REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Incluye:
Entrevista a los ponentes de la Constitución española, Excmos. Sres. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y D. Miquel Roca i Junyent

nº 108
Primer semestre 2020

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

108

Primer semestre 2020

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el sistema empleado –mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

Los contenidos de la Revista de las Cortes Generales están disponibles en acceso abierto en http://revista.cortesgenerales.es

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstos recaen única y exclusivamente en los autores.

SUSCRIPCIONES:
Congreso de los Diputados
Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, (Departamento de Publicaciones)
Floridablanca, s/n – 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 68 21 – Fax: 91 429 27 89
E-mail: dpto.publicaciones@congreso.es

PRECIOS AÑO 2020 (CON IVA)

Suscripción anual en papel (2 núms.)	Número suelto en papel
52 €	31,20 €

© Publicaciones del Congreso de los Diputados
Depósito legal: M-11.707-1984
ISSN: 0213-0130
ISSNe: 2659-9678
DOI: 10.33426/rcg/2020/108
Impreso en Gráficas Muriel, S.A.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES
EQUIPO EDITORIAL

Presidenta:

Meritxell Batet Lamaña

Vicepresidenta:

María Pilar Llop Cuenca

Consejo de Honor:

Juan José Laborda Martín
Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde
Juan Ignacio Barrero Valverde
Esperanza Aguirre Gil de Biedma
Luisa Fernanda Rudi Úbeda
Francisco Javier Rojo García
José Bono Martínez
Jesús María Posada Moreno
Pío García-Escudero Márquez
Patxi López Álvarez
Ana María Pastor Julián
Manuel Cruz Rodríguez

Consejo Asesor:

Manuel Alba Navarro
Cortes Generales

Ricardo Alonso García
Universidad Complutense de Madrid

José Álvarez Junco
Universidad Complutense de Madrid

Óscar Alzaga Villaamil
UNED

Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid

Alberto Arce Janáriz
Junta General del Principado de Asturias

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Cortes Generales

Francisco José Bastida Freijedo
Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos
Universidad de Valladolid

Roberto Luis Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

Gregorio Cámara Villar
Universidad de Granada

Victoria Camps Cervera
Consejo de Estado / Universidad Autónoma de Barcelona

Raúl Leopoldo Canosa Usera
Universidad Complutense de Madrid

Ana María Carmona Contreras
Universidad de Sevilla

Marc Carrillo López
Universitat Pompeu Fabra

Manuel Cavero Gómez
Cortes Generales

Luis María Cazorla Prieto
Cortes Generales / Universidad Rey Juan Carlos

Ricardo Chueca Rodríguez
Universidad de La Rioja

Adela Cortina Orts
Universidad de Valencia

Pedro Cruz Villalón
Universidad Autónoma de Madrid

Alberto Dalla Vía
Cámara Nacional Electoral de la República Argentina

Francesc de Carreras Serra
Universidad Autónoma de Barcelona

Jorge de Esteban Alonso
Universidad Complutense de Madrid

Carmen de Grado Sanz
Registro Mercantil de Madrid

Antonio del Moral García
Tribunal Supremo

Irene Delgado Sotillos
UNED

Alfonso D'Oliveira Martíns
Universidad Lusíada

Ascensión Elvira Perales
Universidad Carlos III de Madrid

Tomás Ramón Fernández Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Fernández Segado
Universidad Complutense de Madrid

Manuel Fernández-Fontecha Torres
Cortes Generales

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor
Universidad Complutense de Madrid

Teresa Freixes Sanjuán
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Pablo Fusi Aizpurúa
Universidad Complutense de Madrid

Javier García Fernández
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Javier García Roca
Universidad Complutense de Madrid

Piedad García-Escudero Márquez
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Yolanda Gómez Sánchez
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / UNED

Alfonso Guerra González
Diputado constituyente

Carlos Gutiérrez Vicén
Cortes Generales

Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos
Consejo de Estado

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón
Ponente constitucional / Consejo de Estado

César Landa Arroyo
Pontificia Universidad Católica del Perú

Miguel Landeros Perkic
Cámara de Diputados de Chile

Francisco Javier Laporta San Miguel
Universidad Autónoma de Madrid

Juan José Lavilla Rubira
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Diego López Garrido
Cortes Generales / Universidad de Castilla-La Mancha

Luis López Guerra
Universidad Carlos III de Madrid

Araceli Mangas Martín
Universidad Complutense de Madrid

Miguel Martínez Cuadrado
Universidad Complutense de Madrid

José Pedro Montero Gómez
Cámara de Senadores de Uruguay

José Antonio Moreno Ara
Cortes Generales

Humberto Nogueira Alcalá
Universidad de Talca

Benigno Pendás García
Cortes Generales / Universidad CEU San Pablo

Juan José Pérez Dobón
Cortes Generales

Pablo Pérez Tremps
Universidad Carlos III de Madrid

Elisa Pérez Vera
Consejo de Estado / UNED

Nicolás Pérez-Serrano y Jaúregui
Cortes Generales

Manuel Pulido Quecedo
Parlamento de Navarra / Universidad de Navarra

Artemi Vicente Rallo Lombarte
Universidad Jaume I

Emilio Andrés Recoder de Casso
Cortes Generales

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid

María Rosa Ripollés Serrano
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Miquel Roca i Junyent
Ponente constitucional

Roberto Romboli
Universitá di Pisa

Fernando Sainz Moreno
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Ángel José Sánchez Navarro
Universidad Complutense de Madrid

Juan Alfonso Santamaría Pastor
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Mercedes Senén Hernández
Cortes Generales

José Manuel Serrano Alberca
Cortes Generales

Juan José Solozabal Echevarría
Universidad Autónoma de Madrid

Antonio Torres del Moral
UNED

José Andrés Torres Mora
Universidad Complutense de Madrid

Diego Valadés Ríos
Universidad Nacional Autónoma de México

Fernando Vallespín Oña
Universidad Autónoma de Madrid

Carlos José Vidal Prado
UNED

Consejo de Redacción:

Elviro Aranda Álvarez (*Universidad Carlos III de Madrid),* Eugenio de Santos Canalejo (*Cortes Generales)*, Pablo García Mexía (*Cortes Generales* / *Universidad Autónoma de Madrid)*, Sylvia Martí Sánchez (*Cortes Generales / Universidad Francisco de Vitoria),* Paloma Martínez Santa María (*Cortes Generales),* Fabio Antonio Pascua Mateo (*Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid),* Pedro José Peña Jiménez *(Cortes Generales / Instituto de Empresa),* José Tudela Aranda (*Cortes de Aragón / Universidad de Zaragoza*).

Director:

Carlos Gutiérrez Vicén

Subdirector:

Manuel Cavero Gómez

Directora de Redacción:

Blanca Hernández Oliver

Secretaría Técnico-Administrativa:

Departamento de Publicaciones No Oficiales
Servicios Administrativos de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones
(revistacortes@congreso.es)

ÍNDICE

In memoriam. *Elogio de una clase política: Landelino Lavilla (1934-2020), el hombre que, desde la legalidad, cambió la legitimidad política en la Transición* 17
Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui

I. CLÁSICOS DE LA DEMOCRACIA

Entrevista a los ponentes de la Constitución española, Excmos. Sres. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y D. Miquel Roca i Junyent 29

II. ARTÍCULOS

El diseño de un parlamento alternativo durante el Trienio Constitucional 41
Ignacio Fernández Sarasola

Vexata quaestio: *sobre las dilaciones parlamentarias en la designacion de titulares de organos constitucionales* 71
Luis López Guerra

El confuso mundo de las habilitaciones reglamentarias 105
Juan Alfonso Santamaría Pastor

Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española 131
Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única 177
Mª Pilar García Rocha

Internet y política: consecuencias políticas y sociales de la revolución digital 223
Pablo Barberá

La actuación de las cortes generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19 245
Ignacio Navarro Mejía
Andrea García de Enterría Ramos

III. RECENSIONES

LE MAIRE, B. (2019). Le Nouvel Empire. L'europe du Vingt et unième siècle. *París: Gallimard* 291
Juan Gómez-Riesco Tabernero de Paz

VARGAS, A. Y FONSECA, T. (2019). Como funciona o parlamento. *Lisboa: Assembleia da República* 299
Marco Lisi

GARCÍA ROCA, J. (2019). La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Pamplona: Civitas* 305
Lara Redondo Saceda

DANGERFIELD, G. (2019). La extraña muerte de la Inglaterra liberal. *Madrid: Tecnos* 313
Juan José Pérez Dobón

GIMÉNEZ GLÜCK, D. (2019). El gobierno hiperminoritario (y su relación con el parlamento). Valencia: Tirant lo Blanch 323
Luis Manuel Miranda López

IV. INFORMES Y JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA COMENTADA

Informe sobre el ejercicio de las funciones del Senado tras su constitución y durante el periodo de existencia de un gobierno en funciones 331
Secretaría General del Senado

La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su propia asamblea: un conflicto interpretativo entre Constitución y Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional doblemente resuelto a favor de ésta. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 176/2019, de 18 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019. (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2020) *355*

Luis González del Campo

Las leyes ómnibus no quiebran per se *el principio de seguridad jurídica. Inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 878/2019. (BOE núm. 10, de 11 de enero de 2020)* *377*

María Rosa Ripollés Serrano

Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: nulidad de las resoluciones parlamentarias en cuanto niegan por entero a un diputado no adscrito el derecho a formular propuestas de pronunciamiento en Pleno. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2019, de 12 de diciembre. Recurso de amparo 5336-2018. (BOE núm. 10, de 11 de enero de 2020) *397*

Jorge Villarino Marzo

Acerca de la «palmaria y evidente» inconstitucionalidad de los escritos de índole parlamentaria. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre. Recursos de amparo núms. 3846-2018 y 2114-2018. (BOE núms. 279 y 304, de 20 de noviembre y 19 de diciembre de 2019) *409*

Francisco Javier de Piniés Ruiz

Nuevos (y necesarios) límites a las comisiones de investigación: competencias autonómicas y la inviolabilidad del rey. Comentario a la Sentencia del Tribunal Cons-

titucional 111/2019, de 2 de octubre. (BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2019) *429*
Fabio Antonio Pascua Mateo

Carácter no vinculante de la solicitud de tramitar una iniciativa por el procedimiento de lectura única e inexistencia de un uso parlamentario acerca de la potestad del Pleno para decidir, sin intervención de la Mesa, sobre la tramitación que deba darse a la iniciativa. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2019, de 2 de octubre. Recurso de amparo núm. 6914-2018. (BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2019) *443*
Fernando Castillo López

El caso Junqueras. Comentario a la Sentencia C-502/19 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, sobre la inmunidad de los diputados al Parlamento Europeo *457*
Elviro Aranda Álvarez

Un paso más en contra de la "autotutela parlamentaria". Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos GK c. Bélgica, de 21 de mayo de 2019 *469*
María Garrote de Marcos

Instrucciones para los autores (español) *483*
Instrucciones para los autores (inglés) *491*
Listado de colaboradores *499*

INDEX

In memoriam. *Tribute to a political class: Landelino Lavilla (1934-2020), the man who, observing the law, changed the political legitimacy in the Transition* 17
Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui

I. CLASSICS OF DEMOCRACY

Interview with Spanish Constitution Rapporteur, H.E. Mr. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón and Mr. Miquel Roca i Junyent 29

II. ARTICLES

The design of an alternative parliament during the constitutional triennium 41
Ignacio Fernández Sarasola

Vexata quaestio: *on parliamentary delays in appointing members of constitutional bodies* 71
Luis López Guerra

The confusing world of rulemaking authorizations 105
Juan Alfonso Santamaría Pastor

Internet and politics: political and social consequences of the digital revolution 131
Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Ten keys for the adequate structuring of the legislative procedure in one single reading 177
Pilar García Rocha

Internet and politics: political and social consequences of the digital revolution 223
Pablo Barberá

The action of the Spanish Parliament during the state of alarm for the management of the COVID-19 outbreak 245
Ignacio Navarro Mejía
Andrea García de Enterría Ramos

III. REVIEWS

LE MAIRE, B. (2019). Le nouvel empire. L'Europe du vingt et unième siècle. *París: Gallimard* 291
Juan Gómez-Riesco Tabernero de Paz

VARGAS, A. Y FONSECA, T. (2019). Como funciona o parlamento. *Lisboa: Assambleia da República* 299
Marco Lisi

GARCÍA ROCA, J. (2019). La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Pamplona: Civitas* 305
Lara Redondo Saceda

DANGERFIELD, G. (2019). La extraña muerte de la Inglaterra liberal. *Madrid: Tecnos* 313
Juan José Pérez Dobón

GIMÉNEZ GLÜCK, D. (2019). El gobierno hiperminoritario (y su relación con el parlamento). Valencia: Tirant lo Blanch 323
Luis Manuel Miranda López

IV. REPORTS AND PARLIAMENTARY CASE LAW WITH COMMENTARIES

Report on the exercise of the functions of the Senate after its constitution and during the period of existence of a government in office 331
Office of the Secretary General of the Spanish Senate

The legal capacity of regional governments to lodge an action of unconstitutionality against laws of their own regional assembly: an interpretative conflict between the Spanish

Constitution and the Constitutional Court Organic Law resolved twice in favor of the latter. Commentary on Constitutional Court's Judgement num. 176/2019 of December 18, concerning the appeal of unconstitutionality num. 1195-2019. (BOE num. 21, of January 24, 2020) 355
Luis González del Campo

Omnibus laws do not breach the principle of legal certainty per se. *Indirect unconstitutionality on the grounds of basic State legislation infringement. Commentary on Constitutional Court's Judgement 161/2019, of December 12, on appeal of unconstitutionality 878/2019 (BOE num. 10, of January 11, 2020)* 377
María Rosa Ripollés Serrano

Violation of the right to exercise representative functions: nullity of parliamentary resolutions which entirely deny a non-attached deputy his right to submit motions before the plenary. Commentary on Constitutional Court´s Judgement 159/2019, of December 12. Concerning the appeal for legal protection num. 5336-2018. (BOE num. 10, of January 11, 2020) 397
Jorge Villarino Marzo

About the "manifest and obvious" unconstitutionality of parliamentary papers. Commentary on Constitutional Court's Judgements 115/2019, of October 16, and 128/2019, of November11. Concerning the appeal for legal protection nums. 3846-2018 and 2114-2018. (BOE nums. 279 and 304, of November 20 and December 19, 2019) 409
Francisco Javier de Piniés Ruiz

New (and necessary) limits to committees of inquiry: regional competences and King's immunity. Commentary on Constitutional Court's Judgement 111/2019, of October 2. (BOE num. 262, of October 31, 2019) 429
Fabio Antonio Pascua Mateo

Non-binding nature of the request to process an initiative through the one single reading procedure and absence of parliamentary practice on the plenary's power to decide itself, without the Bureau's involvement, on the procedure that the initiative should follow. Commentary on Constitutional Court´s Judgement 110/2019, of October 2. Appeal for protection num. 6914-2018. (BOE, núm. 262, of October 31, 2019) *443*
Fernando Castillo López

The Junqueras case. Commentary on Judgment C-502/19 of the European Court of Justice, of December 19, 2019, on the immunity of European Parliament members *457*
Elviro Aranda Álvarez

One more step against "Parliamentary Self-governance". Commentary to the Judgement of the European Court of Human Rights GK v. Belgium, of May 21, 2019 *469*
María Garrote De Marcos

Instructions for the authors (Spanish) *483*
Instructions for the authors (English) *491*
List of collaborators *499*

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 17-25
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1506

IN MEMORIAM. ELOGIO DE UNA CLASE POLÍTICA: LANDELINO LAVILLA (1934-2020), EL HOMBRE QUE, DESDE LA LEGALIDAD, CAMBIÓ LA LEGITIMIDAD POLÍTICA EN LA TRANSICIÓN

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui
Letrado de las Cortes Generales
Ex secretario general del Congreso
de los Diputados
Doctor en Derecho

En primera persona contó el presidente Lavilla parte de lo que fue la Transición, y cómo se desenvolvió su papel en esa etapa: me remito, pues, a su libro de memorias[1], sin por ello dejar de evocar cuestiones tan relevantes como el consenso, como táctica, el centrismo, como orientación funcional, y la Constitución concordada. Por mi parte, a lo sumo, con respecto al bienio 1976-1977, aportaré matices, interpretaciones o complementos desde mi propia vivencia de la época. Y contaré también cosas que hice con él en su etapa de presidente del Congreso, en que me tuvo siempre a su lado, ene horas al día, como letrado de las Cortes que desempeñó, precisamente por su decisión y encargo (junto con la Mesa), el oficio de secretario general de la Cámara.

Entre *martillazos y tenazas*: el símil, evocando las dificultades que entrañaba navegar por el estrecho canal entre las orillas ocupadas por los monstruos Escila y Caribdis, lo trae a colación Saramago en su libro *Las intermitencias de la muerte*. Quizás nada más ajustado para reflejar la odisea de Landelino Lavilla como timonel (Suárez sería el capitán) que trataba de mantener un rumbo fijo[2] que evitase

---

[1] Lavilla Alsina, Landelino (2017). *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976/1977)*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

[2] Dadas las nieblas y tinieblas del momento, podía haberlo perdido, pero no se desorientó, no se equivocó. Resultan gráficas las palabras de Maalouf, Amin (2012). *Los desorientados*. Madrid: Alianza, en cuya página 378 se dice «más vale equivocarse en la esperanza que acertar en la desesperación».

los escollos que emergían por doquier, aun sabedor de que estaba al mando de un esquife, embarcación débil en que bregaba la deseada democracia española, todavía por llegar y a la sazón incipiente, carente de las mínimas defensas, a merced de martillazos de la oposición y del terrorismo y de tenazas del régimen franquista aún sin desmontar.

En la Transición la revolución consistió en hacer la ruptura mediante la reforma. La frase, en su compleja simpleza, refleja bien lo que entonces tuvo lugar.

Solo mentes limpias, privilegiadas en la finura jurídica, eran capaces de tal diseño, que, no por sutil, dejaba de ser arriesgadamente posible. Jugaron con un solo imponderable (lo demás estaba claro o saltaba a la vista): confianza en sí mismos, en la tarea que había que realizar, en ser dueños de su propio destino, en la esperanza de que España entera los acompañaría con sus mejores capacidades. No fueron soñadores. Resultaron utópicos forrados de realismo. Conocían bien la historia de España. Se apegaron como lapas a una Europa en la que creían. Sabían cómo son los entresijos del Estado. Sin dejar de ser funcionarios de pura y honesta cepa, hicieron que funcionasen todos, obedeciendo a la voz de mando que su autoridad moral imprimió a toda una época de logros impensables allá por 1975, fecha de inevitable cambio al desaparecer la sombra que sobrevolaba el régimen político tantos años vigente. Todos sabemos el resultado. De él seguimos beneficiándonos. Quizá muchos, no obstante, carecen, todavía hoy, de datos suficientes –vivencias, claro está; pero también relatos documentados, memorias de otros protagonistas, concienzudas y serenas visitas a las hemerotecas– para aquilatar, pesar con arreglo a su valor real, lo que esos hombres hicieron.

Uno de esos personajes era Landelino Lavilla. Puedo afirmarlo con suficiente conocimiento de causa. Con él estuve aproximadamente 1300 días (abril 1979 – octubre 1982), apreciando su labor (que no lo que puede ser una fría «trayectoria» oficial en la Presidencia) como presidente del Congreso de los Diputados, para mí –aunque cualquier comparación sea odiosa permítaseme hacer el papel de quien propicie ese odio, cariñoso en este caso– el mejor presidente de las Cámaras, el más completo y más dotado para ejercer ese oficio. Miles de horas de trabajo con él a diario me permiten hacer ese y otros juicios de valor. *Lande* era especial. A los germanófilos nos gusta el posible origen, la

raíz terminológica, la etimológica del nombre. *Land* es tierra o país. El sufijo latino *–inus* aportaría pertenencia. Es decir, que, ateniéndonos a esa realidad, nos encontraríamos con un Landelino protector de su tierra, con un patriota. Sabemos bien qué difícil resulta con frecuencia para los padres dar con la clave del nombre de un *nasciturus*. Los padres, Lavilla y Alsina, acertaron. Todo, hasta el nombre, suma. Y así se quería que fuera. Los apriorismos, de haberlos, solo vendrían de quienes practicaban la autoexclusión. Landelino pretendía inclusiones. Era un convencido del empuje hidrostático, clave para entender, al modo de Arquímedes, cómo se pergeñó la Transición.

El diseño utilizado, nacido en mentes lúcidamente comprensivas, tenía un magma no por sutil menos eficaz, que puede explicarse sobre bases de la física importadas al mundo jurídico: el arquimedesismo político, uno de cuyos máximos exponentes fue Landelino Lavilla. Se trataba de introducir en el líquido nutricio del régimen de Franco otro fluido, que desalojaría del recipiente en que se contenía la política de entonces al menos la misma cantidad de masa antigua. Esa inoculación provocaría el empuje vertical hacia arriba similar al peso del fluido desalojado. Lo nuevo emergería, flotaría. Ese nuevo ingrediente, además, tendría un peso atómico capaz de descomponer los restantes componentes que aún permanecían en el líquido procedentes del mundo previo. Un hecho y una potencialidad al mismo tiempo. Esta combinación, de acuerdo con mis conocimientos en la materia, era nueva en nuestra historia constitucional y normativa, superaba los previos procesos constituyentes patrios. La reacción en cadena, y a los acontecimientos me remito, estaba en marcha. Solo faltaba, y se consiguió con toda intención que así fuera, un juicio de responsabilidades al régimen anterior: desaparecido en noviembre de 1975 el gran factótum de todo ello, no se derrochó esfuerzo ulterior en la caza de brujas desde la confianza en que abandonasen (las todavía deseosas de nuevos aquelarres) sus hechicerías y marchasen por la nueva senda, de amnistía, constitucional, despenalizadora, democrática, inclusiva. El complemento, también sacado del sabio de Siracusa, hace referencia a la palanca: *Dadme un punto de apoyo*… Pero aquí lo que es de resaltar es que de nuevo ese «apoyo» tenía que venir de una legalidad vigente, y justo para moverla, o removerla, para alejar ese mundo, por consiguiente. En suma, una genialidad. En eso

consistió, a mi juicio, la Ley *para* la Reforma Política, un embrión de constitución sumergido en el corazón mismo de un sistema político para el que se aplicaba una voladura controlada. Ya lo he dicho: el portento consistiría en que la revolución se vistiera de reforma para conseguir la ruptura.

Entre otras convicciones profundas tenían una que pondrían en práctica a través de todas esas iniciativas socio-político-constitucionales: era necesario hacer un nuevo parte de final de la Guerra Civil. Tendría que haber un 1 de abril muy distinto, sin obviar que existió, pero ya sin alusión a derrotas, a ejércitos de uno y de otro signo o color, a las clases políticas e ideológicas vencedoras y vencidas, en aras, especialmente, de conseguir otros objetivos, los de reconciliación.

Landelino no se paró en barras. Aunque el régimen decía que sus principios eran inmutables, él hizo que se moviera el Movimiento. Logró que se moviese al son de una danza macabra, de despedida del régimen. Aplicó la palanca y logró que se desplazara hasta ocupar el tiempo de la historia pasada. El régimen no podía protestar: el atado y bien atado era respetado en su forma para así pasar a la reforma.

En eso consistió la obra del septenio que va de 1976 a 1982: a saber, en la plenitud de la ideación e implementación de un sistema democrático pleno, sin complejos ni rémoras de tiempos ya pasados aunque muy cercanos, si bien no sin sobresaltos (23F de 1981), pero sereno y firme, con mano suave pero no carente de convicción y fuerza.

Era Landelino hombre de gesto justo, adusto, elocuente, dotado del don de la palabra precisa, cordial que sabía valerse de la mínima rigidez que ha de rodear la *auctoritas*. Creía en la *logocracia*, sinónimo de parlamento en que se convence por la palabra. Había nacido un 6 de agosto, como Paul Claudel, o como Fleming. Y en su obra jurídica se rastreaba casi la belleza del verso y se evidenciaba la potencia de la norma jurídica como vacuna frente a los males del Estado. Todos sus logros, muchos y de un enorme calado, los fraguó en el crisol de sus convicciones políticas y religiosas, sin abdicar de ellas, mandando con temple sobre las circunstancias adversas, que las hubo, provenientes de no pocas incomprensiones, de otras tantas voces de los impenitentes pesimistas y de la dificultad intrínseca de tenerse que mover durante meses haciendo «convivir» dos ordenamientos jurídicos de principios políticos antitéticos. A Landelino le bastó con

tres años casi en el Ministerio de Justicia y otros tantos y pico como presidente del Congreso de los Diputados para hallar la fórmula que diera paso a la Constitución de 1978 y a su desarrollo.

Muchos hitos de la etapa son bien conocidos, y además han sido debida y recientemente glosados por las presidentas que hoy dirigen las instituciones a las que más cariño tuvo Landelino, el Congreso de los Diputados y el Consejo de Estado, por lo cual solo mencionaré algunos, y de pasada, remarcando, eso sí, que cada una de las piezas tiene valor en sí misma, pero que es el conjunto el que logra impresionarnos: Pactos de la Moncloa, legalización del Partido Comunista, diseño y ejecución de la Ley *para* la Reforma Política, normas legales de urgencia de régimen electoral general, amnistía, redacción de la Constitución, regulación de la especial protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, plasmación del necesario juramento o acatamiento de la Constitución como requisito para la adquisición de la plena condición de diputado, elaboración del Reglamento definitivo del Congreso de febrero de 1982. Resulta abrumador, casi inexplicable, y lo es si no se tiene en cuenta el factor esencial: Landelino podía llegar a representar la audacia de la norma jurídica, pero siempre dentro del rigor formal de la misma, de manera que todo resultase legalmente posible.

Cien historias podría contar para que cualquiera que no vivió en persona esos años de la Transición (a mí la diosa Fortuna me concedió tal honor, y hacerlo, además, al lado de Landelino) pudiera apreciar el peso específico de esas obras de creación y desarrollo de nuestra Constitución de diciembre de 1978.

