023-2024). El Tribunal Constitucional ante la ley de amnistía. *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, 108-109, 182-185.

Urías Martínez, Joaquín (2001). *La tutela frente a leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

KONSTITUZIO AUZITEGIAREN 143/2024 EPAIAREN INGURUKO IRUZKINA, 154/2024 ETA 156/2024 EPAIEN HARIRA: PARLAMENTUETAKO MAHAIEN JARDUNA MUGATZEA

COMENTARIO A LA STC 143/2024 EN RELACIÓN CON LAS SENTENCIAS
154/2024 Y 156/2024: LIMITACIÓN A LA ACTUACIÓN DE LAS MESAS
PARLAMENTARIAS

COMMENT ON CONSTITUTIONAL COURT OF SPAIN JUDGEMENT 143/2024
IN RELATION TO JUDGMENTS 154/2024 AND 156/2024: LIMITATION OF THE
PERFORMANCE OF PARLIAMENTARY BUREAU

Eneko Lizarazu Oses

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Jone Vadillo Arrieta

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Nola aipatu: Lizarazu Oses, Eneko eta Vadillo Arrieta, Jone (2025). Konstituzio Auzitegiaren 143/2024 Epaiaren inguruko iruzkina, 154/2024 eta 156/2024 epaien harira: parlamentuetako mahaien jarduna mugatzea. *Legebiltzarreko Aldizkaria -*

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.003>



LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 143/2024 Epaiaren inguruko iruzkina da hau, gerora eman diren 154/2024 eta 156/2024 epaiak ere oinarri dituena. Epai horiei bide eman zien gatazka Kataluniaren independentzia aitortzea helburu zuen herri-ekimen legegile baten izapideztea baimentzen zuen Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren erabakian du sorrera. Horrela, errekurtsogilearen arabera, Konstituzioaren erabat aurkakoak diren ekimenak izapidezko ez onartzeko betebeharra du Kataluniako Parlamentuko Mahaiak; ekimenak izapidezko onartzeko erabakiak parlamentarien oinarrizko eskubideei eragiteaz gain, Konstituzioaren aurkakoa den ekimen bati zilegitasuna ematen diolako. Beste alderdiak, ordea, erabakiaren zilegitasuna defendatzen du, Estatu demokratiko batean funtsezkoa den eztaba politiko plurala babestea funtsezkoa dela argudiatuz. Hala ere, epai horien bitartez Konstituzio Auzitegiak berretsi egiten du aurretik finkatutako jurisprudentzia: parlamentuetako mahaiak ez dute soilik ekimenen forma kontrolatu behar, baizik eta edukiaren konstituzio-kontrakotasuna aztertzeko betebeharra ere badute. Joera horren aurrean, ordea, badaude eztaba politikoaren eta pluraltasunaren alde egiten duten iritziak; alegia, konstituzio-kontrola beharrezkoa bada ere, kontrol horrek muga argiak behar dituela defendatzen duten iritziak, demokrazia osasuntsu bat bermatzeko helburuarekin. Hori dela eta, parlamentuetan funtsezkoa den eztaba politikoaren eta Konstituzio Auzitegiak gauzatzen duen kontrol konstitucionalaren arteko orekaren inguruan ere hausnartzen da laburki lan honetan.

GAKO-HITZAK

Konstituzio Auzitegia, autonomia parlamentarioa, parlamentuetako mahaiak, kontrol konstitucionala, *ius in officium*.

RESUMEN

Este comentario jurisprudencial analiza la Sentencia 143/2024 del Tribunal Constitucional, tomando como referencia también las posteriores sentencias 154/2024 y 156/2024. El conflicto que dio lugar a estas sentencias se encuentra en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña que autorizaba la tramitación de una iniciativa legislativa popular dirigida a reconocer la independencia de Cataluña. Siguiendo la opinión de los recurrentes, la Mesa de la Cámara tiene la obligación de no admitir a trámite iniciativas radicalmente contrarias a la Constitución, pues la decisión de admitir a trámite no solo afecta a los derechos fundamentales de los parlamentarios y parlamentarias, sino que también se legitima una iniciativa palmariamente inconstitucional. Frente a esta idea, la otra parte defiende la legitimidad de tal decisión, argumentando que es fundamental defender un debate político plural, esencial en un Estado democrático como es el español. Sin embargo, a través de estas sentencias el Tribunal Constitucional confirma la jurisprudencia previamente asentada de que las mesas parlamentarias no solo deben controlar la forma de las iniciativas, sino que también tienen la obligación de examinar la inconstitucionalidad de su contenido. Frente a esta tendencia, sin embargo, existen ya opiniones que abogan por el debate político y el pluralismo, es decir, que, si bien es necesario un control constitucional, este debe tener límites claros, con el fin de garantizar una democracia sana. Por lo tanto, en este trabajo se reflexiona brevemente, también, sobre el equilibrio entre el debate político fundamental en los parlamentos y el control constitucional que ejerce el Tribunal Constitucional en las cámaras legislativas.

PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, autonomía parlamentaria, mesas de los parlamentos, control constitucional, *ius in officium*.

ABSTRACT

This commentary analyzes the ruling 143/2024 of the Constitutional Court, taking as reference also the subsequent judgments 154/2024 and 156/2024. The conflict which gave rise to these judgments is found in the agreement of the bureau of the Parliament of Catalonia authorizing the processing of a popular legislative initiative aimed at recognizing the independence of Catalonia. In the opinion of the appellants, the Bureau of the Chamber has an obligation not to admit to trial initiatives radically contrary to the Constitution, since that admission does not only affect the fundamental rights of parliamentarians, but also legitimizes an initiative that is manifestly unconstitutional. Against this idea, the other side defends the legitimacy of such a decision, arguing that it is fundamental to defend the political debate, essential in a democratic state like Spain. However, through these rulings the Constitutional Court confirms its previously established jurisprudence: the parliamentary bureaux must not only control the form of initiatives, but also have an obligation to examine the unconstitutionality of their content. In the face of this trend, however, there are already views that advocate political debate and pluralism. Moreover, while constitutional control

is necessary, it must have clear limits, in order to ensure a healthy democracy. Therefore, this paper also briefly reflects on the balance between the fundamental political debate in parliaments and the constitutional control exercised by the Constitutional Court in the legislative chambers.

KEYWORDS

Constitutional Court, parliamentary autonomy, Bureau of Parliament, constitutional control, *ius in officium*.

AURKIBIDEA

- I. SARRERA.
- II. GERTAKARIAK ETA ARAZOAREN PLANTEAMENDUA. 1. Gertakariak. 2. Alderdien ikuspuntuak.
- III. AZALPEN OROKORRA: PARLAMENTUETAKO MAHAIEN JARDUERAREN MUGA ETA KONSTITUZIO AUSZTEGIAREN JURISPRUDENTZIA ETA DOKTRINA.
- IV. KONSTITUZIO AUSZTEGIAREN ERABAKIA.
- V. BOTO PARTIKULARAREN ANALISIA.
- VI. AMAIERAKO KONKLUSIO ETA HAUSNARKETA.

BIBLIOGRAFIA

I. SARRERA

Estatu demokratiko eta konstituzional batean parlamentua funtsezko organoa da, herritarren borondatza ordezkatu eta herriarekin erlazio zuzena duena (López Guerra, 2022: 34-35). Hala ere, gure sistema demokratikoaren erdigunean egoteak ez du erakunde hori konstituzio-kontroletik salbuesten, izan ere, jarduera parlamentarioaren kontrola Zuzenbide Estatuaren eta erakunde eta botereen arteko orekaren funtsezko bermea ere bada, erkidegoetako parlamentuen jarduera Konstituzioak ezartzen dituen printzipio eta mugen barruan garatzen dela ziurtatzen duena. Hortaz, erkidegoetako parlamentuak, zilegitasun demokratikoa osoa eduki arren, ez daude Konstituzioaren gainetik, eta bere jarduera kontrolatzea ezinbestekoa da botere-abusuak edo giza eskubideen urraketak saihesteko.

Kontrol hori gauzatzea, ordea, ez da gauza erraza izaten, parlamentuen funtzio eta jardunaren baitan ugariak direlako onartzen eta hartzen diren erabaki eta egintza juridikoak, eta parlamentuen jardunaren oinarrian askotan bestelako oinarrizko printzipio demokratikoak aurkitzen ditugulako, hala nola parlamentuen autonomia-printzipioa, bortxaezintasun-printzipioa, parlamentarien *ius in officiuma*, herritarren eskubidea bizitza politikoan parte hartzeko, aniztasun politikoa... Hori dela eta, printzipioek talka egin, haien gailentasunaren inguruko eztabaidea piztu eta gatazka saihesteko Konstituzio Auzitegiak egikaritzen duen kontrolak parlamentuen jardun-esparruan eragiten duenean, Estatu demokratiko konstituzionalaren printzipioen egituraren tentsioak sortzen dira, Estatu demokratiko batean funtsezko den botere legegilearen jardunean mugaketa bat gauzatzu, eta, beraz, botere eta erakundeen independentzia kolokan jarriz.

Ildo horretatik, azken urteetan jurisprudentzia eta doktrina konstituzionalean ohiko izan den galdera bat agertu da: non jarri behar dira Konstituzio Auzitegiaren kontrolaren eta ordezkaritza-eskubidearen arteko mugak? Konstituzio Auzitegiak parlamentuen antolakuntzarako hartutako barne-egintzak eta -izapideak kontrola ditzake? Ekimen parlamentarioen izapide-prozesuan, mahaien erabakian esku hartu dezake? Galdera horien inguruan hausnarketa eta ikerketa egitea izango da lan honen helburua, erreferentzia gisa Konstituzio Auzitegiaren azaroaren 20ko 143/2024 Epaia hartuz, baita hari igorpena egiten dioten 154/2024 eta 156/2024 epaiak ere, guztiak baitira 2018. urtetik aurrera parlamentuetako mahaien jardun eta betekizunen inguruan emandako jurisprudentzia konstituzionalaren isla, azken urteetan nabarmendu den ideia berbera errrotu eta finkatuz: autonomia parlamentarioa ez da erabatekoa, eta, beraz, parlamentuetako mahaien ekimenen gain ere kontrol konstituzional moduko bat gauzatu behar dute, haien edukia kontuan eduki eta kontrolatuz ere, Konstituzio Auzitegiaren arabera, eztabaidea politikoak ezin dituelako Konstituzioaren oinarriak urratu.

II. GERTAKARIAK ETA ARAZOAREN PLANTEAMENDUA

1. GERTAKARIAK

2024ko otsailaren 2an, Kataluniaren independentzia aitortzeko lege-proposamen bat izapidetzeko onartzeko eskaera erregistratu zen Kataluniako Parlamentuan, herri-ekimenak eskaintzen duen prozeduraren bitartez. Herri-ekimen hark, orokorrean, Kataluniaren independentzia aitortzea zuen helburu, bere edukian Katalunia nazio subirano gisa aldarrikatuz eta Kataluniako Parlamentuari independentzia aldarrikatzeko eskumena emanez.

Edukia aztertuta, Kataluniako Parlamentuko Legegintzako herri-ekimena kontrolatzeko Batzordeko legelari-idazkariak ondorioztatu zuen, otsailaren 14ko txostenaren bidez, ekimenak ez zituela betetzen Kataluniako Parlamentuaren Legegintzako herri-ekimenari buruzko 1/2006 Legean ezarritako baldintzak, adieraziz iraganean ere antzoko herri-ekimenak aurkeztu izan zirela baina ez zirela izapidetzeko onartu izan. Hala ere, Kataluniako Parlamentuko Mahaiak, 2024ko otsailaren 20an, legegintzako herri-ekimen hori izapidetzeko onartzea erabaki zuen. Erabaki horren aurrean, Ciutadans eta Socialistes i Units per Avançar talde parlamentarioek erabakia berraztertzen eskaera aurkeztu zuten, besteak beste, Mahaiaren erabakiak Konstituzioaren 23.2 artikuluan bermatutako eskubideak urratzen zituelakoan eta proposamena Konstituzioaren aurkakoa zelakoan¹.

Mahaiak, ordea, 2024ko otsailaren 22ko erabakiaren bidez, atzera bota zuen berrazterketa, adieraziz lehentasuna eman behar zaiola herritarrek politikan parte hartzen duten eskubideari. Beraz, 2024ko otsailaren 20an Kataluniako Parlamentuko Mahaiak hartutako erabakia berretsi egin zen, “Kataluniaren independentzia aitortzeko lege-proposamena” deituriko herri-ekimen legegilea izapidetzeko onartuz.

2. ALDERDIEN IKUSPUNTUA

Errekurtsogileak, hau da, Espainiako Gobernuak, Espaniako abokatuaren bitartez, Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren 2024ko otsailaren 20ko erabakia aurkaratu zuen, batez ere argudiatuz herri-ekimenaren bitartez aurkeztutako lege-proposamenaren edukia Konstituzioaren aurkakoa zela, Kataluniaren independentzia alde bakarretik deklaratu nahi zuelako, Kataluniako herriari subiranotasun nazionala esleitu eta konstituzio-ordena hautsiz. Hain zuzen ere, Espaniako abokatuak bere argudioetan

1 Espainiako Konstituzioaren 23. artikuluak honako hau zehazten du: “1. Herritarrek arazo publikoetan parte hartzen dute, zuzen-zuzenean nahiz ordezkari bidez; ordezkariok askatasunez hautatuko dira, sufragio unibertsalaren bidez, aldzika egindako hauteskundeetan. 2. Era berean, herritarrek eskubidea dute, berdintasun-baldintzetan eta legeek ezartzen dituzten betekizunekin, funtzio eta kargu publikoetara heltzeko”.

adierazi zuen Kataluniak ez duela eskumenik subiranotasunaren eta independentziaren arloko legeak egiteko; ondorioztatuz, Kataluniako 1/2006 Legearen arabera, Mahaiak ez zuela herri-ekimen hori izapidetzeko onartu behar. Are gehiago, errekurtsogilearen ustez, Kataluniako Parlamentuko Mahaiak horrelako ekimenak ez onartzeko betebeharra du, izan ere, haren iritziz, Parlamentuko Mahaiak Konstituzioaren aurkako proposamenak ez onartzeko legezko betebeharra du, eta adierazi zuen doktrina eta jurisprudentzia konstituzionalak aukera ematen duela -baita kasu batzuetan exijitu ere- Estatuaren eskumenak argi eta garbi inbaditzen dituzten edo Konstituzioarekin kontraesanean dauden ekimenak eragozteko. Hori dela eta, Estatuko abokatuaren hitzetan, Mahaiak bere gain hartu behar zuen herri-ekimena materialki kontrolatzeko funtzioa ere, baina ez zuen hala egin. Beraz, Estatuko Gobernuak Mahaiaren erabakia baliogabetzeko eskaera luzatu zuen, kontuan hartuta izapidetzeko onartzeko erabaki hori ez dela izapide-egintza hutsa, baizik eta kanpoko ondorio juridikoak dituen ebazpen bat, sinadurak biltzeko prozesua aktibatzen duena eta proiektua izapidetzeko konpromisoa ere ezartzen duena, betiere gerora baldintzak betetzen badira.

Kataluniako Parlamentuko zerbitzu juridikoak, ordea, errekurtoaren aurka agertu ziren, Mahaiaren erabakiaren legezkotasuna babestuz. Hain zuzen ere, defendatzen zuten Estatuko Gobernuak argudiatzen duenaren aurrean, ekimena izapidetzeko onartzea legegintza-prozeduraren barruko aurretiazko egintza bat besterik ez dela, behin betiko kampo-ondorio juridikorik ez duena. Horrenbestez, ezinezkoa litzateke honako egintza hori Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkaratzea. Bestalde, zerbitzu juridikoen ustez, herri-ekimena herritarren parte-hartze politikoa bermatzeko bide bat da, Espainiako Konstituzioak eta Kataluniako Autonomia Estatutuak babesten dutena, eta, ondorioz, Kataluniako Parlamentuko Mahaiak eskubide hori defendatu eta erabiltzearen aldeko erabakia hartu behar du, lege-proposamena politikoki eztabaidergarria izanda ere. Zehazki, zerbitzu juridikoek adierazi zuten Estatu demokratiko eta pluralista batean zilegi dela ideia politikoak eztabaidergarria, baita horrek konstituzio-aldaketak badakartzza ere, betiere modu baketsuan eta legezko bideetatik sustatzen badira. Hau da, zehaztu egiten zuen izapidetzearen helburua eztabaidergarria gaitza zela, baita konstituzio-ordenarekiko proposamen eztabaidergarri edo kritikoei buruz ere, betiere bitarteko demokratikoen bidez planteatzen badira. Hortaz, doktrinak eta jurisprudentziak parlamentuetako goi-organoei Konstituzioaren aurkako ekimenak ez onartzeko aukera ematen badie ere, Kataluniako Parlamentuko zerbitzu juridikoen arabera ez dago hori egiteko betebehar juridikorik; izan ere, autonomia parlamentarioari jarraituz, parlamentuetako mahaiak beren jardunean badute interpretazio malgua egiteko aukera legezkontrakotasunean erori gabe, aniztasun politiko eta demokratikoa eta eztabaidergaskatasuna zaindu behar baitituzte beti, eztabaidergarria politiko legitimoa geldiarazi gabe. Hori dela eta, Kataluniako Parlamentuko zerbitzu juridikoek sutsuki defendatzen zuten herri-ekimena izapidetzeko ez onartzea erabaki neurrigabea eta etsigarria izango litzatekeela herritarrek zuzenean parte

hartzeko duten eskubidea baliatzeko, bai eta parlamentuetako eztabaidea libre eta pluralerako eskubidea baliatzeko ere.

Aipatzekoa da, Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren otsailaren 20ko erabaki beraren aurka bi babes-errekurso jarri zirela Konstituzio Auzitegiaren aurrean (Socialistes i Units per Avançar eta Ciutadans taldeetako parlamentariekin aurkeztuta); biak ala biak zentzu berean eta 143/2024 Epaiari igorpena eginez ebatzi ziren Konstituzio Auzitegiaren 153/2024 eta 156/2024 epaien bitartez, hurrenez hurren. Parlamentari horien iritziz, ekimena izapidezko onartzeko erabakiaren bitartez, beren ordezkaritza-funtzioak betetzeko eskubidea, alegia, *ius in officium* delakoa, urratu egiten da, izan ere, Konstituzioaren aurkakotzat jotzen den ekimen bat izapidezko onartzean, parlamentariekin Konstituzioaren aurkako prozedura parlamentario batean parte hartzera behartuta ikusten dute beren burua, ordezkarri publiko gisa duten betebeharraren eraginez: eztabaian parte hartzen badute, legez kanpokoa den ekimen bat legitimatzen dute zeharka; eta, bestela, beren funtzioak uzteria behartuta geratzen dira. Beraz, proposamenaren bidez, herritarren parte hartzeko eskubidea defendatzen bada ere, haien hitzetan, eskubide hori ezin da inoiz ere erabili konstituzio-esparrua urratzen duten ekimenak babesteko, eta are gutxiago kasu honetan, non argi eta garbi urratzen den parlamentarien ordezkaritza politikorako eskubidea.

III. AZALPEN OROKORRA: PARLAMENTUETAKO MAHAIEN JARDUERAREN MUGA ETA KONSTITUZIO AUSZTEGIAREN JURISPRUDENTZIA ETA DOKTRINA

Ganbera legegile orok du, Konstituzioa eta autonomia-estatutuak kontuan edukita, bere erabaki propioak hartu eta bere jarduna antolatu ahal izateko autonomia funtzionala (Gómez Corona, 2021: 237-238). Horrela, barne-antolaketari dagokionez, organo desberdinez osatuta egongo da Parlamentua, guztien artean garrantzitsuenetarikoa goideo zuzendaritza-organo gisa agertzen zaigun parlamentuko mahai izanik, izan ere, parlamentuko bizitza antolatzean hari dagokio ekimen oro izapidezko onartzeari buruzko erabakia hartza, eta, beraz, gerora eztabaidea parlamentarioa osatuko duten elementuak finkatzea. Hori dela eta, autonomia-printzipio horri jarraituz, botere legegilearen independentziaren funtsezko zutabe eta bermatzaile bilakatzen dira parlamentuetako mahaiak, inposatutako erabakien aurrean eztabaidea politiko askea eta parlamentari guztien *ius in officium* eskubidearen bermatuz eta ganberaren erabateko independentzia mantenduz.