Sin faltar a la verdad podría decirse que la de 1979-1982 fue una legislatura «integral»: hubo de todo. Desarrollo constitucional. Terrorismo lacerante. Golpe de Estado. Aprobación de estatutos de autonomía que hacían cola ante la Presidencia de la Comisión Constitucional de Emilio Attard. Primera adhesión de España a la OTAN. Rehabilitación de las iniciativas legislativas no concluidas en la Legislatura 1977-1978. Aprobación del Reglamento definitivo del Congreso. Fórmula para la data de las leyes. Investidura del presidente del Gobierno con debate. Moción de censura. Visitas institucionales de las Mesas a la Zarzuela (dar «cuenta»: no en balde Landelino, además de letrado del Consejo de Estado, fue letrado del Tribunal

de Cuentas). Consolidación de las Mesas Conjuntas. Estructuración funcional y organizativa de las Cámaras. Inauguración de la primera ampliación del edificio del Congreso. Asimilación, en ecuación de 3 componentes, sin incógnitas, de lo que el propio Landelino acuñó como lema, a saber: *Viva España = Viva la Constitución = Viva la democracia*. Edición de Trabajos Parlamentarios de la Constitución y de las leyes especialmente relevantes. Creación del *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*. Institucionalización de las visitas guiadas al Congreso. ¿A que resulta casi sobrecogedora siquiera la mera enunciación? A mí, lo decía antes, me cupo el especial honor de secundarle y ayudarle en todo. Así pude apreciar que su naturaleza modesta no ocultaba un peculiar (y característico en él) modelo de irritación: no propenso a zaherir a nadie, no soportaba, sin embargo, que le dieran fácilmente la razón, y eso sirvió como fórmula de trabajo en que yo –fundamentalmente para la elaboración del reglamento– le servía de *sparring* que contestaba, o hacía derivaciones, planteaba dudas o sugería alternativas, o imaginaba –no era fácil– huecos, lagunas, en su discurrir. También fui con él a muchos funerales, velatorios de víctimas del terrorismo entre murmullos –cuando menos– de duelos doloridos de militares, jueces, políticos, servidores de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Con él asistí al entierro del primer diputado fallecido en la legislatura, un diputado socialista de León en el Cementerio Civil de Madrid con puños alzados y cánticos de *La Internacional*. Colocamos las letras de «Congreso de los Diputados» en el frontispicio de la fachada de carrera de San Jerónimo previo levantamiento de las que antes figuraban, «Cortes Españolas»…

Diré, como concreción de lo antes apuntado, que Landelino no improvisaba en los plenos, ni en Mesa, ni en las sesiones de comisión o de la Junta de Portavoces. Doy fe de su tesón por buscar siempre la regulación adecuada, la solución justa por encima de presiones y banderías. Tras una respuesta, rápida, a una cuestión reglamentaria planteada en un instante concreto del debate, había horas de discusión y de meditación, de reflexión llena de matices, de salidas a posibles recovecos, de manera que poco o nada quedase para abono de la improvisación.

Celebramos en Madrid, mayo de 1980, la primera reunión oficial en suelo parlamentario español de la Conferencia de Presi-

dentes de Parlamentos Europeos, lujo democrático inusitado que dio importante espaldarazo a nuestro sistema de plena democracia parlamentaria. Destacó Landelino, al inaugurar las jornadas, la juventud de la democracia española y resaltó la vocación europea de España, haciendo especial hincapié, tras mostrar la aspiración de una pronta integración plena en las Comunidades Europeas, en una idea que sigue atrayendo: «Realizar Europa es, primero, afirmar una propia identidad y segundo contribuir a la paz y estabilidad en el mundo». Acabábamos de inaugurar el edificio de la primera ampliación, y hubo apagón eléctrico en la sala. Sufrimos lo indecible, pero ni las inclemencias técnicas pudieron con nuestro ánimo. Los temas tratados por la Conferencia, consensuados antes a través de las Secretarías Generales (me tocó en primera persona todo, por así decir), fueron básicamente, si no me es muy infiel la memoria, la presencia de informadores de radio y televisión en los parlamentos, la investigación y documentación parlamentarias, los regímenes democráticos en el sur de Europa y las consecuencias inmediatas de las primeras elecciones del Parlamento Europeo por medio de sufragio universal. Era, repito, mayo de 1980. Como se ve, pues, una legislatura integral, dotada desde la Presidencia de independencia, rigor, integridad, probidad. Y conste que, a mi juicio, no se puede ser «un poco independiente».

Es casi contradictorio decir que se es parcialmente riguroso. Y ontológicamente resulta imposible ser «un poco» honesto, o probo, o íntegro. Son virtudes, especialmente la de ser íntegro, que no se pueden dar sino en grado máximo, en plenitud. No se puede ser «un poco íntegro». Íntegro, integral son las manifestaciones naturales de la integridad. Y Landelino pertenecía a estos seres sobre los que cualquiera, digo bien, cualquiera, podría poner la mano en el fuego acerca de su integridad, seguro de no quemarse ni una micra de la piel.

El propio título de su relato en forma de libro del bienio 1976-1977, aunque engañoso porque en él hay muchos datos que se refieren a 1978[3], es revelador de la idiosincrasia de un personaje dispuesto a compartir y que incluye diálogos muy cariñosamente descarnados.

En términos de resultado: es difícil hallar parangón en logros y duración con otra época de España, pues pueden resultar altamente

[3] Lavilla Alsina, Landelino. *Op. cit.*

engañosos: así ocurre, por ejemplo, con los cincuenta y cinco años en que formalmente estuvo España regida por la Constitución de 1876, pues en la calidad y ontología democráticas pueden arrojar sombras de intensidad. Por ello la Transición y sus efectos, constitucional y reconciliador, que llevan a sus espaldas ya casi cuarenta y cinco años (desde noviembre de 1975), y sus artífices son personajes, figuras relevantes de nuestra historia. A la vez, son muchos y plurales ideológicamente hablando, lo cual da idea de que la obra fue muy de conjunto, por mucho que descollaran personalidades tan fuertemente dotadas y atractivas como la de Landelino.

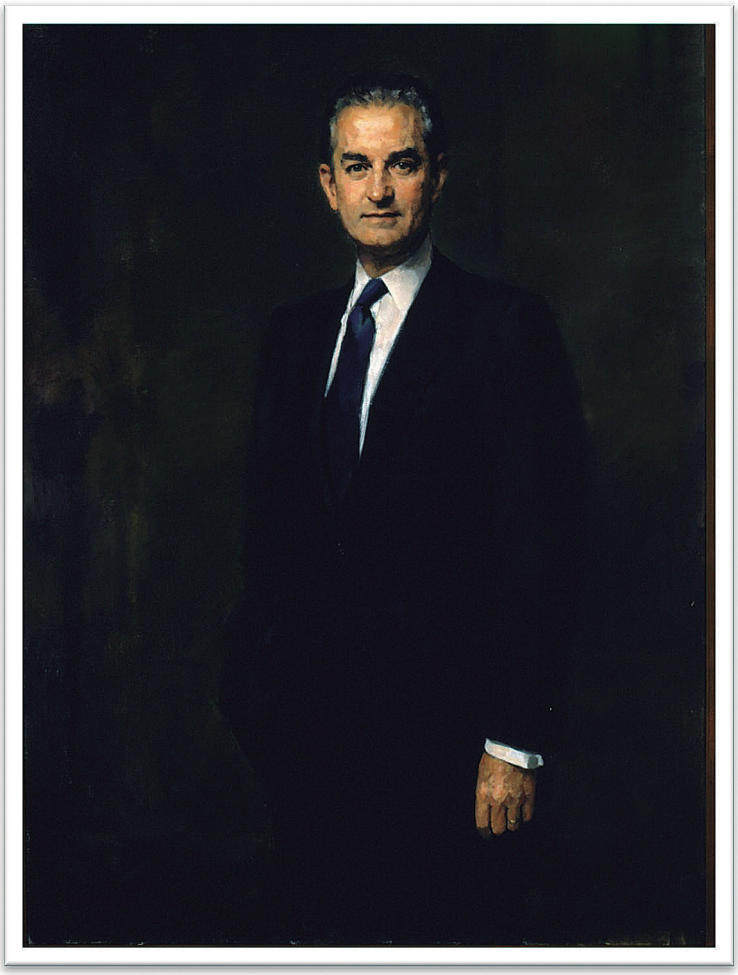
De la Escuela de Salamanca (siglos XVI y XVII, también llamada Escuela Española de Derecho Internacional) se ha destacado recientemente[4] su característica línea moral, positiva, definiéndola como aquella que "no se despega de la realidad concreta con la que el hombre tiene que lidiar en cada momento". Pues bien, mi presidente de las Cortes por antonomasia, Landelino Lavilla, fue un idealista que logró sus objetivos sin despegarse de la realidad. Todo un verdadero milagro, sobre todo entre nosotros, cuando tantas veces pecamos o de utopismo irrealizable o de discapacidad por falta de altura de miras. El presidente Lavilla no fue neutral, ni equidistante. Se comprometió con la España constitucional, integrada e integradora. Gracias a él está hoy vigente lo que dice el artículo 1 de la Constitución de 1978: *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*[5].

Madrid, a 11 de mayo de 2020.

---

[4] Roca Barea, María Elvira (2017). *Imperiofobia y leyenda negra. Roma, Rusia, Estados Unidos y el Imperio español*. Madrid: Siruela. Páginas 392-393.

[5] A Juanita Rubira y a Landelino, Juan José, Carlos y Esperanza Lavilla Rubira, con devoción y cariño.



Retrato de Landelino Lavilla Alsina. Pintado por Ricardo Macarrón, 1985.
Galería de retratos del Congreso de los Diputados.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
I
Clásicos de la democracia
Classics of Democracy

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 29-38
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1507

ENTREVISTA A LOS PONENTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, EXCMOS. SRES. D. MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN Y D. MIQUEL ROCA I JUNYENT[1]

Introducción

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (Madrid, 1940) y Miquel Roca i Junyent (Burdeos, Francia, 1940) son los únicos miembros de la Ponencia constitucional que siguen felizmente vivos y activos. Por desgracia, perdimos en los últimos años a Gabriel Cisneros Laborda (2007), Jordi Solé Tura (2009), Manuel Fraga Iribarne (2012), Gregorio Peces-Barba Martínez (2012) y José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo (2019). La *Revista de las Cortes Generales* quiere rendir homenaje a todos ellos en estas circunstancias difíciles de la sociedad española a través de un diálogo entre los dos padres de la Constitución, derivado de sus respuestas a las preguntas formuladas por la redacción de la *Revista*. Existe una amplia coincidencia social y política en que, bajo la Constitución de 1978, España ha vivido una etapa muy positiva de estabilidad política y prosperidad económica. También es notorio en los últimos tiempos que hay un debate sobre la eventual reforma de algunos elementos de nuestro sistema constitucional, si bien las posiciones están muy alejadas del consenso que fue seña de identidad de la Transición. De ahí que las reflexiones de estas dos personalidades de la vida española estén orientadas tanto al pasado y al presente como, muy especialmente, al futuro de nuestra norma fundamental.

Retirados uno y otro hace años de la política activa, continúan siendo a día de hoy una referencia para la España constitucional desde sus respectivas actividades profesionales e institucionales. Herrero de Miñón es consejero permanente de Estado y académico (actualmente

[1] Interview with H.E. Mr. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón and Mr. Miquel Roca i Junyent, members of the Drafting Committee of the Spanish Constitution.

presidente) de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, al tiempo que sigue publicando relevantes estudios de carácter jurídico y filosófico. Por su parte, Roca Junyent orientó hace tiempo su trayectoria profesional hacia el ejercicio de la abogacía y preside el bufete que lleva su nombre, uno de los más prestigiosos de España. Editado este número en pleno desarrollo de la pandemia que ha provocado una situación insólita en el mundo entero, la *Revista de las Cortes Generales* tiene la satisfacción de ofrecer a sus lectores una aportación muy valiosa de dos ilustres personajes que ocupan un lugar destacado en la historia de la España constitucional.

Entrevista

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES. **¿Cuál es la vivencia más importante que recuerdan de la Transición, en la que ustedes fueron actores privilegiados?**

MIQUEL ROCA. La verdad es que resulta muy difícil concretar el recuerdo de lo que la Transición representa para mí, en una sola vivencia o anécdota personal. Fue un proceso que en cada uno de sus actos y, casi me atrevería a decir, en cada uno de sus días, nos dejó a todos el impacto de la ilusión y el entusiasmo de saber

que estábamos construyendo un Estado democrático que venía a dar respuesta a un largo paréntesis de totalitarismo en nuestro país.

No fue solo la Constitución; fue mucho más. La primera experiencia de unas elecciones en una situación de libertad, precedidas por una campaña electoral en la que disfrutamos de una recuperada libertad de expresión; la solemnidad emocionante de la apertura de la Legislatura Constituyente, reflejando el pluralismo de nuestra sociedad y la ilusión compartida por todos de empezar solidariamente una trayectoria de complicidad democrática que superase tantos accidentes de intolerancia y opresión. Era disfrutar de la sensación de que realmente deseábamos dar respuesta a un pasado que no queríamos repetir y construir un futuro de larga duración, estable y de progreso.

Era vivir la emoción de una Ley de Amnistía, participar en la elaboración de la primera constitución española que iba a someterse al referéndum del pueblo, constitución que abría las puertas a una descentralización del poder político del Estado como jamás había conocido la historia de España. Todo esto y mucho más fue la Transición, esto que ahora algunas voces despectivas califican como el «régimen del 78», que no fue otra cosa que devolver la soberanía al pueblo, consagrar sus derechos y libertades, definir un marco para el pluralismo político, aprender a convivir desde el respeto a la libertad de los demás.

No se trata, pues, de una sola vivencia; se trata de una satisfacción difícil de superar, como no sea por la simple constatación de que «aquello» ha durado más de cuarenta años por primera vez en nuestra convulsa y a veces traumática historia civil. Se hace, pues, muy difícil identificar una sola vivencia, o incluso un conjunto de ellas. Es todo el proceso el que define el entusiasmo de una voluntad colectiva que no quería aceptar sumisamente lo que los antecedentes de nuestra trayectoria histórica parecían querer imponernos. Podíamos coincidir y coincidimos, podíamos construir y construimos, podíamos respetarnos y nos respetamos. Fue recuperar en todos y cada uno de nosotros el orgullo y la dignidad de un proyecto colectivo, compartido y solidario.

MIGUEL HERRERO. A mi juicio la Transición política tuvo cuatro hitos fundamentales: el Real Decreto-ley de 30 de julio de 1976, de Amnistía; la Ley para la Reforma Política aprobada en

diciembre del mismo año; el Real Decreto-ley de 14 de marzo de 1977, sobre Normas Electorales, y la Constitución de 1978. Personalmente tuve el gran honor de redactar de mi puño y letra, bajo la dirección siempre del entonces ministro de Justicia, mi compañero en el Consejo de Estado Landelino Lavilla, tanto el Real Decreto-ley de la Amnistía como el de Normas Electorales. Colaboré intensamente con él en la elaboración del proyecto de ley de reforma política, cuyo primer borrador gubernamental es de agosto de 1976, hasta convertirse en Ley para la Reforma Política enviado por el Gobierno a las Cortes aquel otoño. En cuanto a mi participación en la elaboración de la Constitución, tuvo lugar de acuerdo con mis seis compañeros de Ponencia desde agosto de 1976 hasta noviembre de 1978.

Sin duda, todo lo entonces llevado a cabo podía haberse hecho mejor, pero el resultado fue muy bueno; prueba de ello es que la Constitución sigue vigente y que las normas electorales del 77 se reprodujeron casi literalmente en la Ley General de Régimen Electoral de 1985 y que a su amparo se han celebrado, durante cuarenta años y por primera vez en la historia de España, unas elecciones limpias cuyos resultados han sido aceptados por todas las fuerzas políticas.

RCG. **¿A su juicio, qué es lo más relevante que nos ha aportado la Constitución de 1978? ¿Y de su realidad actual? ¿A qué retos se enfrenta?**

M. R. Aprender a convivir en democracia y libertad no es fácil. Y todavía lo es menos cuando la historia no te acompaña. Ciertamente, son muchos los momentos históricos en los que España combatió por su libertad; pero fue más constante y dramáticamente presente una vivencia de intolerancia, de confrontación interna, de persecución y de negación de las libertades. Y la Constitución de 1978 venía a dar respuesta a esta trayectoria deprimente de las dos Españas, para asumir el reto de construir el futuro desde el respeto a la democracia, a la libertad. De hecho esta fue la mejor aportación del espíritu constituyente: asumir el reto de terminar con la leyenda negra de España, para demostrarnos a nosotros mismos y al mundo entero que éramos capaces de convivir desde la tolerancia y el respeto, de aceptar la discrepancia y la diferencia. No solo de aceptarlas, sino también y sobre todo de hacerlas posibles.

La Constitución del 78 se hizo entre todos y para todos. Por ello chirría cuando se la quiere interpretar solo al servicio de unos cuantos; sean muchos o pocos, todos ellos deberían aprender que la Constitución es el refugio en que todos deben encontrar amparo. Esto nos aportó aquel pacto constituyente: el valor y la práctica del consenso como motor del cambio democrático. Parece poco, pero era mucho y no fue fácil. Sin embargo, se hizo y ahí quedan estos cuarenta años de excepcional estabilidad institucional que definen el periodo más largo de normalidad democrática de la historia de España.

Por lo tanto, la Constitución del 78 nos aportó convivencia y convicción. Se cerraron muchas puertas y se abrieron otras nuevas que ofrecían posibilidades que se supieron aprovechar. Los problemas estaban ahí, pero la Constitución no era uno de ellos, sino la garantía para resolverlos.

Respecto a la realidad actual y a los retos de futuro, nos enfrentamos a muchos problemas. Al tiempo de contestar estas preguntas, nos descubrimos frágiles y vulnerables ante una epidemia imprevisible y perversa. Pero otras muchas cuestiones nos amenazan más allá de esta situación excepcional. España tiene deseos y ambiciones de cambio; poco concretado todavía, pero se anuncia como profundo y sin temor a lo que con el cambio puede llegar. Sin embargo, desde la perspectiva que enmarca estas respuestas podría convenirse que estos retos no tienen ni su origen ni su causa en la Constitución del 78. Son problemas que no surgen por déficit constitucional, sino, en todo caso, por las polémicas que en su desarrollo y aplicación se hayan podido producir en los últimos años.

Ni el cambio climático se nos impone como consecuencia de límites constitucionales, ni la lucha contra la desigualdad, o el mejor reconocimiento de la diversidad encuentran obstáculos constitucionales que los limiten. Es más, sectores hasta hace muy poco distantes de lo que representa el marco de la Constitución amparan hoy su programa en los derechos sociales que en ella se consagran. E incluso en el campo del debate sobre la organización territorial del Estado, se pone el acento más en las interpretaciones restrictivas de la Constitución que en su propio texto.

Por ello, el reto más importante es el de recuperar –lo contrario de olvidar– el espíritu de consenso que dio luz a la Constitución del

78. Democracia es pacto y esa Constitución es la expresión más solemne de aquella voluntad de pacto. Si realmente queremos hacer del pluralismo político un valor constitucional, debe aceptarse que ello nos exige voluntad de respetar posiciones diversas para aprender a pactar con ellas. Todos, en su conjunto, representan a la sociedad. Todos son llamados a desempeñar un papel integrador y cohesionador de la realidad social.

Cualquiera de los múltiples retos que la sociedad española debe afrontar en este momento y en el inmediato futuro requerirá del compromiso de todos. El consenso no ha muerto o, en todo caso, no debería haber muerto. Grandes proyectos sin consenso no existen; grandes transformaciones tampoco son posibles. Al final, alguien debería convencerse de que no hay revolución más ambiciosa que la que descansa en amplios consensos. Aceptar esto no va a ser fácil, pero no está escrito en ninguna parte que los grandes retos puedan superarse desde la facilidad.

M. H. La Constitución ha dado estabilidad, tanto institucional como histórica, porque sin rupturas con nuestra propia historia se han cancelado los contenciosos que la habían ocupado en los dos últimos siglos: el contencioso entre monarquía y república que ha sido superado mediante el establecimiento de una monarquía parlamentaria, esto es, de una democracia coronada; el contencioso entre confesionalidad y laicidad, mediante la separación amistosa y colaboración del Estado con la Iglesia católica y el reconocimiento de la plena libertad religiosa; el contencioso entre liberalismo y socialismo, mediante el Estado social y democrático de derecho que garantiza, junto con los derechos fundamentales propios de la democracia burguesa y amplio catálogo de derechos sociales en gran medida llevados a la práctica, y el contencioso entre centralismo y secesionismo, mediante un sistema de autonomías territoriales susceptibles de perfeccionarse mediante el reconocimiento de una pluralidad de identidades en el seno de la España común.

RCG. **¿Cómo perciben la sociedad española de 2020 en contraste con la de 1978?**

M. R. Nuestra sociedad ha cambiado mucho en relación con la que conocimos en el tiempo de la Transición. Pero al afirmar esto se debe, a la vez, reivindicar que este cambio se ha producido al amparo

y al impulso de lo que la Transición y la Constitución del 78 hicieron posible. La fortaleza del proceso vivido en los últimos cuarenta años ha hecho posible que, desde la libertad, nuevas ambiciones u otras más ocultas en los años totalitarios tomaran renovada fuerza para expresarse gracias al nuevo escenario de los derechos y libertades recuperados. Por ello resulta tan absurda la denostación del denominado «régimen del 78», gracias al cual las nuevas reivindicaciones sociales han podido aflorar. El cambio del 78 es el que ha hecho posible cualesquiera otros cambios que estén por llegar, siempre y cuando de lo que se esté hablando sea de progreso, igualdad, justicia y libertad.

La sociedad española se manifiesta beligerante contra la desigualdad, contra la discriminación, contra cualquier tendencia o tentación represiva. Pero, a la vez, se manifiesta deseosa de más seguridad, individual y colectiva, mayor participación, mejores expectativas de futuro. Ignorar todo esto distanciaría política y realidad social; y esto sería muy grave porque ese es el caldo de cultivo en el que se desarrollan las prácticas populistas y las ideologías totalitarias que queríamos ver definitivamente olvidadas. Por ello, el cambio debe ser asumido desde los postulados democráticos; cerrarse al cambio podría tener consecuencias muy graves para el devenir de la libertad en toda Europa.

Todo ello tendrá sus costes, pero los que se derivan de no aceptarlo todavía van a ser más graves. Todo cambio comporta una cierta desazón, pero también es fuente de mucha esperanza. No me corresponde indicar caminos, ni proponer acciones. Es a los protagonistas del momento a los que corresponde asumir esta responsabilidad. Pero saben, o debieran saber, que para superar los retos que el cambio plantea no van a estar solos. Desde el 78, para muchos, el 2020 era también un horizonte.

M. H. Sin duda mucho más rica que hace cuarenta años, pero también más insegura y menos ilusionada. Entre políticos y comunicadores creamos unas expectativas que no hemos sabido satisfacer plenamente y eso ha generado una frustración no siempre objetivamente fundada.

***RCG.* ¿Qué creen que habría que inculcar a las generaciones más jóvenes y a los ciudadanos del futuro?**

M. R. Me da miedo la expresión *inculcar*. Entiendo lo que quiere decirse, pero me encuentro más cómodo con los conceptos

de *explicar*, *razonar*, *defender*. Nuestros jóvenes deberían conocer nuestra historia; nuestra trayectoria histórica y el coste que entre todos hemos pagado para llegar hasta donde estamos en el día de hoy. Y que este trayecto no ha sido fácil y que para seguir avanzando será necesaria mucha voluntad. La democracia y la libertad no se construyen en un solo día, sino cada día, día tras día. No se trata de conocer la historia para inventariar dramas, sino para intentar no volverlos a vivir.

Este es un discurso que para muchos jóvenes huele a «viejo». Así hablan las viejas reliquias del pasado. Pero, a veces, no se preguntan el «¿por qué será?». Y esto es básico: no ha sido ni es fácil aprender a respetar al adversario, ni a darle tribuna a pesar de la inmensa discrepancia que pueda separarnos. Hoy, la libertad muy a menudo se interpreta como el derecho a negarla a quien no comparte con nosotros idénticos planteamientos. Esto nos ha hecho históricamente mucho daño y puede seguir haciéndolo si no se valora lo que la libertad representa como un ejercicio de convivencia.

Es iluso creer en un progreso que no se asiente en un marco de convivencia. Y esta no es posible sin un régimen de libertad que haga posible el pluralismo político, en defensa de la justicia y la igualdad. Estos valores constitucionales deben ser explicados a nuestra juventud, pero no como referencia simbólica, sino como la garantía para que su futuro sea finalmente el que ellos mismos decidan. Tienen que saber que, no asumiendo como propios aquellos valores constitucionales, se encontrarán con la compañía de los que más combaten el futuro que ellos desean.

Inculcar, no; explicar, razonar, defender lo que se ha conseguido como única vía para avanzar más allá. Por una vez, el futuro puede construirse desde el presente conociendo y distinguiéndose de lo que el pasado fue.

M. H. Para ser políticamente incorrecto hay que decir la verdad. En España tal vez por reacción a excesos anteriores se ha dejado de hablar de patriotismo y de inculcar patriotismo. Habría que insistir más en valores altruistas que en la búsqueda solo del placer y a cualquier precio. Es una frase manida pero muy certera. En vez de esperar lo que España va a hacer por nosotros meditar lo que cada uno puede hacer por España. Para ello hace falta apreciar más lo propio,

incluido el pasado, todo él, como decía Napoleón de Francia, desde Clodoveo al Comité de Salud Pública. No es difícil aplicar a España esas categorías.

RCG. **¿Hay que reformar la Constitución? ¿En qué condiciones? ¿Se dan las circunstancias adecuadas?**

M. R. La Constitución puede reformarse: su propio texto lo prevé y regula cómo hacerlo. Otra cosa es si existe una necesidad de reformar la Constitución: esto ya es más opinable. A mi entender, ninguno de los problemas que hoy afectan al conjunto de nuestra sociedad tiene su origen o causa en una insuficiencia o déficit constitucional. Por tanto, la reforma de la Constitución no representaría por sí sola la solución de aquellos problemas. En todo caso, podría contemplar nuevas expresiones o mejoras del funcionamiento de nuestras instituciones que, no obstante, no aparecen ni como muy urgentes ni como muy necesarias para nuestra mejor convivencia.

Ciertamente, de alcanzarse un acuerdo, podría pensarse en la adaptación de nuestro Senado a una realidad más consolidada del ejercicio de descentralización que la Constitución del 78 inició. Y podríamos contemplar algunas conclusiones sobre el régimen electoral, que a veces ha chirriado en su aplicación a la realidad de alguna convocatoria. O también, complementar algunas cuestio-

nes relativas al mejor funcionamiento de nuestras instituciones. Y también, finalmente, podría avanzarse en la protección de algunos derechos o libertades que en el año 1978 se movían en un terreno de más incipiente e insegura definición.

Todo ello sería, pues, suficiente para plantearse una posible reforma de aspectos puntuales de nuestra Constitución del 78. Sin embargo, no puede olvidarse que lo que se hizo desde el consenso debería reformarse desde el consenso. Romper este gran activo de la Constitución del 78 sería muy perjudicial desde el punto de vista de la valoración de la Constitución como modelo de referencia para un régimen de libertad que quiera combinar pluralismo y tolerancia, progreso y estabilidad, con el objetivo de avanzar en un sistema presidido por la igualdad y la justicia. Reformar para mejorar podría ser un objetivo interesante; pero si lo que se pone en cuestión es el valor de la Constitución como garantía de un marco convivencial, sería un grave error.