Autonomia horrek, ordea, ez du esan nahi botere legegilearen ardura duen organoa kontrol-mekanismo eta Konstituzioaren mugetatik kanpo geratzen denik (Ortega Santiago, 2024: 176). Alegia, barne-antolakuntzarako eta bizitza parlamentarioa antolatzeko mahaiak duen ahal hori ez da absolutua, eta beraz, Konstituzio Auzitegiak

interpretatu eta zehaztu egiten du ere haren jardunaren muga. Parlamentuetako mahaiak beren jardunean dituzten muga horien inguruan jurisprudentzia-doktrina sendoa eraiki du Konstituzio Auzitegiak (Ridao Martín, 2023: 75-76). Nolanahi ere, funtsezkoena izango da independentzia- eta autonomia-printzipio horren eta eztabaida politikoaren arteko oreka aproposa bilatzea, herritar eta parlamentari guztiengin oinarrizko eskubideak bermatu daitezzen, baina Estatu demokratiko batean ezinbestekoa den eztabaida politikoa mugatu gabe. Horregatik, tradizionalki, doktrinak eta jurisprudentziak mahaien jardun horren irismenari eta kontrolari buruz luze eta zabal eztabaidatu izan dute.

Hasiera batean, Konstituzio Auzitegiak jarrera murritzalea izan zuen parlamentuetako mahaien egintzak judizialki berrikusteko aukerari dagokionez, eta *acta interna corporis* kategoriaren barruan kokatu zituen, hau da, kanpo-ondoriorik sortzen ez zitzuten egintzen barruan, izapide hutseko erabakiak balira bezala (Lope de Lerma Galán, 2021: 61). Hala ere, denborak aurrera egin ahala interpretazio horrek bilakaera nabarmena izan zuen, nagusiki Konstituzio Auzitegiaren 90/1985 Epaiarekin, eta geroago eman ziren Konstituzio Auzitegiaren 118/1988 eta 161/1988 epaiekin, zeinek lehenengo baiezttatu baitzuten parlamentu-autonomia ez zela absolutua, eta, beraz, nagusiki oinarrizko eskubideak jokoan daudenean amore eman behar zuela, alegia, bereziki erabaki edo egintzek Espainiako Konstituzioaren 23.2 artikulutik eratortzen den parlamentarien *ius in officium* delakoa urratzen zutenean (Ridao Martín, 2023: 76-77). Denborarekin, ideia hori garatuz eta errotuz joan zen doktrina konstituzionalean, Konstituzio Auzitegiaren 38/1999 Epaieren bitartez sendotu eta erabat finkatu egin zen arte: parlamentuetako mahaien erabakiak parlamentarien parte-hartze politikorako eskubideei eragiten dietenean soilik kontrola daitezke Konstituzio Auzitegiaren bitartez. Epai horrek garbi adierazten zuen kontrola bakarrik justifikatzen dela aurkaratutako jarduketak dagokion oinarrizko eskubidearen funtsezko muinari eragiten dionean, argi utziz akats edo desadostasun juridiko oro ez zela nahikoa kontrol konstituzionala aktibatzeko, baizik eta parte-hartze politikorako eskubidea urratzen zutenak soilik (Ridao Martín, 2023: 77).

Azaldutako doktrina hori zorroztasunez aplikatu zen historikoki, baina era berean bestelako eztabaida berri bat agertu izan da ere azken urteetan: mahaiak eduki aldetik Konstituzioaren aurkakotzat jo daitezkeen ekimenak baztertu behar ditu? Edota eztabaida politikoari eman behar zaio lehentasuna? Ildo horretatik, hasiera batean jurisprudentziak indartu egin zuen salbuespenezko ahalmen hori, alegia, beren autonomiaren barruan, parlamentuetako mahaiak Konstituzioaren aurkakoak ziren ekimenak atzera botatzeko zuten ahalmena, betiere konstituzio-kontrakotasuna “agerikoa eta argia” baldin bazen². Hala ere, Auzitegiak berak ohartarazi zuen ahalmen

2 KAE 10/2016, otsailaren lekua, 4. oinarri juridikoa.

hori ezin zela beto politikorako tresna gisa erabili, parlamentarien eta, beraz, herritarren parte-hartze politikorako eskubidea murriztuta geratuko baitzen bestela (Ridao Martín, 2023: 80-81). Jurisprudentziak, ordea, ahalmen hori mandatu ere bilakatu du gerora, 46/2018 eta 47/2018 epaietatik aurrera, Auzitegiak behin eta berriz adierazi duelako ganberetako zuzendaritza-organoek ezin dutela baimendu Konstituzio Auzitegiaren beraren aurretiazko erabakiei edo konstituzio-esparruari zuzenean aurre egiten dieten ekimenak izapideztea (Ortega Santiago, 2024: 183). Modu horretan, parlamentuetako mahaiei ekimenen aurretiazko konstituzio-kontrol antzeko bat gauzatzea exijitzen zaie, argudiatur Konstituzioaren kontrakoak diren ekimenak izapidezko onartzeak parlamentarien *ius in officium* delakoaren aurkakoa litzatekeela (Lasagabaster Herrarte, 2021: 174).

Garbi dago, beraz, azken urteetan gertatutako aldaketa horrek parlamentuetako mahaien jardunaren izaera guztiz aldatzea ekarri duela; izan ere, kontrol formaleko organo soilak izatetik –“postontzi-mahai” deitu izan zaie– funtsezko karga handiagoa duen funtzio bat betetzen igaro dira, hain zuen ere, eztabaidea politikoari muga ezarri diezaiokeen funtzio bat betetzen. Horrela, Konstituzio Auzitegiaren azken jurisprudentziaren arabera, parlamentuetako organo-gorenak dagoeneko ez dira mugatzen arauzko baldintza formalak betetzen direla egiaztatzen; aitzitik, ekimenen funtsa azter dezakete, eta konstituzio-kontrakotasuneko elementu argiak daudenean ekimenak alde batera utzi (Ridao Martín, 2023: 79). Horren adibide adierazgarrienetako bat da Konstituzio Auzitegiaren 24/2022 Epaia. Epai horrek babes-errekurso bat ebatzi zuen, Ciutadans taldeko kideek Kataluniako Parlamentuko Mahaieren zenbait erabakiren aurka sustatua, eta testuinguru horretan, epaiak Mahaiali leporatu zion Konstituzio Auzitegiak aldez aurretik baliogabetutako ebazpenaren atal bat errepikatzen zuten monarkiaren aurkako ekimenak izapidetu izana. Zehazki, Auzitegiaren ustez, jarduketa horrek urratu egiten zuen Konstituzio Auzitegiaren erabakiak onartu eta aplikatzeko botere publikoek duten betebeharra, Espainiako Konstituzioaren 9.1 artikuluan ezarritakoa, eta, beraz, izapidea onartzeak zuzenean eragiten zion parlamentarien *ius in officium*, konstituzio-kontrako zen eztabaidea batean parte hartzen behartuta gertatzen baitziren (Recoder Vallina, 2022: 475-479). Horrela, Konstituzio Auzitegiak eduki aldetik modu argian Konstituzioaren aurkakoak diren ekimenak izapidezko ez onartzeko betebeharra ezarri die parlamentuetako mahaiei, funtsean, mahaiek Konstituzioa eta Konstituzio Auzitegiaren aurretiazko erabakiak errespetatuz bete behar dituztelako beren eginkizunak, parlamentuko goi-organoak Konstituzio Auzitegiak ebaztitakoa ere kontuan hartu eta aplikatzera behartuta geratuz.

Konstituzio Auzitegiaren jarrera horren aurrean, ordea, doktrinak ohartarazi du parlamentu-erabakien gaineko konstituzio-kontrolaren interpretazio hedakorrak arriskuak dakartzala. Zenbait egilek, hala nola Ridao Martínek, adierazi dute joera hori lagungarria izan daitekeela bizitza politikoaren gehiegizko “juridifikazioa” lortzeko eta

eztabaida demokratikoa jurisdikzio-instantzietaera eramateko (Ridao Martín, 2023: 77-78). Hain zuzen ere, sektore batzuetan Konstituzio Auzitegiari “hirugarren ganbera” gisa jardutea leporatu diote, nagusiki izaera politikoa duten gatazketan esku hartzeagatik, estalki juridikoaren pean (Ridao Martín, 2023: 77). Era berean, Arbós Marín hitzetan, azken urteetako kontrolaren eraginez, gaur egun Konstituzio Auzitegiak, ikuskatzale gisa jardutean, gehiegizko kontrola ezartzen du parlamentuetako mahaien gainean, eztabaida politikoa ukatuz, ideien adierazpena mugatuz eta aniztasun politikoa murriztuz (Arbós Marín, 2016: 32).

Kritika horiek gorabehera, beste sektore batzuek diote Konstituzio Auzitegiaren kontrola ezinbestekoa dela konstituzio-ordena errespetatzen dela bermatzeko eta parlamentu-gehiengoen abusua saihesteko. Ikuspegi horretatik, orekaren oinarria izan behar da eztabaida politikorako tarte nahikoa ahalbidetza, printzipio konstituzionalen aurka nabarmen egiten duten jarduketak onartu gabe (López de Lerma Galan, 2021: 56-57). Halaber, Recoder Vallina autoreak adierazten duen bezala, Konstituzio Auzitegiak berak mugatu egin du jada betebehar horren erabilera, ekimenak “argi eta garbi” Konstituzioaren aurkakoak direnean soilik baztertu daitezke eta, printzipio demokratikoari eragin diezaioketen orokortzeak saihestuz (Recoder Vallina, 2022: 478).

IV. KONSTITUZIO AUSITEGIAREN ERABAKIA

Epaiaaren mamiaren azterketan sartuta, Konstituzio Auzitegiak Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren 2024ko otsailaren 20ko akordioa Konstituzioaren aurkakotzat jo eta indargabetzeko erabilitako oinarri juridikoen azterketari ekingo diogu.

Lehenik eta behin, prozeduraren objektua zehaztu ostean, epaiaren gakoetako bat izango den gaiari eusten dio Konstituzio Auzitegiak. Horrela, Estatuko Gobernuak aurkaratutako Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren akordioa prozeduraren objektu izateko baldintzak betetzen dituen aztertzen da; alegia, aztertu egiten da ea 2024ko otsailaren 22ko Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren akordioa lege mailakoak ez diren arauen aurkarapenerako aurreikusita dagoen prozeduraren³ xede izan daitekeen, eta, beraz, ea egintza juridiko hori Konstituzio Auzitegiaren aurrean aztertu daitekeen.

Gogoratu behar da aurrekari jurisprudentzialetan⁴ Konstituzio Auzitegiak irizpide zorrotzak ezarri izan dituela ere gai horretan. Horrela, irizpide horiei jarraituz, batzar

³ Espainiako Konstituzioaren 161.2 artikuluan eta KALOaren V. tituluan aurreikusitako prozedura.

⁴ Bereziki, Konstituzio Auzitegiaren [135/2004](#) eta [49/2018](#) autoak, eta [259/2015](#) Epaia.

legegile autonomiko baten egintza bat Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkaragarria izan dadin, funtsezkoa izango da hiru baldintza betetzea: egintzak izaera juridikoa edukitzea, autonomia-erkidego baten borondate instituzionalaren adierazpen izatea, eta, azkenik, izapide hutseko egintza bat ez izatea, alegia, *ad extra* ondorio juridikoak ere sortzea.

Testuinguru horretan, Konstituzio Auzitegiaren hitzetan, Kataluniako Parlamentuaren otsailaren 20ko akordioak baldintza guztiak betetzen zituen: egintzaren izaera juridikoa ondorioztatzen da Kataluniako Parlamentuko Mahaiak legegintzako herri-ekimen bat izapidetzeko onartzeari buruz erabakitzentzuenean egin beharreko balorazioaren izaera tekniko eta tasatutik; Kataluniako Parlamentuko organo gorena Autonomia Erkidegoaren borondatea islatzeko gai den organoa da; eta azkenik, Konstituzio Auzitegiak ebatzen du Kataluniako Parlamentuak egindako alegazioari aurre eginez, otsailaren 22ko akordioa ez zela izapide hutseko egintza, hain zuzen ere, epaian zehaztu egiten delako herri-ekimeneko lege-proposamen bat aldez aurretik izapidetzeko onartzearekin batera *ad extra* ondorio autonomo eta berezi bat lortzen dela. Izan ere, egintzaren onarpenarekin batera, batzar legegiletik kanpo garatzten den prozedura bati ematen zaiola hasiera, zeinetan parlamentutik kanpoko subjektu, organo eta erakundeak implikatuko diren, herritarrek gai publikoetan zuzenean parte hartzeko duten oinarrizko eskubidearen erabilera bermatzeko asmoz. Beraz, Konstituzio Auzitegiak 143/2014 Epaiaren bitartez ebatzi egin zuen Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren 2024ko otsailaren 22ko akordioa ez zela izapide formal hutsa izan, baizik eta adierazpen juridiko eraginkorra, haren bidez herri-ekimen bat bideratzeko atea irekitzen baitziren, eta horrek, berez, ondorio juridiko zehatzak sortzen baitzituen, bai parlamentutik kanpora (sinaduren bilketa, kontrol batzordearen aktibazioa, eta abar), eta bai barnean ere (izapidetze betearazle eta ezin ezezaggarria bilakatzea).

Hortik abiatuta, Konstituzio Auzitegiak oinarritzat jo zuen hurrengo auzia: Kataluniako Parlamentuko Mahaiak lege-proposamen haren edukia aztertzeko betebeharra zuen, aurretik Konstituzio Auzitegiak ezarri zituen mugekin alderatuz. Hain zuzen ere, epaiak nabarmendu egiten du Kataluniako Parlamentuak 2024ko otsailaren 20ko akordioaren bitartez izapidetzeko onartutako lege-proposamenak ez zuela inolako babes juridikorik Konstituzioaren barnean, eta haren helburua (Kataluniako herriari subiranotasuna esleitzea eta estatu independente bat sortzea) zuzenean Konstituzioaren oinarrizko printzipioen aurkakoa zela, hau da, subiranotasun nazionalaren edota nazioaren batasunaren printzipioen aurkakoa. Halaber, Konstituzio Auzitegiak epaian adierazi zuen lege-proposamenarekin “ezkutuko erreforma konstituzional” bat bilatzen zela, eta hori Konstituzioak berak debekatu egiten du⁵.

5 Espainiako Konstituzioaren 87.3 artikulua.

Beraz, epaiak ukatu egiten du Kataluniako Parlamentuko legelariak egindako defentsa, zeinak uste baitzuen herritarren parte-hartze politikoa lehenetsi behar zela kontrol juridikoaren gainetik; izan ere, Konstituzio Auzitegiaren iritziz, parte-hartze eskubidea, demokratikoa izanik ere, ezin da erabili Konstituzioaren mugak hautsi eta ordenamenduaren aurkako ekimen bat babesteko aitzakia gisa, eta, horregatik, lege-proposamenak funtsezko ordena konstituzionalaren aurkakoa den heinean, erabateko desobedientziaren adierazpen gisa hartzen du Konstituzio Auzitegiak. Are gehiago, Konstituzioaren aurkako halako ekimenen izapidezze parlamentarioak parlamentarien *ius in officium* delakoa urratzea dakarrela ere argudiatzen du Konstituzio Auzitegiak, kontuan edukita parlamentariak konstituzio-kontrakoa den eztabaida batean parte hartzen “behartuta” gertatzen direla halako ekimenek aurrera jarraitzen badute. Hortaz, horregatik guztiagatik, Estatuko Gobernuak aurkeztutako aurkaratza onartu egiten du epaiak, Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren 2024ko otsailaren 20ko akordioa Konstituzioaren aurkakotzat jo eta indargabetuz.

Azkenik, aipatzeko da Konstituzio Auzitegiak bere epaiaren ardatzean jartzen duela ere parlamentuetako mahaien jarduna, azpimarratuz Konstituzioko 9.1 artikuluari jarraituz parlamentuetako mahaiak ere kontuan hartu behar dutela jasotako doktrina konstituzionala, parlamentuetako organo gorenak ez dutelako soilik ekimenen forma-kontrolean jarduten, baita haien edukiaren kontrolean ere, betiere proposamenaren inkoherentzia juridiko eta kontraesan konstituzionala nabaria bada. Horrela, epaiak berretsi egiten du aurreko epaietan Konstituzio Auzitegiak nabarmendutako ideia⁶: eztabaida politikoak ezin ditu Konstituzioaren oinarriak urratu, eta, beraz, autonomia parlamentarioa erabateko ez den heinean, parlamentuetako mahaiak behartuta daude ekimenen gain ere kontrol konstituzionalaren pareko bat gauzatutzera, haien edukia kontuan eduki eta hura ere kontrolatzu.

V. BOTO PARTIKULARREN ANALISIA

Ramón Sáez Valcárcel magistratuak boto partikularra eman zuen 143/2024 Epaiarekiko desadostasuna adieraziz, Konstituzio Auzitegiaren interpretazio-zorrotzsunaren aurrean alternatiba bat proposatuz, eta bere hausnarketa eginez Konstituzio Auzitegiaren kontrol jurisdikzionalak autonomia parlamentarioaren eremuan eduki beharko lituzkeen mugen inguruau.

Lehenik eta behin, magistratuak zalantzhan jartzen du epaiaren beraren bidezkotasun juridikoa, hau da, zalantzhan jartzen du prozeduraren egokitasuna

⁶ KAE 109/2016 eta KAE 15/2022.

Kataluniako Parlamentuko Mahaiaren 2024ko otsailaren 22ko akordio aurkaratzeko. Zehazki, Saéz Varcárcel magistratuaren iritziz, Kataluniako Parlamentuko akordioa ezin da egintza juridiko eraginkortzat jo, baizik eta procedura parlamentario baten lehen faseko izapide hutstzat; azken finean, Mahaiaren jarduera edo egintza ez delako adierazpen instituzional oso bat, baizik eta prozedura baten hasierako urratsa, eta, beraz, horrek ez du, kanpora begira, inolako ondorio juridikorik sortzen. HORTAZ, hori kontuan edukirik eta *acta interna corporis* delakoaren doktrinari jarraituz, Kataluniako Parlamentuko Mahaiak hartutako akordioa ezingo litzateke Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkaratu magistratuaren hitzetan.

Bestalde, magistratuak kritika zorrotza egiten dio, halaber, epaiaren oinarri metodologikoari, izan ere, haren ustez, Konstituzio Auzitegiak “efektu juridiko” kontzeptuaren interpretazio hedakorregia egiten du, modu horretan parlamentarien barne-autonomia erabat murriztuz. Magistratuaren hitzetan, parlamentuko mahaiaren jardunak *ad extra* ondorioak izan ditzakeelakoan, Konstituzio Auzitegiak bere burua legitimatzen du jarduera politiko batean aldez aurretik esku hartzeko. Sáez Varcárcelen iritziz, ordea, horrek areagotu egiten du Konstituzio Auzitegiaren esku-hartze maila parlamentuaren jardun autonomoaren gainetik, zuzenean botere-banaketaren printzipioari eraginez eta kaltetuz. Zehazki, Sáez Varcarcel magistratuak boto partikularrean adierazten du Konstituzio Auzitegiak ez duela zertan bere burua ordezkaritza demokratikoaren zaindari gisa aurkeztu behar, batez ere, eztabaida politikoa oraindik hasi ez denean. Horregatik, boto partikularrean kritikatu egiten da eztabaida politiko-demokratikoari epaiak ezartzen dizkion mugak, ekintza hipotetiko baten aurkako aurretiazko judizio bat gauzatzen delako, eta horrek, funtsean, demokraziaren dinamika ireki eta pluralista mugatzen duelako.

Zentzu berean, Sáez Valcárcel magistratuaren proposamena da eremu parlamentarioaren autonomia gehiago babestea, batez ere, ekimenen faserik goiztiarrenean, non parte-hartze politikoa bultzatu beharko litzatekeen, eta ez, alderantziz, murriztu. Azken finean, haren aburuz, parte-hartze politikoa (herritarrena edo parlamentariena) ez da soilik ekimen legegileen izapidez arrakastatsua bermatuz lortzen, baizik eta berez parte-hartze ekintzaren egikaritze demokratikoa babestuz, baita haren porrota posiblea denean ere.