M. H. No creo que se den las circunstancias adecuadas cuando falta un mínimo de consenso político sobre lo fundamental. La falta de consenso político fomenta el disenso social. Además hace falta un consenso técnico, saber qué se quiere reformar y para qué. Hay proyectos de reforma que pretenden derribar nuestro sistema democrático y de economía libre y sustituirlo por medios que ya han fracasado a lo largo y ancho del planeta. Y muchos de los defectos que la Constitución pueda tener se pueden remediar en sus normas de desarrollo sin afectar al texto.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

II

Artículos

Articles

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 41-69
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1479

EL DISEÑO DE UN PARLAMENTO ALTERNATIVO DURANTE EL TRIENIO CONSTITUCIONAL

THE DESIGN OF AN ALTERNATIVE PARLIAMENT DURING THE CONSTITUTIONAL TRIENNIUM

Ignacio Fernández Sarasola
Profesor titular de Derecho Constitucional
Catedrático acreditado
Universidad de Oviedo
https://orcid.org/0000-0002-2638-4108

Fecha de recepción del artículo: diciembre 2019
Fecha de aceptación y versión final: marzo 2020

RESUMEN

Durante el Trienio Constitucional (1820-1823) se redactaron diversos proyectos constitucionales (tanto exaltados como moderados) para mostrar una alternativa política a la Constitución de Cádiz. Una parte esencial de esos proyectos residía en el diseño de un Parlamento diferente del que se incluía en la Constitución de 1812. Los proyectos exaltados optaron por incrementar los poderes del Parlamento, apuntando hacia un gobierno asambleario influido por el pensamiento político revolucionario. Por su parte, los pensadores moderados se inclinaron principalmente por un Parlamento que debería ser una pieza clave para imitar la Constitución equilibrada de Inglaterra, lo que exigía tanto disminuir sus poderes como dividirlo en dos cámaras.

Palabras clave: Trienio Constitucional, Parlamento, Cortes de Cádiz, proyectos constitucionales, liberalismo exaltado, liberalismo moderado.

ABSTRACT

During the Constitutional Triennium (1820-1823) various constitutional projects (both radicals and moderate) were written to show a political alternative to the Cadiz Constitution. An essential part of the projects was the design of a Parliament different from that included in the 1812 Constitution. Radical projects chose to increase the parliamentary powers, aiming

at a government d'assemblée influenced by French revolutionary political thought. As for the moderate thinkers, they mainly chose a Parliament which should be a key part to imitate the "English balanced constitution". And that required both decrease its powers and divide it into two chambers.

Keywords: Constitutional Triennium, Parliament, Corts of Cadiz, constitutional projects, radical liberalism, moderate liberalism.

SUMARIO: I. DOS PALABRAS A MODO DE INTRODUCCIÓN. II. EL LIBERALISMO ESCINDIDO. III. LOS PARLAMENTOS EN LOS PROYECTOS CONSTITUCIONALES EXALTADOS. IV. LOS PARLAMENTOS EN LOS PROYECTOS CONSTITUCIONALES MODERADOS. V. *POSTSCRIPTUM*: UNAS PROPUESTAS PREMONITORIAS. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. Dos palabras a modo de introducción

Escribía Rafael del Riego, a comienzos de 1820:

> No quiero más que la libertad de mi patria, lograda por el mismo medio del sistema constitucional que ha proclamado (…). El Congreso nacional no ha hecho aún en esto nada; y creo que debe hacerlo todo, en el punto ya de inflamación a que han llegado los espíritus (1820: 8).

Las Cortes eran, pues, el baluarte de la libertad al que había de confiarse la restauración política que traería consigo –aunque a la postre por breve tiempo– el restablecimiento de la Constitución gaditana. En cuanto depositarias de la soberanía nacional, a ellas correspondía asumir el protagonismo en la revolución política que el héroe de las Cabezas de San Juan había puesto en marcha.

La importancia de las Cortes resultaba tan incontestable que la opinión que los actores políticos tuviesen de su estructura y competencias delataba la corriente política a la que pertenecían: la apuesta por unas Cortes unicamerales (como establecía la propia Constitución) y superiores a cualquier poder era la enseña de los exaltados; la defensa del bicameralismo y del equilibrio constitucional, por su parte, constituía la bandera de los moderados. Es más, los primeros llegaron a identificar como absolutistas y reaccionarios a quienesquiera que quisieran implantar una segunda cámara en España. Las Cortes eran, pues, el referente que permitía identificar las divisiones ideológicas que no tardarían en convertirse en partidos políticos.

En este sentido, ambos grupos trataron de acomodar las Cortes del Trienio a sus postulados políticos, pero, allí donde no encajaban en la literalidad constitucional, pretendieron ir más lejos, proponiendo parlamentos alternativos. La *Revista de las Cortes Generales* parece, pues, el lugar más adecuado para reflexionar, no ya sobre las Cortes que realmente funcionaron en ese período –aspecto sobre el que ya se han escrito abundantes estudios–, sino sobre alternativas parlamentarias que, siendo objeto de tratamiento doctrinal, no llegaron a fructificar o al menos no lo hicieron durante el propio Trienio.

II. El liberalismo escindido

La composición de las Cortes ordinarias de 1813 no vaticinaba nada bueno para los liberales que habían protagonizado el diseño de la Constitución de Cádiz. Integradas en su mayoría por realistas desafectos del texto de 1812, sesenta y nueve de sus integrantes mostraron explícitamente ese desprecio dirigiendo a Fernando VII una representación en la que acusaban a los liberales de haber imitado el constitucionalismo revolucionario francés, laminando la dignidad del poder regio (Anónimo, 1814: 26-29).

La impugnación de la Constitución gaditana popularmente conocida como *Manifiesto de los Persas* ofrecía una alternativa absolutista, basada en una curiosa amalgama en la que no faltaban influencias historicistas de Antonio de Capmany, Francisco Martínez Marina o Jovellanos (Diz-Lois, 1967: 140). Pero su absolutismo no resultaba incompatible con proponer unas timoratas Cortes, muy distantes de las concebidas por los constituyentes gaditanos: la asamblea que planteaban a Fernando VII debía ser una asamblea estamental, convocada por el rey y cuya participación en el poder legislativo se limitaba al derecho de petición al monarca, tal y como había sostenido, por otra parte, Martínez Marina en su *Ensayo histórico-crítico* (1808: 59-60). En realidad, el propio Fernando VII había hecho creer en la posibilidad de convocar unas Cortes a su vuelta a España. En una reunión entre el duque de San Carlos y Wellesley, aquel le transmitió la voluntad del Deseado de reunir una asamblea que forjase una constitución "a la inglesa", esto es, dotada de unas Cortes bicamerales (La Parra López, 2018: 258-259). Nada más lejos de la realidad: Fernando VII sólo tenía en mente restaurar el régimen polisinodial que había dejado tras su retención en Bayona.

El Sexenio Absolutista (1814-1820) no sólo supuso la liquidación del régimen representativo en España, sino también la persecución de quienes habían sido sus artífices. Algunos, como el conde de Toreno, se hallaban en Francia y lograron evitar la persecución, pero otros sufrirían peor fortuna: Agustín Argüelles, el Divino, acabaría encerrado primero en Ceuta y luego en Mallorca; Muñoz Torrero –a la sazón instigador del primer decreto de las Cortes que proclamaba la soberanía nacional desencadenante del proceso constituyente– queda-

ría incomunicado en el colegio de misioneros franciscanos de Padrón, y Francisco Martínez de la Rosa, que ni siquiera había participado en las Cortes constituyentes, sino en las ordinarias del 13, daría con sus huesos en el Peñón de la Gomera.

Este hostigamiento, y el inicuo *coup de grâce* que Fernando VII asestó a la obra gaditana, motivaron una escisión en el bando liberal a partir de 1814 (Fernández Sarasola, 2011: 568-578). Un grupo acentuó su radicalismo: si ya durante las Cortes de Cádiz los liberales habían seguido el pensamiento revolucionario francés –como reconocerían desde Jovellanos hasta Argüelles–, durante los seis años de absolutismo un nutrido grupo de ellos se inclinaría incluso a posturas jacobinas. Este cambio resulta perceptible en Pedro Pascasio Fernández Sardino, cuyo periódico editado en Londres –*El Español Constitucional*– contenía incendiarios artículos contra Fernando VII (Varela Suanzes-Carpegna, 2013: 234-241). En 1820, estas posiciones resultaban claramente ejemplificadas no sólo por algunos de los actores políticos de la guerra de la Independencia (como Álvaro Flórez Estrada y José María Calatrava), sino también por una nueva hornada de militares (Rafael del Riego y Evaristo San Miguel) y diputados (Miguel de Victorica, Lucas Melo, Juan Palarea o Juan Romero Alpuente) que pasarían a la primera fila de la acción política.

Otros liberales optarían por un rumbo bien distinto. Considerando que el fracaso de la Constitución de Cádiz también respondía a su excesivo radicalismo, fueron abandonando la francofilia y se desplazaron hacia el sistema constitucional británico que, por otra parte, ya se había implantado en Francia merced a la *Chartre* otorgada por Luis XVIII en 1814 (Barthélemy, 1904: 30-120). Las teorías políticas de Benjamin Constant y del Círculo de Coppet, y el doctrinarismo de François Guizot y Royer-Collard, inspirados en la anglofilia de la resaca revolucionaria, sustituirían en aquellos liberales a la guía que antaño habían supuesto los Rousseau, Sieyès, Mably y Morelly. Un cambio que ejemplificaron como nadie el conde de Toreno (que había conocido personalmente a Guizot durante su exilio galo) (Varela Suanzes-Carpegna, 2005: 104-105) y Francisco Martínez de la Rosa, quienes en el Trienio engrosaron las filas de la Sociedad del Anillo, conocida por su defensa del constitucionalismo templado.

El resultado fue que en el Trienio Constitucional los liberales ya no representaban un bloque unitario, sino que se hallaban escindidos en dos grupos, el exaltado y el moderado. Grupos que distaban todavía de ser partidos políticos, pero que discrepaban profundamente sobre el modo en que debía interpretarse el régimen representativo (Fernández Sarasola, 2009: 51-55; Fernández Sebastián, 2012: 276-282; Fernández Sebastián, 2019: 112-117).

Durante el primer año del Trienio la escisión liberal trató de maquillarse. Lo importante era garantizar el gobierno constitucional, y ello exigía aunar esfuerzos en torno a la ley fundamental gaditana. Pero a partir de 1821 el cisma resultaba ya difícil de ocultar. El traslado forzoso de Rafael del Riego al cuartel de Oviedo impuesto por el Gobierno Argüelles-Pérez de Castro fue interpretado por los exaltados como un destierro y una ignominia contra aquel al que consideraban el héroe de la revolución, y a partir de ese momento decidieron ejercer una oposición hostil a los gobiernos moderados. En este clima de división ideológica, la supervivencia misma de la Constitución de Cádiz –ya en peligro ante la hostilidad regia– resultaba precaria.

III. Los parlamentos en los proyectos constitucionales exaltados

La deriva jacobina de los exaltados les llevó a forzar una interpretación extrema del ya de por sí radical articulado de la Constitución de Cádiz. Bajo su paradigma hermenéutico las Cortes se convertían en el eje central del Estado, recortando facultades de acción al Ejecutivo, incluso en aquellos ámbitos que tenía constitucionalmente asignados. En este sentido, los exaltados pretendieron que las Cortes se inmiscuyesen en cometidos gubernamentales tales como el aseguramiento de la paz interior, la organización castrense o el nombramiento de cargos civiles. Para garantizar una mayor sujeción de los ministros a su voluntad llegaron a expedir fuentes del derecho no reconocidas constitucionalmente, como las órdenes y las recomendaciones, de las que hicieron constante uso. Incluso las segundas, a pesar de su engañoso nombre, eran concebidas por los exaltados como imperativas, toda vez que el Ejecutivo no podía desobedecer la voluntad nacional soberana que representaban las Cortes, sobre todo en un momento revolucionario en el que se imponía la máxima *salus populi suprema lex*

(Fernández Sarasola, 2001: 447-468). Por su parte, el Reglamento del Gobierno Interior de las Cortes y su Edificio, de 29 de junio de 1821, mencionaba la posibilidad de que la Cámara aprobase *proposiciones* a iniciativa de los diputados (art. 100), aunque sin mencionar aquellos otros *nomen iuris* de normas que tampoco preveía la Constitución pero de las que los exaltados querían hacer constante uso.

No sólo las funciones de las Cortes fueron interpretadas por los exaltados con planteamientos radicales, sino que otro tanto hicieron respecto de la composición y el funcionamiento interno de las Cortes. Así, el diputado Navarro llegaría a exigir que los miembros de la Iglesia no fuesen elegibles, a pesar de que la Constitución expresamente admitía a los eclesiásticos como diputados (art. 91). El argumento de Navarro residía en que aquellos eran designados por el Ejecutivo (art. 171.6), lo que los incluía dentro del régimen de incompatibilidades previsto en la Constitución (art. 129) (*Diario de Sesiones*, 20-VI-1821: 2371); un argumento por lo demás desacertado ya que, en efecto, la Constitución establecía causas de incompatibilidad, pero no de inelegibilidad. Por lo que se refiere al funcionamiento interno de las Cortes, diputados exaltados como Moreno Guerra se quejaron de la inconveniencia de que un asunto se declarase suficientemente discutido tras la intervención de un secretario del despacho; la última palabra debía corresponder siempre a los diputados, en su calidad de representantes de la nación soberana (*Diario de Sesiones*, 16-III-1821: 511).

Más allá de estas interpretaciones radicales del articulado constitucional, entre los exaltados se diseñaron algunos proyectos constitucionales alternativos al texto gaditano que proponían sus propios modelos parlamentarios. El primero de esos proyectos fue obra de un inmigrante italiano, Bartolomeo Fiorilli, un abogado de origen romano que había huido de Nápoles en 1821, tras la ocupación austríaca, y que desembarcó en Cataluña, trayendo consigo las avanzadas ideas republicanas del Trienio Republicano italiano (1796-1799), inspiradas en el constitucionalismo del Directorio (Roca Vernet, 2014: 97-144).

Fiorilli trabaría amistad con Rafael del Riego (a quien dedicaría un libro) (Sanz Testón, 2000: 85), y llegaría a publicar en España un diario en lengua italiana (*El Liberale Italiano*, 1822) a cuyo través difundiría sus radicales ideas políticas. Y no dejaría de participar en

una sociedad carbonaria, la *Società dei Fratelli Costituzionali Europei*, fundada por el general transalpino Guglielmo Pepe. En su viaje a España, Fiorilli trajo consigo un proyecto constitucional, con el estentóreo título de *Constitución Político-Nacional para todos los pueblos*, redactado, como su nombre indica, con pretensiones de universalidad y en el que se adivina la influencia de Gaetano Filangieri y de la Constitución de la República Partenopea (redactada en 1799 por Francesco Mario Pagano) (Fernández Sebastián y Capellán, 2018: 58). Fiorilli daría publicidad a su proyecto publicándolo en Barcelona, el mismo año de su llegada a España, en una edición bilingüe italo-castellana volviéndolo a editar un año más tarde, esta vez sólo en castellano. El opúsculo llegaría a gozar de cierta reputación entre las filas exaltadas, al punto de que José María Calatrava lo presentaría ante las Cortes a mediados de 1821 (*Diario de Sesiones*, 11-V-1821: 1551).

Basada en ideas republicanas, descentralizadoras y iusracionalistas, su propuesta para el Parlamento nacional se distanciaba del modelo constitucional gaditano. Las elecciones (convocadas cada dos años) atendían, ciertamente, a un sistema indirecto (con sufragio universal masculino), pero distinto al previsto en el texto de 1812: para ser diputado nacional (a razón de dos por provincia) había que ser previamente diputado provincial (lo que exigía acumular además la condición de diputado de partido y diputado municipal, asumiendo así todos los niveles representativos), con la importante particularidad de que en cada provincia sólo era posible un diputado eclesiástico.

Las funciones atribuidas a los diputados nacionales, en cuanto representantes del pueblo soberano, eran muy extensas y notablemente más amplias que las conferidas a las Cortes gaditanas. Aparte de la función legislativa y presupuestaria, Fiorilli añadía prácticamente todas las restantes competencias que la Constitución de Cádiz asignaba a las Cortes, pero también otras que en el texto de 1812 se habían dejado en manos del rey; en particular, la declaración de guerra y paz, así como nombrar a todos los empleados civiles, militares y eclesiásticos, incluidos los cónsules. La atribución a las Cortes de tales cometidos vaciaba al jefe del Ejecutivo de aquellas facultades que precisamente lo dotaban en la Constitución de Cádiz de un poder más relevante que el previsto en la Constitución de 1791 (Blanco Valdés, 1988: 146-164).

La pulsión revolucionaria del texto de Fiorilli se percibe también en la excepcional posibilidad de que el Parlamento pudiese proclamar la emergencia nacional por el abuso de la fuerza armada, lo que se formalizaba en una declaración de *salus populi suprema lex*, que entrañaba la suspensión de las funciones del Ejército, quedando la fuerza militar en las exclusivas manos de la Milicia Nacional.

Todas estas extensas facultades de los diputados nacionales las ejercían en diversos órganos representativos a los que eran llamados a concurrir en un sistema tan poco operativo como confuso…, sobre todo cuando el proyecto estaba llamado a tener una vocación universalista y, por lo mismo, debiera haberse guiado por la sencillez. En efecto, los diputados podían actuar reunidos, respectivamente, en un Congreso Nacional o en una Asamblea Nacional. El primero –que se conformaba tras la elección de los diputados– asumía como misión capital elegir al rey, a los miembros de la Junta Nacional y a los empleados nacionales (art. 185). La Asamblea Nacional, por su parte, podía tener reuniones extraordinarias, a convocatoria del rey, u ordinarias, que se celebrarían tres veces al año y con diferentes cometidos: en enero, para aprobar, modificar o derogar leyes; en marzo, para examinar las cuentas del Estado, y en septiembre, para aprobar el estado de gastos del año siguiente. Dicho de otro modo, en cada una de esas reuniones ejercía la Asamblea, respectivamente, funciones legislativa, tributaria y presupuestaria; un sistema excesivamente rígido, condenado al fracaso ante la imposibilidad de ejercer las dos primeras de estas funciones según las circunstancias lo exigieran.

El proyecto de Fiorilli apuntaba, además, hacia un sistema convencional a través de la presencia de un órgano denominado Junta Nacional. Compuesta por el rey y cuarenta y ocho diputados, se hallaba dividida en doce *cámaras* que venían a identificarse con departamentos ministeriales: diplomática; guerra; marina y sanidad; culto; contribuciones, estadística y estado civil; judicatura; correos y carretas; aduanas y extracción e importación de géneros; pesos y medidas, ríos y selvas; casas de moneda y minas; instrucción pública; bienes nacionales y monumentos públicos (arts. 67-68). De este modo, la administración de esos ramos correspondía al monarca conjuntamente con los diputados nacionales integrados en cada una de las referidas *cámaras* departamentales. El cometido de la Junta

en pleno era sustancialmente propositivo: le correspondía proponer a la Asamblea Nacional el estado de gastos anuales y las ternas de los empleados nacionales. En este último punto el proyecto de Fiorilli no parecía muy coherente: el nombramiento de esos empleados no debía corresponder a la Asamblea Nacional (que en los tres momentos del año en que se reunía no debatía sobre ese asunto), sino al Congreso Nacional, al que expresamente el proyecto constitucional confería el nombramiento de empleados. En todo caso, las referidas competencias propositivas de la Junta Nacional se convertían en decisorias cuando concurriesen motivos de urgencia: en tal tesitura podía nombrar provisionalmente cargos públicos y aprobar gastos no previstos en el estado anual de ellos.

El radicalismo del texto de Fiorilli sólo era superado por la enorme complejidad orgánica que preveía y que lo habría convertido en una auténtica entelequia impracticable. Pero no menos alambicado fue el proyecto concebido por el clérigo albaceteño Ramón de los Santos García y titulado *Teoría de una Constitución política para España*. Publicado de forma anónima en 1822 (Santos García, 1822), el autor –cuyas propiedades inmobiliarias le habían permitido llevar una holgada vida dedicada al entretenimiento intelectual– afirmaba haberlo concebido en 1805, si bien tal precocidad política resulta falaz (Mas Galvañ, 2014: 247-256). Aunque es posible que en esa temprana fecha hubiese elaborado algunas notas, el proyecto se halla claramente influido por la Constitución de Cádiz, de modo que tuvo que haberse redactado con posterioridad a su aprobación. De hecho, la tendencia a rectificar las fechas de otras obras suyas, para aparentar ser previas, fue recurrente en Ramón de los Santos, quien quizás no quería parecer un constitucionalista de aluvión, interesado por las materias políticas sólo por la fiebre revolucionaria del Trienio Liberal (Mas Galvañ, 2014: 230).

Al margen de su datación, resulta evidente que el proyecto constitucional de Ramón de los Santos se enmarca dentro del pensamiento rousseauniano y jacobino (Romeo, 1993: 172), en el que no faltan posibles influencias del constitucionalismo napolitano republicano (Roca Vernet, 2006: 172-174). Iusracionalismo, vocación democrática, republicanismo y descentralización son las notas más sobresalientes de un proyecto cuyo radicalismo hacía palidecer a la

Constitución de 1812. Buena prueba de ello era su declaración de que *el gobierno español tendrá siempre dirección hacia la democracia* (parte IX, capítulo II, art. 2), correspondiéndole al Parlamento elegir la forma de gobierno que considerase más conveniente. Esto implicaba, por supuesto, decidir si España debía ser una monarquía o una república, si bien en cualquiera de los casos el jefe del Estado sería denominado como *Gobernador nacional* (parte IX, capítulo II, arts. 6 y 8), lo que explicitaba la ausencia de ataduras históricas.

El sistema representativo propuesto por Ramón de los Santos descansaba sobre la idea de que la nación era la única titular de la soberanía, si bien podía depositar su administración en representantes (parte II, capítulo II, art. 11; parte IX, capítulo III, arts. 1 y 5). De este modo, trazaba una diferencia clara entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía, como ya hicieran antes que él Álvaro Flórez Estrada (diferenciando entre soberano de derecho y soberano de hecho) (Fernández Sarasola, 2004a: 227-231) y, con menos contundencia, los liberales metropolitanos de las Cortes de Cádiz (Varela Suanzes-Carpegna, 2011: 234-240).

Igual que el proyecto de Fiorilli, el de Ramón de los Santos apostaba por un Parlamento unicameral. La presencia de un *Senado* –también previsto en el proyecto del italiano– no debe conducir a equívocos, ya que se trataba de un órgano no legislativo. Tampoco se trataba de un órgano conservador, bajo el paradigma del constitucionalismo francés del Consulado e Imperio, sobre el que había teorizado Destutt de Tracy (1822: 183-187) y que en el Trienio vindicaría para España Ramón de Salas (1982: 112, 199). Ramón de los Santos era más simple en su concepción del Senado: este no era, en realidad, más que un órgano consultivo, trasunto del Consejo de Estado previsto en la Constitución gaditana.

El Parlamento unicameral (denominado por Santos simplemente como *poder legislativo* o *representación nacional*) se renovaría cada dos años y su composición vendría determinada por un criterio puramente poblacional. El sufragio pasivo era muy amplio (sufragio universal masculino para mayores de treinta años), estableciéndose un régimen de incompatibilidades que impedía a los representantes ejercer cualquier otro empleo durante su mandato y en el año subsiguiente al mismo. El precepto, igual que en la Constitución de 1812,

se asentaba en la desconfianza hacia el poder ejecutivo, tratando de establecer una separación rígida entre las instancias políticas del Estado. De hecho, se fijaba expresamente la prohibición de que el gobernador nacional o los ministros se hallasen presentes en las deliberaciones del Cuerpo Legislativo.

El Parlamento se reuniría todos los años entre los meses de abril y junio; es decir, tres meses, justo el mismo plazo del que habían dispuesto las Cortes previstas en la Constitución del 12, lo que, una vez más, delata a Ramón de los Santos. No obstante, cabían reuniones extraordinarias, no sólo a iniciativa del gobernador nacional, sino también del Senado, de los diputados (obviamente antes de disolverse la Cámara), de ocho divisiones electorales (equivalentes a las circunscripciones), del Supremo Consejo de Vigilancia, de la mayoría de la fuerza armada o de las autoridades militares y, lo que resulta sorprendente, cuando lo pidiese *el clamor general de la nación*, lo que suponía convertir a la opinión pública en actor político directo. Esto en buena medida ya lo habían defendido los exaltados en el Trienio, cuando interpretaron los levantamientos populares en Cádiz y Sevilla (Gil Novales, 1980: 43-46) como un legítimo ejercicio de una opinión pública contra el Gobierno e, incluso, como justa manifestación del *ius resistendi*. Estaría por ver en qué sentido este protagonismo que Ramón de los Santos concedía a la opinión pública era adecuado para activar una función parlamentaria (convocar las sesiones extraordinarias), máxime cuando, como diría Juan Rico y Amat en 1855, la voz del pueblo podía identificarse con

> el órgano de Móstoles. Como cada trompeta suena por distinto tono, los que lo pulsan no oyen más que las tocatas que a ellos les agradan; así es que al sonar el órgano se figuran unos que oyen la pitita y otros el himno de Riego. Para un periodista la opinión pública son los suscriptores de su periódico, para el gobierno sus empleados, para un diputado sus electores (1976: 270).

Las facultades del poder legislativo abrazaban nada menos que veintiocho competencias de enorme calado, convirtiéndolo en el auténtico –cuando no único– motor político del Estado. Basta reseñar algunas de ellas para percatarse de que se trataba de un Parlamento más poderoso incluso que el previsto en la Constitución

del 1812: por supuesto, como a este, también al Parlamento diseñado por Ramón de los Santos le correspondía el poder legislativo (cuyo procedimiento relataba con minuciosidad reglamentaria la parte IX, capítulos IX-X, donde se establecía el veto puramente suspensivo del gobernador nacional), tributario y presupuestario, así como proteger la religión nacional y conocer de las infracciones constitucionales. Nota de especial modernidad en el proyecto de Ramón de los Santos era la previsión de que las leyes inconstitucionales resultarían nulas (parte I, capítulo VI, art. 2), si bien no se preveía órgano alguno para declararlo. Cierto es que se instauraba un Consulado Supremo de Vigilancia, pero este no era más que una Diputación Permanente que se organizaba en los recesos parlamentarios para vigilar al Ejecutivo.

Yendo mucho más lejos que el texto gaditano, al Parlamento se le atribuían funciones netamente ejecutivas y federativas (en términos lockeanos) (Locke, 1986: 190-192) que aquel confería al rey: así, la aprobación de reglamentos y decretos, o la declaración de paz y guerra. Si las Cortes previstas en la Constitución de Cádiz podían exigir responsabilidad a los secretarios del despacho, en el proyecto de 1822 el Parlamento podía exigírsela a todos los empleados públicos. Su cometido respecto de la religión resultaba también mucho más intenso: la Constitución gaditana simplemente reconocía que a la nación le correspondía proteger la religión católica con leyes sabias y justas (art. 12), en tanto que en el texto de Ramón de los Santos el Parlamento se hallaba habilitado para suspender la observancia de cualquier ley religiosa, aprobar o prohibir mandamientos religiosos y examinar las relaciones con la Santa Sede. Por si fuera poco, podía incluso investir a un dictador en situaciones de crisis, en una suerte de *caveant consules*.