Azkenik, Sáez Valcárcel magistratuak bere boto partikularrean adierazten du, Konstituzio Auzitegiak parlamentuetako mahaien ezartzen dien kontrol konstituzionalaren funtzioaren inguruaren, proposamen baten edukia ordenamendu juridikoarekin inkoherentea izateak ez duela automatikoki sortzen mahaiak hura baztertzeko betebeharra. Are gehiago, haren ustez, Konstituzio Auzitegiak ezarritako “konstituzio-kontrakotasun nabariaren” doktrina ez da nahikoa parlamentuetako mahaien jarduna kontrolatzeko, ezta mahaien ardura jurisdikzional bat egozteko ere; izan ere, horrek ondorio arriskutsuak izan ditzake magistratuaren iritziz, hala nola Konstituzio Auzitegiari dagokion kontrol konstituzionala modu goiztiarrean organo

legegileen eskuetan uztea, eztabaidea parlamentario naturala zaputzuz eta sistema demokratiko parlamentarioan zuzenean eraginez.

VI. AMAIERAKO KONKLUSIO ETA HAUSNARKETA

Aztertu berri den epaitik, gai ugariren inguruan eztabaidea ireki daitekeen arren, oinarrizko den konklusio bat ateratzea erabat logikoa iruditzen zaigu: azkenaldian Konstituzio Auzitegiak hartu dituen erabakiek eta mantendu duen joerak, bereziki parlamentuetako mahaien jardunaren inguruan, eztabaidea demokratikoaren osasunarentzat kezkagarriak diren ondorioak ekar ditzakete. Azken finean, pixkanaka, Konstituzio Auzitegiak gero eta gehiago hedatu du bere kontrol jurisdikzionala parlamentuen jarduera politikoaren gain, eta joera horrek eztabaidea politikoa askatasunez eta pluraltasunez gauzatzea oztopatzea eragin dezake (Lasagabaster Herrarte, 2021: 177-178). Horrela, Lasagabasterrek berak ohartarazten duenez, Konstituzio Auzitegia gero eta gehiago bihurtzen ari da gatazka politikoen arbitro.

Ezinezkoa da esatea, ordea, Estatuko beste edozein erakundeek ez bezala, parlamentua kontrol konstituzionaletik salbuetsi egin daitekeela, izan ere, haren jardunak ere Konstituzioari eta nagusiki oinarrizko eskubideei kalte egiten dienean, arau gorenaren nagusitasunaren aurrean autonomia parlamentarioari men egitea dagokio, Konstituzioan bertan baitago autonomia horren oinarria. Alegia, ganbera legegileen autonomiak ez dakar berekin parlamentuetako mahaiet erabateko autonomia edukitza barne-arauak kanpo kontrolik gabe interpretatu eta aplikatzeko (Ortega Santiago, 2023: 174-176). Baina kontrol horrek muga batzuk errespetatzea funtsezkoa da, gehiegizko kontrolak parlamentuen baitan sortzen den eztabaidea politikoa aurretiaz blokeatzea ekar dezakeelako, eta horrek, ezinbestean, eztabaidea publikoa estutzea eta herritarren ordezkaritza politikoa ahultzea. Horrela, doktrinaren zati batek salatzen duen moduan, azken aldian Konstituzio Auzitegiak gero eta gehiago jokatzen du “hirugarren ganbera” moduan, erabaki politikoen gainetik epai juridikoak inposatuz, nahiz eta horrek sistema demokratikoaren oreka haustea eragin dezakeen (Lasagabaster Herrarte, 2021: 197).

Beraz, gure ustez, nabarmendu eta gailendu beharko litzatekeen ideia honako hau da: parlamentuen jardun oro Konstituzio Auzitegiaren bitartez kontrolatzea funtsezkoa da, baina kontrol horrek ez du eztabaidea politikoa ordeztu behar, baizik eta oinarrizko eskubideak errespetatzen direla eta jarduna Zuzenbide Estatuaren esparruaren barruan gertatzen dela bermatu. Azken urteetako joera, ordea, bestelakoa izan da, 143/2024 Epaian islatzen denez, gerora Konstituzio Auzitegiaren aurrean egin daitekeen konstituzio-kontrolera itxaron gabe, zuzenean konstituzio-kontrakoak izan daitezkeen proiektuak izapidetzeko ez onartzeko betebeharra ezarri baitzaie

parlamentuetako mahaiei, legezkotasunaren aitzakian eztabaidea parlamentarioa aurrez mugatzeko joera sendotuz eta parlamentuak, eztabaidarako foro irekiak izatetik soilik, “onargarritzat” jotzen diren proposamenak eztabaidatzen dituen organo izatera pasatuz (Ridao Martín, 2023: 78-81).

Modu horretan, kontrol juridikoaren eta eztabaidea politikoaren arteko muga lausotu egiten da, eta, beraz, hori oinarri izanda, hausnarketa sakon eta zail bat egitea beharrezko ikusten dugu: nola bermatu daiteke Konstituzioaren nagusitasuna eztabaidea politiko plural eta demokratikoa oztopatu gabe? Hausnarketa horri heltzeko, ordea, ezinbestekoa da berriro pentsatzea nola berma dezakegun Konstituzioaren defentsa, baina horretarako eztabaidea demokratikoa, pluralismo politikoa eta parlamentuen autonomia oztopatu gabe (Lasagabaster Herrarte, 2021: 189-190). ♦

BIBLIOGRAFIA

Arbós i Marín, Xauier (2016). El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la Sentencia 42/2014. *La última jurisprudencia relativa al Parlamento: 2016ko urtarrilaren 27an eta 28an Vitoria-Gasteizen egindako mintegia* (21-55 or.). Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra. https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune_descargar/default/a3bb9d00-27d3-425f-ad10-e8efc3cc1fdd

Gómez Corona, Esperanza (2021). Los límites de la autonomía parlamentaria hoy. La influencia del conflicto catalán sobre el control de los actos parlamentarios sin valor de ley por el Tribunal Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 237-261. <https://doi.org/10.5944/trc.47.2021.30717>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022). El Tribunal Constitucional y las Cámaras Legislativas: una reflexión al hilo de la STC de 28 de octubre de 2021. *Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, 124, 157-195. <https://doi.org/10.47623/iuap-ruap.124.2022.04>

López de Lerma Galán, Jesús (2021). El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional. *Estudios de Deusto*, 69 (1), 49-79. [https://doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp95-125](https://doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp95-125)

López Guerra, Luis María eta Espín Templado, Eduardo (zuz.) (2022). *Manual de Derecho Constitucional. Volumen II. La organización de los poderes Estado y Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ortega Santiago, Carlos (2024). Las funciones de la mesa del parlamento y su control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional. *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria: 2024ko urtarrilaren 22an eta 23an Vitoria-Gasteizen egindako mintegia* (163-200 or.). Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra. https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune_descargar/default/14fe0fb2-ff01-4665-9c5c-ece87fe7b91a

Recoder Vallina, Tatiana (2022). El deber de cumplir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional por las Mesas del Parlamento en sus facultades de calificación de las iniciativas parlamentarias: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2022, de 23 de febrero. Recurso de amparo núm. 4427-2020. (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2022). *Revista de las Cortes Generales*, 112, 473-482. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/112/1652>

Ridao Martín, Joan (2023). El control constitucional del Parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*, 117, 73-98. <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37921>

COMPARCENCIA DE JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE ANTE LA COMISIÓN ESPECIAL SOBRE AUTOGOBIERNO DEL PARLAMENTO VASCO (02.05.2002)

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHEREN AGERRALDIA EUSKO LEGBILTZARREKO AUTOGOBERNUARI BURUZKO BATZORDE BEREZIAN (2002.05.02)

HEARING OF JOSÉ MANUEL CASTELLS IN THE SPECIAL COMMITTEE ON SELF-GOVERNMENT OF THE BASQUE PARLIAMENT (02.05.2002)

José Manuel Castells Arteche

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

<https://orcid.org/0000-0002-7802-768X>

Cómo citar / Nola aipatu: Castells Arteche, José Manuel y Agirreazkuenaga Zigorraga, Iñaki (2025). Comparecencia de José Manuel Castells Arteche ante la Comisión Especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco (02.05.2002). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 196-217

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.001>



NOTA INTRODUCTORIA:

La intervención del catedrático de Derecho Administrativo D. José Manuel Castells Arteche (Bilbao 1943-Donostia 2024 y toda una vida con apego especial al pueblo natal de su madre: su querida Busturia), que a continuación se reproduce, se corresponde con su visión de los retos del autogobierno vasco, expuesta en sede del Parlamento Vasco en el año 2002. Es decir, hace ahora exactamente 23 años, y justo lo hace tras los primeros 23 años de aplicación del Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979).

1. Su primera idea fuerza es la de estar “muy agradecido al Estatuto”. “Es el Estatuto de nuestra generación”. José Manuel siempre fue muy realista. Por supuesto que tenía utopías, pero claramente sabía que no las iba a ver, y en todo momento ensalza el bienestar, desarrollo y autogobierno que ha hecho realidad el Estatuto de Autonomía de 1979.
2. Cualquiera que ahora, en el año 2025, se retrotraiga a la Euskadi de finales de la década de los años 70 del siglo XX, y la compare con la Euskadi actual, no creo que ponga en duda la clarividencia y perspicacia, además del acierto político, de quienes apostaron por la vía estatutaria para el desarrollo de su país. Todo ello late con fuerza en la exposición de José Manuel, y también como un aviso para navegantes cuando hace referencia a una eventual “vía revisionista... o vía reformista”. A su juicio, “la vía revisionista va a tener muchos más obstáculos...”.
3. El pilar de la vía reformista es lograr ampliar el autogobierno por la vía estatutaria día a día: en primer lugar, consiguiendo la trasferencia de todas las competencias pendientes (“ahí están las 53 competencias pendientes aprobadas por unanimidad... en 1995” dice Castells), hoy restarían 25, entre las más problemáticas la de la Seguridad Social. La prensa del 6 de marzo de 2025 da noticia de que “ha culminado el traspaso a Euskadi de dos nuevas competencias: la gestión de los permisos de trabajo a personas extranjeras y meteorología. La firma del acuerdo ha tenido lugar en el marco de la Comisión Bilateral de Transferencias”.

4. De forma complementaria, las competencias ya trasferidas pueden perfeccionarse o completarse en mayor medida. Por ejemplo, el 3 de marzo de 2025 se da cuenta del acuerdo alcanzado en la Junta de Seguridad para que la Ertzaintza asuma sus competencias de seguridad ciudadana también en los puertos y aeropuertos, donde las fuerzas de seguridad del Estado mantienen sus funciones de control de fronteras y aduanas.
5. No obstante, hasta las competencias exclusivas del Estado pueden transferirse o delegarse a Euskadi. Así, un segundo pilar de la vía reformista -todavía inexplorado en el País Vasco, tanto en 2002 como dice Castells, como en la actualidad- lo representa el art. 150.2 CE, que permite la trasferencia o delegación de competencias exclusivas del Estado mediante Ley Orgánica. Literalmente el art. 150.2 establece lo siguiente: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.
6. Un supuesto concreto de la potencialidad de este art. 150.2 CE es la Proposición de Ley Orgánica de delegación de competencias estatales en materia de Inmigración a Cataluña, presentada en el Congreso de los Diputados, el 4 de marzo de 2025, conjuntamente por el Grupo Parlamentario Socialista y por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya. En su contenido, por ejemplo, se delega la ejecución de la normativa del Estado en materia de iniciación, instrucción, resolución y notificación de la resolución de las solicitudes, presentadas ante los órganos competentes, de las autorizaciones de residencia temporal o residencia de larga duración de aquellas personas extranjeras que vayan a residir o trabajar en el territorio de Cataluña. Así como la gestión integral de los centros de internamiento de extranjeros, o la actuación como policía integral de los Mossos en la garantía de la seguridad ciudadana en puertos y aeropuertos. Finalmente, se atribuye a Cataluña la ejecución de la normativa del Estado en la emisión de las tarjetas de identificación de las personas extranjeras autorizadas por dicha comunidad autónoma a residir, estudiar o trabajar, comunicándolo a la Dirección General de la Policía.
7. Cada transferencia o delegación del art. 150.2 CE “es de libre configuración por el legislador orgánico. En principio, facultades de cualquier materia de competencia exclusiva estatal pueden ser objeto de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas. Cualquier ‘facultad’ (legislativa o administrativa) puede ser objeto de traslado a las Comunidades Autónomas. Incluso las facultades legislativas son delegables (y no solamente trasferibles),” como

afirman Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero entre las conclusiones de su trabajo sobre los *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*, (REDC nº 55).

8. A veces la letra estatutaria, pendiente del correspondiente acuerdo político (o de la correspondiente legislación estatal) queda en letra muerta, o congelada en el mientras tanto durante décadas (por ejemplo, el art. 18.2 del EAPV de 1979 atribuye a Euskadi: “La gestión del régimen económico de la Seguridad Social”). O el Estatuto de Cataluña de 2006 crea, por ejemplo, el Consejo de Justicia de Cataluña, con múltiples competencias (art. 98 EAC), e incluso determina que: “Los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deberán acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán para hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley” (art. 102.1 EAC). Y también dispone, con toda lógica, que: “Los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deben acreditar un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña en la forma y con el alcance que determine la ley” (art. 102.2 EAC).
9. Pues bien, como se sabe, en aplicación de la jurisprudencia constitucional, las previsiones del Estatuto de Cataluña en materia judicial quedan subordinadas a lo que disponga la LOPJ (STC31/2010, ffj 43-55). Por consiguiente, desde tales postulados la fuerza jurídica en favor del autogobierno vasco o catalán, ¿debe ponerse en la letra estatutaria o en la modificación de la legislación básica u orgánica estatal? Máxime si se tiene presente que en la actual coyuntura política toda la legislación estatal aprobada en el Congreso lo es con la mayoría absoluta necesaria para la aprobación de las leyes orgánicas, y con los votos imprescindibles de Junts, ERC, BNG, PNV, Bildu, Podemos, Sumar, PSOE...
10. Más allá, de las cuestiones competenciales concretas, el profesor Castells, reflexiona sobre el federalismo, y los modelos federales (con loas a Suiza y Canadá), aunque confiesa que “España es un caso en que todavía no se ha asimilado el avance hacia el federalismo... no hay ninguna participación territorial en todo el sin número de órganos constitucionales”.
11. No obstante, tiene siempre presente la necesidad de “revivir” de forma continua el “espíritu constituyente de imaginación, generosidad, transacción y consenso”, cualidades que entiende se “han perdido con el tiempo”, y es necesario “reclamar su vuelta”.
12. Finalmente, junto con Miguel Herrero y Ernest Lluch, José Manuel Castells reclama las virtualidades de la disposición adicional primera de la Constitución, entendiendo que no puede tomarse en serio la parte dispositiva de la Constitución prescindiendo de una parte de la misma. Por ello, los derechos

históricos deben sustentar la interpretación dúctil de la propia Constitución, de tal suerte que el futuro pueda apuntar al ideal que siempre pregonaba -el a la sazón presidente de la primera República- Pi y Margall, y en España pueda materializarse -en un futuro- un federalismo de libre adhesión.

Iñaki Agirreazkuenaga
Catedrático de Derecho Administrativo

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHEREN AGERRALDIA EUSKO LEGBILTZARREKO AUTOGOBERNUARI BURUZKO BATZORDE BEREZIAN (2002.05.02)

COMPARCENCIA DE JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE ANTE LA COMISIÓN ESPECIAL SOBRE AUTOGOBIERNO DEL PARLAMENTO VASCO (02.05.2002)

Agerraldiaren hitzez hitzko transkripzioa / Transcripción literal de la comparecencia

La PRESIDENTA:

Aurrera jarraituz, gai-zerrendako hirugarren puntu: “José Manuel Castells Arteche jaunaren agerraldia, batzordeak eskatuta, datuak eta informazioak eman ditzan Autogobernuari buruzko Batzorde Bereziak dituen aztergaiei buruz”.

Lehenengo eta behin, ongi etorri eta eskerrik asko batzordearen gonbidapena onartzeagatik eta gaur hemen gurekin egoteagatik.

En relación con la figura del señor José Manuel Castells hemos de decir que es catedrático de Derecho Administrativo, director de la *Revista Vasca de Administración Pública* y presidente de la sección de Derecho de Eusko Ikaskuntza. Entonces, considerábamos importante contar con su presencia hoy aquí y que nos pudiera facilitar información sobre los aspectos en los que ha de ahondar esta Comisión de Autogobierno.

Eta nik, beraz, aurkezen txiki hau egin ondoren, zeuri ja zuzenean berba ematen deutsut, berriro eskerrak emanda.

El Sr. CASTELLS ARTECHE:

Eskerrik asko.

Bueno, espero que no me pase lo que me sucedió con ocasión del mitin de apoyo al Estatuto de Autonomía del año 79 en La Casilla (el día anterior fue en el Velódromo de Anoeta), que cuando salí un compañero y amigo me dijo: “No sé si has estado bien o mal, pero no te he entendido absolutamente nada”. Bueno, espero que por lo menos ahora se me entienda algo. Tengo una cierta deformación profesional de profesor, de soltar el rollo habitual y pensar que el alumno va a entender. Es una presunción que algunas veces se cumple y otras no.

Bueno, tengo que decir en primer lugar que estoy muy agradecido al Estatuto de Autonomía de diciembre del 79. Agradecido porque me ha dado un motivo de escribir mucho sobre el mismo, porque creo que es un buen Estatuto. En su momento fue discutido, pero realmente ha creado un entramado institucional muy potente en la Comunidad Autónoma del País Vasco; ha dado pie al Concierto Económico; ha dado, digamos, razón para crear un entramado de políticas públicas que yo creo que han salido muy bien.

Por lo tanto, bueno, pues, diría en primer lugar una querencia y un cierto agradecimiento a este Estatuto. Es el Estatuto de nuestra generación, y con eso ya lo estoy definiendo; la generación de la transición política, la generación que apostamos claramente por el Estatuto. Yo creo que después de esto no voy a decir que se le agradecen los servicios prestados y se le jubila, pero sí que, una vez dicho el agradecimiento, habrá que entrar en una cierta rebaja.

En realidad, cuando nos posicionamos a favor de aquel Estatuto desconocíamos una serie de claves que son absolutamente esenciales. Salíamos de una dictadura, la transición política significaba el fin de un sistema autoritario, se entraba en una democracia, se creaba un estado compuesto de autonomías políticas; pero lo hacíamos en una situación ciertamente difícil.

Estábamos recibiendo la primera gran oleada de la crisis económica producto de la subida de precio del petróleo, una transformación industrial que acució sobre todo a Euskadi, y no digamos en determinadas zonas como la margen izquierda del Nervión o de la Bahía de Pasajes; con una tensión autonómica muy fuerte, muy superior a la actual, vamos, se salía de una dictadura que había supuesto cualquier final de reivindicaciones populares autonómicas, y encima teníamos un terrorismo que no era el de ETA: era el de ETA político-militar, ETA militar, Comandos Autónomos Anticapitalistas, Terra Lliure, grupos de extrema derecha abundantes y una actuación de las fuerzas policiales que salían muy incontroladas del régimen franquista.

Ello va a significar también que el Estatuto en aquel momento, y no por culpa del mismo, sino porque la situación política, social y económica no daba pie a más, tuviera una serie de insuficiencias. Repito, no creo que los estatuyentes fueran conscientes de aquel momento, porque no había razón de tocar tierra en esta serie de cuestiones.

¿Quién pensaba en el año 78, que es cuando se aprueba por la Asamblea de Parlamentarios Vascos el Estatuto de Gernika, quién pensaba en la integración europea? Pues nadie. Se veía un futuro que al cabo de seis años se materializaría, pero nadie pensaba, ni en la Constitución ni tampoco en el Estatuto, lo que iba a suponer este paso cualitativo.