Los proyectos de Fiorilli y Ramón de los Santos apuntaban por tanto a un Parlamento más poderoso incluso que el concebido por la Constitución de Cádiz. No sólo se acrecentaban sus funciones –ya de por sí muy extensas en el texto de 1812–, sino que el propio republicanismo de ambos textos reducía proporcionalmente el poder en manos del jefe del Estado. Los moderados ofrecerían, sin embargo, una versión bien distinta.

IV. Los parlamentos en los proyectos constitucionales moderados

El liberalismo moderado se había ido distanciando progresivamente del modelo constitucional revolucionario en el que la Constitución de Cádiz se había inspirado. Si Jovellanos había referido cómo los liberales de las Cortes gaditanas estaban imbuidos de las doctrinas de Jean-Jacques Rousseau, Algenon Sydney, John Locke o Gabriel Bonnot de Mably (Jovellanos, 2006: 915), como ya hemos señalado en el Trienio un sector del liberalismo se había volcado hacia la anglofilia, en buena medida a través de la lectura no tanto de autores británicos como, sobre todo, de la Francia posrevolucionaria: desde luego Benjamin Constant y el Círculo de Coppet, pero también el liberalismo doctrinario de François Guizot y Royer Collard. La idea de un Parlamento como centro del Estado dejaba paso a la idea de equilibrio constitucional, pero no ya en los términos que había popularizado la ilustración británica (David Hume, Bolingbroke o Blackstone) o anglófila (Montesquieu, De Lolme o Filangieri), es decir, de un sistema de *checks and balances*, sino en una interpretación más moderna y ajustada a la práctica política real del Reino Unido: un equilibrio basado en la presencia de un Gobierno controlado por un Parlamento bicameral, es decir, un sistema parlamentario.

En realidad, esta inclinación anglófila se percibe justo el año anterior a que Rafael del Riego se pronunciase en Cabezas de San Juan. Todavía bajo el yugo de Fernando VII, Enrique O'Donnell, conde de la Bisbal, formó parte de un intento de conspiración contra el absolutismo fernandino que entrañaba alzar las tropas asentadas en Cádiz. El objetivo último de la revuelta no era otro que devolver a España un régimen representativo, aunque en esta ocasión inspirado en el liberalismo doctrinario y que se delineaba a través de un Acta Constitucional, acompañada de diversos manifiestos y proyectos de decretos que integraban el denominado "Plan Beitia" (Morange, 2006: 361-462). Aunque fechado en Bayona en 1819, el citado plan había sido concebido un año antes por el bilbaíno Juan de Olavarría en posible colaboración con otros miembros de la clandestina sociedad los Amigos de la Libertad (Olavarría, 2007: 21-32); un autor, por cierto, de cuya pluma saldría años después el proyecto constitucional de "La Isabelina", lo que lo enmarca ideológicamente en el ala progresista del

liberalismo. Esto no impide, por otra parte, que su proyecto de 1819 se basase en unos planteamientos anglófilos que pretendían moderar buena parte del radicalismo de la Constitución de Cádiz.

La influencia del pensamiento posrevolucionario francés resulta ya evidente en la multiplicidad de poderes estatales que acogía el Acta Constitucional, superando la visión tripartita de Montesquieu: legislativo, neutro, ministerial, judicial, administrativo y electoral. En concreto, la presencia de Constant resultaba patente en la disociación entre los poderes neutro y ministerial, dividiendo lo que tradicionalmente se había concebido como un único poder, el Ejecutivo (Constant, 1979: 1079-1080).

Por lo que se refiere al diseño de las Cortes, Olavarría trataba de enmendar el error en que –a su parecer– había incurrido la Constitución de Cádiz con una sola Cámara que *es demasiado activa, y consecuentemente muy convulsiva*. Para evitarlo, el Acta Constitucional –que, por otra parte, regulaba el Poder Legislativo en primer lugar, antes que la Corona– optaba por implantar un sistema bicameral, dividendo el Poder Legislativo (que rehuía denominar Cortes, debido a la filiación iusracionalista del proyecto y su rechazo al historicismo) en dos cámaras, denominadas respectivamente Cámara Perpetua y Cámara Temporal. Esta última se compondría de diputados provinciales: cada provincia designaría cuarenta diputados (con una edad de entre veinticinco y sesenta y cinco años), de los cuales ocho serían elegidos entre los propietarios con renta suficiente para su subsistencia, veintiocho de entre cultivadores, comerciantes y artesanos, y cuatro entre quienes se dedicasen a las ciencias y conocimientos liberales. No les quedaba en realidad más remedio que ser económicamente pudientes, toda vez que el proyecto prohibía a los representantes cobrar emolumentos; una previsión, por cierto, que habían planteado en España durante la guerra de la Independencia lord Holland y John Allen con el mismo propósito: lograr un sufragio pasivo censitario a través del recurso de denegar la indemnización parlamentaria (Jovellanos, 2006: 192). Las elecciones en el Plan Beitia se basaban por su parte en un sistema indirecto: el sufragio activo recaía en los ciudadanos (españoles mayores de veintiún años y que fuesen contribuyentes), quienes elegían a diputados municipales,

siendo estos los que a su vez elegían anualmente a los diputados para la representación nacional.

Estos diputados podían ser reelegidos indefinidamente, algo que sin embargo la Constitución de Cádiz no admitía, para desazón de Jeremy Bentham (1969: 203), y de lo que se arrepentirían los constituyentes al ver cómo las Cortes ordinarias de 1813 se llenaban de realistas. Otra previsión del Plan Beitia sí que se acomodaba a las regulaciones del texto gaditano; a saber: en ambos casos se establecía como causa de inelegibilidad el ejercer un cargo público, lo que mostraba una idea de separación de poderes que habría sido poco compatible con un sistema parlamentario de gobierno, a pesar de que otros aspectos del proyecto sí apuntaban hacia esa forma de gobierno, como enseguida veremos.

La influencia de Benjamin Constant resulta notable en la regulación de la Cámara Perpetua, concebida como un "poder conservador" que, por otra parte, también defendería para España Ramón de Salas durante el Trienio (1982: 119-125). Los senadores serían nombrados por el rey, a razón de cinco por provincia y a partir de unas listas de treinta individuos presentadas a propuesta de aquellos territorios. El cargo sería a partir de entonces hereditario por línea recta del varón de más edad, con exclusión de los restantes, en tanto que los príncipes de la familia real serían por su parte senadores natos desde los veintiún años.

No era la primera vez que en España el liberalismo proponía una segunda cámara: ya durante la guerra de la Independencia, Valentín de Foronda y Álvaro Flórez Estrada habían diseñado un Parlamento bicameral. Sin embargo, sus proyectos estaban basados en el modelo directorial francés. Se trataba, pues, de una cámara de edad, elegida por los ciudadanos, sin intervención regia ni presencia de miembros de la familia real (Fernández Sarasola, 2010b: 93-101), y que durante el Trienio propondría el liberal francés Jean Denis Lanjuinais como alternativa a la Constitución gaditana (1832: 528-530). El Plan Beitia, sin embargo, entreveraba concepciones descentralizadoras con una idea de aristocracia de mérito, con resabios anglófilos: así, la participación de las provincias en la propuesta de los senadores se combinaba con el papel electivo que se asignaba al rey, y el carácter hereditario del cargo de senador.

Funcionalmente, ambas Cámaras ejercían conjuntamente el poder legislativo, aunque no en un plano de igualdad. Las dos disponían de iniciativa legislativa, pero la Cámara Alta se hallaba concebida sustancialmente como un poder moderador –siguiendo no sólo a Constant, sino también a Destutt de Tracy (1822: 206-207)–, al que le confiaba el derecho de veto suspensivo que consideraba peligroso fiar al rey, como había hecho la Constitución de Cádiz, porque comprometería su necesaria neutralidad. Sin embargo, igual que en la Constitución del 12, tampoco el veto en manos de la Cámara Perpetua podía paralizar definitivamente las decisiones de la representación popular: si por tres veces esta última aprobaba una ley, la Cámara Alta no podía ya oponerse a su voluntad. Tres votaciones eran justo las que también preveía la Constitución del 12 para superar el veto suspensivo regio.

Al papel moderador que se asignaba a la Cámara Alta Olavarría le añadía un cometido relevante: conservar la integridad del Acta Constitucional; una función ligada al Senado del constitucionalismo francés del Consulado y cuyo modelo se había seguido para formar el Senado previsto en la Constitución de Bayona. Sin embargo, conviene tener presente que ni el Senado de la Constitución francesa de 1799 ni el del Estatuto de Bayona eran en absoluto una cámara legislativa, sino un órgano de garantía constitucional. La Cámara Perpetua concebida por Juan de Olavarría era, por el contrario, una auténtica segunda cámara, a la que había añadido ese cometido conservador.

La interrelación entre el Parlamento y el Ejecutivo que establecía el Plan Beitia contenía, por su parte, numerosas premisas propias del sistema parlamentario y de las teorías de Benjamin Constant. Ya se ha señalado que los ministros (y restantes agentes del Poder Ejecutivo y Judicial) no podían ser miembros de la Cámara Temporal, lo que en principio representaba un obstáculo para la parlamentarización del sistema político. Pero otros aspectos sí que mostraban una inclinación hacia el sistema parlamentario. Como se ha mencionado, siguiendo a Constant, Olavarría diferenciaba netamente entre el poder ejecutivo (en manos de los ministros) y el neutro (que competía al rey). Como parte de este último, el monarca estaba habilitado para disolver el Parlamento que, a su vez, podía exigir responsabilidad a los ministros. El procedimiento para hacerlo seguía siendo el que había sostenido

Benjamin Constant y que, en definitiva, no era sino el *impeachment* ya previsto en el constitucionalismo británico y en la Constitución estadounidense de 1787: la Cámara Baja acusaba a los ministros en caso de infracción, y la Cámara Alta los enjuiciaba. Sin embargo, había un detalle que permitía abrir el camino hacia la responsabilidad política característica de los sistemas parlamentarios: el Acta Constitucional preveía que los ministros eran responsables *mancomunada y separadamente* también de cuantos actos contrariasen al interés general. No se trataba, pues, de meras infracciones penales, ni tan siquiera legales: en palabras de Constant, un ministro podía hacer también daño por sus decisiones inadecuadas, de las que debía responder (1979: 1130). Y esa era la idea que también planteaba Olavarría.

Dejando atrás este proyecto de Olavarría, llegados al Trienio Constitucional la apuesta por un sistema bicameral de corte británico se convirtió en uno de los caballos de batalla del moderantismo. Es preciso mencionar que durante la guerra de la Independencia ese mismo modelo había sido defendido hasta la extenuación por Gaspar Melchor de Jovellanos. Anglófilo convencido, su apuesta por el bicameralismo se debió tanto a las lecturas de Montesquieu, De Lolme y Blackstone como a la influencia directa que sobre el gijonés ejercieron dos buenos amigos británicos: lord Holland y John Allen. Este último llegaría a diseñar un sistema bicameral para España que Jovellanos defendió con tesón en el seno de la Junta Central, al punto de ser acusado él mismo de querer convertir a los españoles en ingleses. Convencido de que el modelo inglés evitaría que en España se reprodujesen los "excesos democráticos" vividos en la Francia revolucionaria, Jovellanos logró que el último decreto de la Junta Central, de 29 de enero de 1810, convocase a las futuras Cortes de Cádiz en dos cámaras. Convocatoria que se truncaría cuando, meses más tarde, la Regencia desobedeciese ese decreto y reuniese el Parlamento en una sola cámara y con representación indiferenciada (Fernández Sarasola, 2016: 51-81).

Las teorías de Jovellanos se mantuvieron aletargadas –defendidas sólo por anglófilos convencidos como José María Blanco-White (Varela Suanzes-Carpegna, 2014: 355-357)– hasta el Trienio, momento en el que los liberales moderados las asumirían. Desde 1822, diarios como *El Zurriago*, *La Tercerola* y el *Diario Constitucional, Político*

y Mercantil de Palma mencionarían la existencia de un plan entre los miembros de la Sociedad del Anillo para imponer un "Plan de las Cámaras" que los exaltados interpretaban como un asalto antiliberal destinado a derribar la Constitución de Cádiz. A mediados de 1822, la esposa de Espoz y Mina comunicaba al militar cuán adelantado se encontraba el "proyecto de dividir la representación nacional en dos cámaras" (Artola, 1962: 365). Según Fernández de Córdova, el documento habría llegado a presentarse al rey, aunque no resultaría de su agrado: "¿Cómo? ¿Dos Cámaras? ¿Dos Cámaras, cuando no podemos con una? ¡Jamás! ¡No acepto tu Constitución!" (1966: 21).

Sea como fuere, el caso es que el 18 de mayo de 1823 el proyecto constitucional ya se había convertido en realidad. Perdido durante dos siglos, en fechas recientes dio con él Clara Álvarez Alonso (2014: 453-484), firmado por Francisco Martínez de la Rosa y recogido como documentación aneja a una copia del Estatuto Real, lo que pone de manifiesto que este último fue concebido a partir del mencionado proyecto. Este recibió el título de *Fuero Real de España* y era algo más extenso que su sucesor, el Estatuto Real, al regular los tribunales (incluida la justicia civil y criminal), las contribuciones y la instrucción pública y fijar una sucinta declaración de derechos (dentro del título noveno, referido a "disposiciones generales") en la que figuraban el derecho de propiedad, la seguridad personal y el derecho de petición.

Pero, igual que en el Estatuto Real, el elemento central del proyecto residía en la organización de las Cortes. Estas se hallaban divididas en dos cámaras: el Estamento Real y el Estamento de Procuradores. El primero se integraba por cincuenta grandes de España, diez arzobispos u obispos y veinticinco procuradores elegidos por el rey (entre las carreras civil y militar, en partes iguales), así como por el príncipe de Asturias y los infantes (aunque sin voto hasta cumplir los veinticinco años). El segundo estaría formado por doscientos doce representantes (uno por cada cincuenta y cinco mil almas) elegidos por las juntas electorales de provincia de entre mayores de veinticinco años con renta suficiente, y con exclusión de las clases privilegiadas, que ya tendrían representación en la Cámara Alta. Las Cortes se reunirían todos los años, pero apenas durante tres meses, el mismo plazo, según ya se ha visto, que preveía la Constitución del 12.

El poder moderador del rey le permitía disolver y prorrogar las sesiones parlamentarias. El hecho mismo de que las Cortes pudieran disolverse por voluntad regia demostraba cuán alejada se hallaba la propuesta de las ideas exaltadas, que no concebían que el monarca pudiera poner fin de forma anticipada a las reuniones del representante de la soberanía. Pero el Plan no se detenía en la instauración del bicameralismo, sino que avanzaba hacia la parlamentarización del sistema, permitiendo que los ministros pudiesen participar en las sesiones de las Cámaras y reconociendo su responsabilidad colectiva por los actos colegiados, e individual al frente de sus respectivos departamentos.

Las funciones de las Cortes eran muy similares a las que luego se recogerían en el Estatuto Real, lo que demuestra, una vez más, su conexión. El poder legislativo se hallaba en las Cortes con el rey, en una muestra más de equilibrio constitucional: los miembros de ambas Cámaras, así como los ministros, disponían de iniciativa legislativa, y los proyectos serían debatidos en ambas Cámaras, si bien los relativos a contribuciones, empréstitos o levantamiento de fuerza armada debían discutirse primero en la Cámara Baja. Aprobadas las leyes por ambas Cámaras –en igualdad de condiciones y por mayoría simple– pasarían al rey, que dispondría de la sanción absoluta. Junto con ese poder legislativo compartido con el monarca, a las Cortes les correspondía también el poder presupuestario y tributario, pero el rey conservaba para sí todo el poder ejecutivo y de orden público, tanto interior como exterior, a diferencia de lo que se había previsto en los proyectos constitucionales exaltados.

También durante el Trienio vería la luz un proyecto constitucional anónimo, de talante moderado pero que, a diferencia de los anteriores, no ofrecía una solución bicameral. La razón hay que buscarla en la fuente de este proyecto, muy posiblemente redactado por exafrancesados.

Conviene recordar que durante el Sexenio Absolutista los afrancesados habían padecido el mismo destino que los liberales, perseguidos ambos grupos con inquina por Fernando VII. El común exilio al que ambos grupos se vieron abocados ocasionó que algún liberal, como Álvaro Flórez Estrada, apostase por una reconciliación (1958: 179-190), aunque la mayoría de los liberales patriotas no estaban por esa labor. La llegada del Trienio permitió a los afrancesados regresar a

España, y en un primer momento creyeron que, mostrando su querencia por el sistema representativo, se granjearían el aprecio, al menos, del segmento más moderado del liberalismo (López Tabar, 2002: 181-270).

Parte de esos afrancesados realizó una activa campaña periodística y, de hecho, de su pluma nacieron algunos de los diarios más notables del Trienio. Tal fue el caso de *El Universal*, dirigido por Manuel José Narganes; *El Imparcial*, de Francisco Javier de Burgos, y, sobre todo, *El Censor*, redactado por Alberto Lista, Sebastián de Miñano y José Marmerto Gómez Hermosilla quien, por cierto, había sido uno de los diputados más activos de la Junta de Bayona en el verano de 1808. *El Censor* fue, de hecho, uno de los periódicos de mayor talla intelectual del Trienio (Elorza, 1974: 594), y a su través se difundieron las teorías de Fiévée (1816: 43), así como las del liberalismo doctrinario, e incluso se planteó una defensa del sistema parlamentario de gobierno en términos muy similares a los empleados por Chateaubriand y Vitrolles durante la vida de la *chambre introuvable* (Bastid, 1965: 95-97).

A medida que avanzaba el Trienio, los afrancesados fueron desengañándose: los moderados los trataban con indiferencia (cuando no con desprecio), en tanto que los exaltados desplegaban contra ellos toda su hostilidad. Buena prueba de ello fue la intervención de Juan Palarea en las Cortes, recriminando a su colega, Moreno Guerra, que hubiese llamado "partido" a los liberales: *Los serviles son un partido; los afrancesados son un partido, pero los liberales es toda la nación; los liberales no son, ni han sido nunca, un partido; son, lo repito, toda la nación* (*Diario de Sesiones*, 16-VII-1820: 164).

En un momento en que el término *partido* se identificaba con grupos sediciosos, designar como tal a los afrancesados suponía considerarlos como enemigos del sistema constitucional. No en balde, Palarea los ponía exactamente al mismo nivel que los serviles. A su parecer, nada cabía esperar ni de los unos ni de los otros, más allá del intento por eliminar la Constitución de Cádiz.

Frente a tamaña hostilidad, los afrancesados realizaron un progresivo repliegue hacia posiciones cada vez más conservadoras; repliegue que, según una observación de Antonio Alcalá Galiano, se habría acentuado tras la reunión de las Cortes en Sevilla como consecuencia de la invasión de los ejércitos de la Santa Alianza

(1824: 322). La hostilidad de los afrancesados contra los exaltados que les habían declarado la guerra ideológica quedó patente a través de la obra publicada por José Marmerto Gómez Hermosilla en 1823 con el título *El Jacobinismo. Obra útil en todos los tiempos y necesaria en las circunstancias presentes*, en la que defendía la soberanía regia y rechazaba abiertamente las teorías pactistas de Rousseau y el iusracionalismo que de ellas derivaba. Así las cosas, no debe extrañar que fuesen esos mismos afrancesados los que casi con toda certeza diseñaron el proyecto constitucional anónimo que, incluido en los papeles reservados de Fernando VII, el monarca intituló como *Anónimo que tiene por objeto establecer el orden de sucesión en la Corona de España y establecer bajo una forma nueva las antiguas Cortes por medio de Procuradores y una Diputación Permanente* (Fernández Sarasola, 2004b: 575-584).

Pocas dudas caben de que el citado proyecto era tributario del Estatuto de Bayona de 1808: como este, su artículo primero reconocía la confesionalidad de la nación española, y regulaba a continuación la sucesión de la Corona y la regencia, tal y como hacía el texto concedido en 1808 por Napoleón. Aunque en el orden sucesorio se apreciaba ya de antemano un cambio notable: siguiendo la tradición francesa, la Constitución de Bayona había establecido la ley sálica, en tanto que el proyecto constitucional afrancesado permitía a las mujeres heredar el trono, si bien prefiriendo al varón en la misma línea sucesoria, si lo hubiere, conforme al sistema fijado desde Las Partidas. Volviendo a imitar el articulado de Bayona, el texto elaborado durante el Trienio no contenía un título dedicado a regular los poderes de la Corona, de modo que el silencio debía interpretarse como una reserva de poderes a favor del monarca: todo lo no concedido a otros órganos se entendería en manos del rey. A pesar de esta herencia afrancesada, el documento también contenía artículos inspirados en la Constitución de Cádiz, lo que por otra parte no radicalizaba su contenido, ya que imitaba casi siempre sus preceptos más moderados.

Así se observa en el sistema electoral. En vez de unas elecciones directas, que sin duda arrojarían una imagen más "democrática", el proyecto emulaba la Constitución de Cádiz implantando un sistema electoral por grados, diferenciando entre electores concejiles (en vez de electores de parroquia), de partido y de provincia. El sufragio

activo recaía en los españoles mayores de veinticinco años y con una renta que se incrementaba a medida que lo hacían los grados representativos, hasta llegar al diputado de Cortes, que exigía de una renta anual de veinte mil reales para el votante, y la misma cuantía para ser candidato; candidato para el que se establecía –también como en Cádiz– un régimen de incompatibilidades que le impedía obtener empleo alguno durante el mandato. El número de diputados venía determinado por un factor puramente poblacional: por cada veinte mil vecinos de una provincia se elegiría a un procurador de Cortes

Las Cortes serían trienales, reuniéndose el 31 de marzo y prolongando sus sesiones hasta el 15 de junio, es decir, casi tres meses, lo mismo que preveía la Constitución de Cádiz, si bien el monarca podía prorrogar *sine die* las sesiones, circunstancia no prevista en el texto de 1812, amén de poder convocar Cortes extraordinarias a través de la Diputación Permanente que, integrada por cinco diputados, se reuniría con ese único propósito tras la disolución del Parlamento. En su organización interna, el proyecto afrancesado del Trienio se mostraba también más avanzado que el Estatuto de Bayona: el presidente de las Cortes sería designado por ellas mismas, y no por el rey, como había previsto Napoleón en 1808 (con idénticas previsiones en las cartas otorgadas de Westfalia y Nápoles), a fin de garantizar su dominio sobre la Asamblea. Sin duda, la experiencia del Trienio habría modificado el parecer de los afrancesados, que en este punto pretendían conferir mayor autonomía a las Cortes. Conviene recordar, además, que algunos afrancesados, como Luis Marcelino Pereyra y Gómez Hermosilla (a la sazón editor de *El Censor* durante el Trienio, según ya se ha referido), fueron muy activos en la Junta de Bayona para solicitar al corso una ampliación de las facultades de las Cortes; lo que pone de manifiesto que entre los afrancesados había también una voluntad de que el Parlamento nacional fuese más poderoso de lo que finalmente resultó en el Estatuto de Bayona (Fernández Sarasola, 2010a: 23-52).

Funcionalmente, las Cortes disponían de iniciativa legislativa, pero nunca para proponer la destrucción, en todo o en parte, de la ley fundamental, acto que sería considerado como traición. Con la salvedad la ley presupuestaria –sobre la que la decisión de Cortes sería decisoria–, en todas las demás leyes la actividad del Parlamento se

definía en el proyecto como *consultiva*, por cuanto el rey disponía de facultad de veto absoluto. Curiosamente, en los primeros proyectos del Estatuto de Bayona también las Cortes se habían diseñado como un órgano puramente consultivo, incluso desprovisto de iniciativa legislativa: las leyes no eran más que decretos del rey que se expedían "oídas las Cortes". La intervención de la Junta de Bayona fue decisiva en este punto para que Napoleón enmendase este extremo y finalmente concediese a las Cortes del Estatuto un auténtico poder legislativo: debían aprobar las leyes, sin perjuicio de la facultad de veto regio posterior. En el proyecto del Trienio, sin embargo, la potestad legiferante parecía quedar absorbida por el acto de sanción regia, reduciéndose la intervención de las Cortes a meras "peticiones y propuestas". Es posible que la experiencia del Trienio hubiese movido a los afrancesados que redactaron el proyecto a ser más conservadores en este punto: ante el radicalismo de las Cortes exaltadas, quizás optaron por conferir al rey un peso determinante en el poder legislativo.

A pesar de este recorte en la función legislativa, a las Cortes les correspondía una intervención en la función judicial nombrando un tribunal integrado por nueve diputados, a los que competía sentenciar las causas de responsabilidad contra los propios representantes, los ministros, los consejeros de Estado y los magistrados del Tribunal Superior. Se trataba de un importante refuerzo de las competencias de las Cortes que, sin embargo, no radicalizaba el proyecto constitucional: no en balde, la alternativa anglófila confería más peso si cabe al Parlamento, por cuanto el procedimiento de *impeachment* convertiría a la Asamblea (y no a un tribunal derivado de ella) en el competente para decidir directamente sobre la responsabilidad de los agentes públicos.

En definitiva, los proyectos moderados oscilaron entre un diseño del Parlamento con clara vocación anglófila (así en el caso de los proyectos de Olavarría y Martínez de la Rosa) y otro más arcaico, anclado en el constitucionalismo napoleónico aunque con ciertos factores de modernización (así en el proyecto afrancesado). Cualquiera de estas alternativas se mostraba en las antípodas de las preferencias de los exaltados, demostrando cómo el liberalismo se había escindido ya de forma irremediable.

V. *Postscriptum*: unas propuestas premonitorias

En el seno de este bicentenario, la *Revista de las Cortes Generales* representa un foro privilegiado para reflexionar no sólo sobre las Cortes que fueron, sino también sobre las que podían haber sido. Porque la historia constitucional no se nutre sólo de normas e instituciones que funcionaron en la práctica, sino también de ideas y doctrinas que cimentaron aquellas y estas, e incluso las que no obtuvieron un respaldo suficiente para convertirse en realidad.

La escisión ideológica que trajo consigo el Trienio –tanto fuera como, sobre todo, dentro del Parlamento– entre liberales moderados y exaltados no sólo dio lugar a una interpretación diversa sobre cómo debían funcionar las Cortes instituidas, sino que también trajo consigo propuestas alternativas para forjar parlamentos que plasmaran sus ideales –modelados durante el exilio– con más exactitud de lo que podía hacerlo la Constitución de Cádiz.

Las propuestas parlamentarias de los moderados elaboradas durante el Trienio eran, en términos generales, más realistas que las exaltadas. Los proyectos de estos últimos resultaban en exceso alambicados, quizás por la inclinación jacobina a hipertrofiar el Estado, regulando de forma pormenorizada toda cuestión de interés público. Si ya la Constitución de Cádiz había sido acusada de contener numerosos preceptos "reglamentarios" (es decir, materia que no era propiamente constitucional), este mismo reproche valdría, todavía con más razón, para propuestas como las elaboradas por Fiorilli y Ramón de los Santos.

Los textos moderados estaban redactados por lo general de forma más escueta, aunque es cierto que el proyecto anónimo afrancesado padecía de una escasa sistematización. La brevedad con la que en estos proyectos se regulaban los parlamentos podía responder a la idea de dejar su concreción al ulterior desarrollo normativo (así, en el caso del proyecto constitucional de Olavarría de 1819 que, además, se acompañaba de diversos proyectos de decretos para su desarrollo) o incluso a las prácticas políticas, como sucedía en el Reino Unido, principal referente de algunos de los proyectos moderados.

En todo caso, la presencia de estas propuestas de parlamentos alternativos a la regulación de las Cortes prevista en la Constitución

de Cádiz tiene un gran interés desde una doble perspectiva: por una parte, para demostrar cómo ya en el Trienio había un deseo de superar esa Constitución, ya por considerarla insuficiente (para el paradigma exaltado), ya excesiva (para los postulados del moderantismo). Por otra parte, aquellas propuestas anticipan modelos de parlamento que se irán concretando en fechas posteriores, a lo largo del siglo XIX: desde el modelo iusracionalista y protodemocrático (que se plasmará definitivamente en la Constitución de 1869), hasta el transaccional (recogido en la Constitución de 1837) y, finalmente, el anglófilo (materializado en el Estatuto Real de 1834 y en las Constituciones de 1845 y sobre todo de 1876). Esto demuestra que el Trienio Liberal, del que ahora se cumplen doscientos años, fue una fábrica de ideas constitucionales en la que se pergeñaron muchos de los planteamientos que se irían concretando a lo largo del XIX.

VI. Bibliografía

Alcalá Galiano, A. (1824). Spain. *Westminster Review,* I, pp. 289-336.

Álvarez Alonso, C. (2014). Las bases constitucionales del moderantismo español: El Fuero Real de España. En *Constituciones en la sombra. Proyectos constitucionales españoles (1809-1823)*. Oviedo-Madrid: In Itinere-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Anónimo (1814). *Representación y Manifiesto que algunos diputados a las Cortes ordinarias firmaron en los mayores apuros de su opresión en Madrid, para que la Majestad del Sr. D. Fernando el VII a la entrada en España de vuelta de su cautividad, se penetrase del estado de la Nación, del deseo de sus provincias y del remedio que creían oportuno.* Cádiz: Hovve.

Artola, M. (1962). *Memorias del General don Francisco Espoz y Mina.* Madrid: Atlas.

Barthélemy, J. (1904). *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.* Paris: V. Giard & E. Brière.

Bastid, P. (1965). *Les institutions politiques de la Monarchie Parlamentaire Française (1814-1848).* Paris: Recueil Sirey.

Bentham, J. (1969). Trois essais sur la politique de l'Espagne (1820): Premier Essai: Lettre à la Nation Espagnole sur la Proposition d'etablir une Chambre Haute. En *Jeremy Bentham. Oeuvres.* Aalen: Scientia Verlag.

Blanco Valdés, R. L. (1988). *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823.* Madrid: Siglo XXI.

Constant, B. (1979). *Oeuvres.* Paris: Gallimard.

Diz-Lois, M. C. (1967). *El Manifiesto de 1814.* Pamplona: EUNSA.

Elorza, A. (1974). La ideología moderada en el Trienio Liberal. *Cuadernos Hispanoamericanos*, 288, pp. 584-650.

Fernández de Córdova, F. (1966). *Mis memorias íntimas.* Madrid: Biblioteca de Autores Españoles.

Fernández Sarasola, I. (2001). *Poder y libertad: Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823).* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fernández Sarasola, I. (2004a). El pensamiento político-constitucional de Álvaro Flórez Estrada a través de la prensa. En Álvaro Flórez Estrada (1766-1853). Política, economía, sociedad. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias.

Fernández Sarasola, I. (2004b). *Proyectos constitucionales en España (1786-1824).* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fernández Sarasola, I. (2009). *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días.* Madrid: Marcial Pons.

Fernández Sarasola, I. (2010a). Los afrancesados. Revisión de un concepto. En *Liberty, Libertè, Libertad. El mundo hispánico en la era de las revoluciones.* Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.

Fernández Sarasola, I. (2010b). *Los primeros parlamentos modernos de España (1780-1823).* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fernández Sarasola, I. (2011). El primer liberalismo en España (1808-1833). *Historia Contemporánea*, 43, pp. 547-583.

Fernández Sarasola, I. (2016). «So, you want us to be Englishmen…»: Jovellanos and British influence on Spain's first modern parliament (1808-1810). *Comparative Legal History,* IV (1), pp. 51-81.

Fernández Sebastián, J. (2012). Liberalismo en España (1810-1850). La construcción de un concepto y la forja de una identidad política. En *La autora de la libertad. Los primeros liberalismos en el mundo iberoamericano.* Madrid: Marcial Pons.

Fernández Sebastián, J. (2019). 'Friends of Freedom': First Liberalisms in Spain and Beyond. En *In Search of European Liberalisms. Concepts, Languages, Ideologies.* Oxford: Berghahn.

Fernández Sebastián, J. y Capellán, G. (2018). Democracy in Spain: An Ever-Expanding Ideal. En *Re-imagining Democracy in the Mediterranean, 1780-1860.* Oxford: Oxford University Press.

Fiévée, J. (1816). *Histoire de la session de 1815.* Paris: Le Normant.

Flórez Estrada, Á. (1958). Representación hecha a S. M. C. el Señor D. Fernando VII en defensa de las Cortes (1818). En *Obras de Álvaro Flórez Estrada.* Madrid: Atlas.

Gil Novales, A. (1980). *El Trienio liberal.* Madrid: Siglo XXI.

Jovellanos, G. M. D. (2006). *Obras completas, vol. XI (Escritos políticos).* Gijón: Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII.

La Parra López, E. (2018). *Fernando VII. Un rey deseado y detestado.* Barcelona: TusQuets.

Lanjuinais, J. D. (1832). Vues politiques sur les changemens à faire à la Constitution de l'Espagne afin de la consolider, spécialement dans le Royaume des Deux-Sicilies (1821). En *Lanjuinais. Ses ouvres: avec une noticie bibliográphique.* Paris: Dondey-Dupré.

Locke, J. (1986). *Two Treatises on Government*. London: Everyman's Library.

López Tabar, J. (2002). *Los famosos traidores: Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833).* Madrid: Biblioteca Nueva.

Martínez Marina, F. (1808). *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla.* Madrid: Imprenta de la Hija de D. Joaquín Ibarra.

Mas Galvañ, C. (2014). La democracia templada según un «clérigo del lugar»: Perfiles biográficos e ideológicos de D. Ramón de los Santos García. En *Constituciones en la sombra. Proyectos constitucionales españoles (1809-1823).* Oviedo-Madrid: In Itinere-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Morange, C. (2006). *Una conspiración fallida y una constitución nonnata (1819).* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Olavarría, J. D. (2007). *"Reflexiones a las Cortes" y otros escritos políticos (selección, presentación y notas de Claude Morange).* Bilbao: Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco.

Rico y Amat, J. (1976). *Diccionario de los políticos*. Madrid: Narcea.

Riego, R. del (1820). *Carta del General D. Rafael del Riego a sus compañeros de armas, los Generales López-Baños y Arco-Agüero*, Madrid: Imprenta de Collado.

Roca Vernet, J. (2006). L'impacte dels projectes radicals del Trieni en l'exegesi exaltada de la Constitució de 1812. *Recerques*, 52-53, pp. 161-185.

Roca Vernet, J. (2014). Democracia y federalismo internacional. Del exilio liberal italiano a los exaltados españoles. En *Constituciones en la sombra. Proyectos constitucionales españoles (1809-1823).* Oviedo-Madrid: In Itinere-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Romeo, M. C. (1993). *Entre el orden y la revolución. La formación de la burguesía liberal en la crisis de la monarquía absoluta (1814-1833).* Alicante: Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert".

Salas, R. (1982). *Lecciones de Derecho Polí*tico Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Santos García, R. D. L. (1822). *Teoría de una constitución política para España por un español.* Valencia: Venancio Oliveres.

Sanz Testón, G. (2000). *Miguel del Riego: un liberal olvidado.* Tineo: Ayuntamiento de Tineo.

Tracy, D. (1822). *Commentaire sur l'Esprit des Lois de Montesquieu.* Paris: Th. Desoer.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2005). *El Conde de Toreno. Biografía de un liberal (1786-1843).* Madrid: Marcial Pons.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2011). *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz. Orígenes del constitucionalismo hispánico.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2013). *La monarquía doceañista (1810-1837).* Madrid: Marcial Pons.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2014). *Política y Constitución en España (1808-1978).* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 71-104
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1480

VEXATA QUAESTIO: SOBRE LAS DILACIONES PARLAMENTARIAS EN LA DESIGNACION DE TITULARES DE ORGANOS CONSTITUCIONALES

VEXATA QUAESTIO: ON PARLIAMENTARY DELAYS IN APPOINTING MEMBERS OF CONSTITUTIONAL BODIES

Luis López Guerra
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid
https://orcid.org/0000-0002-2106-7410

Fecha de recepción del artículo: abril 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril 2020

RESUMEN

Los repetidos y frecuentes retrasos en la designación parlamentaria de los miembros de órganos constitucionales representan un serio problema para el sistema político español, particularmente respecto de aquellos órganos relevantes en el ámbito de la Justicia, como son el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial. Tales dilaciones pueden provocar no sólo disfunciones en la labor de esos órganos, sino también graves peligros para la imparcialidad e independencia judicial. En el presente artículo, tras una breve descripción del alcance de esas dilaciones, se analizan algunas propuestas de reforma efectuadas, incluyendo la supresión de prórrogas del mandato de los designados, la propuesta de candidatos por entidades fuera del Parlamento y la alteración del cómputo del mandato de los elegidos. Analizando varios ejemplos de dilaciones, se efectúan algunas propuestas de reforma del proceso parlamentario de designación, mediante el establecimiento formal de plazos rígidos para la presentación de candidaturas y su votación por las Cámaras.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Senado, Dilaciones parlamentarias.

ABSTRACT

The recurrent and frequent delays in the Spanish parliament's appointment of members of state institutions pose serious problems for Spain's political system, especially with regard to judicial institutions, including the Constitutional Court, the Court of Accounts or the General Council of the Judiciary. Such delays not only impair the work of those institutions, but also pose serious threats to the independence and impartiality of the judiciary. In the present article, after a brief description of the extent of those delays, an analysis of already proposed reforms is provided, such as refusing to extend the mandates of the elected members, having extra-parliamentary entities propose new candidates, or changing the way in which members' mandates are calculated. After examining several instances of delays, several reforms of the parliamentary designation procedure are proposed, including establishing non-extendible terms when presenting candidates to be elected by the chambers of parliament.

Keywords: Constitutional Court, General Council of the Judiciary, Court of Accounts, Parliament, House of Deputies, Senate, Parliamentary delays.

SUMARIO:I. INTRODUCCION. II. LOS HECHOS. *1. Retrasos en la renovación del Tribunal Constitucional. 2. Retrasos en la renovación del Consejo General del Poder Judicial. 3. Retrasos en la renovación del Tribunal de Cuentas.* III. EFECTOS DE LAS DILACIONES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL. IV. REFORMAS QUE HAN SIDO PROPUESTAS…Y ALGUNA EN VIGOR. *1. Supresión de prórrogas. 2. Presentación de candidatos por instancias no parlamentarias. 3. Alteración del cómputo del mandato.* IV UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA PARLAMENTARIA. *1. La actuación de los órganos parlamentarios en tres casos de grandes dilaciones.* 1.1. El retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial (2006-2008). 1.2. La renovación del Tribunal Constitucional por el Senado (2007-2010). 1.3. La renovación del Tribunal Constitucional por el Congreso (2010-2012). *2. Algunas propuestas adicionales de reforma.*

I. Introduccion

De entre las diversas fórmulas posibles, el ordenamiento español ha elegido, para la designación de los miembros de órganos tan relevantes en el ámbito de la justicia como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, y el Consejo General del Poder Judicial, la consistente en atribuir al Parlamento un papel predominante en esa designación: en los momentos actuales, son las cámaras parlamentarias las que eligen a todos los vocales del Tribunal de Cuentas, a todos los vocales del Consejo General del Poder Judicial y a dos tercios de los magistrados del Tribunal Constitucional. Esta fórmula se encuentra consagrada, bien directamente en la Constitución (en lo que se refiere a los magistrados del Tribunal Constitucional, y a parte de los vocales del Consejo) bien por la legislación orgánica aplicable (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y Ley Orgánica del Poder Judicial). Como es bien sabido, esta vía de designación ha sido objeto de amplias discusiones en los ámbitos políticos, académicos y de la opinión pública, y uno de los aspectos de esta discusión se ha referido a un fenómeno, que ha podido ser calificado por dos presidentes del Tribunal Constitucional de "persistente anomalía" (Rodríguez-Piñero y Pérez de los Cobos, 2018: 1749) en el sistema político y constitucional español: las continuas dilaciones en el procedimiento parlamentario de designación de los miembros de esos órganos. Un examen de la realidad a este respecto muestra que efectivamente este tipo de dilaciones, pese a continuas denuncias y críticas, aparece desde los primeros momentos de nuestro ordenamiento constitucional, y persiste, en forma creciente hasta nuestros días. Como ha podido acertadamente afirmarse (Santamaría Pastor, 2008), no se trata, ni mucho menos, de un tema mínimo: y ello, no sólo por los problemas de funcionamiento que tales dilaciones acarrean a los órganos en cuestión, sino porque vienen a afectar a su misma legitimidad en un sistema democrático, y a incidir en la efectiva vigencia y aplicación de principios fundamentales del ordenamiento constitucional como son la independencia e imparcialidad judicial.

II. Los hechos

Valga llevar a cabo una resumida exposición de la naturaleza y alcance de esas dilaciones en los tres órganos citados, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, y Tribunal de Cuentas. Como se verá, de esa exposición puede sin duda percibirse que el ritmo de los retrasos en la designación parlamentaria de los miembros de esos órganos no sólo se mantiene a lo largo del actual periodo constitucional (sobre todo en relación con el Tribunal Constitucional y el Consejo; respecto del Tribunal de Cuentas, aun existiendo, son –solo comparativamente– de menor entidad) sino que muestra claros síntomas de agudizarse. Por lo que atañe especialmente al Tribunal Constitucional, esas dilaciones se hacen más evidentes si se toma en cuenta que el retraso se produce en la designación parlamentaria de sus componentes (que corresponde a dos tercios de ellos, siendo cuatro magistrados nombrados formalmente por el rey a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado) mientras que en la designación del otro tercio (dos magistrados propuestos por el Gobierno y otros dos por el Consejo General del Poder Judicial) no se han producido retrasos apreciables. Y, en la misma línea, respecto del Consejo General del Poder Judicial, de los diversos actores que intervienen en el procedimiento de designación, las dilaciones son imputables, como se verá más abajo, a los actores parlamentarios.

1. Retrasos en la renovación del Tribunal Constitucional

Desde luego, y en lo que atañe a retrasos, la trayectoria de renovaciones de esos órganos no empezó con buen pie. Como es sabido, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé que la renovación de los miembros del tribunal se efectúe por tercios, cada tres años; un sorteo inicial decidiría el orden de esas renovaciones. Ese sorteo se celebró en octubre de 1982, resultando que las designaciones de miembros del tribunal se llevarían a cabo en primer lugar por el Congreso, seguidamente por el Gobierno y el Poder Judicial, y finalmente por el Senado. El nombramiento de los primeros a renovar (los magistrados elegidos por el Congreso) había tenido lugar el mes de febrero de 1980; en consecuencia, la primera renovación debería producirse tres años después, esto es, en febrero de 1983. Siguiendo

los mandatos de la ley orgánica del tribunal, el presidente envió en su momento la oportuna comunicación al Congreso de los Diputados con cuatro meses de antelación, para que la Cámara procediese, bien a elegir cuatro nuevos magistrados del tribunal, bien a reelegir a todos o algunos de los que ya figuraban como tales, lo que era posible por cuanto no llevaban más de tres años en el cargo, según lo previsto en el artículo 16.4 de la ley orgánica del tribunal.

Fue a este respecto donde empezaron las dificultades, que (al menos vistas en retrospectiva, desde los momentos actuales) anunciaban acontecimientos posteriores. La cuestión que se planteó, y fue objeto de debate entre mayoría y oposición parlamentaria, fue la de si se mantenían (como era posible) en sus puestos todos los magistrados elegidos en 1980 o bien se procedía a una renovación parcial (manteniendo a algunos de ellos, pero sustituyendo a otros). Al final el resultado fue el mantenimiento de todos los magistrados ya elegidos (que por tanto, podrían permanecer en el tribunal durante otros nueve años); pero para llegar a esa decisión, a partir de la notificación del presidente hicieron falta once meses, y por ello, la renovación se llevó a cabo con siete meses de retraso sobre la fecha legal y constitucionalmente prevista.

No obstante este mal comienzo, las renovaciones posteriores se realizaron sin retrasos (por ejemplo, la de los magistrados incluidos en el tercio del Gobierno y el Poder Judicial en 1986, así como la de los magistrados correspondientes al Senado, en 1989). La elección de los magistrados correspondientes al Congreso en 1992 se llevó a cabo con un retraso que hoy nos parecería mínimo, de cuatro meses; sin embargo el presidente Tomás y Valiente pudo ya percibir y señalar los peligros que para la misma legitimidad del sistema podrían suponer las dilaciones parlamentarias en este aspecto. En su famoso "Discurso de despedida" de 8 de julio de 1992 pudo pronunciar las palabras que hoy pueden considerarse como proféticas:

> "Las instituciones ganan o pierden prestigio por lo que hacen, pero también por lo que por ellas se hace. Sin atribuir culpas ni repartir responsabilidades, tarea que no me corresponde, sí me permito afirmar que no parece que el incumplimiento del plazo para que las Cámaras procedieran a la renovación parcial del Tribunal

> Constitucional haya supuesto un beneficio para la imagen ni de aquellas ni de éste" (Tomás y Valiente, 1993: 227).

Las palabras de Tomás y Valiente no tuvieron mucho efecto, ni en lo que se refiere al Tribunal Constitucional ni respecto de otros órganos de designación parlamentaria. Si la renovación del tercio correspondiente al Gobierno y al Consejo General del Poder Judicial se llevó a cabo sin dilaciones el año 1995, para la que correspondía al Senado en 1998 fueron necesarios diez meses. La dilación fue de cuatro meses en la renovación a cargo del Congreso, en el año 2001; y, tras la (como era de esperar) no muy dilatada renovación del tercio atribuido a la designación por Gobierno y el Consejo, el año 2004 (dos meses, debidos a que el Gobierno se encontraba en funciones durante la campaña electoral), a partir de esa fecha los retrasos han alcanzado límites posiblemente insospechados cuando Tomás y Valiente lanzó su advertencia. La renovación del tribunal a propuesta del Senado, que debía haberse llevado a cabo el año 2007 sólo pudo realizarse casi tres años después, en diciembre del año 2010; la correspondiente al Congreso, prevista según la Constitución y la ley orgánica para el año 2010, sólo se produjo, con veinte meses de retraso, en julio de 2012. Y ello con una peculiaridad: esa dilación supuso además que la vacante de uno de los magistrados que habían sido elegidos por el Congreso en 2001, Roberto García Calvo, fallecido el año 2008, tardara en cubrirse cuatro años y dos meses, siendo hasta ahora el retraso record.

La renovación a cargo del Gobierno y el Consejo, del año 2013, así como la correspondiente al Senado, del año 2016, se llevaron a cabo, sin embargo, sin especiales retrasos. Pero, de nuevo, en lo que atañe a la designación por el Congreso, que debería haberse producido en diciembre de 2019, los indicios a la hora de escribirse estas líneas no son especialmente esperanzadores (aparte de factores como la emergencia sanitaria en el país a partir de marzo del año 2020) en cuanto a que se produzca dentro de un plazo, si no legal (cosa ya imposible) sí al menos medianamente aceptable.

2. Retrasos en la renovación del Consejo General del Poder Judicial

En lo que atañe al Consejo General del Poder Judicial, si bien las renovaciones iniciales (en 1986, tras la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial estableciendo la elección de todos los vocales por el Parlamento, y en 1990) se llevaron a cabo sin retrasos dignos de mención, la del año 1996 se produjo con ocho meses de retraso, dando lugar a alguna advertencia por el presidente saliente, Pascual Sala Sierra (Sala Sierra, 1996). La renovación siguiente del año 2001 se llevó a cabo con una dilación de "únicamente" cuatro meses (que ya podría calificarse de menor a la vista de acontecimientos posteriores) pero la siguiente designación parlamentaria de los vocales del Consejo, que procedía según la ley en noviembre de 2006, se demoró hasta septiembre del año 2008, esto es, casi dos años. La renovación posterior, el año 2013, se produjo con sólo dos meses de retraso; pero ello no parece haber supuesto un cambio de tendencia. En efecto, en diciembre de 2018 acabó el período legal de mandato del Consejo elegido en el año 2013, pero hasta la fecha en que se escriben estas líneas (marzo de 2020) no se ha verificado elección alguna, ni parece que sea inminente[1].

3. Retrasos en la renovación del Tribunal de Cuentas

En lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, cuyos miembros son elegidos por las Cortes cada nueve años (en principio), presenta fenómenos similares, con la particularidad de que las dilaciones en la elección se han producido con un ritmo regularmente creciente: cinco meses de retraso en la elección en 1991, diez meses en la elección de 2011, veinte meses en la elección de 2012… Por lo que respecta a la elección que deberá (también en principio) tener lugar en 2021, sólo es posible aún esperar que no siga ese ritmo. No es buen indicio que un consejero elegido el año 2012 y que renunció el 16 de enero de 2018 aún no haya sido sustituido en marzo de 2020, al menos según la página web del Tribunal de Cuentas.

[1] A pesar del Acuerdo del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de 3 de agosto de 2018, "por el que se dispone el inicio del procedimiento para la renovación del Consejo General del Poder Judicial".

III. Efectos de las dilaciones rn el sistema constitucional

Se hacía referencia más arriba a la atención que tanto la opinión pública como la literatura académica han dedicado a las dilaciones en la elección parlamentaria de los componentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Consejo General del Poder Judicial; atención sin duda justificada por cuanto se trata de un fenómeno que afecta tanto al mismo funcionamiento de esas instituciones, como, según se indicó, a su necesaria legitimidad en un sistema democrático.

Por lo que se refiere a los inconvenientes funcionales derivados del retraso en la designación de los miembros de esos órganos, no hacen falta muchas explicaciones para ponerlos de manifiesto. Como ha podido señalarse (Santamaría Pastor, 2008: 21), un retraso de ese tipo (sobre todo si se prolonga) puede incidir en el funcionamiento de la institución tanto al afectar a la situación personal de sus componentes (que deben trabajar en una posición de incertidumbre profesional, no favorable a un análisis sereno de los problemas y materias a tratar) como sobre todo, y desde una perspectiva institucional, al generar una considerable dificultad o incluso imposibilidad de programar, siquiera mínimamente, las tareas a llevar a cabo a medio o largo plazo, al no poderse saber si cualquier trabajo iniciado va a poder llevarse a su conclusión, o si va a resultar una labor inútil. Ello resulta sobre todo relevante en aquellos supuestos (como suele ocurrir con los casos ante el Tribunal Constitucional) en que la adopción de una resolución final sólo será posible tras un período prolongado de preparación, análisis y discusión, que puede llevar semanas y meses. ¿Debe entrar el Tribunal Constitucional, acabado el mandato legal de varios de sus miembros, y en situación por tanto de interinidad, en el estudio y decisión de un caso que puede suponer un largo período de discusión, arriesgando así que se invierta su tiempo en un trabajo inútil si las deliberaciones se ven interrumpidas por el nuevo nombramiento de magistrados? ¿O debe dejar el caso para el tribunal "renovado", prolongando así la dilación en su resolución? Una cuestión de este tipo se planteó, como es bien sabido, respecto de los recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, recursos planteados un año antes de la fecha oficial de renovación del tribunal el año 2007;

cuando tal renovación no se produjo, el tribunal hubo de decidir si esperaba, para la resolución de un tema de este calibre, a contar con una composición estable, o si entrar a resolverlo en una situación de incertidumbre e interinidad. Como es sabido, se decidió por esta última solución: posiblemente ello no dejó de influir en la mayor o menor aceptación de la legitimidad de la sentencia e incluso en los efectos de la misma.

Valga señalar además otro efecto disfuncional de las dilaciones, éste quizás de menor entidad, y remediado por la reforma de la LOTC el año 2007: el desajuste entre la renovación del Pleno y el mandato del presidente del Tribunal Constitucional. Siendo éste de tres años, en varias ocasiones (1983, 1992, 2007) la fecha de la nueva elección coincidía con un período de interinidad de un tercio de los miembros del tribunal, con lo que se planteaba la cuestión de si procedía la elección en esas circunstancias, o se prorrogaba el mandato del presidente actuante. Esta última fue la solución adoptada en la práctica, y refrendada por la reforma de la ley orgánica del tribunal; en todo caso, la cuestión hubo de ser resuelta por sentencia del Tribunal Constitucional, la STC 49/2008.

Obviamente, aun siendo relevantes, no son estos los mayores problemas derivados de las dilaciones parlamentarias de que se trata. Pues esas dilaciones afectan a órganos, bien de naturaleza jurisdiccional (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas) bien a un órgano de importancia decisiva en la organización de la justicia, como es el Consejo General del Poder Judicial. La cuestión se planteaba, y se plantea en gran manera, en relación con elementos esenciales en todo el sistema constitucional, Y no solo respecto de la jurisdicción constitucional sino también, al verse afectado el Consejo General del Poder Judicial, de la jurisdicción común. Tales cuestiones, estrechamente interrelacionadas, se refieren por un lado a la legitimidad democrática de los jueces, y por otro a la garantía de su imparcialidad (y consecuente independencia).

La justificación democrática del juez, en la concepción clásica, se hace residir en la misma legitimidad democrática de la ley; en expresión concisa, y refiriéndose a la legitimidad del juez en general, "la legitimación del juez – el reconocimiento de su autoridad por los ciudadanos, por su autoridad– resulta, por tanto, de la legalidad

de su nombramiento y también de su actuación de acuerdo con las normas jurídicas" (Murillo de la Cueva, 2007: 76). Pero (como el mismo autor de esta afirmación admite) la actuación del juez no se limita estrictamente a la aplicación de normas jurídicas como mera "boca de la ley": la misma naturaleza del ordenamiento, sus lagunas e imprecisiones le obligan (y no sólo, aunque sí particularmente en el ámbito de la interpretación de la Constitución) a llevar una labor que no puede definirse sino como creadora del derecho. Y desde esta perspectiva, una conexión debe establecerse entre esa labor creadora y el principio democrático, respetando en todo caso el principio de imparcialidad. Pues bien, la fórmula elegida por el sistema constitucional español para compatibilizar ambas exigencias, legitimidad democrática e imparcialidad, se basa en varios elementos.