Tampoco preveíamos el enorme desarrollo tecnológico, económico y social que se estaba produciendo ya en los países avanzados (basta citar las telecomunicaciones, la informática). Como tema que podía entrar dentro del haber competencial del Estatuto, ni lo imaginábamos ni pensábamos que podía ser posible, de la misma manera que tampoco el Estatuto del 36 pensaba que podía ser un tema importante el urbanismo o la ordenación del territorio.

Y tampoco nos imaginábamos lo que era el proceso de globalización, que se estaba creando ya a través de las redes de información.

Se atistaba ya que el Estado-nación era un elemento a replantear, no ya a arrinconar, sino simplemente a replantear, a reflexionar sobre lo que había sido ese Estado-nación como producto de la Revolución Francesa. Seguíamos viviendo, hasta cierto punto, en

lo que era la famosa afirmación de la *République une et indivisible* de los convencionales franceses. Seguíamos pensando –y se va a materializar así en una nada inocua declaración del artículo 2 de la Constitución española– en la unidad y en la indisolubilidad, cuando ya digamos que por arriba y por abajo los Estados-nación estaban siendo objeto de un análisis crítico enorme.

Bueno, todos estos elementos ni los avizorábamos, y cuando hablo del plural mayestático no es más que una persona que, bueno, pues, tuvo un papel mínimo en lo que puede ser la formalización del Estatuto del 78..., del 79, mejor dicho.

Cara a la actualidad, y una vez partiendo de esta insuficiencia estatutaria –repite, no culpo en absoluto a los estatuyentes, nadie teníamos en cuenta esta serie de variables–, el peligro es lo que ha señalado un autor colega, catedrático de Derecho Administrativo, Santiago Muñoz Machado: el peligro es la *sacralización* de las normas jurídicas; considerar que las normas jurídicas son algo intangible, que por lo tanto no pueden tocarse salvo en situaciones extremadamente peligrosas. Y, bueno, esto ha significado que efectivamente haya posiciones de *sacralización* de estas normas jurídicas. Santiago Muñoz Machado hablaba concretamente de la Constitución española del 78 y, por lo tanto, bueno, pues, a ver qué sucedía si alguna fuerza política replanteaba esta *sacralización* de una norma jurídica de la entidad de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Y es curioso, los convencionales franceses, que son los autores, junto con los “padres de la patria” de los Estados Unidos, bueno, pues, en ningún momento pensaron que su Constitución, la Constitución de la Convención, podía durar más de una generación. Hay un autor de aquel momento que dijo: “Bueno, la Constitución es esencial para un país, pero no puede vincular a las siguientes generaciones. Es una constitución que va a durar lo que dura una generación”. Y, como todos sabemos, una generación en aquel tiempo era la vida de Jesucristo, 33 años, como mucho. Habría que replantearse ya en la siguiente generación lo que debía trastocarse, por el simple cambio de los tiempos, lo que fue una Constitución aprobada, si se quiere, incluso por unanimidad.

Uno de los padres de la Constitución norteamericana, Jefferson, tiene una frase famosa en la que dice: “Mantenernos en lo que han aprobado como constitución nuestros bárbaros ancestros es como exigir a un hombre que siga llevando el abrigo que le venía bien de niño. De niño te puede venir bien un abrigo determinado; ya de anciano ese abrigo será algo grotesco”. Y este Jefferson es el que afirmaba también, en la línea de los convencionales, que lo dirán más tarde, que la Constitución tiene que durar el periodo en el que, bueno, esa constitución va a atenerse a los distintos signos de los tiempos, y hay que modificar la Constitución cuando cambian los tiempos.

Estamos en el siglo XXI, España es un estado compuesto de autonomías políticas, Euskadi es una zona con una autonomía política en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el Comunidad Foral de Navarra. Bueno, cara a este siglo, ¿qué se puede

avizorar? Yo simplemente voy a soltar unas ideas, en fin, digamos, para situarnos en lo que puede ser el nuevo siglo.

Hay un señor con el que me suelen confundir; es primo segundo mío pero no soy yo, por desgracia. Se llama Manuel Castells, y es un hombre que en este momento está situado casi detrás, ni más ni menos, que de Karl Marx y Max Weber como analista crítico de la sociedad. Tiene tres volúmenes que son de necesaria lectura sobre la sociedad de la información.

Bueno, Manuel Castells la verdad es que habla del proceso de localización de la política paralelo a la globalización económica. O sea, que, si avanzamos por un mundo de auténtica globalización económica, en el que el poder económico se desplaza hacia los cinco "dragones" (hacia Japón, hacia la Unión Europea, hacia los Estados Unidos), bueno, pues, se produce también, curiosamente, un proceso de localización de la política.

Los poderes regionales y locales, dice Manuel Castells, son los que en este momento están en mejores condiciones de hacer frente a ese proceso. Es una situación en la que la identidad -y sólo cita Manuel Castells en su libro la identidad catalana y la vasca- está consiguiendo salir a flote a través de una exposición de una convivencia cultural, una cohesión interna, y está en las mejores posibilidades habidas y por haber para adaptarse al mundo de las grandes redes de información.

¿Cuáles son, volviendo a nuestro Estatuto tan querido, cuáles son los parámetros en este momento inevitables, que estarán en la mente de todos? Y yo voy a entrar en el reino de la obviedad, pero, bueno, no esta de más que suelte algunas cuestiones obvias.

Parámetro de inevitable afrontamiento cara al Estatuto de 1979 es el tema de la complitud estatutaria, o sea, llenar lo que queda de competencias estatutarias: ahí están las 53 competencias aprobadas por unanimidad por todos los partidos políticos salvo HB en 1995, a través de una determinación de prioridades competenciales. Está la posibilidad de adaptarse a nuevos tiempos en lo que no previó el Estatuto de Autonomía del 79: ahí está el famoso artículo 150.2, tantas veces citado y tan poco utilizado (es verdaderamente un artículo que, salvo para llenar competencias de los Estatutos de segunda línea en el tiempo, pues, apenas si se ha utilizado; bueno, está el caso de Canarias y Valencia, en el que se utilizó también, pero, vamos). Y están después exigencias perentorias: está la Unidad Europea, está la globalización económica, etcétera, etcétera.

La verdad es que de todo esto se puede hablar con tranquilidad; sin embargo, aquí se me permitirá una cierta visión del Estado español en el momento presente.

Si hay algo de moda en el marco estatal en este momento es el federalismo. ¿Por qué? Pues, porque los países económicamente desarrollados, los países punta, son federalistas: está Alemania, la República Federal Alemana, está Estados Unidos, está Canadá, está Suiza. Bueno, pues son países que en este momento se sitúan a la cabeza del bloque económico, político y social del mundo, y el federalismo está de moda.

El federalismo en lo que sí está siendo una realidad -y volveré sobre la revisión de la Constitución federal suiza de 1999-, el federalismo se basa en que el todo está

compuesto por las partes; si se quiere más claramente, las partes son las que mandan en el todo. De alguna manera, sobre todo en el caso suizo y en el caso de Alemania, las instituciones centrales o federales se nutren precisamente de la intensa participación de los Estados federados o de los cantones.

Es una realidad en la que se está volviendo –y, repito, hay reformas recientes en diversos países–, se está volviendo a esa consideración del federalismo como un sistema en el que, bueno, pues, está el poder federal, naturalmente, porque tiene que estar, pero ese poder federal se basa fundamentalmente en las partes que componen el mismo.

España es un caso en que todavía no se ha asimilado el avance hacia el federalismo (yo creo que no hay más remedio que avanzar hacia el federalismo; ahí está el futuro, el futuro además inmediato). Seguimos moviéndonos en una inercia de un estado centralista y muy centralizado, el proveniente de lo que fue el sistema español; si uno se quiere remontar, el proveniente de la restauración borbónica en 1876.

Es curioso cómo en Alemania, en la República Federal Alemana, por cada funcionario del poder federal hay cinco de los *länder*. En España todavía sigue siendo mayoritario el funcionario o el personal dependiente de la Administración central. Si se ha igualado en relación al personal de las Administraciones autonómicas y locales, pero sigue siendo mayoritario, según las últimas estadísticas, el personal dependiente de la Administración central.

Y es curioso, la única institución central, o radicada en el centro, si se quiere, en el centro geográfico, que admite el hecho territorial son las Cortes Generales, como no podía ser de otra manera. Es que no puedes decir “estos territorios no votan”. Y en el resto no hay ninguna participación territorial en todo el sinnúmero de órganos constitucionales, y no digamos ya en las políticas estatales. No hay ninguna representación del Estado compuesto de Autonomías territoriales. Ni se prevé, ni siquiera hay ninguna voluntad de hacerlo.

Es curioso también, en materia de políticas estatales, que hasta el año 95 se había llegado a un cierto acuerdo por lo menos con las dos Comunidades Autónomas de mayor sensibilidad autonómica, como eran Cataluña y el País Vasco, de que políticas normativas estatales, de alguna manera, se pasaban, digamos, al consenso, o, si se quiere, a cierta audiencia de estas Comunidades Autónomas. Si se iba a dictar una ley de incidencia sobre las Comunidades Autónomas, a nivel de anteproyecto se llegaba a ciertos consensos. Eso sucede hasta el 95, así lo comprobamos en un informe anual que se lleva a cabo en un instituto de derecho público de Cataluña. A partir del 95, cesa. Cesa, y en el momento presente esto es una práctica que pertenece a la historia.

Por no decir la intervención estatal en la Unión Europea, de carácter exclusivo prevaliéndose del artículo famoso de la Constitución que establece que al Gobierno le corresponde la política exterior, etcétera, etcétera.

Estamos, por lo tanto, ante una visión auténticamente monocéntrica, atribuida en exclusiva a las instancias centrales. En algún momento solté una *boutade* de que los

órganos institucionales representativos de las Comunidades Autónomas eran bienes comunales porque pertenecían a todos, mientras que los órganos estatales pertenecían a dos partidos políticos, y que nadie pretendiera entrar en ese ámbito de actuación.

De esta manera, la periferia está dejada a su albedrío, el centro cada vez es más patrimonio del centro, y la periferia cada vez es más periferia. Estamos volviendo, repito, y lo citaré todavía otra vez, a una especie de sistema restauración del año 1877: el Estado español, como una pieza propia patrimonial de las dos instancias partidistas a nivel del centro, y el resto, pues, bueno, pues existe, pero existe como periférico, ¡eh! En este caso todos somos periféricos: todo aquello que no está radicado en Madrid es absolutamente periférico. La Administración del Estado descentralizada se llama así, Administración periférica, y yo creo que el nivel de comprensión en todos los aspectos, no sólo el de la Administración, también es un nivel centro-periferia.

Hay un tema que me parece crucial, al menos en un nivel de reivindicación: ¿cómo se puede de alguna forma alterar esto? Bueno, pues la pieza esencial que está en la mente de todos es el Senado, el Senado como máxima contradicción en el sistema autonómico español.

En el año 94 hay una reflexión sobre el Senado, y todo el mundo (cuando digo todo el mundo, todos los partidos políticos) piensa que es una institución inane, no sirve para gran cosa, se establece como una especie de Cámara de segunda lectura de lo que aprueba el Congreso de los Diputados, y eso no sirve, digamos, ni para alterar el proyecto normativo, porque al fin y al cabo triunfará el Congreso de los Diputados si hay contradicción.

Ante ese acuerdo de todos los partidos políticos, hay una reflexión, que es la creación de una Comisión General de Comunidades Autónomas (no sirve para gran cosa, salvo para tener una primera visión de todos los Presidentes de Comunidades Autónomas), y una segunda, que es la creación de la Comisión de Reforma Constitucional del Senado por acuerdo unánime de todos los partidos. A esta Comisión de Reforma Constitucional se invita una vez más a los padres de la patria, se invita a los Presidentes de Comunidades Autónomas, y se invita a un grupo de expertos. A mí me metieron..., no había escrito absolutamente nada del Senado, pero, bueno, le metieron dentro de los 12 expertos.

Hubo consenso absoluto entre todos. Todos pensábamos que era necesario reformar el Senado en la dirección de ser una Cámara representativa territorial de las Comunidades Autónomas.

El Senado en realidad, en la Constitución española... Y otra vez hay que quitar la culpa a los constituyentes. Es que los constituyentes no tenían claro cómo se iba a articular el Estado español a nivel autonómico. No lo tenían claro porque pensaban que iba a haber determinadas zonas que se iban a establecer con autonomía política, las que más estaban presionando para ello, y el resto... ¿Qué iba a pasar con Castilla-León? ¿Qué iba a pasar con Madrid? ¿Qué iba a pasar con determinadas zonas? Pues, no se

sabía muy bien si estas iban a mostrar voluntad autonómica o no. Y entonces lo que hicieron es crear un Senado que respondía al hecho provincial: la provincia iba a mantenerse, salvo la mala voluntad de los catalanes respecto a las mismas, pero, bueno, iba a mantenerse, y por lo tanto la representación fundamental del Senado iba a ser la provincial.

Bueno, es claro que todos estábamos de acuerdo en que el Senado reformado tenía que avanzar por ser lo que se dice en la Constitución: de representación territorial; no de los municipios y las provincias, sino de las Comunidades Autónomas.

Bueno, ese acuerdo del año 94 se va a plasmar en una serie de mociones. Han pasado ocho años, y el Senado sigue absolutamente en la misma línea de lo que era el Senado en el año 94.

Bueno, pues el Senado es verdaderamente la Cámara fundamental cara a representación de Comunidades Autónomas, cara a participación en políticas estatales (así se comprueba en las segundas cámaras federales), cara a nombramiento de órganos constitucionales... No olvidemos que el Tribunal Supremo de Canadá tiene una representación, para las cuatro provincias fundamentales, de 15 miembros por cada una nombrados por las provincias. Lo mismo se puede decir en el caso de Suiza o de la República Federal Alemana.

Mientras el Senado siga siendo lo que es hoy en día, la pieza esencial del Estado autonómico español seguirá siendo algo absolutamente –bueno, en su momento lo dije ante la Comisión de Reforma Constitucional– inservible para cualquier función esencial de esta sociedad.

Bueno, también creo que es un lugar común hablar del Estado plurinacional, de las virtualidades de un estado plurinacional. No voy a entrar en el tópico habitual, pero, bueno, un estado plurinacional, tal como se enuncia en el artículo 2 de la Constitución, significa la presencia autonómica en los planos de los órganos constitucionales, de las políticas estatales, de la participación al menos, como reclaman hoy en día de Fraga Iribarne a Pujol, en los órganos que conforma la Unidad Europea, órganos de representación...

Significa también temas de menor calado político pero tan intensos a nivel de lo que puede ser el poder real, como es cuál es la Administración propia de una Comunidad Autónoma cara a la gestión de servicios públicos. Bueno, pues la ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado se decanta –y es una ley que organiza la Administración central–, se decanta por que la Administración única tiene que ser la propia de las Comunidades Autónomas. ¡Lo dice esa ley del año 97! Bueno, pues a nivel administrativo, y en esto hay una reclamación ya en toda regla de las fuerzas políticas catalanas, la Administración única tiene que ser la autonómica.

Hay que replantearse lo que son las competencias exclusivas, muy alteradas por el juego de la interpretación que sobre todo el Tribunal Constitucional ha hecho de las competencias exclusivas, qué son las competencias exclusivas estatutarias

contrapuestas al artículo 149. Bueno, el Tribunal Constitucional ha sido muy reduccionista en cuanto a esas competencias exclusivas.

Y, por dar otro dato, sin más, de todo este mundo, el Presidente de la Comunidad Autónoma, bueno, pues, es ni más ni menos que el representante del Estado en esa Comunidad Autónoma, es el máximo representante del Estado.

Recuerdo que en el año 78 polemícid con Telesforo Monzón en el famoso periódico *Egin*, ya desaparecido, porque Telesforo Monzón tenía la tesis de que el Estatuto del 36 era muy superior al Estatuto del 79 por una razón: porque con el Estatuto del 36 hubo un ejército de operaciones de Euskadi; hubo moneda vasca, pesetas de Euskadi; hubo entrega de pasaportes, por lo tanto, política internacional... Claro, yo le contesté que todo eso se prevalía de dos factores: uno, la representación que en el Presidente del Gobierno Vasco se producía del Gobierno de la República, y, segundo, una guerra civil.

Bueno, lo segundo nos fallaba, esperemos que nos siga fallando, pero lo primero está en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, como está en todos los Estatutos. ¿Quién es el representante del Estado, no de otra entidad, no del poder central ni del poder ejecutivo ni de nadie, sino del Estado en la Comunidad Autónoma? Es el Lehendakari, el representante máximo de ese Estado en el territorio del País Vasco.

Bueno, he afirmado que el federalismo está de moda. Asistimos a cambios en ese federalismo, los he anunciado también, de avance hacia el reconocimiento superior de las realidades territoriales. Es el caso de Suiza.

Suiza ha aprobado una ley que se llama de revisión total de la Constitución federal helvética en el año 99. Esa revisión ha supuesto una potenciación del papel de los cantones en el poder federal. Ha supuesto también el reconocimiento de cuatro datos, que se especifican además: el reconocimiento del hecho cultural, el hecho lingüístico, el hecho religioso y el hecho histórico. Y se ha articulado un sistema, el procedimiento de consulta se llama, por el cual cualquier norma federal tiene que pasar por el tamiz de los cantones. Tienen que ser consultados los cantones, y si estos están en contra no sale adelante; bueno, hay una especie de veto por parte de los cantones en relación al poder federal.

Y además, como todos sabemos, porque esto no es de la reforma última, sino ya de una vieja tradición helvética, 50.000 ciudadanos pueden solicitar un referéndum, y lo pueden hacer incluso sobre una ley. Y si ese referéndum sale adelante esa ley no va a entrar en vigor. Una ley federal, del Parlamento federal, pues, no entra en vigor.

Bueno, Canadá. Pues, Canadá todos estamos bebiendo en la fuente no de la sentencia, sino del informe-dictamen del Tribunal Supremo en relación a Québec. Bueno, pues ha avanzado, hay ya en el año 2001 dos leyes; una del Parlamento federal, se llama la ley de Claridad.

La ley de Claridad significa que hay que... Bueno, desde la perspectiva central del Parlamento federal de Canadá se dice cómo tiene que ser una pregunta clara cara a un referéndum secesionista, y cómo tiene que ser una mayoría clara a determinar si se

produce ese referéndum. O sea, que se ha avanzado ya sobre el informe, ya se está elucubrando.

Naturalmente, ha salido inmediatamente el Parlamento de Québec el mismo año y ha establecido una ley, ha aprobado una ley sobre los derechos del pueblo y del Estado de Québec, en que también entran en discusión contradictoria, justo es decirlo, con esa claridad en la mayoría, con esa claridad en la pregunta.

Pero, bueno, el tema se está discutiendo con una desdramatización absoluta, con un grado de civilidad amplísimo. Habrá o no voluntad política de ejercitarse este referéndum, por ahora parece ser que se está retrasando, pero, bueno, ya están los niveles, digamos, de contexto y entronque de ese referéndum con toda claridad, aunque haya perspectivas diferentes entre el poder central y el poder autonómico de la provincia de Québec.

Bueno, Bélgica, que es federal desde el año 94, está también marcando una línea de reconocimiento pleno de las comunidades, la valona y la flamena. Participan perfectamente en los órganos europeos los Presidentes de esas comunidades.

Bueno, el signo de los tiempos va por ahí. Es más, otro signo de los tiempos es que están emergiendo Estados de forma unas veces violenta, pero otras muchas también, varias por lo menos, de forma pacífica. Recuerdo una frase de Gregorio Peces-Barba: "Ninguna soberanía se ha adquirido pacíficamente". Bueno, pues sí, está habiendo casos en el Este europeo de soberanías que desembocan en Estados que, bueno, se hacen con absoluta tranquilidad.

La autonomía vasca en este mundo se plantea, digamos, cara al Estatuto del 79, pues, con una serie de líneas:

La línea reformista, la puesta al día del texto del 79. He señalado ya que no hay más remedio que hacerlo. Está la realidad europea, está la globalización, están los avances tecnológicos, está el necesario relleno competencial, la inserción plena de ese Estatuto y sus instituciones representativas en un estado plurinacional a través de la aceptación de la pluriculturalidad, a través de la aceptación de símbolos, símbolos que pueden ser banderas pero pueden ser también selecciones deportivas.