La aplicación del principio democrático se lleva a cabo mediante dos vías; por un lado, la designación parlamentaria, total o parcial, por la representación de la soberanía popular, de los integrantes de los Tribunales Constitucional y de Cuentas, así como de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto responsable en materia de "nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario" de los jueces, en los términos del artículo 122 CE. Esta fórmula sigue una pauta presente en otros países de nuestro entorno, frente a otras posibles (existencia de miembros "natos" de esos órganos, designación por otras instituciones no parlamentarias).[2] Y por otro, de especial relevancia en el tema de que se trata, estableciendo que esa designación se llevará a cabo mediante renovaciones periódicas; la justificación de ese sistema de renovación periódica (en lugar, de por

[2] Los miembros de las Cortes Constituyentes pusieron el acento en ese carácter democrático, sobre todo en referencia al Tribunal Constitucional, pero en términos sin duda aplicables a los otros órganos: "Entendemos que sobre todo los cuatro Magistrados propuestos por el Congreso y nombrados por el rey y los cuatro propuestos en la misma forma par el Senado, al ser elegidos por los dos órganos que representan la soberanía nacional, tienen una condición mucho más democrática que cualquiera de los viejos sistemas de elección corporativa, como las propuestas hechas por Universidades o por Colegios de Abogados" (Peces Barba, 1978: 4516.). En el mismo sentido, y en palabras de otro diputado constituyente, "Nosotros creemos que (…) un Tribunal Constitucional debe, en alguna medida, compatibilizar el judicialismo puro con el reconocimiento de que estamos ante un órgano que ha de solventar, en no pocos casos, conflictos políticos, y es lógica la pretensión de la clase política de estar presente en la Institución que tiene confiado el dirimirlos", (Alzaga Villaamil, 1978: 917).

ejemplo, establecer magistraturas o vocalías vitalicias) sería garantizar el ajuste y correspondencia de la interpretación y aplicación judicial del derecho con la evolución de la realidad y la cultura jurídica, tal como se refleja en la evolución en la composición de los Parlamentos, convirtiendo a la Constitución y la ley en "instrumentos vivos", así como evitar que esa interpretación y aplicación se vean "congeladas" por la rigidez en la renovación de esos órganos, o que se vean determinadas por una composición inalterable durante mucho tiempo de los mismos. Ello se traduce además, específicamente en el Tribunal Constitucional, en una renovación periódica parcial, que asegura a la vez la evolución y la continuidad de su jurisprudencia. En palabras de un diputado, con ocasión de una renovación parcial del Tribunal Constitucional (y de la elección de los miembros de otros órganos):

> "Y la pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿Es que los jueces que van al Tribunal Constitucional tienen que ser ajenos absolutamente a la realidad que conforma el Poder Legislativo? No. ¿Quién nombra a los magistrados del Tribunal Supremo en Estados Unidos? ¿La Cámara de representantes? No, el presidente de Estados Unidos. Los hace vitalicios, sí, pero responden a una lógica. Esta especie de connotación peyorativa de son progresistas, son conservadores… No, responden a la lógica de las ideas. Los jueces no están privados de la ideología; tienen ideas y pueden expresarlas y las materializan en la justicia que administran. No hagamos una denostación tan negativa de la política sobre lo que es la composición de un tribunal que tiene que responder como corolario lógico al Poder Legislativo, a unas determinadas corrientes. Por eso se pide consenso". (Jáuregui Atondo, 2012: 16).

En cuanto a la imparcialidad, la Constitución y las leyes que la desarrollan en este aspecto exigen mayorías cualificadas, que pretenden impedir un monopolio partidista en la designación parlamentaria; y en cuanto a la independencia, y para evitar que la designación parlamentaria se traduzca en una subordinación de los miembros de esos órganos a las instrucciones o intereses de quienes los eligieron, la Constitución y las leyes introducen una serie de garantías, de las que la más relevante (aparte, naturalmente, de los requisitos de calidad exigidos a los candidatos a la designación) es la inamovilidad. Una

vez designados, esos miembros, durante su mandato, solo podrán ser removidos excepcionalmente y por causas tasadas por la ley.

Las dilaciones acentuadas en la renovación de estos órganos afectan a ambos aspectos de la fórmula adoptada. La justificación democrática (consistente en la elección periódica parlamentaria para responder a los cambios en la realidad y la cultura jurídica) se ve sin duda perjudicada si , en lugar de procederse a la renovación de esos órganos en los plazos indicados, para su continuo ajuste a la evolución social y política, se pretende mantener su composición, alargando abusivamente los mandatos previstos en el ordenamiento, en beneficio de ideologías, intereses o posiciones partidistas coyunturales, supuestamente beneficiadas por el *statu quo*, y para prevenir posibles cambios contrarios a esas ideologías o intereses. Pero también se ve, sin duda, afectado el principio de independencia, al desaparecer, una vez agotado el mandato legal, la garantía de la inamovilidad; pues los que se encuentren en situación interina pierden tal garantía, y quedan expuestos a la crítica de que su permanencia en los tribunales Constitucional y de Cuentas, y en el Consejo General del Poder Judicial se mantendrá sólo *quamdiu se bene gesserint,* en la opinión de quienes deben decidir sobre la renovación de esos órganos.

Debe señalarse que, desde esta perspectiva, la deslegitimación derivada de la presencia de dilaciones continuadas se ha de desligar de la debatida cuestión relativa al establecimiento de cuotas en la renovación de los órganos mencionados. Sin duda, el sistema de cuotas, que ha sido objeto de no pocas críticas (Presno Linera, 1999), no puede considerarse un desiderátum (sobre todo cuando se lleva a cabo desde una lógica bipartidista), y sería muy deseable el predominio de criterios de selección desvinculados de las preferencias e intereses coyunturales de los partidos políticos presentes en el Parlamento. Pero por un lado, los partidos son un elemento esencial del sistema constitucional, y los efectos de su presencia no pueden ser ignorados en forma voluntarista; por otro, y desde la misma perspectiva de la legitimidad democrática, no es descabellado admitir la conveniencia de que tanto las corrientes de pensamiento mayoritarias como las minoritarias se encuentren representadas a la hora de la renovación de los órganos constitucionales de que se trata, en forma razonablemente correspondiente con su importancia social y por ende parlamentaria.

El problema no sería, por tanto, la adopción de un, posiblemente inevitable, sistema de cuotas, adoptado por otro lado en países con instituciones similares, como Italia , tanto en el Consejo de la Magistratura (Romboli y Dal Canto, 2012: 348) como respecto del Tribunal Constitucional (Malfatti, 2003:57) o Alemania respecto de este último (Kischel, 2011: 126 y Rath, 2020) sino más bien, la deslealtad en la práctica del sistema, si los protagonistas parlamentarios tratan de evitar su aplicación, cuando consideran que la relación de fuerzas les es desfavorable, provocando dilaciones y retrasos, bien para esperar a una eventual mejora en su posición negociadora, bien como método de presión para obtener determinados objetivos políticos, condicionando la renovación a la consecución de esos objetivos, como pudiera ser una particular reforma legislativa.

IV. Reformas que han sido propuestas…y alguna en vigor

La conciencia del carácter disfuncional de las dilaciones en la elección de los miembros de estos órganos constitucionales (por las razones apuntadas o por otras) ha llevado a que, tanto en el ámbito político y parlamentario como en el académico, se formulen propuestas diversas para evitar ese fenómeno, y para asegurar que las renovaciones de esos órganos se lleven a cabo en plazo. Alguna de esas propuestas, como se verá, se ha convertido en norma, en todo caso, al parecer, con poco éxito. Pero la gran mayoría de ellas se siguen manteniendo en el ámbito de la teoría, por lo que su mayor o menor efectividad sigue siendo una incógnita. No obstante, es posible efectuar algunas apreciaciones sobre su conveniencia, a la luz de la práctica acumulada en estos años, y teniendo también en cuenta (siempre con el distanciamiento derivado de la diferencia estructural entre sistemas) algunas experiencias en otros contextos.

1. Supresión de prórrogas

Tanto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, se prevé que los titulares de esos órganos permanecerán en el ejercicio de sus funciones en tanto se lleve a cabo su sustitución por los órganos competentes. En no pocas ocasiones

se ha considerado que la supresión de esta *prorogatio* podría suponer un factor fundamental para evitar retrasos y dilaciones, al colocar en forma directa y pública a los grupos parlamentarios ante su responsabilidad en la cobertura de las vacantes así producidas, so pena de dificultar o incluso de hacer imposible el funcionamiento de órganos constitucionales de notoria importancia en el sistema.

Esta propuesta se planteó en su forma más expresa en un artículo del profesor (y letrado de las Cortes) Santamaría Pastor (Santamaría Pastor, 2008) que dio lugar a una respuesta del profesor Aguiar de Luque (Aguiar de Luque, 2009) en relación sobre todo con la renovación del Consejo General del Poder Judicial; ambos escritos vinieron a fijar los términos de una cuestión que aún sigue viva. La propuesta de Santamaría Pastor partía de que la previsión de prórroga de los mandatos de los componentes de diversos órganos constitucionales, caso de retrasos en su elección parlamentaria, no derivaba de las disposiciones de la Constitución, sino de su desarrollo legislativo, y que por tanto tal previsión era modificable por el legislador. Santamaría Pastor proponía la supresión de la prórroga, y la finalización automática de las funciones de los miembros de esos órganos al terminar su mandato: ello, colocaría a las cámaras parlamentarias responsables de su elección en una difícil posición ante la opinión pública si la dilación del procedimiento se tradujera en la paralización de órganos constitucionales. En último término, si efectivamente se produjera tal paralización, no habría de considerarse que ello supusiera un riesgo catastrófico, por cuanto las funciones de esos órganos no representan necesidades vitales inmediatas, como pudieran ser las que cumplen los aeropuertos o el suministro eléctrico (Santamaría Pastor, 2008: 15).

Tal propuesta no deja de aparecer fundada, por cuanto, en palabras de su autor, "la absoluta inactividad de un órgano constitucional por falta de titulares supondría una situación mediáticamente escandalosa, acarreando a los partidos un coste de imagen que difícilmente podrían soportar y generando por tanto una acusada presión hacia el acuerdo, aún no satisfactorio" (Santamaría Pastor, 2008: 25). No obstante, no deja también de plantear algunos problemas, señalados por la réplica del profesor Aguiar. Por un lado, respecto del Tribunal Constitucional, la supresión de la prórroga no paralizaría en principio, y salvo situa-

ciones extremas, su funcionamiento, por cuanto podría funcionar con un quorum de dos tercios, esto es, ocho magistrados en el Pleno y cuatro en cada Sala; por otro, podría deducirse que ello no dejaría de perjudicar a la misma imagen de la institución, con lo que el remedio sería peor que la enfermedad. Además, señalaba que dejar fuera de funcionamiento a los órganos constitucionales de que se trata sí podría originar problemas muy graves para todo el sistema constitucional. Y si el profesor Aguiar se centra sobre todo en las consecuencias de una paralización del Consejo General del Poder Judicial, la experiencia más reciente muestra también que en determinados casos podría ser también gravemente dañoso que, como eventual resultado de una dilación en la cobertura de vacantes, quedase inhabilitado el Tribunal Constitucional para tomar decisiones; piénsese en decisiones sobre la paralización o suspensión de actuaciones como las producidas en el frustrado proceso de desconexión territorial de Cataluña.

A estas objeciones puede añadirse, hipotéticamente, otra: que no es seguro que, en situaciones de aguda confrontación política, la presión moral sobre los partidos hacia el acuerdo fuera suficiente para que efectivamente lo formularan. Valga recordar que en el caso de Italia, la no existencia de *prorrogatio* respecto de los magistrados de la Corte Costituzionale, no impidió en algún momento que, debido a la incapacidad o falta de voluntad de los grupos parlamentarios para llegar a un acuerdo sobre la renovación de la Corte se produjera efectivamente una paralización de la misma (Baamonde Gómez, 2015: 148).

Posiblemente sean estas consideraciones las que llevaron en su momento, a rechazar la adopción de la propuesta contenida en el borrador de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborada por un grupo de expertos por encargo del Ministerio de Justicia el año 2012, en el sentido de suprimir la prórroga en cuestión respecto de los miembros del Consejo General del Poder Judicial que hubieran agotado su mandato, propuesta que no fue incluida en la reforma de la ley orgánica del año siguiente (Elvira Perales, 2016: 43).

En todo caso, es posible señalar algunos casos en los que se ha producido, *mutatis mutandis*, una situación en parte similar a la resultante de la supresión de la prórroga, ambas afectando al Consejo General del Poder Judicial. Uno de ellos, el año 1996, en que la dimisión de varios miembros del Consejo impidió que éste

contase con el necesario quórum, al permanecer activos únicamente once de ellos; en esta ocasión, las decisiones inaplazables relativas a la carrera judicial y hasta que se llevó a cabo la elección parlamentaria de los vocales del Consejo debieron llevarse a cabo mediante actuaciones de la Comisión Permanente del Consejo en el ámbito de sus competencias. Otro supuesto de este tipo fue el producido, el año 2020, en que, dada la situación de interinidad del Consejo debida a la dilación en su renovación, y posiblemente ante las críticas recibidas, el Pleno del Consejo, a propuesta de su presidente anunció que a partir del 16 de enero de 2020 el Consejo no llevaría a cabo más nombramientos de altos cargos judiciales hasta que fuesen elegidos sus nuevos componentes. Vino así a adoptarse en ambos casos una fórmula de "Consejo en funciones" similar a la prevista por la Ley del Gobierno para el Gobierno en funciones reduciendo notablemente su capacidad de actuar.

2. Presentación de candidatos por instancias no parlamentarias

El derecho comparado muestra algunos ejemplos de técnicas destinadas a remediar las dilaciones en sede parlamentaria a la hora de designar a los componentes de órganos constitucionales, y ello en diversas formas. En algún supuesto, simplemente mediante la fórmula radical de trasladar la competencia de designación a otros órganos (Lucas Murillo, 2010: 139): por ejemplo, en el caso del Tribunal Constitucional, privando al Parlamento de esa facultad, caso de retraso, para trasladarla al mismo tribunal; tal sería algún caso en derecho comparado (Servicio de Estudios, 2001: 224). Obviamente, tal fórmula no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional, al menos en lo que se refiere al Tribunal Constitucional y a parte de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una vía que sí pudiera ser compatible con los mandatos constitucionales podría ser la prevista en el artículo 7.a) de la Ley del Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania, según el cual, si en el plazo de dos meses a partir del final del mandato de un juez constitucional no ha sido elegido su sucesor, el Parlamento deberá solicitar al Tribunal Constitucional federal que proponga candidatos para su elección. Este procedimiento ha sido seguido en ocasiones (Kischel, 2011: 126). Ahora bien, no dejan de plantearse dudas respecto de la eficacia de

esta fórmula en lo que se refiere al caso español, y ello a la vista de los resultados obtenidos en supuestos de desplazamiento de la iniciativa de presentación de candidatos a instancias ajenas al Parlamento.

En efecto, en el ordenamiento español se ha llevado a cabo, respecto del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, un desplazamiento de esa facultad de presentación de candidatos, desde los grupos parlamentarios (titulares inicialmente de esta competencia en régimen de monopolio) a entidades extraparlamentarias. Tal es el caso de los candidatos a elegir por el Senado como magistrados del Tribunal Constitucional, y de los candidatos "judiciales" a vocales al Consejo General del Poder Judicial, que deben ser elegidos por cada una de ambas cámaras, Congreso y Senado.

En cuanto a los primeros, a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2007, "los magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en los términos que determine el reglamento de la Cámara" (Art. 16.1, segundo inciso). Esta disposición fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de que reducía indebidamente las competencias del Senado; pero el Tribunal Constitucional resolvió que tal no era el caso, si se entendía que los grupos de la Cámara podían también presentar candidatos , si los presentados por las comunidades autónomas no cumplieran los requisitos para la elección (SSTC 49/2008 y 101/2008)[3]. En cualquier caso, esa fórmula (no carente de críticas) no parece haber servido de mucho para evitar dilaciones en la provisión de esas vacantes. Ello, en la citada primera elección, tanto por la tardanza de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en la presentación de candidatos (que fue objeto de varias prórrogas) como sobre todo porque, una vez presentados los candidatos, los órganos parlamentarios no se dieron mucha prisa en acelerar el proceso de elección: el retraso, como ya se apuntó más arriba, fue de cerca de tres años. La elección siguiente, en 2016, por el Senado se realizó sin embargo sin retrasos dignos de mayor mención.

[3] Por cierto, tal fue el caso en la primera elección (en 2010) celebrada tras la aprobación de la reforma, ocasión en que el Senado eligió a tres candidatos presentados por las comunidades autónomas y a uno presentado por un grupo parlamentario

Tampoco la atribución a entidades extraparlamentarias de la iniciativa de presentación de candidatos a vocales del Consejo General del Poder Judicial parece haber influido en forma alguna en la eliminación (ni siquiera la reducción) de los retrasos en su elección por parte del Parlamento. La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial del año 2001 estableció que la iniciativa para la presentación de candidatos "judiciales" (esto es, los doce a ser elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías, de acuerdo con el artículo 122.3 de la Constitución) para la elección de vocales del Consejo, correspondía a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados o a un número de jueces y magistrados que representase, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encontraran en servicio activo (artículo 112.3). Esta reforma, que pretendía– inútilmente como se vio– zanjar la discusión sobre si esos vocales debían ser elegidos por los componentes de la judicatura, o por el Parlamento de entre esos componentes, se ha mantenido hasta el momento, incluso reduciéndose los requisitos para la presentación de candidatos[4] . Pues bien, si en la primera ocasión en que este nuevo sistema se aplicó, en la renovación del Consejo de septiembre de 2001, las dilaciones fueron reducidas en comparación con los *standards* ahora usuales, en la renovación siguiente, que se llevó a cabo el año 2008, el retraso fue de cerca de dos años, si bien en este caso difícilmente podría achacarse el mismo a las asociaciones judiciales y agrupaciones de jueces, que efectuaron sus presentaciones de candidatos en debido plazo: el retraso fue claramente imputable a la tramitación parlamentaria. Y, si bien la renovación posterior, efectuada el año 2013, se llevó a cabo con una dilación de "sólo" dos meses sobre los mandatos legales (*rara avis* en la práctica) ello como podía suponerse no fue más que una excepción a la regla general. El día 3 de agosto del año 2018 el presidente del Consejo firmó el acuerdo del Pleno del mismo por el que, entre otras materias, se declaraba abierto el plazo de presentación de candidaturas para la designación de vocales del Consejo correspondientes al turno judicial; ello se debía a que el mandato de los vocales finalizaba el 4 de diciembre de ese año. Las páginas que el lector tiene a la vista se escriben en marzo del año 2020, y como ya se señaló (aparte de la coyuntura excepcional

[4] Artículo 574.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con la reforma de 28 de diciembre 2018.

sanitaria del país) no parece, a la luz de las manifestaciones de las fuerzas políticas, haber perspectivas razonables de que la elección parlamentaria se lleve a cabo ni siquiera a medio plazo.

3. Alteración del cómputo del mandato

Otro tipo de propuestas, afectando al Tribunal Constitucional, sería el relativo al mismo cómputo del mandato de aquellos magistrados que sustituyan a otro que no haya agotado el suyo, por renuncia, fallecimiento u otra causa. Si bien la Constitución establece expresamente que el mandato de los magistrados será de nueve años, la práctica del tribunal (confirmada posteriormente por la normativa legal) ha sido la de considerar que el magistrado que llevaba a cabo la sustitución debía cumplir únicamente los años que quedaban para el agotamiento del mandato del que había causado la vacante. Además, y como consecuencia, si el período de sustitución era superior a tres años, ese magistrado no podía ser reelegido (artículo 16.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). La aplicación de esta fórmula se llevó a cabo desde el primer momento: así, dejando de lado las sustituciones en los primeros años del tribunal (en que se decidió por sorteo el orden de renovaciones) cuando renunció en febrero de 1986 el magistrado Díez de Velasco, reelegido por el Congreso en 1983 para un período de nueve años, su sucesor, Jesús Leguina, también elegido por esa Cámara, no cumplió un mandato completo, sino que permaneció como magistrado únicamente hasta 1992, al completar los nueve años que correspondían a Díez de Velasco. Y esa práctica, formalizada en un acuerdo de Pleno gubernativo de 27 de febrero de 1992, se continuó y se vio confirmada posteriormente por la legislación[5]. En consecuencia, se dio más peso al mandato constitucional que establecía que los magistrados se renovarían por tercios que al que establecía en nueve años la duración de su mandato.[6]

---

[5] Artículo 16.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional redactado según la reforma de 2010. En la misma línea, y respecto al Tribunal de Cuentas, artículo 22.2 de la Ley de Funcionamiento de ese Tribunal.

[6] La cuestión no se plantea hoy en relación con los vocales del Consejo General del Poder Judicial. El artículo 571.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé que en caso de cese anticipado de un vocal, será sustituido por un suplente de una lista elaborada por las Cámaras en el momento de la elección.

Esta fórmula ha sido objeto de críticas, referentes a varias aducidas disfunciones que de ella se derivan, (y no sólo a las dilaciones en el procedimiento de renovación) proponiéndose que la renovación de los magistrados se haga individualizadamente, en mandatos en todo caso de nueve años (Arozamena, 1995: 56; Fernández Farreres, 2015). En todo caso, la experiencia no viene a mostrar que la "individualización" en el procedimiento de elección (individualización que posiblemente con el paso del tiempo podría llevar a la inaplicación de la fórmula de renovación por tercios) pudiera resultar en una eliminación o disminución de los retrasos parlamentarios. La experiencia comparada no sustenta esta posibilidad: por ejemplo, en Italia, donde efectivamente esa individualización se produce, y los magistrados de Corte Costituzionale son elegidos por un período de nueve años en todo caso, los retrasos se producen con frecuencia también a la hora de proceder a elecciones de un solo magistrado. En ocasiones, ello se debe a que los parlamentarios prefieren esperar a que se acumulen varias vacantes para llevar a cabo la aplicación de las correspondientes cuotas (Estrada Marún, 2014: 448); y ello incluso, como ya se ha señalado, cuando el retraso ha dado lugar a que la Corte carezca de quórum y por tanto quede paralizada. Y la experiencia española hace dudar de que, al menos en lo que se refiere a las dilaciones, y sin prejuicio de que la medida pudiera resultar conveniente por otros motivos, una reforma "individualizadora" de ese tipo tuviera un efecto beneficioso: valga recordar que al menos en una ocasión (la sustitución del magistrado García Calvo, fallecido en 2008) el Congreso necesitó cuatro años y dos meses para elegir a su sustituto, y en lugar de proceder a una elección individualizada prefirió esperar a que se produjera una renovación completa del tercio al que pertenecía, esto es, al de los magistrados elegidos por el Congreso.

En dirección contraria a la individualización de los mandatos se ha pronunciado la reforma de la ley orgánica del tribunal realizada en 2010, que procede a redactar el artículo 16.5 de la misma en el sentido de que "si hubiese retraso en la renovación por tercios de los magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación". Esta disposición, que acertadamente ha sido calificada de "insólita" (Fernández Farreres, 2015: 28) se adoptó a efectos de impedir que, debido a los retrasos

acumulados, acabasen coincidiendo las renovaciones por parte del Senado y del Congreso, y, como no ha dejado de manifestarse reiteradamente, venía a contradecir directamente el mandato constitucional referente a la duración del mandato de los magistrados: de hecho, supuso que el de aquellos elegidos por el Senado en 2010 vieran reducida su estancia en el tribunal a seis años. En cuanto a los elegidos por el Congreso en 2012, con veinte meses de retraso, deberían ver reducido su mandato durante el mismo tiempo. En todo caso, si la medida perseguía de alguna manera reducir las dilaciones, no puede decirse que haya tenido éxito: tras su publicación, el Congreso tardó casi dos años en elegir los magistrados que le correspondían (en 2012, en lugar de 2010) y la renovación correspondiente a esa Cámara, del año 2019, está pendiente a la hora de escribirse estas líneas, bien entrado 2020.

IV. Un análisis desde la perspectiva parlamentaria

Como puede percibirse, los remedios propuestos (y alguno puesto en práctica) para evitar las dilaciones indebidas en la renovación del Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas ponen el acento en forma preferente, en los sujetos ajenos al ámbito parlamentario: bien afectando a la duración del mandato de jueces y vocales (reduciendo ese mandato caso de retrasos) bien trasladando a esos sujetos no parlamentarios la competencia de propuesta de candidatos. Incluso, cuando la crítica del sistema actual se lleva a cabo teniendo en cuenta el ámbito parlamentario, esa crítica se dirige sobre todo a sujetos que no son propiamente órganos parlamentarios, como es el caso de la crítica a los partidos políticos, y su falta de capacidad para asumir acuerdos.

Sin embargo, las diversas soluciones propuestas no se refieren a los sujetos cuya actuación es decisiva en el procedimiento de elección, esto es, a los órganos parlamentarios que deben adoptar formalmente las decisiones claves en el proceso de designación: más bien, tales soluciones tratan de crear situaciones que presionen moral o políticamente a esos órganos, pero sin establecer deberes u obligaciones que impliquen necesariamente la adopción de esas decisiones y el fin de las dilaciones. La supresión de la *prorogatio*

busca crear una "presión mediática" ante la opinión pública: el traslado de la competencia en cuanto a la presentación de candidatos busca crear una presión política, para que el Parlamento evite perder esa competencia en favor de otros órganos. Pero al final, y en su configuración actual, los órganos parlamentarios que han de llevar a cabo el procedimiento mantienen su discrecionalidad, y tienen una amplia libertad para ceder o no ante tales presiones. La exposición mediática puede ser considerable (y de hecho lo es en muchos casos), las dilaciones pueden causar graves disfunciones en el funcionamiento de los órganos afectados (provocando inactividad, o incluso como, en algún caso, dimisiones de sus miembros), pero la presión que de ello pudiera derivarse no obsta, en último término al hecho de que sin la concreta actividad de específicos órganos de gobierno de las Cámaras, la designación final de magistrados y vocales no puede seguir adelante, aun cuando los trámites de presentación de candidatos hayan sido debidamente cumplimentado por sujetos ajenos al Parlamento (asociaciones judiciales y Parlamentos autonómicos). Por ello, no parece inadecuado centrar la atención en cual ha sido el papel de esos órganos en la práctica hasta el momento; y la conclusión es sin duda que esa actuación podría verse considerablemente mejorada (y posiblemente la cuestión de las dilaciones en parte resuelta), si se habilitaran los instrumentos para ello.

A la vista de la regulación de la actuación de las Cámaras[7] los órganos parlamentarios a quienes se atribuye la dirección del procedimiento son, como resulta lógico, los órganos de gobierno de las Cámaras, esto es, la Mesa y Presidente de cada una. Esa regulación les atribuye la competencia para aspectos del procedimiento como la fijación de plazos para la presentación de candidaturas, la proclamación de éstas, la resolución de los eventuales recursos, y la remisión de las candidaturas a la Comisión de Nombramientos, así como resulta igualmente su competencia para, finalmente, la convocatoria

[7] En esta materia, para el Congreso, los artículos 204 a 206 de su reglamento, así como la "Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de las Cámaras en el nombramiento de autoridades del Estado", de 25 de mayo de 2000; para el Senado, los artículos 184 a 186 de su reglamento; para ambas Cámaras, las "Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 11 de julio de 2006, para la renovación del Consejo General del Poder Judicial".

del Pleno y la fijación del orden del día para la eventual designación de magistrados y vocales (en el Congreso, ello le corresponde al presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces).