Está también la estructura plural del poder. Se está planteando ya el tema del poder judicial.

Hoy mismo trae el periódico la existencia de un consejo judicial a nivel de Cataluña, presidido por el Presidente Pujol. Y en el caso del Estatuto también tiene una serie de referencias ya no a nivel vertical, sino horizontal, absolutamente inatendidas por el momento.

Está el tema de la relación con la Comunidad Foral de Navarra, una vez que se echó atrás aquel famoso órgano de encuentro. Pero, bueno, alguna relación se prevé en el Estatuto, incluso la integración. Hay, tanto en la Constitución como en el Estatuto, referencias a la posible integración de las dos Comunidades.

Está el caso del País Vasco-francés o Iparralde, en el que, bueno, pues, el Estatuto hace una referencia muy expresa; el artículo 6.5 del Estatuto de Autonomía habla de este territorio. Nadie ha intentado todavía avanzar en esta línea.

Está la segunda postura, la postura revisionista plenaria del *statu quo*, en este caso el Estatuto de Gernika, y, por lo tanto, avanzar hacia otros derroteros.

Hay un libro de Xavier Rupert de Ventós, que es un filósofo catalán. Rupert de Ventós, que fue miembro del Partido Socialista y eurodiputado y además perteneció también al Parlamento español, saca una conclusión: “Yo lo que quiero es la independencia, por una razón: así nos abrazaremos de igual a igual con los españoles. Es que en el momento presente no es ni siquiera una posibilidad ese trato fraternal; vayamos a la independencia, y desde ahí nos daremos la mano. Porque a mí me gusta mucho Quevedo, porque me gusta mucho la cultura española; bueno, pues la asumiremos con toda tranquilidad y llegaremos a acuerdos”.

El mismo Rupert de Ventós habla de que el futuro –y no elucubra, sino que ya empieza a ser una realidad– será, pues, algo similar a lo que eran las *polis* griegas: centros de convivencia plurinacionales, con mucha ciudadanía variada. Y, por lo tanto, bueno, pues hacia ahí avanzamos. Y donde existan identidades cohesionadas y con fuerte grado de expresión hacia el exterior. Pues, eso es lo que será el futuro.

Bueno, todo esto nos lleva a plantear sin dramatismos (y, claro, el tema es el terrorismo, pero, vamos, sin dramatismos) lo que puede ser un país independiente hoy en día. Ya los países independientes, los nuevos estados y los estados viejos no responden a lo que fue el esquema que estudiamos nosotros: ya no tienen ni moneda, ni ejército, ni frontera, ni territorio casi; las políticas fundamentales (la agraria, la industrial, la de pesca) les vienen dictadas desde el exterior, y las políticas ejecutivas internas en los Estados centralizados son desarrolladas por entidades autónomas, que gestionan el 90 por ciento ya de lo que pueden ser las políticas estatales.

Bueno, pues esas nuevas conformaciones serían la postura revisionista.

Está también, justo es decirlo, el mantenimiento del *statu quo* intocado, digamos, una cierta vuelta a la restauración, que sí se percibe en determinados ámbitos. Restauración en cuanto a un turno de partidos que durará más que en la época del Pacto del Pardo, pero, vamos, sin remisión un partido sucederá al otro. La periferia estará ahí; podrá ser más o menos viva a nivel cultural o económico, pero no pinta nada. Y, en todo caso, admitirán determinadas concesiones, como puede ser, en tiempo de la restauración, un cierto reconocimiento del hecho conceptista.

La verdad es que el 13 de mayo, que se va a conmemorar dentro de poco (y hay un excelente trabajo de un profesor, Padrós, catalán, sobre el 13 de mayo), se ha revelado con un alto valor indicativo: hasta un 60, casi un 60 por ciento se ha determinado por el derecho de autodeterminación. Es claro que, si sumamos votos y partidos políticos, como dice Padrós, pues, llegamos a un 59 por cien de partidarios del derecho de

autodeterminación. Estaríamos ante una mayoría clara, según la terminología del Parlamento federal canadiense.

Bueno, esa mayoría clara tiene que saltar por encima del endémico terrorismo, y también de un cierto inmovilismo. Seguimos ateniéndonos al concepto de España del siglo, finales..., bueno, de la Constitución de Cádiz, si se quiere, como asunción de lo que era el hecho revolucionario francés. Estamos ante una situación ciertamente insostenible.

Y al respecto, pues, dos postulados de avance que me parecen claros. Me he nutrido de uno de ellos, las enseñanzas catalanas. Los catalanes siempre nos han llevado ventaja, salvo en el Estatuto del 79, en que, gracias a un avión fletado por Javier Echeverría, se llegó antes a la Comisión Constitucional, al Congreso de Diputados. Fue la única vez que les hemos ganado a los catalanes, porque en el resto... la verdad es que en 1905, 1917, 1923, 1931, ellos fueron por delante.

En este momento ya ha acabado, como todos sabemos, sus trabajos la comisión paralela a esta. Hay ya tres excelentes trabajos: uno de seis catedráticos de Derecho Constitucional y Administrativo, que sirvió un poco de pórtico a los trabajos posteriores; después está el informe de la izquierda, y está el informe de Convergencia i Unió. Bueno, verdaderamente hay que leerse esos trabajos, porque no vamos a decir nada nuevo sobre los mismos, salvo planteamientos finalistas o principiales.

En segundo lugar, yo creo que lo que señalaban Lluch y Herrero, en lo que fue el trabajo póstumo de Ernest Lluch sobre el constitucionalismo útil..., pues, bueno, parece necesario revivir el espíritu constituyente de imaginación, generosidad, transacción y consenso. Esas cuatro cualidades se han perdido con el tiempo; se reclama su vuelta.

El verdadero problema sigue siendo la inserción del hecho diferencial vasco y catalán, o catalán y vasco, gallego en menor medida, en instancias superiores. Ése sigue siendo el gran tema.

Como decía el informe Zubia, es necesario que una comunidad autónoma esté cómoda en el Estado. Es la cláusula de comodidad que ha supuesto durante épocas bastante largas el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Esa cláusula de comodidad, que de alguna manera sustituya a la que existió claramente en el año 1979, y para ello, pues, utilizar lo que puede ser la voluntad jurídica, pero sobre todo la voluntad política.

Volviendo a Ernest Lluch y a Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, hay una frase que suelo sacar con frecuencia, porque está en ese mismo trabajo póstumo de Ernest Lluch. Estos dos autores hablan de los derechos históricos; eso verdaderamente es un patrimonio de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, los catalanes de alguna forma ya la están reivindicando en el momento presente cara a la extensión autonómica de la Comunidad Autónoma catalana. Y decían estos dos autores: "O tomamos en serio la disposición adicional primera de la Constitución, con todas sus virtualidades, o ponemos en tela de juicio toda la Constitución. Lo que

no puede ser es tomar en serio la parte dispositiva de la Constitución y prescindir de la disposición adicional primera de la propia Constitución”.

Bueno, no sé si les he aburrido o si me han entendido, pero, bueno, ya he soltado lo que tenía preparado. Me pongo a vuestra disposición.

La PRESIDENTA:

Pues muchísimas gracias.

Orduan, jarraian alderdien txanda zabalduko dogu, ba, argibideak edo azalpenak edo galderaren bat mahai gainean ipintzeko. Hasteko, Ezker Batuaren izenean, Antton Karrera jaunak dau hitza.

El Sr. KARRERA AGIRREBARRENA:

Eskerrik asko.

Bakarrik eskerrak emateko José Manuel Castells. Berak egin digun agerpen honekin, bere pentsakera eta ideiak ezagunak dira eta hain errazak dira ulertzen, ez du arrazoirk lehenago, hasieran, esan duenarekin: hemen behintzat erraz ulertzen zaizkio eta ez dugu arazorik berak esan duenarekin konforme gelditzeko.

Alderdi horretatik, ba, eskerrak berriro. Nik galderarik ez diot egingo berak esan dituen gauzakin, gutxi gorabehera, ados nagoelako.

La PRESIDENTA:

Eskerrik asko.

Ordun, aurrera jarraituz, Eusko Alkartasunen txanda da, eta Rafael Larreina jaunak dau hitza.

El Sr. LARREINA VALDERRAMA:

Eskerrik asko, presidente anderea.

Bueno, en primer lugar agradecer a José Manuel Castells su presencia y la intervención que ha tenido. Yo creo que hay momentos muy sugerentes de su intervención a la hora de plantearnos nosotros el trabajo que tenemos que llevar adelante, sobre todo una de las ideas con que desde mi partido coincidimos especialmente, que es la necesidad de ir hacia una revisión sobre la base precisamente de ese cambio generacional, entre otras cosas, y la base del cambio del contexto, ¿no?

Por eso, querría hacerle una pregunta concreta. Cara a esa necesaria adaptación tanto al cambio generacional, con las percepciones políticas y vividas que se tienen ahora, que son diferentes en la mitad de la población a las que eran hace 23 años, en

base a esa nueva generación, y también al nuevo contexto político y económico internacional que también planteaba en su intervención, ¿cuál puede ser la vía más eficaz, desde el punto de vista de si es posible o no es posible, o cuál de las dos es más posible, y cuál de las dos puede ser más eficaz a la hora de adaptarse a ese nuevo contexto: la vía, digamos, revisionista que decía, de ir hacia un nuevo marco completo, o la vía reformista, es decir, partir de lo que tenemos y por esa vía que plantea usted al final de su intervención, esa alternativa de aplicar la disposición adicional de la Constitución, ir a una reforma global? Entonces, ¿cuál de las dos, en su opinión, puede ser más eficaz?

EL Sr. CASTELLS ARTECHE:

Si nos ponemos en el ámbito de la posibilidad, es claro que la vía reformista. La vía revisionista va a tener muchos más obstáculos; pende, naturalmente, del ejercicio del referéndum, del derecho de autodeterminación a través de un referéndum, y ahí sí se ha hilado muy fino en la Constitución española.

Todos sabemos lo que dice el 92.2, y yo creo que, mirando las páginas de la discusión constitucional, los constituyentes no pensaban en ese momento en un referéndum de un territorio, jeh! No pensaban, porque sólo había un señor que defendía el derecho de autodeterminación en el Congreso, que era Francisco Letamendia, y otro en el Senado, que era el cura Xirinach. El resto de partidos no estaban por el ejercicio del derecho de autodeterminación.

Se plantean más bien una especie de cláusula de salvaguarda frente a lo que había sido el franquismo en relación a las leyes fundamentales. Se habían hecho dos referéndum, en el 47 y en el 66, absolutamente amañados, absolutamente... Yo recuerdo que estaba viendo la televisión, y aparecieron los primeros datos del referéndum del 66: había votado en Benidorm el 115 por ciento. Claro, todos nos quedamos: "¿Cómo el 115 por ciento de la población?" – "Sí, bueno, es que hay varios veraneantes". Era el mes de marzo o por ahí. Bueno, pues aquello fue verdaderamente trágico desde el punto de vista de lo que era un sistema democrático. Entonces, los constituyentes pensaron que era mejor atar al máximo el referéndum, y poner ahí por lo tanto al Rey, al Presidente de Gobierno y al Congreso de los Diputados.

Bueno, pero eso ha quedado para el futuro, y de ahí la enorme dificultad que hay de la vía reformista vía, a su vez, referéndum. Por lo tanto, la posibilista es la revisionista. Es simplemente decir: "Bueno, lo lógico y natural es que el Estatuto, que no pensaba en absoluto lo que era la informática en el año 79, lo tenga en cuenta ahora como competencia, si se quiere, propia, de las instituciones de los órganos forales o de quien fuera, pero, bueno, como una competencia a asumir". Bueno, y después poner al día determinados aspectos también del Estatuto que son manifiestamente insuficientes.

Nadie pensaba lo que era Europa en aquel tiempo; bueno, pues habrá que pensar... Sí hay una alusión, tanto en el Estatuto nuestro como en el catalán, a la participación de la Comunidad Autónoma en tratados internacionales, pero, vamos, muy nimia y en manera alguna suficiente para abarcar lo que puede ser el hecho de la emergencia de la Unión Europea y sus instituciones.

Si se habla del tema de la posibilidad, pues, bueno, yo creo que en un sistema en el que se pueda volver a hablar con el poder central como se hizo hasta el año 97 es probable que se pueda conseguir avanzar en el ámbito de la complejidad estatutaria (quedan todavía 37 competencias, según el Parlamento Vasco, que por unanimidad se aprobó en el 95 esas 53 competencias, de las que quedan todavía 37 por transferir), y se puede avanzar también en otros ámbitos.

El resto, bueno, hay una salida fácil, que es la voluntad política. Pues dependerá de la voluntad política, no tanto de la jurídica. La jurídica está bastante cegada, ¿eh?

La PRESIDENTA:

Eskerrik asko.

Ahora ya, para seguir adelante, es el turno del Grupo Popular. Tiene la palabra la señora Lafuente.

La Sra. LAFUENTE ORIVE:

Gracias, señora Presidenta.

Bueno, nuestro grupo no va a formular ninguna pregunta. Gracias.

La PRESIDENTA:

Muchísimas gracias.

Eta orain, alderdien txanda bukatzeko, Euzko Abertzaleak Taldearen izenean, Juan Mari Juaristi jaunak dau hitza.

El Sr. JUARISTI LIZARRALDE:

Gure aldetik, lehendabizi José Manuel Castells eskerrak eman egin dituen adierazpenengatik.

Eta nik baino lehen galdu dutenek bezala, nik antzeko zerbait neukan, baina gero erantzuna ere eman du; izan ere, bi bide aurkeztu ditu, eta hasierako interbentzioan berak bide horietako zeinekin geldituko litzatekeen ez du esan, baina bigarrengoa bai. Eta nik galdu nahi nioke, ikusirk -eta berak ere aipatu du- hogaia bi urte geroago oraindik Estatutua bete gabe dagoela, Espainiako Kongresuak ateratzen dituen

oinarrizko legeek nola inausi duten Estatutuaren ahalmena, orain bertan ikusten dugu Legebiltzar honetatik kanpoko Legebiltzar batek Legebiltzar honetako indar politiko bat bidetik kendu nahi duela, horrek suposatzen duen eraso eta ezegonkortasun politikoarekin... Zuk aipatu duzu errestauraziora itzultzeko jarrerak nabarmenzen direla, eta nik uste dut gero eta gehiago ari direla bide horretan, zentralismoan, sakontzen, gu periferia gara, gero eta periferikoagoak gara, eta aitortuz Estatutuak berak zuen ahalmen eta ekimenarekin ikaragarrizko onurak ekarri dizkiola herri honi, hori bertan behera uzteko borondate politiko garbi bat dagoela uste dut, eta, beraz, gauza guzti horiek horrela direlarik, uste al duzu zuk erreformismoaren bidetik at dauden ezaugarri hauek kontuan harturik pentsa dezakegunik Ernest Lluch-ek esaten zituen imajinazioa, esku-zabaltasuna eta kontsensurako aukera txikienik daukagunik gaur? Uste al duzu horretarako posibilitaterik ematen duenik Espaniako agintea, nahiz PP izan nahiz PSOE izan, berdin xamar delako? Eta uste al duzu bide horrek inolako irtenbiderik eskain diezagukeenik? Horixe da galdera.

La PRESIDENTA:

Eskerrik asko.

Orduan, orain berba ematen deutsot José Manuel Castells egindako galderai erantzuna emateko.

El Sr. CASTELLS ARTECHE:

Bueno, si nos ponemos en la coyuntura actual, la respuesta es ampliamente negativa. No hay ninguna posibilidad, no ya de la vía reformista, ni de la vía revisionista. Mucho menos todavía de la vía revisionista, jeh! Nos movemos en el *statu quo*.

Escribí un artículo en la *Revista de Occidente* en el año 2001, éramos diversos autores académicos, y al final intervenían Aznar y Almunia como, digamos, líderes de los dos partidos mayoritarios. Aznar llegaba un momento en que decía: "Bueno, es posible la reforma de la Constitución, pero, bueno, hay que plantearse para qué, por qué, cómo, cuándo, dónde...".

Y, sin embargo, verdaderamente, con ocasión de las negociaciones de Zurich entre el Gobierno central y ETA, el representante directo y personal del Presidente Aznar, que es Arriola... Arriola es un personaje muy curioso que habría que novelar y biografiar, porque es un hombre que está en la cúspide ya en los años ochenta como asesor del presidente de la CEOE, después aparece como asesor de Villalonga, como a su vez presidente de Telefónica, y a partir del 96 lo es del Presidente Aznar.

Bueno, pues este señor, Arriola, en esa reunión y la tengo aquí reproducida por *El País* con ocasión de las actas, dice: "Bueno, naturalmente que estamos aquí para reformar la Constitución, la Constitución y el Estatuto. Es que, si no, no estaríamos

aquí". El Presidente Aznar admite que hay un conflicto, y por lo tanto es planteable, digamos, la entrada reformista. Y, repito, si alguien quiere, la cita es textual: "Si Aznar no admitiera la existencia de un conflicto, que es evidente, no hay más que ver la historia en las hemerotecas, no estaríamos aquí. Tanto la Constitución como el Estatuto son reformables". Por tanto, bueno, no dice "vamos a entrar ya en la reforma" porque era una primera reunión.

Bueno, eso dependerá de la circunstancia política. Yo no me atrevo ya... A nivel personal, pues, naturalmente que yo estaría a favor de la vía reformista, y en un futuro, porque yo creo que también el futuro es absolutamente oscilante, cambiante e indeterminado en el momento presente, pues, por la vía revisionista. Es que ya hoy en día... ¿qué es un estado? Pues, ya no es un estado como lo hemos podido comprender, de la misma manera que yo, que soy sargento del ejército español, no reconozco al ejército español después del Plan Norte.

El ejército español no existe ya, ¿eh? Existe a nivel de una cierta alineación en un vértice que va de Madrid a Valencia, que de alguna forma defiende el sur, bueno, defiende el paso del Atlántico cara a posibles intervenciones por ahí, y después, por primera vez desde la Reconquista, como dijo Salvador de Madariaga, "el ejército español no está ocupando su propio territorio".

El ejército español ha desaparecido. Pues, quien dice el ejército español, dice todo lo que nosotros hemos bebido en las fuentes de lo que era el estado tradicional: no existe como tal estado.

Como decía un autor, pues, bueno, el estado hoy en día tiene una cierta representación hacia el exterior de sus naturales, y también un cierto control interno de esos mismos naturales, pero, por lo demás, bueno, pues, eso que está ahí de esa manera, pues, de aquí a equis años -yo no me atrevo ya..., no soy profeta, ni menos he estudiado prospectiva, pero, bueno-, la oscilación que se está produciendo en nuestro contexto más contiguo, como es el europeo o como es también el de Estados Unidos, Canadá, etcétera, es que nos vamos a encontrar con otro mundo diferente, en relación a las realidades estatales, absolutamente divergente.

Y ahí, ¿qué tiene que hacer Euskadi? Pues puede hacer mucho. Hoy en día está entre el décimo país del mundo y el veinte, oscilando también en renta *per cápita*. Nadie pretender poner fronteras, nadie pretende tener un ejército, nadie pretende, bueno, pues, enfrentarse a países originales. Bueno, pues es posible que de aquí, y siguiendo las pautas naturales de la Unión Europea, se pueda avanzar claramente en la conformación de una realidad que ya no sería dependiente de otros países, aunque naturalmente relacionado con otros países. Es impensable que Euskadi puedaemerger en contradicción con España o Francia.

Bueno, todo esto ya es un poco prospectiva, estoy lanzando aquí... Habría que hablar con gente como Javier Echeverria, que es un filósofo, como Rupert de Ventós, como el propio Manuel Castells, que no es filósofo pero también se aventura en el

futuro, para ver que es claro que no va a existir lo que estamos nosotros comprobando en el momento presente, ¡eh! Vamos a avanzar en otro estadio absolutamente..., pues, el paso que ha significado la Unión Europea va a ser desbordado por otras realidades.

Y ahí Javier Echeverría hablaba de eso, de las ciudades hanseáticas de la Edad Media, las *polis* griegas, unos centros culturales muy cohesionados, con mucha gente muy variada, muy plurinacionales si se quiere, pero, bueno, con unas realidades expansivas de tipo cultural, de aceptación del hecho local a nivel político... Bien, todo esto es, repito, avanzar un poco más del mañana inmediato, pero que está ahí.

La PRESIDENTA:

Eskerrik asko.

Ha sido muy interesante su intervención, y desde luego las aportaciones que ha hecho van a ser de gran utilidad para la función que tiene encomendada esta Comisión.

Entonces, ya sin más, interrumpiríamos aquí la reunión y la reanudaríamos a la una, porque el siguiente compareciente todavía, desde luego, no ha llegado. Tenemos cerrada con él su asistencia a la una. Si tuvieramos posibilidad de adelantarla algo, avisaríamos a todos los grupos, ¿eh?

Eskerrik asko.

Eran las doce horas y diez minutos. ♦

CONFERENCIA DE FABIÁN SALVIOLI: LOS DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE SINGULAR TENSIÓN INTERNACIONAL (21.03.2025)

FABIÁN SALVIOLOIREN HITZALDIA: GIZA ESKUBIDEAK NAZIOARTEKO TENTSIO BEREZIKO TESTUINGURU BATEAN (2025.03.21)

LECTURE BY FABIÁN SALVIOLI: HUMAN RIGHTS IN A CONTEXT OF PARTICULARLY HIGH INTERNATIONAL TENSION (21.03.2025)

Fabián Salvioli

Universidad Nacional de La Plata

Jon-Mirena Landa Gorostiza

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Salvioli, Fabián y Landa Gorostiza, Jon-Mirena (2025). Conferencia de Fabián Salvioli: Los derechos humanos en un contexto de singular tensión internacional (21.03.2025). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 218-231

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.006>



Fabián Salvioli

Catedrático de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata y ex relator de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Doctor en Ciencias Jurídicas en la Universidad Nacional de La Plata

Jon-Mirena Landa Gorostiza

Catedrática de Derecho Penal de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) y directora de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos y Poderes Públicos (EHU)

Fecha de recepción: 06.09.2025. Fecha de aceptación: 06.10.2025. Fecha de publicación: 21.10.2025.

NOTA INTRODUCTORIA

La conferencia del Prof. Dr. Salvioli, a la que este breve texto sirve de introducción, tuvo lugar en el marco de una jornada que fue coorganizada por el Ararteko-Defensoría del Pueblo del País Vasco y la Cátedra Unesco de Derechos Humanos y Poderes Públicos de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU). El día era simbólico: el 21 de marzo de 2025, en que se celebra cada año el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial. Y es que ese día, en 1960, la policía abrió fuego y mató a 69 personas en una manifestación pacífica contra la Ley de Pases del *apartheid* que se desarrollaba en Sharpeville, Sudáfrica. Momentos críticos entonces y momentos críticos ahora que nos urgen a la reflexión.

El lugar de celebración de la Jornada fue el Bizkaia Aretoa de la EHU en Bilbao, y desde el principio se notaba una afluencia inusual de personas. Hacía tiempo que una jornada de esta naturaleza no atraía tanta gente. Se notaba un clima especial, de preocupación e inquietud, por la situación convulsa que los derechos humanos están viviendo. El público venía a escuchar, a debatir, a intentar atisbar un horizonte de esperanza o, al menos, ciertas líneas de análisis que permitan orientar el trabajo futuro.

Esta expectativa y este clima tan particular estaba, sin duda, motivado por el ponente. El Prof. Dr. Salvioli, investido recientemente (junio 2025) doctor *honoris causa* por la Universitat de València, es abogado y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata y doctor en Ciencias Jurídicas (*cum laude*) por la misma Universidad en la que, en la actualidad, es además director del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

El Prof. Dr. Salvioli ha dictado numerosos cursos y conferencias en diferentes instituciones académicas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Honduras, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, Perú, República Dominicana y Uruguay. Es, asimismo, autor de numerosas publicaciones como, por destacar algunas de las más relevantes, los libros titulados: *La edad de la razón; El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos y el valor de sus pronunciamientos; El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Instrumentos, órganos, procedimiento y jurisprudencia; Introducción a los Derechos Humanos. Concepto, fundamentos, características, obligaciones del Estado y criterios de interpretación jurídica o La Universidad y la Educación en el Siglo XXI*.

Pero al perfil académico del Prof. Dr. Salvioli se suma su trabajo como ex relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; así como el de ex miembro y ex presidente del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. Por último, debe citarse aquí que fue presidente de Amnistía Internacional Argentina (1989; 1993 a 1995).

Como se deduce de lo indicado, el conferenciante aúna rigor científico con un profundo conocimiento de los mecanismos convencionales y extraconvencionales de los derechos humanos y una actitud de compromiso firme y mantenido en el tiempo por la defensa de la Justicia. Su trabajo como relator o como miembro del Comité de Derechos Humanos los ha desempeñado con la máxima dedicación y con gran valentía: a saber, no con actitud complaciente hacia los Estados, sino con exigencia y honestidad; no mirando para arriba a los poderosos, sino hacia abajo a los que sufren.

Por ello sus reflexiones eran especialmente esperadas en un momento en el que la situación de la arquitectura jurídica e institucional de los derechos humanos en el mundo atraviesa una coyuntura particularmente difícil.

Volviendo la vista atrás, cuando en los años 90 del siglo XX, tras la caída del muro de Berlín, parecía que se abrían perspectivas de un salto adelante en la cultura universal de los derechos humanos, es como si “de repente” se hubiera esfumado ese sueño y hubiera venido a reemplazarle una pesadilla: ruptura radical del multilateralismo por parte de los Estados Unidos, ataque igualmente radical al sistema de Naciones Unidas y desprecio a uno de sus núcleos esenciales, esto es, el derecho internacional y, en particular, al derecho internacional de los derechos humanos incluido el derecho penal internacional. Por decirlo de manera abreviada: el Estado de Derecho, en su vertiente internacional, se pone en tela de juicio.

Desde luego, el problema es mucho más complejo y tiene muchos más factores que considerar más allá de la enorme responsabilidad de la superpotencia mundial estadounidense y su deriva bajo el liderazgo de Donald Trump. Pero, sin duda, la fuerza simbólica, la omnipresencia de sus decisiones en los medios de comunicación de masas, en las redes sociales, contribuye a crear –o reforzar– un clima que podríamos llamar de involución: como si la cultura de los derechos humanos hubiera tocado techo y se encontrara en fase de reflujo.

Es este el asidero desde el que el Prof. Dr. Salvioli va realizando su aportación ante la “sorpresa” de que las violaciones de derechos humanos parece como si ya no generaran vergüenza. Una aportación en la que se es consciente de las dificultades añadidas que ha deparado el juego de dobles estándares practicado de forma descarada por el denominado “mundo occidental” y, más en particular, por Europa, ante las dos guerras que han conquistado su debate público: Ucrania y Gaza. En una con la máxima implicación; en la otra con mirada ausente, cómplice, ante un genocidio al que asistimos en directo. La sospecha de que el derecho internacional de los derechos humanos pudiera ser objeto de manipulación e instrumento de subyugación de los países poscoloniales se encuentra ante una prueba definitiva. Los derechos humanos, el derecho penal internacional, debe ser realmente universal y aplicarse según sus demandas y exigencias de forma irrestricta, también cuando los transgresores son países próximos a los intereses del llamado primer mundo (i.e. Israel).

Este es el panorama en que la contribución del Prof. Dr. Salvioli se inscribe. Una contribución que, sin embargo, no renuncia a sugerir caminos para la esperanza. Y es que no podemos caer en catastrofismos ni encerrarnos en actitudes defensivas. No debemos perder la esperanza en la profundidad y robustez de la arquitectura de defensa de los derechos humanos que presenta varias dimensiones, como capas de cebolla, que permiten detectar espacios más amenazados, pero también más resistentes. Las quiebras hasta ahora indicadas aluden directamente al primer nivel universal: ese que, desde Naciones Unidas, arrancó con la Declaración Universal en 1948 y se fue desarrollando convenio a convenio a partir de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966. Pero no debemos olvidar que, en otros niveles, regionales, como en Europa en particular, la cultura de los derechos humanos ha permeado con nuevos niveles de protección que se superponen al anterior y que nos remiten, esencialmente, tanto a la Convención Europea de Derechos Humanos y sus desarrollos por el Tribunal de Estrasburgo como corazón del Consejo de Europa como a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A todo ello, y como cierre del sistema, los propios Estados europeos cuentan con constituciones que garantizan los derechos fundamentales precisamente en conexión abierta con los estándares internacionales ya mencionados.

Los nuevos ataques a la cultura de los derechos humanos se enfrentan, por tanto, con un sistema multinivel que, de ser considerado en su conjunto, permiten albergar la esperanza de que una sociedad civil activa tiene instrumentos de defensa de la civilidad, de la paz, de la fraternidad, de la justicia. Son tiempos revueltos, pero hay esperanza. La contribución del Prof. Dr. Salvioli es un canto inspirado para esa mejor humanidad que está por desarrollar y debe seguir conquistándose día a día.

Jon-Mirena Landa
6.10.2025

CONFERENCIA DE FABIÁN SALVIOLI: LOS DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE SINGULAR TENSIÓN INTERNACIONAL (21.03.2025)

FABIÁN SALVIOLIREN HITZALDIA: GIZA ESKUBIDEAK NAZIOARTEKO TENTSIO BEREZIKO TESTUINGURU BATEAN (2025.03.21)

Adaptación de la transcripción literal de la conferencia / Hitzaldiaren hitzez hitzeko transkripzioaren moldaketa

FABIÁN SALVIOLI

Hola. ¿Cómo les va? Cómo no volver si aquí me tratan tan bien, ¿verdad? ¿Cómo escapar al amor del País Vasco? Qué tarea imposible esa.

Yo quiero decir que las presentaciones de los amigos son siempre más elogiosas que imparciales, y que hay que tener en cuenta que hay un cariño que atraviesa eso. Hay mucha gente querida aquí, entre ustedes; y aquí, en el podio.

Yo quiero, por supuesto, agradecerle al consejero su presencia aquí, a toda la gente que trabaja con el ararteko, defensores y defensoras de derechos humanos; gente que quiero tanto y que respeto tanto y que valoro tanto. Lo más importante no somos quienes trabajamos en esto, son las personas que cotidianamente hacen la diferencia y están con los derechos de las víctimas por delante, que es lo que corresponde.

Y qué alegría ver tanta gente también que estudia. Porque yo estoy absolutamente seguro de que las generaciones que vienen serán mejor que nosotros; y debe ser así.

Quiero agradecer muy profundamente a la cátedra. Siempre es un gran placer cooperar. Y él fue mi profesor hace 32 años y hemos trabajado codo con codo en muchas cosas. Alguna de las cosas que dijo Jon-Mirena Landa Gorostiza son ciertas, muy pocas, pero son ciertas. Una es que a mí nadie me hace decir lo que no quiero decir. Y más de una vez en los gobiernos se han enojado porque yo hice informes, y les decía: “Pero si ya me conocen para qué me invitan? No me inviten y es más fácil”.

Conozco a Manuel Lezertua Rodríguez desde su trayectoria en el Consejo de Europa, en el Tribunal Constitucional, luego como ararteko. Han sido muchos más años, pero esos 32 a mí me constan de una trayectoria impecable, y que merece todo el reconocimiento y merece un aplauso de pie por su compromiso y por su tarea. Y nunca es fácil, nunca es sencillo hacer lo debido.

Y vamos a empezar a trabajar.

1. EL SINGULAR CONTEXTO INTERNACIONAL A LA LUZ LOS SINGULARES CONTEXTOS NACIONALES

El título que le puso Manu a esto fue *Los derechos humanos en un contexto de singular tensión internacional*, y el consejero me fusiló la primera parte de lo que yo quería decir.

Yo dividió mi exposición en siete puntitos, y el primero de ellos tiene que ver con el título precisamente. Porque quisiera referirme en ese primer bloque de los siete –que serán breves, pueden estar tranquilos, no quisiera torturárselas–, el primero es que hay que hablar del singular contexto internacional a la luz los singulares contextos nacionales. Y estoy más que convencido de que el singular contexto internacional es consecuencia de los singulares contextos nacionales que dan vueltas. Surgimiento de gobiernos autoritarios –para englobarlos de manera general– que denostan el diálogo, que acuden a la violencia, que denostan el multilateralismo y acuden a la imposición, que no es patrimonio ni de derechas ni de izquierdas: Trump, Bolsonaro, Maduro, Ortega, Miley –en mi patria, pura vergüenza–.

Otros que son gobiernos ya también en el poder. Aquí, en Europa, Italia. La elección en Alemania y el tener que armar un cordón sanitario alrededor de la misma. Hace 20 o 25 años que nos ponemos contentos porque Le Pen no gana la elección, pero un día la va a ganar. Parece mentira que no nos podamos poner contentos porque haya una alternativa real, seria, democrática, valiosa, y solo porque se le impide la llegada; porque es así. En el fútbol cuando te pegan tres tiros en el palo el cuarto es gol. Entonces, no habría que conformarse con que pego en el palo y salió fuera, digamos.

O partidos radicalizados, como aquí con Vox. Y en otros lugares.

¿Qué une a esos posicionamientos que son divergentes solo aparentemente? Porque ustedes dirán ¿Maduro y Trump? Son más parecidos de lo que uno cree. ¿Qué es lo que une a esos posicionamientos? La deshumanización, la discriminación, la falta de empatía, la brutalidad, el sadismo en el ejercicio del poder. Se vuelve cotidiano perseguir, estigmatizar, excluir socialmente. Y la herramienta es la violencia: la violencia física y la violencia verbal.

Entonces, ¿cómo podría ser bueno el singular contexto internacional con esos singulares contextos nacionales?

2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SINGULAR CONTEXTO INTERNACIONAL

Y esto me permite pasar al segundo de los puntos, que es cuáles son las características de este singular contexto internacional. Con una previsión básica que, sumado a lo que decía Jon-Mirena, se ha salido de cosas peores. Así que bajar los brazos nada; al revés. Cuando la cosa está peor es cuando más los brazos tienen que estar arriba. Estamos haciendo un diagnóstico, no deprimiéndonos. No cabe lugar para deprimirse. Pero sí hay que ver bien el diagnóstico para saber bien qué hay que hacer, porque el optimismo tonto tampoco ayuda.

Las características del actual singular contexto internacional están marcadas, a mi juicio –y ahora, sí, yendo a lo internacional–, por el desprecio de la legalidad internacional. En el último viaje que hice aquí, además de haber almorzado

estupendamente con Jon-Mirena en su casa, también con Manu, por supuesto, no voy a decir que no, tomamos unas cervezas con Felipe y hablamos de esto. Hablamos de la legalidad internacional devenida a nada -y esto ya era hace dos años-, de una violación del derecho de manera cotidiana, sin ocultarlo y -como decía Jon-Mirena- más bien con desparpajo, a la luz del día. Se invade, se mata, se tortura a la luz del día, ya ni siquiera hay voluntad de disimularlo. Pues sí, cometo crímenes de lesa humanidad, ¿y qué?

El singular contexto internacional está marcado por el desprecio de la legalidad. Como si el doctor Jekyll ya no fuese el doctor Jekyll y fuera Mr. Hyde para siempre. Nos gobierna Mr. Hyde sin necesidad de pócima.

Se llega al oprobio, entonces, de la comisión de crímenes de lesa humanidad -crímenes de guerra, limpiezas étnicas, incluso genocidios- sin ningún disimulo. Y, entonces, el multilateralismo -que siempre ha sido la manera de tratar los conflictos, mejor o peor, pero la manera de conducir el tratamiento de los conflictos- termina agonizando frente a esas vías de hecho. Se impone la vía del uso de la fuerza armamentística y económica, además.

También el actual singular contexto internacional está marcado por el terrorismo, cómo no. No hay que olvidarse del terrorismo. Allí está, digamos.

Lo de la Franja de Gaza es absolutamente inaceptable. Lo que está haciendo hoy Israel es inaceptable. Eso no debe llevar nunca jamás en la vida a justificar nada de Hamás. ¿Cómo es factible que no podamos decir que se están cometiendo crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica, en la Franja de Gaza sin que se nos tilde de antisemitas? Que, por cierto, es lo último que yo sería. ¿Y cómo es factible que lo que hace Israel lleve a alguna gente a intentar justificar la barbarie de Hamás? ¿Cómo somos incapaces de salir de esa trampa en la que se nos pone?

No es solo Hamás. Al-Qaeda o grupos armados al margen de la ley, aliados de crimen organizado como en Colombia. La desmovilización de las FARC no ha generado el fin de nada. Quienes conocen Colombia saben de lo que estoy hablando. Y hoy hay grupos armados que están alineados con el narcotráfico y con crimen organizado, lo cual hace mucho más compleja la situación porque el retiro, la desmovilización de las FARC, en muchas zonas no trajo aparejado como debió haber traído aparejado que el Estado ocupe esos espacios con la fuerza pública y se encargue de administrar la ley. Las consecuencias, por supuesto, son las de siempre: la población rehén que sufre.

El contexto internacional singular actual está marcado por organizaciones internacionales que no dan respuestas; o que dan respuestas, pero que esas respuestas no tienen ninguna consecuencia. En algunos casos por el bloqueo político, como pasa en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero también en el marco de los órganos internacionales de derechos humanos. Y esto es complicado. Más que nunca, los instrumentos internacionales de derechos humanos devienen papel mojado. Y el trabajo de los órganos internacionales de monitoreo es visto por la sociedad

internacional, incluso por quienes nos dedicamos a los derechos humanos como un juego de roles, un juego de roles caro. Como si lo que se trabaja allí fueran cosas ficticias, como si detrás de cada cuestión no hubiese víctimas.

Ni que hablar de las organizaciones internacionales que se erosionan desde dentro. La Unión Europea que tiene el huevo de la serpiente adentro. En el Parlamento Europeo con facciones políticas que descreen de Europa. Es como tener un pastor ateo; es como ser caníbal y vegetariano al mismo tiempo. No es factible, no es posible. Asistir en Estrasburgo –que es donde sesiona el Parlamento Europeo y además es la sede del Consejo de Europa, que es otra organización–, a un debate del Parlamento Europeo requiere un litro, al menos, de remedio para tratar el hígado. Porque es increíble, de veras es increíble.

Esas son las características del actual singular contexto internacional.

3. ¿POR QUÉ LAS SOCIEDADES APOYAN ESOS POSICIONAMIENTOS IDEOLÓGICOS?

El tercer punto es: pero si esto es así, ¿por qué las sociedades apoyan esos posicionamientos? Y es una pregunta que hay que hacerse y hay que buscar algunas respuestas –al menos intuitivas– a esas preguntas.

La democracia era un valor importante hace varios años. Hoy no lo es tanto para las sociedades. Y este es un serio problema. Claro, esto ha venido de la mano del descreimiento de la política, de la corrupción y del abandono de la idea del servicio público para servirse de lo público; que parecen lo mismo, pero que no es igual.

Pero corrupción hay en todos lados, y también en estos gobiernos autoritarios que he mencionado. Sin embargo, esa corrupción se muestra menos. Y, entonces, pareciera que la corrupción está en los gobiernos verdaderamente democráticos. No. Hay corrupción en los gobiernos democráticos, pero hay mucha más corrupción en estos gobiernos autoritarios, lo que pasa es que se muestra menos. Y esto, por supuesto, de ninguna manera legitima lo otro, que es un espanto. Lo que sucede es que detrás de esos gobiernos hay un batallón mediático con lógicas diferentes, fundamentalmente con redes sociales. Ya nadie lee el periódico. Del periódico se lee el título, como mucho. Y, entonces, se genera un falso debate como mecanismo porque todo hay que resolverlo en 140 caracteres.

¿Y cómo responder en 140 caracteres a alguien que alegremente –como hizo Abascal– te acusa de estar pagado por el Gobierno Socialista para decir que las leyes de concordia no responden a los estándares internacionales? Entre los muchos méritos que tengo uno es que Abascal me haya insultado, porque eso a mí me tranquiliza. Bien, estoy bien. Pero da bronca que a uno le toque lo ético, porque finalmente lo único que uno tiene es su palabra. Y a mí no solo no me pagó el Gobierno Socialista, sino que Naciones Unidas tampoco me pagó porque mi trabajo es *ad honorem*, o ha sido *ad*

honorem; yo vivo de ser profesor. Nuestros puestos en Naciones Unidas han sido y siguen siendo *ad honorem*. Y, entonces, hay que aguantar que te digan que estás pagado además.