1. La actuación de los órganos parlamentarios en tres casos de grandes dilaciones

Para percibir la extensión de la responsabilidad de esos órganos en los retrasos en la designación de miembros de los órganos constitucionales de que se trata puede resultar útil examinar con algún detalle la actuación parlamentaria en lo que podrían considerarse como las tres mayores dilaciones (hasta el momento) en la renovación de esos órganos: esto es, las producidas en la renovación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (2006-2008) por parte de ambas Cámaras, la renovación de los magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado (2007-2010) y la renovación de los magistrados del mismo tribunal por el Congreso, (2010-2012), en este caso simultáneamente a la renovación (también tardía) de los vocales del Tribunal de Cuentas por el Congreso y el Senado (2010-2012).

1.1. El retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial (2006-2008)

En cuanto a la primera, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, elegidos el año 2001 debían cesar en su cargo el mes de noviembre del año 2006. El presidente del Consejo comunicó a ambas Cámaras en mayo de ese año, el próximo fin del mandato del Consejo, a fin de que iniciaran los trámites para su renovación. Podría pensarse que seis meses sería un plazo suficiente para llevarlos a cabo. Sin embargo, como se vio más arriba, no fue así. En un primer momento el Parlamento actuó con cierta diligencia. En julio las Mesas del Congreso y el Senado aprobaron conjuntamente unas "Normas para la renovación del Consejo General del Poder Judicial" en que, a la vista de la citada comunicación del Consejo, convocaban a las asociaciones judiciales y posibles agrupaciones electorales de jueces y magistrados para que presentaran candidatos a las doce plazas de vocales "judiciales" del Consejo que les correspondían de acuerdo con la reforma del año 2001 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La fecha tope para la presentación de candidaturas era el 26

de septiembre de 2006. Las normas, sin embargo, no indicaban nada sobre la presentación por los grupos parlamentarios de candidaturas para los restantes ocho vocales, cuya elección correspondía a ambas cámaras, cuatro al Congreso y cuatro al Senado.

Podría pensarse, en todo caso, que el procedimiento para esa presentación se llevaría a cabo paralelamente al correspondiente a los vocales judiciales. Sin embargo, no fue así. Si bien se presentaron las candidaturas a las vocalías judiciales, el procedimiento por parte de los órganos competentes del Congreso y Senado (Mesa, Presidencia y Comisión de Nombramiento de ambas Cámaras) en el Congreso y el Senado quedó totalmente paralizado. Hicieron falta casi dos años desde la fecha de presentación de candidaturas judiciales para que se pusiera en marcha el mecanismo de presentación de candidaturas parlamentarias. Sólo el 8 de septiembre de 2008 se presentaron en el Congreso cuatro candidatos conjuntamente por cinco grupos parlamentarios (Socialista, Popular, Catalán, Vasco y Mixto), candidatos que comparecieron ante la Comisión de Nombramientos de la Cámara y fueron finalmente elegidos por el Pleno de la misma, al mismo tiempo que los candidatos para puestos de vocales judiciales, el 16 del mismo mes, esto es, con un retraso de veinte meses sobre la fecha que correspondía de acuerdo con la Constitución y la ley. Y una situación paralela de paralización se dio en el Senado, cámara en que los candidatos parlamentarios (propuestos también conjuntamente por los mismos grupos que el Congreso) sólo comparecieron ante la comisión de nombramientos el 15 de septiembre, siendo elegidos (junto con los vocales judiciales cuya designación correspondía a la Cámara) el 17 del mismo mes. Resulta pues evidente que la responsabilidad por las dilaciones residió en este caso exclusivamente en las cámaras y sus órganos directivos: si bien los actores extrajudiciales (Consejo General del Poder Judicial, asociaciones judiciales) cumplieron estrictamente con las disposiciones legales en la parte que les correspondía del procedimiento, tal no fue el caso por parte de los órganos parlamentarios encargados de llevar a cabo la renovación.

1.2. La renovación del Tribunal Constitucional por el Senado (2007-2010)

Lo mismo puede afirmarse sin muchas dificultades respecto de la segunda de las grandes dilaciones de que se trata: la sufrida en la renovación de los magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado, que debería haberse efectuado a finales de 2007. Se ha podido considerar que esta renovación ha sido "la más accidentada de la historia constitucional española" (Estrada Marún, 204: 337). Ciertamente, no dejaron de plantearse dificultades ajenas a la voluntad de los órganos del Senado, pero así y todo resulta evidente que éstos no actuaron con la celeridad que debía resultar obligada a la luz de los mandatos del ordenamiento.

El presidente del Tribunal Constitucional envío la necesaria comunicación al Senado, en julio del año 2007 indicando que el mandato de los magistrados integrantes del tercio elegido por la Cámara finalizaba en diciembre del mismo año. El Senado disponía pues de cuatro meses parta llevar a cabo los necesarios trámites. Los cuatro meses se convirtieron en cuarenta y tres, ya que la elección por el Pleno no se celebró sino el 1 de diciembre del año 2010.

Ha de admitirse que hubo algún obstáculo retardatorio inicial. El sistema de elección de los magistrados a designar por Senado había sido alterado por la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de mayo de 2007, que encomendaba la propuesta de candidatos a los Parlamentos de las comunidades autónomas, lo que obligaba al Senado a reformar su reglamento (art. 184); cosa que hizo el mes de septiembre siguiente, para adaptarlo al nuevo sistema. Al tiempo, el mismo día 27 de ese mes la Mesa del Senado abría el plazo de presentación de candidaturas por parte de los Parlamentos de las comunidades autónomas. Y a partir de ese momento se multiplicaron los inconvenientes. Por un lado, las asambleas autonómicas no mostraron excesivo interés en acelerar el procedimiento, pidiendo la suspensión del plazo, que fue concedida por la Mesa. A ello se unió el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular contra la citada reforma del reglamento, recurso que no fue desestimado hasta julio del año siguiente (STC 10/2008, de 24 de julio), manteniéndose entre tanto una situación de cierta interinidad jurídica. Y por si esto fuera poco, la disolución de las Cortes y la

convocatoria de nuevas elecciones (celebradas en marzo de 2008) paralizó el procedimiento de renovación. Este no se reanudó hasta julio de ese año (aunque la legislatura se había iniciado el 1 de abril) mes en que la Mesa del Senado reabrió el plazo de presentación de candidaturas, que finalizó el 29 de septiembre.

Si las dilaciones hasta ese momento se habían debido en parte a acontecimientos fuera del dominio del Senado, a partir de esa fecha se abre un período de dieciocho meses en que el retraso no tiene otra explicación que la falta de voluntad de la Cámara por hacer avanzar el procedimiento. En efecto, sólo en junio del año 2010 procede la Mesa del Senado a admitir las candidaturas presentadas por las asambleas de las comunidades autónomas, y mes y medio después, el 15 de julio, se celebra la comparecencia de los candidatos propuestos (veinte en total) ante la Comisión de Nombramientos del Senado. Pero no acaban ahí los retrasos. La comisión no consideró cualificados como candidatos más que a tres de ellos (sobre los que, curiosamente, existía acuerdo entre los partidos mayoritarios) y por ello solicitó (tras no menos de tres aplazamientos de su reunión al efecto) a los grupos parlamentarios la presentación de un candidato adicional, que fue examinado por la comisión en el mes de octubre. Pero aún hubo de esperar dos meses el Senado para votar en Pleno a los cuatro candidatos sobrevivientes de la travesía. En total, el retraso, como se dijo más arriba, fue de dos años y once meses, record hasta el momento en renovaciones de un tercio del tribunal.

1.3. La renovación del Tribunal Constitucional por el Congreso (2010-2012)

Por lo que se refiere al tercer episodio de las grandes dilaciones en la renovación del órganos constitucionales, el correspondiente a la elección por el Congreso del correspondiente tercio de magistrados del Tribunal Constitucional, que se llevó a cabo finalmente en julio de 2012, si bien su tramitación no dejó también de ser accidentada (interrumpida por la disolución de las Cortes el año 2011) constituye también un elocuente ejemplo de inactividad de los órganos parlamentarios encargados de dirigir el procedimiento. En junio del año 2010 el presidente del tribunal dirigió la preceptiva comunicación al Congreso, notificando la finalización del mandato de tres magistrados

el mes de noviembre siguiente: valga recordar que la plaza del cuarto magistrado perteneciente a ese tercio, García Calvo, estaba vacante desde el fallecimiento de su titular el año 2008, sin que el Congreso hubiera procedido a la elección de su sustituto. Las gestiones para la correspondiente renovación se vieron paralizadas a la vista de la falta de acuerdo entre los grupos mayoritarios, sin que la anunciada (y no aceptada) dimisión de los tres magistrados afectados, a la vista de la dilación en su sustitución, acelerara la actividad de la Cámara. La disolución de las Cortes, en septiembre del año 2011 (momento en que ya el proceso llevaba un retraso de once meses) contribuyó a aumentar la dilación parlamentaria. Pero la celebración de las elecciones y la constitución de las nuevas Cortes no contribuyeron al progreso del procedimiento: hasta el extremo de que el Pleno del Tribunal Constitucional hubo de efectuar en mayo de 2012 un llamamiento al Congreso para que cumpliera son sus obligaciones al respecto. Finalmente, una petición conjunta de los grupos parlamentarios socialista y popular en julio de ese año llevó a que la Mesa acordase la comparecencia ante la Comisión de Nombramientos de los candidatos presentados, tras largas negociaciones, por esos grupos. Los candidatos así presentados fueron finalmente elegidos por el Pleno el 17 de julio de ese año, conjuntamente, hay que señalar, con los titulares de otros órganos sujetos también a un considerable retraso en su designación, el Defensor del Pueblo y los consejeros del Tribunal de Cuentas. Como se indicó, el retraso para los magistrados del Tribunal Constitucional fue de veinte meses, excepto en lo que atañe a la vacante causada por el fallecimiento del magistrado García Calvo, en que el retraso fue de cuatro años y tres meses.

2. Algunas propuestas adicionales de reforma

De lo expuesto en estos tres casos puede percibirse sin dificultad que los retrasos en el procedimiento son en último término imputables a la inacción de los órganos parlamentarios que debían haberlo impulsado, y ello con independencia de la actuación de otros sujetos (caso de los presidentes de los órganos afectados, de los Parlamentos de las comunidades autónomas o de las asociaciones de jueces en lo que se refiere a presentación de candidatos). Con ello, esos órganos vinieron a incumplir una obligación derivada de

la Constitución y de las leyes, en una materia de especial relevancia: en palabras del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 49/2008, refiriéndose al continuo retraso en la práctica, de las renovaciones del Tribunal Constitucional, que "ello, en todo caso, no debe hacer olvidar la obligación de los distintos órganos constitucionales legitimados por el artículo 159.1 CE de realizar la correspondiente elección en tiempo y forma" (Fundamento Jurídico 19).

Pudiera aducirse, evidentemente, que en último término, la responsabilidad por las dilaciones no debe imputarse a los órganos directivos de las Cámaras, sino a los grupos parlamentarios (y, en la realidad, a los partidos políticos que están en su base) puesto que son estos grupos los que, al no llegar a un acuerdo que posibilite la mayoría necesaria de diputados y senadores, hacen imposible el cumplimiento de la obligación que tienen las Cámaras de designar a magistrados y vocales. Los órganos directivos parlamentarios se encontrarían así subordinados a la posición de los grupos. Ciertamente, y sin salir del plano de la realidad, esos órganos se encuentran integrados por miembros de esos grupos y sería ilusorio suponer que actúan fuera de toda vinculación partidista. Pero por otro lado, (en cuanto a la identificación con las directrices de sus grupos parlamentarios por los integrantes de la Mesa y la Presidencia) si bien ello responde a la lógica del Estado de partidos, también es cierto que la especial vinculación de los miembros de esos órganos a las obligaciones asociadas a su posición (sobre todo en lo que atañe a los presidentes de las Cámaras como cabeza del poder legislativo del Estado, y de la representación popular, de quien se espera una estricta observancia de los mandatos constitucionales) implica sin duda un deber de esforzarse también especialmente en conseguir el cumplimiento de tales obligaciones: lo que equivale a un esfuerzo y a una labor directiva dentro de sus organizaciones partidistas. Cabe sospechar que ese esfuerzo no se ha producido, y que la tarea directiva ha correspondido a otras instancias: a la vista de los antecedentes expuestos parece constatarse, en palabras de un antiguo magistrado del Tribunal Constitucional, una "falta de diligencia institucional de las fuerzas políticas y falta de capacidad de las Presidencias de las Cámaras para provocar el necesario acuerdo" (Pérez Tremps, 2019: 220).

La actual normativa parlamentaria efectivamente favorece la capacidad de los grupos parlamentarios mayoritarios de bloquear en la práctica cualquier intento de acelerar el procedimiento, si lo consideran contrario a sus proyectos e intereses. Por un lado, los reglamentos de las Cámaras restringen la legitimación para presentar candidatos (en lo que se refiere a los puestos de vocales no judiciales del Consejo General del Poder Judicial, de los magistrados del Tribunal Constitucional que deben ser elegidos por el Congreso, y de todos los vocales del Tribunal de Cuentas) a los grupos parlamentarios; por otro lado, esos reglamentos no establecen plazos ni para la presentación de candidaturas parlamentarias ni para su votación en el Pleno de las Cámaras. El resultado es que, como se ha comprobado, esas fases del procedimiento no se ponen en marcha hasta que los grupos parlamentarios han llegado a un acuerdo (usualmente tardío) en virtud del comentado sistema de cuotas. Lo que, como se indicó, viene a convertir a la renovación de órganos constitucionales en una forma de servir a intereses partidistas, mediante retrasos y dilaciones, distinta del objetivo constitucional de mantener, mediante renovaciones periódicas, la legitimidad democrática de esos órganos.

Posiblemente, la capacidad de bloqueo (y de los consiguientes retrasos) por parte de los grupos parlamentarios pudiera verse reducida mediante modificaciones normativas relativamente simples que forzaran a independizar la labor de la Mesa y la Presidencia de los intereses y preferencias de esos grupos. No deja de llamar la atención que, mientras que el momento de la convocatoria para la presentación de candidatos por parte de las asociaciones y agrupaciones judiciales se encuentra regulado específicamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 562.2.b) que ordena al presidente del Consejo fijar en ese momento un plazo para esa presentación, no exista previsión alguna de ese tipo respecto de los candidatos a ser presentados por los grupos parlamentarios; en cuanto a los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional que deben ser presentados por la comunidades autónomas, el Reglamento del Senado establece que la Mesa fijará ese plazo, sin establecer en qué momento. Por lo que respecta al Tribunal de Cuentas, no se prevé plazo alguno en los reglamentos de ambas Cámaras.

Resulta así –y puede buscarse en este aspecto una de las causas de las dilaciones– que los órganos directivos parlamentarios disponen de una amplia discrecionalidad para iniciar el procedimiento de renovación de los órganos de que se trata, quedando así a expensas de las decisiones de los grupos políticos al respecto. Este desde luego no es el caso de otros sujetos no parlamentarios del procedimiento de renovación: los presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial están obligados a iniciar el procedimiento de renovación en un momento preciso (artículos 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 568 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). No parece irrazonable pensar que la eliminación o reducción de esa discrecionalidad y la fijación de plazos específicos a los órganos parlamentarios para llevar a cabo las diversas fases del procedimiento supondrían un medio adecuado para evitar retrasos en ese procedimiento. El establecimiento de plazos precisos, vinculando a los órganos directivos de las Cámaras tanto para la convocatoria a los grupos parlamentarios para la presentación de candidatos, como para proclamar definitivamente las candidaturas presentadas para su sometimiento a la votación del Pleno, independizaría forzosamente a los órganos directivos de las Cámaras de los deseos o preferencias al respecto de los grupos parlamentarios, y colocaría a éstos ante una necesidad apremiante de llegar a acuerdos en un período compatible con las previsiones constitucionales. De hecho, la previsión del legislador (que estableció un plazo de cuatro meses, desde la comunicación del presidente del Tribunal Constitucional a la eventual provisión de la vacante) no parece falta de razonabilidad.

Ciertamente, no cabe suponer sin más que la existencia de una normativa implique necesariamente su cumplimiento, sobre todo si es difícil imponer sanciones en tal caso. No cabe descartar que los plazos que se impongan se vean incumplidos o desvirtuados. Pero tampoco cabe descartar que su mera existencia tenga efectos positivos. Para empezar, la "exposición mediática" de conductas obstaculizadoras de que se hablaba más arriba se hará más evidente, al tratarse ya de incumplimientos flagrantes de normas precisas. Y, además, ese incumplimiento y consiguiente exposición mediática se referirán a órganos y personas concretas y singularizadas (en la conocida técnica del "naming and shaming") esto es, a las entidades directivas de la Cá-

mara y sus componentes, y no a sujetos más o menos indeterminados como "los partidos políticos" o "la clase política". Pero además, el establecimiento de estos plazos puede tener efectos directos sobre la capacidad de bloqueo del procedimiento por parte de aquellos grupos que así lo pretendan.

Tal sería el caso si se establecieran plazos específicos a los órganos parlamentarios para la convocatoria de presentación de candidaturas, y para su consiguiente proclamación definitiva. Ello daría como resultado la pronta reducción del abanico de alternativas para los grupos parlamentarios. Pues una vez finalizado el trámite, y proclamadas definitivamente las candidaturas, el margen de actuación para llegar a acuerdos se vería considerablemente reducido, al versar los posibles acuerdos sobre un número limitado de nombres. Y no parece probable que se produjera un bloqueo en ese tramo del procedimiento, mediante la no presentación de candidaturas por aquellos grupos en posición clave a la hora de votación (como son en la actualidad los grupos socialista y popular) a efectos de obtener una prolongación del plazo. Primeramente, porque la tendencia hacia el multipartidismo claramente apreciable en la vida parlamentaria supondría que siempre habría candidaturas propuestas por grupos minoritarios, y no parece probable que los grupos mayoritarios prefirieran quedarse excluidos de la proclamación final y definitiva de candidaturas por no haber presentado candidatos propios, bien como resultado de un acuerdo, bien como base para la negociación ulterior. Pero además, no cabría excluir la posibilidad de que (para improbables supuestos de ausencia de candidaturas parlamentarias) una normativa preventiva de dilaciones extendiese la legitimación para la presentación de candidaturas y previese esa presentación por instancias no parlamentarias (como es ya el caso en la elección de vocales del Poder Judicial y de magistrados del Tribunal Constitucional) en los supuestos en que ello aún no es posible.

Yendo más allá, es verdad que el plazo eventualmente establecido para la convocatoria del Pleno a efectos de llevar a cabo la designación también podría ser inefectivo en la práctica: piénsese por ejemplo (aparte de una improbable negativa a aplicarlo por los órganos directivos de las Cámaras) en la posibilidad de que, convocado en tiempo el Pleno y efectuada la votación, no se obtuvieran, en convocatorias repetidas, las mayorías necesarias. Pero en este supuesto

(no descartable, desde luego, si no hay acuerdo entre aquellos grupos cuyos votos fueran necesarios para esa mayoría) la "exposición mediática" de que se ha hablado sería sin duda muy superior a la resultante de retrasos derivados de causas y comportamientos poco conocidos y opacos a la opinión pública, al pertenecer a los *interna corporis* de los partidos, como ocurre en la actualidad. La demostración pública y repetida, en sede parlamentaria formal, de la incapacidad o falta de voluntad de llegar a acuerdos, en evidente perjuicio del buen funcionamiento de órganos constitucionales representaría sin duda un precio a pagar, cara a esa opinión, demasiado alto, o al menos más alto del que se paga actualmente.

Bibliografía

Aguiar de Luque, L. (2009). Una nueva reflexión sobre la prorogatio de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A .Santamaría. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29 (85), pp. 83-98.

Alzaga Villaamil, O. (1978). *Comentario sistemático a La Constitución Española de 1978.* Madrid: Ediciones del Foro.

Arozamena Sierra, J. (1995). Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. En Rodríguez Piñero, M. et. al. *La jurisdicción constitucional en España,* (pp. 35-61). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Baamonde Gómez, L (2015). *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22511

Hay versión impresa, *La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.

Elvira Perales, A. (2016). Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En Aguiar de Luque, L. (dir.) *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El gobierno judicial,* (pp.27-50). Valencia: Tirant lo Blanch.

Estrada Marún, J. A. (2014). *La designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica.* Tesis Doctoral. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19718

Hay versión impresa, *La designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica.* Pamplona: Aranzadi, 2017.

Fernández Farreres, G. (2015). Sobre la designación de los Magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional,* 35 (105), pp. 13-49.

Jáuregui Atondo, R. (2012). Intervención en el Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 17 de julio de 2012.

Kischel, U. (2011). Die Wahl der Richter am deutscher Bundesverfassungsgericht zwischen rechtlicher Theorie und politischer Praxis. *Revista do direito Unisc, Santa Cruz do Sul,* (36), pp. 120-141.Recuperado de https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2484

Lucas Murillo de la Cueva, P. (2007). La independencia judicial y la ley. En Bandrés Cruzat, J– M. y Contreras Casado, M. (dirs.) *Parlamento y Poder Judicial,* (pp.73-108). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Lucas Murillo de la Cueva, P. (2010). Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad). *Parlamento y Constitución,* (13), pp. 123-142.

Malfatti, E., Panizza, S. y Romboli, R. (2003). *Giustizia Costituzionale.* Torino: Giapichelli.

Peces-Barba, G. (1978). Intervención en el debate constituyente. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 20 de julio de 1978.

Pérez Tremps, P. (2019). *Sistema de Justicia Constitucional.* Madrid: Civitas.

Presno Linera, M. A. (1999). Cuotas de partido, sistema de botín y clientelismo político. *Revista Jurídica de Asturias,* (23), pp. 131– 148.

Rodriguez-Piñero, M. y Perez de Los Cobos, F. (2018). Artículo 160. En Rodríguez– Piñero, M. y Casas Baamonde, M. *Comentarios a la Constitución Española,* (pp. 1746– 1755). Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Rath, Christian, (2020). Vier Wahlen für Karlsruhe. *LTO. Legal Tribune Online. 30 de marzo de 2020*. Recuperado de https://www.lto.de/recht/justiz/j/bverfg-nachfolger-vosskuhle-masing-praesident-vizepraesident-wahlen-neue-richter-karlsruhe/ (último acceso 30 marzo 2020).

Romboli, R. y Dal Canto, F. (2012). Informe Nacional: Italia. En Aguiar de Luque, L. (dir.) *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada,* (pp. 345– 368). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Sala Sierra, P. (1996). Entrevista a Pascual Sala, ”La renovación del Consejo es la prioridad de las Cortes”. *El País*, 11 de marzo de 1996.

Santamaria Pastor, J.A. (2008). La prorogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28 (84), pp. 11-26.

Servicio de Estudios del Tribunal Constitucional (2001). Modelos de renovación personal de Tribunales Constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional,* 21 (61), pp. 209-237.

Tomás y Valiente, F. (1993). Discurso de despedida pronunciado en el Tribunal Constitucional el 8 de julio de 1992.En *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional,* (pp. 225-231). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 105-130
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1481

EL CONFUSO MUNDO DE LAS HABILITACIONES REGLAMENTARIAS

THE CONFUSING WORLD OF RULEMAKING AUTHORIZATIONS

Juan Alfonso Santamaría Pastor
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0001-6883-5870

Fecha de recepción del artículo: marzo 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril 2020

RESUMEN

El trabajo analiza la práctica de las disposiciones finales de las leyes que contienen habilitaciones para su desarrollo reglamentario. Examina sus múltiples variantes, las dudas que suscitan desde la perspectiva de las autoridades facultadas para llevar a cabo el desarrollo reglamentario y de sus requisitos, así como la posibilidad de considerar existente la obligación jurídica de llevar a cabo estas tareas y de su exigencia en vía judicial, a la luz de los últimos avances jurisprudenciales.

Palabras Clave: Reglamentos; Gobierno; ministros; habilitaciones potestativas e imperativas.

ABSTRACT

This paper analyses the practice of final provisions in laws that contain qualifications for their parliamentary development. It examines their huge variety, the doubts that may arise from the perspective of the authorities entitled to accomplish their parliamentary development and requisites, as well as the possibility to consider the existence of a legal obligation to perform these tasks and their exigence in court proceedings, in light of the latest case-law developments.

Keywords: Standing Orders; Government; Ministers; optional and mandatory qualifications.

SUMARIO: I. LO QUE NADIE LEE DE LAS LEYES. II. LOS SUPUESTOS Y EL MARCO CONSTITUCIONAL. 2.1 Las variantes. 2.2 El marco constitucional y legal. III. UN APUNTE DE TÉCNICA LEGISLATIVA. IV. LOS PROBLEMAS (1). LA AUSENCIA DE CLÁUSULA HABILITANTE. V. LOS PROBLEMAS (2). LAS CLÁUSULAS HABILITANTES FACULTATIVAS. 5.1 Las cláusulas habilitantes de regulación de cuestiones específicas. 5.2 Las habilitaciones conjuntas al Gobierno y a uno o varios ministros. 5.3 Las habilitaciones exclusivas a órganos distintos del Gobierno. 5.4 ¿Son *íntegramente* potestativas estas cláusulas? VI. LOS PROBLEMAS (3). LAS CLÁUSULAS HABILITANTES IMPERATIVAS. 6.1 Los supuestos y su interpretación. 6.2 La exigibilidad judicial. 6.2.1 La evolución jurisprudencial. 6.2.2 Un posible punto de inflexión: la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018. VII. CONCLUSIÓN.

I. Lo que nadie lee de las leyes

Son contadas, con toda seguridad, las personas que, al leer una ley cualquiera, prestan alguna atención a la disposición final en la que se habilita al Gobierno respectivo, y en ocasiones a otras autoridades, para dictar normas reglamentarias de desarrollo de sus preceptos. No tengo desdoro en confesar que no me cuento entre ellas. Y me mueven a ello razones prácticas bien conocidas: las disposiciones finales habilitantes tienen, por lo general, una redacción muy semejante y aparentemente tópica; y, además, parecen revestir muy escaso interés práctico, ya que son escasísimas las ocasiones en que se plantea formalmente su infracción; esto es, cuando una norma reglamentaria se impugna alegando que la autoridad que ha hecho uso de la habilitación no es una de las mencionadas en estas cláusulas, o que el contenido de la norma así dictada excede del señalado en la cláusula habilitante.

Este desinterés solo está parcialmente justificado. Igual que las piedras con las que tropezamos en el monte suelen descubrir, al levantarlas, un nido de escorpiones, las disposiciones legales aparentemente inocuas esconden con frecuencia un buen número de problemas, a los que se presta una atención insuficiente por suponer que su observancia (o no) tiene muy escasa relevancia jurídica; cuando no siempre es así o, al menos, no debiera serlo.