Pero, claro, uno no puede gastar los 140 caracteres en responder eso. Lo que uno tiene que decir rápidamente es: “no contesto estupideces, y discutamos mi informe a ver qué hay de cierto o no”. Yo digo que las leyes no son compatibles porque no respetan estos estándares de verdad, de justicia, de reparación porque revictimizan a las víctimas en esto, en esto y en esto. Porque la estrategia es sacar el debate profundo del medio y discutir otras cosas. El insulto es una herramienta utilizada muy inteligentemente. Porque tampoco hay que pensar que son tontos, de tontos no tienen nada. Y ese es el otro problema: haberles subestimado; de tontos no tienen nada.

Se reemplaza el argumento por el insulto. Y la legitimación, entonces, nos lleva a discutir cuestiones tales de si la tierra es redonda o no, o si vacunarse contra el covid hace que se nos peguen los tenedores en el hombro. Claro, pero no me digan que no es tremendo tener que utilizar el escaso tiempo que tenemos en decir que no, que la tierra es redonda y que no se pegan los tenedores. Porque mientras tanto se tortura, mientras tanto se discrimina, mientras tanto se mata, mientras tanto se recorta en planes sociales, mientras tanto se excluye a la gran mayoría del acceso a sus derechos básicos. Y uno tiene que discutir si la tierra es redonda.

Este discurso discriminador y violento desde el poder tiene un rebote, y ese rebote es que asume legitimidad social. ¿Cuándo se hizo de neonazis una buena parte de la sociedad de Alemania, de la ex Alemania Oriental? Y la respuesta en un periódico que leí hace unos días fue: “ya lo eran, solo que ahora se encuentran legitimados para decirlo”. Claro. La violencia del poder legitima luego la violencia y la discriminación en las capas sociales. Es mucho más grave de lo que se piensa. Se asume el fascismo –me permito decirlo–, el autoritarismo, sin vergüenza alguna.

La sociedad está anestesiada, aislada. La pandemia también ayudó mucho para esto, aunque es otro tema. Pero la falta de empatía, el individualismo, el sálvese quien pueda, la realidad virtual. El hambre se vive como un *videogame*, como si no pasara, como si el sufrimiento no fuera real, como si fuese una película. Y eso nos deshumaniza.

Se excluye con intención a la razón. Con toda intención, se excluye la razón y se renuncia convenientemente a la conciencia.

Hoy al mediodía, cuando almorzábamos con el equipo del Ararteko, con algunas personas del equipo del Ararteko y con el ararteko, conversábamos sobre el centro de documentación nazi. El centro de documentación nazi en Núremberg –yo no sé si alguien lo conoce– es un lugar muy extraordinario. Pero es un lugar muy extraordinario no solo porque los nazis documentaban todo. Jackson, el fiscal del juicio de Núremberg, decía que era el juicio más fácil de ganar porque no había que hacer más nada que mostrar los documentos propios del nazismo. No, eso no es lo que a mí más me impresionó, más allá de que, por cierto, impresiona, y mucho, de que se hable de

trasladados de personas a campos de concentración como quien dice compré tres kilos de patatas. Eso impacta, pero a mí lo que más me impactó es otra cosa.

Cuando se hizo ese lugar, en el año 2000, se hicieron entrevistas a personas muy comunes que vivían allí en Núremberg y que fueron partidarias del nazismo. La panadera decía que es que “cuando se hacían las concentraciones del partido nazi yo vendía más pan”. Y eso a mí me generó un profundo terror porque, en buena medida, la existencia de Hitler, de Videla o de Franco nos tranquiliza. El monstruo está ahí y no somos ese monstruo. El problema es que podemos serlo, podemos legitimar a ese monstruo y podemos hacerlo incluso sin darnos cuenta o relativizando. Y verse en ese espejo es más jodido, es más complicado. Es mucho más complicado porque estos gobiernos accedieron por la vía democrática. Bueno, Maduro no, digamos, Ortega tampoco, pero sí Trump y sí Milei. Y sí Hitler. Entonces.

Creo que estos son los motivos por los cuales se apoyan esos posicionamientos ideológicos. Pero fundamentalmente este último que mencionaba hace dos minutos: el aislamiento, la falta de empatía, el individualismo y la exclusión con intención de la razón, y la renuncia convenientemente de la conciencia. Porque en el fondo todas las personas sabemos qué es lo que está bien y qué es lo que está mal, pero cuando se nos elimina la conciencia o cuando la dejamos de lado, entonces, miramos para otro lado.

4. LAS BATALLAS

El cuarto de los puntos que tenía preparado para conversar con ustedes se llama las batallas.

Para consolidar y profundizar esta tendencia actual, tan tremenda, tan deshumanizante, se orientan discursos clave superbién armados, perversamente bien armados. No se dialoga, se impone y se ponen en duda las grandes causas globales. La ecología no existe, es un invento, el cambio climático no es nada, es un invento de la cultura *woke*; que nadie sabe qué es, pero no importa. A todos nos acusan ahora de pertenecer a la cultura *woke*.

Se construye el enemigo. El enemigo es la persona migrante, las disidencias, las mujeres, las personas defensoras de derechos humanos, los pueblos indígenas. Ahí están los enemigos. Se demonizan entonces los movimientos sociales, el igualitarismo, el feminismo. Se acusa y se difama a la sociedad civil organizada y se reduce la democracia a un mero aspecto electoral. Se intenta cooptar a los otros poderes. El ararteko hablaba de la división de poderes.

Y se apunta particularmente a la educación. Esa imagen de Trump derogando estos días la cartera dedicada a la educación es todo un símbolo porque la educación es aquello a lo que más temen: cuanta más educación hay, menos posibilidad hay de ser manejado. Por eso: “no, no nos adoctrinen, no nos vengan con la ideología de género”.

otro invento la ideología de género, no existe la ideología de género. Pero, bueno, estamos hablando de eso.

“Con mis hijos no te metas. Tengo el pin parental”. Hombre, claro, por supuesto que me meto con tus hijos, ¿cómo no me voy a meter? Por supuesto, si la mayoría de los abusos intrafamiliares se dan en la familia, los abusos sexuales se dan en las familias. Es la escuela la que tiene que hablar de eso y es la escuela la que tiene que hablar de educación sexual integral. “Bueno, pero esa educación es ideológica”. Es que toda educación es ideológica, el asunto es cuál es la ideología que nos mueve. Usted elige educar para discriminar, yo para el respeto. Usted elige educar para la discriminación, yo para la convivencia y para la diversidad. Usted elige educar para imponer un modelo, yo para entender que hay muchos modelos posibles y que no es anormal necesariamente ninguno de ellos.

La educación no es avalórica, siempre es valórica; la pregunta es qué valores elegimos. Educamos para la democracia, para la convivencia, para la diversidad, para los derechos humanos.

Los discursos excluyentes tienen casi todo a favor. La buena noticia es la palabra “casi”. Casi no es todo, pero casi. Tienen una gran desventaja, y es la que nos puede salvar. El mundo que proyectan es para muy pocos. Y las sociedades a lo largo de la historia han mostrado que no se resignan a ello. Pueden estar dormidas un tiempo, pero nada. El instinto de supervivencia nos hace levantar la voz y pelear.

La otra parte del título era el de los derechos humanos; yo ni hablé todavía de eso. Pero de eso vamos a hablar en el quinto, el sexto y el séptimo punto, que serán más breves que los anteriores. Digo para que nadie me haga una presentación al Ararteko por tortura.

5. ¿Y LOS DERECHOS HUMANOS?

¿Y los derechos humanos? se llama el punto quinto. Pues los derechos humanos son la esperanza. Los derechos humanos fueron y siempre serán la respuesta civilizada frente a la barbarie. Los derechos humanos no han fracasado. El fracaso que llevó al estado de cosas de hoy fue múltiple, pero no de los derechos humanos. Fue la ineeficiencia política, la corrupción, el servicio de lo público. Y, precisamente, fue el olvidar a los derechos humanos como hoja de ruta para la política pública.

Lo que fracasó –ahora en el plano internacional– ha sido la burocracia internacional, el desprecio por la ley, el haber reducido los derechos humanos dentro de las organizaciones internacionales a la mínima expresión. ¿Cuánto creen ustedes que es el presupuesto de derechos humanos dentro de la Organización de Naciones Unidas, el tercer pilar de la organización, paz y seguridad, desarrollo, derechos humanos? ¿33 %? No. ¿23 %? Tampoco. ¿13 %? No. 3,5 %. Eso tiene consecuencias, por supuesto. Los

derechos humanos deben ocupar el centro de la escena internacional en serio y en todos los órganos.

En ambos planos, en el nacional e internacional, lo que fracasó fue la disociación entre proclamar derechos. Esa enorme batería de derechos que surge del bloque constitucional, la Constitución, los tratados internacionales, la jurisprudencia internacional, etcétera, etcétera. Ese bloque de convencionalidades del cual nos gusta hablar en derecho internacional o el bloque de constitucionalidad, piensas en derecho constitucional –ese maravilloso entramado jurídico-. Porque normas sobran, lo que falta es voluntad de aplicarlas. Nadie puede decir que no sobren normas; normas sobran para hacer lo correcto. El problema es la maquinaria. Ni la maquinaria internacional ni la maquinaria nacional en los poderes –a pesar de esfuerzos importantes en algunas partes– han estado a la altura. Y, entonces, allí es donde hay que apuntar.

Porque los derechos humanos son el programa por excelencia de la democracia sustancial; no la electoral, la sustancial. El nivel de democracia de un país se debe medir en tanto en cuanto se respetan y se garantizan los derechos humanos. Y ninguna otra cosa. Los derechos humanos deben ser la política de Estado y ningún gobierno debería apropiarse de ello. Y ninguna persona que llegue al gobierno debería descreer de los derechos humanos. Porque el Estado está para eso: para respetar y garantizar los derechos. Entonces, quien administre el Estado no puede ser quien descrea en los derechos.

Digo esto vieniendo de un país que acaba de elegir como administrador del consorcio a quien quiere destruir el edificio. Eso es lo que no debe suceder. Eso es lo que no debe pasar.

6. LOS DERECHOS HUMANOS COMO EL ENEMIGO REAL DE LOS AUTORITARISMOS

El sexto y anteúltimo punto se refiere a los derechos humanos como el enemigo real de los autoritarismos. Hoy mencioné que se eligió como enemigo a los migrantes, a las disidencias, a las mujeres, a los pueblos indígenas. Pero en realidad, si miramos fino, no; el enemigo para los autoritarismos son los derechos de esas personas y de esos colectivos. No les molestan los migrantes; les molesta tener que respetar los derechos de los migrantes. No les molesta la pobreza; les molesta que digamos que tienen que combatir la pobreza porque pueden pasar indolentemente frente a la gente muriéndose de hambre. Lo que les molesta, el enemigo real, son los derechos humanos.

Para los autoritarismos el enemigo real son los derechos humanos. El derecho de una persona a no ser torturada, ese es el enemigo. El derecho de una persona a la pensión, ese

es el enemigo. El derecho de una persona a la salud, ese es el enemigo. El derecho de todos al ambiente sano, ese es el enemigo porque impide explotar brutalmente el ambiente y destrozarlo en favor del provecho y del beneficio económico de algunos.

El enemigo, en serio, la piedra en el zapato que tienen son los derechos humanos. Y por eso, el séptimo y último punto va hacia eso. Hacia la respuesta posible.

7. HACIA LA RESPUESTA POSIBLE: LAS ALIANZAS ESTRÁTÉGICAS

Las alianzas estratégicas. Hay que recuperar –esto lo decía el ararteko– las alianzas estratégicas, hay que romper el individualismo y volver a juntarse. Y volver a juntarse con espíritu de grandeza, sin mezquindades. Volver a juntarse con ese mínimo común denominador, esa barrera, ese no pasarán, el *Bella ciao*. Hay que plantarse.

Hay que recuperar los espacios democráticos nacionales e internacionales. Recuperar el multilateralismo, recuperar el diálogo como herramienta. Defender a capa y espada el sistema internacional de derechos humanos, utilizarlo todo lo posible, acudir. Dar discursos claros. No nos podemos dar el lujo de hablar y que no se nos entienda. Hay que ser muy tonto para perder el debate teniendo razón. Hay que hablar claro. Y hay que saber a quién hablarle. Hay que convencer a una mayoría que es convencible. No hay que hablarle a quienes no comparten los valores éticos. Otro gran error es intentar que esas personas sientan vergüenza por lo que hacen o por lo que dicen, porque no la tienen. No hay que perder el tiempo en eso.

Hay que convencer a mi hermano, que no piensa como yo. Digo mi hermano en serio; mi hermano Guillermo, que no piensa como yo. Yo hablo para él. No hablo en general para ustedes, porque ustedes ya vinieron acá, no les tengo que convencer de nada. ¿Quién viene a las cinco de la tarde un viernes? Yo tendría que pedirles disculpas, más bien, a ustedes más que decirles nada. Pero tengo que convencer a mi hermano que no vendría a esta charla; además, porque me conoce de hace mucho tiempo. Y tengo que convencer a quienes son como mi hermano porque son personas convencibles. Pero también son esa panadera que pudo votar a Hitler. Y también podemos ser cualquiera de nosotras y nosotros; no estamos exentos de eso, hay que mirarse en el espejo todos los días. Pero hay una mayoría que es convencible. Y es una mayoría que es convencible porque hay una mayoría que queda fuera de un mundo que es pensado para pocos. Allí hay que ir.

Hay que dar discursos claros, trabajar para no discriminar; hay quienes trabajan para discriminar. Hay que trabajar para la diversidad y para la convivencia. Hay quienes trabajan para la violencia, hay que trabajar para la paz. Hay que trabajar para la justicia, hay que trabajar para la equidad.

Hay que convencer a una mayoría que es convencible, que puede conmoverse y abrazar causas justas, como después la Segunda Guerra Mundial contra el nazismo.

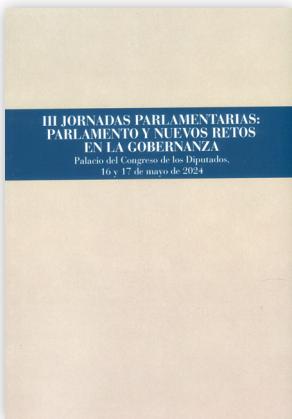
Claro que es factible, ¿cómo no va a ser factible? Se ha salido de cosas peores. La humanidad no solamente es un sujeto colectivo, la humanidad es también una cualidad personal. Hay que acudir a esa humanidad personal. Hay que conmover, hay que convencer conmoviendo. Hay que pensar en nuestros hijos y en nuestras hijas, en el mundo que les queremos dejar. Hay que dar esa batalla y hay que hacerlo de manera inteligente, sin caer en la provocación y en la violencia. Hay que entender que podemos ser mucho más eficaces que ellos sin necesidad de discriminar a nadie.

Hay que recuperar la razón y la conciencia. No es casual que la Declaración Universal de Derechos Humanos comienza así: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales y dotados, como están, de razón y conciencia". La razón que nos permite distinguir lo que está bien de lo que está mal, la conciencia que nos permite actuar en consecuencia. Por eso no nos quieren pensantes, por eso nos quieren discutiendo en 140 caracteres. Por eso nos llevan el debate a si la tierra es redonda o no. No les demos el gusto.

Volver a apelar a la razón y a la conciencia y actuar en consecuencia, como familia humana. El dolor no nos debe ser ajeno, de ninguna víctima, en ningún lugar del mundo. No nos puede ser ajeno. Y claro que es muy factible.

Hoy comienza en mi hemisferio el otoño, que es mi estación favorita por múltiples motivos. Ya se sabe, los argentinos somos nostálgicos, tangüeros y todo ese tipo de cosas. Pero aquí comienza la primavera. Yo les deseo que les entre la primavera bien profundamente y que les acompañe. Que les acompañe la primavera el tiempo que queda porque nos va a ser útil, nos va a ser importante, nos va a servir para dar las batallas que hay que dar. A cuidarse y a quererse. A reconocerse en la gente que vale la pena, a no callarse la boca. Hay una obligación moral y ética de levantar la voz y decir lo que hay que decir. Y esa es una batalla que se va a ganar.

Les agradezco mucho la atención que me han dado. Muchas gracias. ♦



**III JORNADAS
PARLAMENTARIAS:
PARLAMENTO Y
NUEVOS RETOS EN LA
GOBERNANZA**

Palacio del Congreso
de los Diputados,
16 y 17 de mayo 2024.

Madrid: Congreso de los
Diputados

326 p.



III JORNADAS PARLAMENTARIAS: PARLAMENTO Y NUEVOS RETOS EN LA GOBERNANZA

José Carlos Nieto Jiménez

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0000-0002-6191-8152>

Cómo citar / Nola aipatu: Nieto Jiménez, José Carlos (2025). III Jornadas Parlamentarias: Parlamento y nuevos retos en la gobernanza. Palacio del Congreso de los Diputados, 16 y 17 de mayo de 2024. Madrid: Congreso de los Diputados, 2025 (Recensión). *Legebitzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 232-237

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.007>

El libro colectivo objeto de esta recensión recoge las diferentes ponencias que fueron pronunciadas durante la celebración de las III Jornadas Parlamentarias, celebradas en el Congreso de los Diputados los días 16 y 17 de mayo de 2024. Reproduciendo la estructura del acto del que trae causa la obra, esta se divide seis partes, o “mesas”.

En el apartado dedicado a la Mesa I “Parlamento y globalización”, se incluyen las ponencias impartidas por el catedrático Antonio J. Porras Nadales y por el letrado de las Cortes Generales Juan Alfonso Santamaría Pastor. En la primera de ellas se realiza un pormenorizado análisis de la evolución histórica experimentada por los sistemas políticos, desde el concreto punto de vista del protagonismo que el Gobierno y el Parlamento han acaparado en las diferentes fases de los sistemas democráticos contemporáneos. Huyendo de un examen simplista de la situación, el profesor Porras

José Carlos Nieto Jiménez

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Málaga

Fecha de recepción: 20.08.2025. Fecha de aceptación: 25.08.2025. Fecha de publicación: 10.10.2025.

Nadales se aproxima al “modo como se determinan los asuntos que van a focalizar de forma prioritaria la atención de los aparatos estatales”. Desde el punto de vista del Ejecutivo, se apunta a la “gobermedia”. Desde el punto de vista del Parlamento, a su clásica pérdida de protagonismo como consecuencia, por ejemplo, de la potenciación de las iniciativas de mero impulso político. Lejos de caer en el habitual pesimismo de quien observa el comportamiento de los gobiernos y parlamentos en la consecución de sus objetivos netamente sociales, el capítulo aporta un reconfortante halo de esperanza respecto del Legislativo y de la red de parlamentos que operan a escala multinivel, alternativa factible a la deriva excesivamente mediática de la esfera gubernamental, a la inestabilidad del sistema y a las pulsiones populistas que esta situación genera.

La segunda de las ponencias recogidas en la Mesa I, impartida por el letrado Santamaría Pastor, sistematiza de manera lógica y clarificadora los principales cambios experimentados en el mundo parlamentario reciente, auspiciados por la particular y atípica globalización que este viene experimentando. El funcionamiento interno de los parlamentos ha padecido en este siglo notables variaciones que han pasado por la modernización de sus instrumentos de trabajo y por los esfuerzos dirigidos a incrementar la relación del Legislativo con los ciudadanos y electores. En cuanto a la relación del Parlamento con el Gobierno, expone varias circunstancias que le llevan a concluir una imagen negativa y pesimista de la actual función de control que ejercen los parlamentos. Así, por ejemplo, se detiene en el monopolio de la iniciativa legislativa gubernamental. Este extremo no puede ser compartido, pues en las últimas legislaturas la concurrencia de una elevada fragmentación y polarización han diluido en no poca medida el monopolio que describe el autor; desplazándose por una reducción drástica

del ejercicio mismo de la iniciativa y, por no ser hoy los proyectos de ley textos cerrados, resultando más que probable su eventual desnaturalización a lo largo del *iter legis*.

La parte destinada a la Mesa II de las Jornadas, titulada “Parlamento e integración europea”, recoge, por un lado, la ponencia del catedrático emérito de Derecho Constitucional y letrado de las Cortes Generales Diego López Garrido. Su capítulo se centra en rebatir la tesis predominante según la cual la integración europea ha producido la erosión de los parlamentos nacionales. A tal fin, detalla mediante ejemplos por qué las Cortes Generales no han perdido sus funciones principales ante tal proceso de integración. Su experiencia le lleva a formular diversas propuestas dirigidas a fortalecer el control del Parlamento sobre el Gobierno, a incrementar las competencias legislativas del Parlamento Europeo, a mejorar la capacidad de control por este último respecto del Consejo Europeo e, incluso, a modificar los tratados para establecer como políticas basilares de la UE ciertos espacios sociales estratégicos.

Por otro lado, desde una perspectiva eminentemente práctica, la letrada de las Cortes Generales, Carmen Sánchez-Abarca Gornals, aporta su experiencia como representante del Parlamento español ante la UE, realizando un pormenorizado estudio crítico de la evolución experimentada a lo largo del tiempo por parte de las principales funciones que desempeña el Parlamento Europeo. Se efectúa, así, un enriquecedor análisis comparado de los diferentes tratamientos que reciben los asuntos europeos en los parlamentos nacionales. Con un interés focalizado en el control de subsidiariedad, el diálogo político con la Comisión Europea y la cooperación interparlamentaria, se descubre cómo en la práctica operan estos instrumentos y cómo las Cortes Generales participan de manera más o menos activa de ellos. En cualquier caso, el grado de implicación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos debiera ser revisado al alza, como la atención prestada por el Europarlamento a los legislativos de los Estados miembros.

En unas Jornadas organizadas con el propósito de indagar en los principales nuevos retos a los que se enfrenta el Parlamento de nuestros días, resulta de crucial relevancia la parte de aquellas dedicadas a la irrupción de la inteligencia artificial en la sociedad y, por ende, en la institución parlamentaria. A este fenómeno se dedica la tercera parte del libro, coincidiendo con la Mesa III de aquel acto, “Parlamento e inteligencia artificial”. De un lado, la catedrática María J. Roca abordó el asunto de la IA desde el punto de vista de su aprovechamiento como medio para reforzar la cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Esta perspectiva se aporta desde el concreto y no muy conocido caso del Parlamento alemán. Por el contrario, en España, en el sector de la IA el Parlamento ha quedado, de nuevo, desdibujado, y las principales iniciativas en este ámbito se han impulsado desde el Gobierno. Sin juzgar la decisión adoptada por uno y otro país, la profesora pone el acento en la fortaleza que

implica que ambos Estados hayan dado muestras palpables de cooperación en la integración europea. No obstante, debieran valorarse las ventajas de residenciar en el Parlamento el estudio y la regulación de la IA, permitiendo una mayor participación de las minorías parlamentarias.

De otro lado, el letrado de las Cortes Generales, Pablo García Mexía, desarrolla una panorámica y sistemática fotografía de la inteligencia artificial. Comenzando por esbozar las posibilidades que tendría para la propia actividad parlamentaria el uso de la IA; se clasifican sus riesgos, diferenciando los de naturaleza tecnológica, los que derivan de su propio uso y los puramente legales. A estos últimos se presta especial atención, pues abarcan cuestiones sensibles como la privacidad, la seguridad o la discriminación. La aportación más destacable radica en el decálogo de principios para la gobernanza interna de la IA en un Parlamento. Siendo inviable que un Parlamento pueda desarrollar un modelo de inteligencia artificial, no lo es que pueda diseñar sistemas de esta índole; de hecho, no utilizar esta herramienta podría situar a la Cámara respectiva en inferioridad de condiciones respecto de otras.

La IV Mesa de las Jornadas Parlamentarias celebradas en mayo del año 2024 aglutina las ponencias del catedrático Francisco Balaguer Callejón y de la letrada de las Cortes María Lydia García Fernández. El primero analiza desde una perspectiva histórica la relación entre las instituciones representativas, la economía y la política. Transita así desde el poder político unitario característico de los órganos representativos en el mundo moderno hasta el impacto de la globalización y sus dinámicas presentes situadas extramuros de los parlamentos nacionales. Este recorrido se detiene en su fase intermedia en el Estado constitucional, concebido como remedio a la crisis del parlamentarismo, por mor de la articulación de un concepto de democracia que combina representatividad y sometimiento a la Constitución. Desde un punto de vista más práctico y actual, la letrada nos acerca a los no muy conocidos instrumentos a disposición de las Cortes Generales para contribuir a la mejor gobernanza. Se escudriñan así la naturaleza, los fines, la eficiencia y las posibilidades de maximizar el buen gobierno que tienen en su mano la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales o el empleo de una adecuada técnica legislativa, deteniéndose especialmente en el Tribunal de Cuentas. Hay que señalar que en las últimas legislaturas se ha encontrado un filón recurrente en la posibilidad de solicitar informes de fiscalización a aquel órgano por medio de las volubles mayorías articuladas en cada caso en el seno de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

También se contiene una aproximación a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales en la parte V del libro que nos ocupa, dedicada al “Parlamento y organismos independientes en la gobernanza económica”. El capítulo que se incluye en esta sección, de la profesora Violeta Ruiz Almendral, profundiza en las instituciones fiscales independientes, centrándose en el papel que desempeña la Autoridad Independiente

de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de nuestro país en el sistema de estabilidad presupuestaria vigente y en el ciclo presupuestario, así como en las consecuencias que para esta institución supondrá la reforma de las reglas fiscales operada en el año 2024. De manera tangencial se refiere en última instancia a la cuestión del voto presupuestario, apuntando a la capacidad de la AIReF para auxiliar en la verificación del impacto presupuestario de las medidas contenidas en enmiendas o proposiciones de ley. No menor es la crítica que se contiene respecto de la práctica que viene consolidándose por parte de los Ejecutivos en el sentido de no presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos ante la falta de apoyos, dando lugar a lo que denomina “prórroga por omisión”, que lleva aparejada una merma de la función de control que ostenta el Parlamento. Una “adecuada aplicación de las reglas fiscales” debería acabar con ese fenómeno.

Sin abandonar el plano de la gobernanza económica, la VI y última parte del libro, “Gobernanza económica y participación de la sociedad civil”, se identifica con la ponencia de la catedrática Esther Seijas Villadangos, quien aporta una amplia y profunda reflexión sobre el papel que la ciudadanía está llamada a desempeñar en la consolidación de la vertiente económica de nuestra Constitución y Administración. En este sentido, realiza una aproximación conceptual de la gobernanza económica, deteniéndose en el protagonismo de los individuos, sus organizaciones e instituciones; en el interés general y común que ha de guiar sus actuaciones; en el principio cooperativo que debe presidir la toma de decisiones; así como en la estructura multinivel en la que se vertebral. Descendiendo a un plano más concreto, se centra en uno de los instrumentos más incisivos de la participación ciudadana en el desarrollo de una eficaz gobernanza económica: los presupuestos participativos. No encontrándose este instituto excesivamente popularizado, a través del capítulo de la profesora Seijas pueden conocerse las razones de su expansión, las técnicas aplicadas para su regulación, las fases de su materialización, así como los motivos y las consecuencias de su fracaso. En última instancia, se esbozan unos nuevos principios sobre los que reforzar la implicación de la sociedad civil en la puesta en práctica del modelo económico que diseña nuestra Constitución, sin obviar que el reto más inmediato lo constituye la educación en participación.

A modo de corolario de lo ilustrado en las diferentes partes del libro que reúne las ponencias de las III Jornadas Parlamentarias celebradas en el Congreso de los Diputados, se plasma la conferencia de clausura de aquellas, pronunciada por el catedrático emérito de Derecho Administrativo Luciano Parejo Alfonso, bajo el título “Los poderes del Estado en la compleja gobernanza global del siglo XXI”. El profesor Parejo aboga decididamente por la actualización del sistema constitucional tal y como se encuentra configurado, toda vez que su estudio le lleva a concluir que “no está a la altura de los tiempos, porque no proporciona, ni induce la gobernanza o gobernabilidad que éstos [los poderes públicos] requieren”. Así las cosas, en consonancia con el espíritu

presente en buena parte de las ponencias reproducidas en la obra, se proponen unas líneas maestras para la puesta al día del sistema en pro de la buena gobernanza: mejora del proceso decisional mediante el fortalecimiento y diversificación de la actividad parlamentaria; adecuada articulación dinámica de Legislativo y Ejecutivo; o mayor rendimiento de la capacidad del Parlamento para identificar, detectar y plantear soluciones a problemas sociales y económicos. ♦



DRET PARLAMENTARI DE CATALUNYA

RIDAO, JOAN (2025)
Barcelona: Atelier. 516 p.

DRET PARLAMENTARI DE CATALUNYA

Martiño Sarmiento Murias

Universidade de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0009-0007-1406-4952>

Xosé Antón Sarmiento Méndez

Universidade de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0003-4533-0233>

Cómo citar / Nola aipatu: Sarmiento Murias, Martiño y Sarmiento Méndez, Xosé Antón (2025). Ridaò, Joan. Dret parlamentari de Catalunya (Recensión). Barcelona: Atelier, 2025. *Legebitzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 238-242
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.008>

Ellector debe ser consciente de que estamos ante un libro sobre el marco estatutario del Parlamento de Cataluña y del derecho parlamentario catalán que describe ciertas interacciones que van más allá de un comentario sistemático del Reglamento. Así analiza Ridaò el derecho electoral en Cataluña, conocedor del hándicap que supone la inexistencia de una ley propia en esta materia. De este modo, analiza aspectos esenciales como la composición del Parlamento, la convocatoria y la celebración del proceso electoral y, sabedor de los aspectos claves del procedimiento, se detiene en factores como la circunscripción electoral, los tipos de lista, la fórmula matemática de atribución de escaños y la barrera que determina el acceso de las candidaturas a los escaños en la Cámara.

La descripción de las funciones parlamentarias respeta las clasificaciones canónicas de nuestra disciplina, situando su orden con un cierto reconocimiento de la superioridad gubernamental en la actual ingeniería constitucional. Parte del análisis de la función de la creación del Gobierno y su correlativo control e impulso político para seguidamente analizar la función legislativa, las electivas y la que



Martiño Sarmiento Murias
Universidade de Santiago de Compostela

Xosé Antón Sarmiento Méndez
Letrado mayor del Parlamento de Galicia y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela
Fecha de recepción: 15.10.2025 Fecha de aceptación: 17.10.2025. Fecha de publicación: 21.10.2025.

denomina función relacional, en la que incluye las conexiones con otros órganos del Estado, comunidades autónomas y Unión Europea.

En un contexto tras una alta conflictividad jurídica, su análisis de las garantías funcionales del Parlamento se presenta como insoslayable. El reconocimiento de la inviolabilidad de la Cámara y de su autonomía se aborda pormenorizadamente y con distinción en cuatro facetas: las autonomías normativa, financiera, funcional y disciplinaria.

El profesor Ridaó se adentra posteriormente en el estudio del derecho parlamentario y sus fuentes, estableciendo una pirámide normativa en la que de forma muy pedagógica sitúa tras las fuentes escritas las costumbres parlamentarias.

Como antiguo secretario general de la Cámara, trata las especialidades de los presupuestos parlamentarios y una norma que no existe en todos los parlamentos, que es la integrada por los estatutos de régimen y gobierno interior del parlamento. Particular interés presenta su categorización dogmática del acto parlamentario tanto conceptual, tipológico como, sobre todo, en lo que se refiere a su control. Respecto de esto último, también de forma muy clarificadora, distingue entre actos parlamentarios con rango, fuerza o valor de ley de otros que carecen de esos caracteres.

El libro, en su capítulo II, analiza el estatuto de los parlamentarios, poniendo al día muchos de los temas que abordó en el siglo pasado la tesis doctoral de otro gran estudioso de las cámaras: Francisco Caamaño Domínguez. Además de comentar el proceso de adquisición de la condición plena del parlamentario, trata las causas de incompatibilidad que son objeto de análisis en las comisiones correspondientes de nuestros parlamentos. Las prerrogativas parlamentarias individuales de inviolabilidad, inmunidad y aforamiento reciben un tratamiento individualizado, así como los derechos y deberes de los parlamentarios.

En este sentido, Ridaó destaca el estatuto del parlamentario respecto de la participación en la institución y aspectos adjetivos, pero no menos relevantes como los derechos y deberes protocolarios y económicos y de acceso a la asistencia técnica y de obtención de información. Para todos los que vivimos cotidianamente el derecho parlamentario resulta de obligada lectura su análisis del código de conducta de los miembros del Parlamento y la problemática de la pérdida de suspensión de la condición de parlamentario.

Una parte nuclear del estudio (capítulo III) aborda la organización del Parlamento, partiendo de su estructura unicameral por imperativo del artículo 152 de la Constitución. Muy expresivamente, Ridaó se adentra en el estudio de la organización del pluralismo político en el Parlamento de Cataluña, definiendo los órganos de conexión y activación de la vida política a través de los grupos parlamentarios, del grupo mixto y de los diputados no adscritos.

Respecto de los órganos de dirección hace hincapié en su dimensión institucional de la Presidencia del Parlamento. En el análisis sobre la Mesa, trata con atención la

posible reconsideración de sus acuerdos. Resulta particularmente llamativo que, por el contrario, se haga una descripción sucinta de la figura de la Junta de Portavoces, que tan esencial es en el trabajo parlamentario de muchas asambleas legislativas.

En lo que se refiere a los órganos que denomina de trabajo parlamentario y decisión política, Joan Ridao, además del Pleno, analiza pormenorizadamente las diferentes comisiones parlamentarias, y también otros sujetos como los grupos de trabajo, las subcomisiones y los intergrupos parlamentarios, que no están incorporados en el Reglamento en muchas comunidades autónomas.

Después de tratar ese órgano estrella durante la pandemia que fue la Diputación Permanente, incluye unas páginas descriptivas de la figura del jefe de la oposición, puesto que el Reglamento del Parlamento de Cataluña desde el 2015 toma en consideración su tratamiento.

El capítulo IV del manual analiza pormenorizadamente en casi cien páginas el funcionamiento del Parlamento. Estudia conceptos como la legislatura, la sesión constitutiva, el período de sesiones y el calendario de trabajo y se detiene en el análisis de la regulación jurídica de los debates. Consecuentemente, también otorga importancia a efectos clasificatorios a la adopción de acuerdos, tanto en lo referido al *quorum* como a las votaciones. En este punto incorpora unas interesantes reflexiones sobre un mecanismo que también ha sido clave en el funcionamiento del Parlamento de Galicia: la delegación de la emisión del voto.

Para un operador jurídico parlamentario son de sumo interés –y ciertamente novedosas en la doctrina española– sus explicaciones acerca de la disciplina y el orden en la esfera parlamentaria, especialmente en relación con el código de conducta del Parlamento catalán. Íntimamente relacionado con este aspecto, Ridao trata cuestiones como la transparencia y el acceso a la información, el parlamento abierto y una cuestión sobre la que es uno de nuestros grandes especialistas: los grupos de interés o lobbies en los parlamentos.

En la segunda parte del libro, en sendos cinco capítulos (capítulos V a IX), el profesor catalán desglosa las funciones parlamentarias, que presentó en la parte introductoria. Así, comienza en el capítulo V con la función de la creación y control del gobierno, incorporando la clásica diferenciación entre el control sanción y el control inspección. Ridao es consciente de la relevancia institucional y mediática del procedimiento de comparecencias y sesiones informativas, y por ello estudia críticamente las distintas variantes que el ordenamiento jurídico contempla al respecto. Otros procedimientos de gran trascendencia mediática que se analizan son los debates generales y las comisiones de investigación, para completar el capítulo con lo referido al control de los decretos leyes y también de la legislación delegada.

El capítulo VI aborda la función de impulso político. Esta función parlamentaria ha sido asumida con naturalidad en las doctrinas dogmáticas del constitucionalismo desde los estudios de Andrea Manzella. Bajo esta denominación, Ridao reflexiona

sobre su alcance y la posición de la Cámara cuando adopta mandatos o declaraciones sin vinculación jurídica. Obviamente, la opinión de Joan Vintró expuesta en el prólogo del libro resulta de sumo interés, debido al giro en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha posibilitado la impugnación de este tipo de resoluciones –cuestión muy debatible–, prólogo donde se defiende una concepción moderna de la inviolabilidad parlamentaria.

Las resoluciones subsiguientes a tramitaciones parlamentarias son sistematizadas en cinco grandes grupos que clarifican al lector la naturaleza y trámites correspondientes en el derecho parlamentario de Cataluña.

El capítulo VII del manual analiza la función legislativa y, más allá del procedimiento, pone en valor el papel de las leyes como fuente del ordenamiento jurídico autonómico. Respecto de las bases sigue la categorización clásica del Biscaretti Di Ruffia planteando la diferenciación entre una fase de iniciativa, otra de carácter constitutivo y una final de integración de eficacia.

Profundo conocedor de la práctica parlamentaria, se detiene en el problema que para la iniciativa legislativa supone el dogma de la homogeneidad material y la admisión de las leyes ómnibus. Además de realizar una explicación clarificadora de la iniciativa legislativa popular, da cuenta de una singularidad existente en su Parlamento, consistente en el reconocimiento de la iniciativa legislativa a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales y del municipio de Barcelona.

Respecto del procedimiento legislativo común, interesa destacar el tratamiento que en Cataluña se hace de las audiencias de organizaciones, grupos sociales y expertos, así como la posible intervención en comisión del Consejo de Garantías Estatutarias.

Dentro de los procedimientos legislativos especiales, el derecho parlamentario catalán cuenta con una figura que también aplica el derecho gallego: los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto. Los restantes procedimientos especiales son los que se vinculan a lo que el autor denomina tramitación acelerada. Resulta de interés la existencia de un procedimiento para la consolidación de la legislación vigente que, como dice el artículo 143 del Reglamento, trata de mejorar la calidad y contribuir a garantizar la seguridad jurídica con un mejor conocimiento del derecho vigente. Se trata de una iniciativa de interés técnico evidente, aunque no sea –por lo que señala el autor– muy habitual su uso.

La función electiva del Parlamento (capítulo VIII) despierta en Ridaq particular interés en relación con la evaluación de la idoneidad de las personas candidatas a designar por la Cámara. De forma paralela, también introduce un interesante apartado sobre la revocación de los cargos elegidos por el legislativo. No pierde de vista el autor la diferente significación pública que tienen los cargos públicos designados por el Pleno del Parlamento de otros que simplemente requieren una intervención de la Cámara.

Para terminar, en el capítulo IX de esta relevante obra, el profesor Ridaq se detiene en otras funciones parlamentarias que tratan de las relaciones con otras instituciones

y otras entidades representativas. Así, analiza los comisionados parlamentarios dependientes que son el Síndic de Greuges y la Sindicatura de Comptes. La regulación jurídica de los informes y memorias de este segundo son complejas, posibilitando incluso la comparecencia de los responsables económicos y financieros de los partidos políticos, cuestión que no es habitual en la totalidad de los parlamentos españoles.

Con motivo de la creación de un sector público del audiovisual, también hay que analizar –y así lo hace Rida– las relaciones del Parlamento con el Consell de l'Audiovisual de Catalunya y con la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. Pero, sin duda, el apartado al que dedica mayor atención es el referido a las relaciones con la Unión Europea. En este sentido distingue tres facetas: el control del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, la intervención del Parlamento de Cataluña en el control de los citados principios y la novedosa modalidad de la regulación del derecho de petición ante el Parlamento europeo.

En la línea del estudio de las interrelaciones parlamentarias, el letrado del Parlamento catalán completa su magnífica obra con las participaciones institucionales en los convenios de gestión y en los acuerdos de cooperación del Gobierno catalán con otras comunidades autónomas y otros entes territoriales.

En definitiva, un gran manual para conocer mejor un sistema parlamentario que Rida explica con claridad y erudición. ♦