No es ocioso, pues, detenerse a realizar un examen de estas habilitaciones: tanto desde la óptica de la técnica legislativa como desde la perspectiva puramente jurídica, planos que suelen estar más ligados de lo que se supone. Para ello, he tomado, como objeto de estudio, las normas con fuerza de ley dictadas por el Estado durante los años 2018 y 2020 (además de los cuatro Reales Decretos-ley dictados hasta la fecha en que estas líneas se escriben) [1]. En términos estadísticos, el universo tomado en consideración es aparentemente corto: 16 leyes (ordinarias), 8 leyes orgánicas y 50 Reales Decretos-ley; pero lo estimo suficiente para los fines que se persiguen. En este conjunto de normas se encuentran indicios suficientes de los problemas que pretendo resaltar, sin que los textos de anualidades anteriores (o los de las comunidades autónomas) añadan nada distinto a matices y curiosidades insignificantes.

[1] El presente trabajo se cierra el 18 de marzo de 2020.

II. Los supuestos y el marco constitucional

2.1. Las variantes

Los supuestos de habilitación que se examinan en este trabajo se caracterizan, ante todo, por su extrema heterogeneidad: bajo una redacción bastante similar, los contenidos de estas cláusulas (cuando existen) presentan disparidades considerables, lo que obliga a una clasificación un tanto compleja.

2.1.1 En primer lugar, es necesario advertir de una dualidad genérica de supuestos: *las normas con rango de ley aquí consideradas insertan, en unos casos, una cláusula de habilitación, cláusula que se encuentra ausente en otros muchos*. Carecen de cláusula habilitante cerca de la mitad de los textos analizados en este trabajo: 9 de las 16 leyes ordinarias[2]; 6 de las 8 leyes orgánicas[3]; y 21 de los 43 Reales Decretos-ley[4]; me refiero a cláusulas habilitantes de alcance general[5], ya que algunos de dichos textos contienen, en su articulado, previsiones de desarrollo reglamentario referidas a cuestiones concretas. Al segundo bloque pertenecen todos los restantes textos a los que nos referimos a continuación, cuyas cláusulas respectivas ofrecen disparidades que requieren nuevas clasificaciones.

2.1.2 En segundo lugar, es necesario distinguir, dentro de los textos legales que poseen cláusulas de habilitación, las que se expresan en *términos facultativos o potestativos* y las que emplean fórmulas *de carácter imperativo*.

Las primeras son, con mucho, las más abundantes. En ellas se emplea una terminología dispar: *se faculta*[6]; *se autoriza*[7]; el Gobierno

---

[2] Leyes 2, 4, 5, 7, 8 y 9/2018; y 1, 2 y 4/2019.

[3] Leyes orgánicas 1, 2, 4 y 5/2018; y 1 y 2/2019.

[4] Reales Decretos-ley 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 18, 25 y 26/2018; 3, 8, 9 y 13/2019; y 4, 5 y 6/2020.

[5] Algunas de las leyes consideradas carecen de esta cláusula por tratarse de leyes de reforma de leyes anteriores, que disponen de su propia habilitación reglamentaria general (es el caso de las Leyes Orgánicas 2, 4 y 5/2018; de las Leyes 4, 5, 8 y 9/2018, y 2 y 4/2019; y de los Reales Decretos-ley 2, 3, 4, 8, 10, 13 y 17/2018, y 9/2019); o bien por tratarse de normas puramente derogatorias (así, el Real Decreto-ley 4/2020).

[6] DF cuadragésima séptima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018; también, DF decimocuarta, ap. 2, del Real Decreto-ley 3/2020.

[7] DF sexta de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre. Con la misma redacción, DF segunda del Real Decreto-ley 1/2018; DF tercera del Real Decreto-ley 23/2018; DF quinta

podrá dictar[8]; *se habilita*[9]. No parece caber duda de que el sentido de todas estas fórmulas es el mismo y que, por tanto, su alcance en términos jurídicos es idéntico. Y lo mismo cabe decir de la operación a que se refieren, que –con una inexplicable variedad terminológica– en unos casos se concreta en dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la *aplicación y desarrollo* de la presente Ley[10], pero hablándose en otros casos de para el *desarrollo, ejecución y cumplimiento*[11],"la *ejecución y desarrollo* de la presente ley[12], el *desarrollo y aplicación*[13] (o solo para *el desarrollo*[14]), o de *desarrollar reglamentariamente* lo previsto en este real decreto-ley[15].

Mucho menos numerosas, aunque no excepcionales, son las cláusulas habilitantes que emplean un lenguaje inequívocamente preceptivo, diciendo que la autoridad o autoridades respectivas *dictará* o *dictarán* las disposiciones reglamentarias correspondientes. Así sucede en 8 de los 74 textos legales tomados en consideración[16].

2.1.3 En tercer lugar, ha de distinguirse entre las *cláusulas de alcance general* (esto es, que habilitan para el desarrollo de la totalidad de los preceptos del texto legal respectivo), que son la inmensa mayoría, y las −claramente excepcionales− que ciñen la habilitación a *preceptos o cuestiones específicas*. Así sucede en la DF quinta de la Ley 3/2018 ("…para el desarrollo de la DF tercera…"); en la DF decimoquinta de la Ley Orgánica 3/2018 ("…para desarrollar lo dispuesto en los artículos 3.2, 38.6, 45.2, 63.3, 96.3 y disposición

---

del Real Decreto-ley 5/2019; DF segunda del Real Decreto-ley 5/2019; y DF segunda del Real Decreto-ley 1/2020.

[8] DF cuarta del Real Decreto-ley 14/2018. Con la misma redacción, DF decimosegunda del Real Decreto-ley 19/2018; DF segunda del Real Decreto-ley 21/2018; DF segunda del Real Decreto-ley 24/2018; DF segunda del Real Decreto-ley 7/2019; y DF segunda del Real Decreto-ley 2/2020.

[9] DF quinta de la Ley 3/2018, de 11 de junio, así como las restantes normas, hasta la DF séptima del Real Decreto-ley 8/2020.

[10] Por ejemplo, DF quinta de la Ley 3/2018.

[11] Por ejemplo, DF segunda del Real Decreto-ley 22/2018.

[12] Por ejemplo, DF cuadragésima séptima de la Ley 6/2018, y DF segunda del Real Decreto-ley 7/2020.

[13] Así, la DF decimocuarta del Real Decreto-ley 3/2020.

[14] Por ejemplo, DF cuarta del Real Decreto-ley 14/2018.

[15] Por ejemplo, DF tercera del Real Decreto-ley 12/2018.

[16] En concreto, en las Leyes 1 y 10/2018 y 3/2019, y en los Reales Decretos-ley 2, 4, 6 y 11/2019.

adicional sexta…"); en la DF tercera del Real Decreto-ley 14/2018 ("…establecer, mediante orden, un procedimiento que unifique la tramitación de las reclamaciones previstas en la Ley 44/2002…"); y en la DF decimosegunda del Real Decreto-ley 19/2018, en relación con las potestades atribuidas al Banco de España, sin olvidar la un tanto peculiar DF decimocuarta del Real Decreto-ley 3/2020[17].

2.4 La mayor variedad se encuentra en *la determinación del órgano u órganos a los que se concede la habilitación*, lo que obliga a subclasificar:

– Aunque la mayor parte de las habilitaciones tienen como destinatario exclusivo al Gobierno, algunas de ellas mencionan *también, conjuntamente a uno o varios ministros,* nominativamente identificados. En el caso puede citarse, como ejemplo, la DF segunda del Real Decreto-ley 1/2018 ("Se autoriza al Gobierno y al ministro de Hacienda y Función Pública, en el ámbito de sus competencias, a dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en este real decreto-ley")[18];

---

[17] Cuyo apartado 1 habilita "al Gobierno, a la persona titular del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en este real decreto". Pero su apartado 2 faculta al titular del Ministerio citado de Asuntos Económicos y Transformación Digital "para llevar a cabo las modificaciones que resulten necesarias en la regulación de los libros-registro y en los modelos de información estadístico-contable anual, al objeto de adaptar el Real Decreto 764/2010, de 11 de junio, por el que se desarrolla la Ley 26/2006, de 17 de julio"; con la peculiaridad de que dicha modificación habrá de llevarse a cabo "a propuesta del director general de Seguros y Fondos de Pensiones y previa audiencia de la Junta Consultiva de Seguros y Fondos de Pensiones".

[18] Una fórmula semejante, en la DF primera del Real Decreto-ley 16/2018 ("Se habilita al Gobierno y a la Ministra de Hacienda, en el ámbito de sus competencias, a dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este real decreto-ley") y en la DF segunda del Real Decreto-ley 10/2019 ("Se autoriza al Gobierno y a la Ministra de Hacienda, en el ámbito de sus competencias, a dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en este real decreto-ley").

En estos casos, la habilitación conjunta es de carácter genérico, como puede verse (para el desarrollo de todos los preceptos de los dos reales decretos-ley. Pero la inventiva no parece tener límites, como sucede en el supuesto de la DF quinta de la Ley 3/2018: en su párrafo primero se establece una habilitación genérica sólo a favor del Gobierno; pero en su párrafo segundo se prevé una habilitación específica a favor del Gobierno *y de un ministro* ("al Gobierno y al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en el ámbito de sus

en el segundo, la DF decimocuarta del Real Decreto-ley 3/2020 ("Se habilita al Gobierno, a la persona titular del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en el ámbito de sus competencias").

– Otras habilitaciones se hacen simultáneamente *a favor del Gobierno y de varios ministros,* sin indicar cuáles: es el caso de la DF tercera del Real Decreto-ley 12/2018 (*Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo previsto en este real decreto-ley sin perjuicio de la competencia de los Ministros para fijar las obligaciones específicas mediante Orden Ministerial en los supuestos previstos en el articulado de esta norma*); también, en la DF quinta del Real Decreto-ley 5/2019 (*Se autoriza al Gobierno y a las personas titulares de los departamentos ministeriales, en el ámbito de sus competencias, a dictar*…); igual redacción, en la DF segunda del Real Decreto-ley 14/2019 (*Se habilita al Gobierno y a las personas titulares de los departamentos ministeriales, en el ámbito de sus competencias*…) y en la DF séptima del Real Decreto-ley 8/2020 (*Se habilita al Gobierno y a las personas titulares de los departamentos ministeriales, en el ámbito de sus competencias…).*
– Un tercer supuesto está constituido por las normas legales que, al tiempo de establecer una *habilitación genérica a favor del Gobierno*, contienen *otra específica a favor de un órgano distinto*: así, la DF cuarta del Real Decreto-ley 14/2018 prevé la habitual habilitación genérica al Gobierno para *dictar las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en este real decreto-ley*; pero su DF tercera contiene una habilitación específica a favor de un ministro ("para establecer, mediante orden, un procedimiento que unifique la tramitación de las reclamaciones previstas en la Ley 44/2002"); lo mismo sucede en los apartados 1 y 2 de la DF decimoquinta de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.
– Y, por fin, cabe citar el supuesto excepcional de las habilitaciones que se formulan *exclusivamente a favor de un órgano distinto*

---

respectivas competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la DF tercera"). Pienso si no hubiera sido mucho más sencillo, y menos desconcertante, que este segundo párrafo dijera que *también* se habilitaba al ministro citado para dictar reglamentos en la concreta materia que menciona.

del Gobierno. Es el caso –único en el conjunto de normas que se analizan– del Real Decreto-ley 1/2020, cuya DF segunda *autoriza al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para dictar las disposiciones de carácter general que resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto-ley*; sin mención alguna al Gobierno.

2.2. El marco constitucional y legal

2.2.1 Todos estos supuestos han de ser considerados a la luz de las previsiones que el texto constitucional establece en relación con la titularidad y ejercicio de la potestad reglamentaria (y de la interpretación de las mismas hecha por la jurisprudencia y la legislación de desarrollo), que es necesario recordar sintéticamente. Por razones obvias, me limito a resaltar los rasgos que interesan al objeto de esta colaboración, dando cuenta de las premisas sobre las que existe un consenso generalizado y prescindiendo, por tanto, de referencias y debates doctrinales.

– La Constitución dedica un único precepto (artículo 97) a la titularidad de la potestad reglamentaria, atribuyéndosela, sin matiz alguno, al Gobierno (lo mismo, en los estatutos de autonomía). Es generalmente aceptado que esta potestad (i) es de carácter originario, no precisando su ejercicio de habilitaciones legales específicas, y (ii) de ámbito general, no limitado a materias concretas.
– Esta competencia genérica tiene, como primera salvedad, la referida a las materias que, por su propia naturaleza, se consideran insusceptibles de desarrollo reglamentario, cualquiera que sea el órgano que lo realice. El problema es que no existe una relación clara y cerrada de dichas materias: es general la opinión de que no cabe desarrollo reglamentario alguno de las normas penales o de los estatutos de autonomía[19], y también que es improcedente respecto de las leyes procesales y civiles en sus aspectos sustantivos[20]; pero los límites de estas "materias excluidas" de la potestad reglamentaria son sumamente difusos.

---

[19] Por lo que es lógica la ausencia de estas cláusulas, en el conjunto de normas que aquí se examinan, en las Leyes orgánicas 1 y 2/2019, ambas de reforma del Código Penal, y en la Ley Orgánica 1/2018, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[20] Aunque en este caso con importantes reservas: así, respecto de la propiedad de las aguas o, más aún, de la propiedad intelectual, cuyo texto refundido ha sido desarro-

– La segunda salvedad se refiere a las denominadas materias reservadas a la ley, cuyo desarrollo reglamentario por el Gobierno requiere de habilitaciones expresas −y determinantes de su contenido− en la propia ley reguladora; así lo ha confirmado la jurisprudencia constitucional (SSTC 77/1985, 29/1986 y, sobre todo, 99/1987). Como en el caso anterior, el problema de este límite radica en la absoluta incertidumbre de qué materias estén reservadas por nuestra Constitución a la ley, cuestión ésta sobre la que existen tantas opiniones como autores (y absolutamente discrepantes entre sí).
– La potestad reglamentaria del Gobierno no es exclusiva ni excluyente: la ley puede habilitar para ejercer la potestad reglamentaria con eficacia *ad extra* a otros órganos diferentes, ya que, como se ha dicho literalmente en diversas ocasiones, "el carácter originario de esta potestad no excluye la posibilidad de delegaciones" (STC 13/1988; SSTS de 13 de junio, 27 de octubre y 22 de diciembre de 1997). Esta habilitación *per saltum* puede hacerse a favor de un ministro (SSTC 135/1992 y 185/1995; STS de 1 de julio de 2014)[21]; pero tal habilitación hecha por una ley debe tener carácter concreto y específico (STC 185/1995)[22]; y que, si se hiciera por un decreto, éste deberá contener "los elementos esenciales de la regulación *ad extra*" (STS de 14 de mayo de 2001).
– Frente a la relativa claridad de estos últimos límites, la legislación y la jurisprudencia mantienen una posición absolutamente ambigua acerca del carácter originario y del ámbito material de la potestad reglamentaria de los ministros. Cierto es, como acabamos de ver, que éstos pueden ejercerla por habilitación legal; pero no hay claridad alguna acerca de si dicho ejercicio cabe también sin tal

---

llado en aspectos concretos por normas reglamentarias (p. ej., Reales Decretos 624/2014, 1023/2015, 224/2016 y 1398/2018).

[21] Pero también de un ente público con competencias específicas en la materia, como un organismo autónomo (SSTC 185/95, 135/92 y 133/97, y STS de 27 de octubre de 1997) o una de las llamadas Administraciones independientes, como el Banco de España (STC 135/92) o la Comisión Nacional del Mercado de Valores (STC 133/97).

[22] En concreto, se dice en esta sentencia que "la atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias *concretas, acotando y ordenando su ejercicio"*.

habilitación (por ley o por real decreto); y tampoco existe certeza de en qué materias puede ser ejercitada y cómo se distingue su ámbito del reservado al Gobierno. Como ya se ha señalado en muchas ocasiones, la vigente Ley 50/1997, del Gobierno, se limitó –incomprensiblemente– a reproducir los preceptos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, atribuyendo al Consejo de Ministros la potestad de "aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado" [artículo 5.l.h)][23], y a los ministros la de "ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento" [artículo 4.l.b][24]. No hay, pues, distinción material practicable, ya que, por definición, todas las materias propias de un departamento ministerial son también propias del Gobierno.

2.2.2 La exposición que precede revela la notable inseguridad que caracteriza a este marco constitucional: la Constitución y las leyes generales no definen la titularidad concreta de la potestad reglamentaria, o lo hacen con muy serias imprecisiones; y las interpretaciones jurisprudenciales de estas normas se mueven, salvo en algún caso, en un nivel de vaguedad considerable. Más preocupante aún, sin embargo, es que el contraste entre dichas normas y criterios interpretativos y las características reales de las habilitaciones que describimos en el anterior punto III parece revelar la existencia de importantes asimetrías –por no decir disparidades– entre unas y otras. Todo lo cual determina dificultades muy notables en la respuesta que deba darse a cada una de las incertidumbres que antes dejamos reseñadas, la cual sólo podrá enunciarse en términos seriamente dubitativos. Comprobémoslo.

III. Un apunte de técnica legislativa

Antes de abordar el contraste entre la redacción de estas cláusulas habilitantes y el marco constitucional al que han de sujetarse, no parece ocioso considerar sumariamente dichas cláusulas desde

[23] Previsión manifiestamente insuficiente, ya que la potestad reglamentaria del Gobierno no se limita a los reglamentos de desarrollo y ejecución de las leyes (reglamentos ejecutivos sensu stricto), sino a cualquier otra modalidad, incluyendo los polémicos reglamentos independientes.

[24] Sobre esta cuestión, permítaseme remitir a mi estudio *De nuevo sobre la potestad reglamentaria de los Ministros y Consejeros*, REDA 168 (enero-marzo 2015), p. 193 ss.

la óptica de la técnica legislativa, a la luz de las vigentes reglas contenidas en las directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Estas reglas han sido, es necesario decirlo, globalmente desconocidas.

3.1. Desde el punto de vista de la redacción, cabe advertir las numerosas inobservancias del modelo literario establecido en el punto 43 de las referidas directrices, que prescribe el empleo de la fórmula "se habilita", tal y como enumeramos en el epígrafe 2.1.2 de este trabajo. Por supuesto, ésta puede parecer una discrepancia mínima e irrelevante; y lo es, tanto como fácil hubiera sido observar la regla. No aludo a la previsión de las directrices que, respecto de las habilitaciones a los ministros, ordena el uso de la fórmula "se habilita al ministro (masculino genérico, al referirse al cargo, no al titular que en ese momento lo ocupa, ya que la norma tiene vocación de permanencia)", hoy puesta en cuestión en virtud de las normas de lenguaje inclusivo; de hecho, los textos que consideramos emplean en ocasiones los vocablos "el" o "los ministros"[25], así como "la ministra"[26] y, cada vez con más frecuencia, la fórmula "persona(s) titular(es)" del Ministerio X.

3.2. Pero el incumplimiento de las directrices va mucho más allá: éstas aconsejan que "las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán *el ámbito material*, *los plazos*, si procede, y *los principios y criterios* que habrá de contener el futuro desarrollo", previsiones que, en los textos analizados, faltan casi por completo. En efecto: solo en cinco casos se precisa el ámbito material de la habilitación[27]; un plazo para el ejercicio de la habilitación solo se contiene en tres supuestos[28];

---

[25] Por ejemplo, DF quinta de la Ley 3/2018; DF segunda del Real Decreto-ley 1/2018; y, entre los textos más recientes, la DF segunda del Real Decreto-ley 1/2020.

[26] DF segunda del Real Decreto-ley 10/2019.

[27] Así, en la DF quinta de la Ley 3/2018 ("para el desarrollo de la DF tercera"); en la DF decimoquinta de la Ley Orgánica 3/2018 ("para desarrollar lo dispuesto en los artículos 3.2, 38.6, 45.2, 63.3, 96.3 y disposición adicional sexta"); en la DF tercera del Real Decreto-ley 14/2018 ("establecer, mediante orden, un procedimiento que unifique la tramitación de las reclamaciones previstas en la Ley 44/2002"); en la DF decimosegunda del Real Decreto-ley 19/2018, en relación con las potestades atribuidas al Banco de España; y en la DF decimocuarta del Real Decreto-ley 3/2020 ("para llevar a cabo las modificaciones que resulten necesarias en la regulación de los libros-registro y en los modelos de información estadístico-contable anual").

[28] En la DF cuarta del Real Decreto-ley 15/2018; en la DF decimoquinta de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, y en la DF primera del Real Decreto-ley 6/2019

y ni uno solo de los textos legales examinados establece los principios y criterios en que habría de inspirarse el futuro desarrollo.

Es admisible la idea de que estas exigencias pueden ser excesivas en muchos casos; pero, en tal caso, lo que quizá habría que hacer es reformar las directrices.

IV. Los problemas (1). la ausencia de cláusula habilitante

Como también se advirtió, un importante número de normas con rango de ley carecen de cualquier tipo de cláusula habilitante. Y, dejando a un lado los supuestos en los que la habilitación reglamentaria es constitucionalmente improcedente (p. ej., respecto de las leyes penales), la cuestión a resolver radica en la necesidad de estas cláusulas y de las consecuencias de su inserción, o de su ausencia.

Es bastante general la opinión de la superfluidad de estas cláusulas de habilitación reglamentaria al Gobierno, habida cuenta de la potestad reglamentaria general que la Constitución (y los estatutos de autonomía) le atribuyen; muestra de ello es el parecer terminante de C. VIVER PI-SUNYER, al decir que *en las leyes que no regulan materias reservadas (concepto que, recordémoslo, debe precisar el legislador) resulta* perfectamente inútil *el establecimiento (que se ha convertido en una coletilla casi ritual) de cláusulas genéricas de habilitación para que el Consell Executiu desarrolle o prepare la ejecución de la ley. Son cláusulas redundantes y, como hemos repetido, por principio toda disposición superflua es una mala disposición* [29].

No cabe duda de que este parecer es compartido por los asesores de todos los departamentos ministeriales y consejerías. El que, no obstante, la cláusula de habilitación se incluya en muchas normas sólo puede explicarse en términos de inseguridad y cautela: bien por falta de una completa convicción sobre la efectiva potestad reglamentaria general del Gobierno (no precisada de habilitaciones específicas), bien, más seriamente, por las insolubles dudas que suscita el ámbito constitucional de las materias reservadas a la ley. La primera de estas perplejidades no tiene, a mi juicio, demasiado fundamento; no así, en cambio, la segunda, porque a la luz de la jurisprudencia

[29] En su colaboración al libro colectivo suscrito por GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, 1986, p. 161-162.

constitucional, es claro que cuando la ley regule una materia reservada (y pueda saberse si lo es), si ésta carece de cláusula de habilitación expresa, el Gobierno no podrá hacer válidamente uso de su potestad reglamentaria.

Hace tiempo que perdí la esperanza en que nuestro sistema constitucional consiga alcanzar una enumeración mínimamente completa y rigurosa de las materias reservadas a la ley: confiar en que se llegue a ello, después de más de cuarenta años, es una ilusión. Parece razonable, pues, la inserción en todo caso, con finalidad precautoria, de estas cláusulas habilitantes.

V. Los problemas (2). las cláusulas habilitantes facultativas

El mayor número de interrogantes se acumula en torno a las cláusulas de habilitación que se expresan en términos facultativos ("se habilita", "se autoriza", "se faculta", "el Gobierno podrá").

5.1. Las cláusulas habilitantes de regulación de cuestiones específicas

Como vimos anteriormente, en contraste con la habilitación general establecida en la mayoría de las cláusulas, unas cuantas cláusulas la ciñen a preceptos o cuestiones específicas: lo cual suscita el interrogante de si la especificación de materias concretas a desarrollar reglamentariamente excluye tal potestad para las restantes no mencionadas. La cuestión no es ociosa si se tiene en cuenta la singularidad de este tipo de fórmulas, que contrasta con las de carácter genérico: no es disparatado pensar que la decisión de utilizar una fórmula específica, olvidando el modelo común de la genérica, puede expresar una voluntad restrictiva del legislador.

Ciertamente, este modo de legislar es un tanto desconcertante; pero, salvo que la materia regulada pertenezca al campo de las constitucionalmente reservadas a la ley (en parte o en su totalidad), entiendo que la potestad reglamentaria originaria y general del Gobierno autoriza para el desarrollo de las cuestiones que estas cláusulas no mencionan explícitamente; de modo y manera que tales menciones específicas sólo pueden interpretarse como recordatorios enfáticos hechos por el legislador al Gobierno acerca de la conveniencia o necesidad de normar reglamentariamente algunos aspectos particu-

lares; y que, por tanto, son tan jurídicamente irrelevantes como las cláusulas genéricas.

Distinta es la cuestión que plantean las cláusulas que habilitan para la regulación de materias específicas al Gobierno, silenciando al ministro o ministros competentes. La STC 185/1995, antes citada, admite las habilitaciones hechas directamente a los ministros, pero exigiendo que tengan carácter concreto y específico ("acotando y ordenando su ejercicio"); de ello se deduce que, en estos casos, el silencio de la cláusula ha de entenderse como una prohibición (frecuentemente inobservada: pero esa es otra cuestión).

5.2. Las habilitaciones conjuntas al Gobierno y a uno o varios ministros

Las cláusulas que habilitan simultáneamente al Gobierno y a un ministro, o a varios (cfr. 2.4.1 y 2.4.2) plantean múltiples dudas.

5.2.1. Primera, si estas cláusulas habilitan a uno y otro órgano para regular cuestiones *distintas* de entre las reguladas por la ley o si, por el contrario, la habilitación posee un ámbito material indistinto y coincidente (y, en tal caso, cuál sea uno y otro). Dado que la potestad reglamentaria del Gobierno y de los ministros no es diferenciable en cuanto a su ámbito material (la segunda, no obstante, reducida a las materias propias de su departamento), parece que estas habilitaciones han de entenderse hechas de modo conjunto y solidario; en el sentido de que tanto el Gobierno como el ministro o ministros podrán dictar indistintamente normas reglamentarias de desarrollo del texto legal (aunque siempre subsistirán las dudas doctrinales, nunca resueltas con claridad, de si la potestad reglamentaria de los ministros está sujeta a alguna limitación *ratione materiae*).

5.2.2. Segunda, si la habilitación hecha al concreto titular de un Ministerio (o a varios), designados *nominatim*, excluye la posibilidad de que *cualquier otro ministro* (no mencionado en la cláusula) dicte reglamentos referidos a materias contenidas en la ley propias de las competencias de su departamento; recordemos que hay textos que habilitan no a ministros concretos, sino a todos "los titulares de los distintos departamentos ministeriales, en el ámbito de sus respectivas competencias" (p. ej., DF tercera del Real Decreto-ley 2/2019 y DF segunda del Real Decreto-ley 11/2019), lo que permitiría suponer que la designación concreta de alguno o algunos excluiría la competencia

de los restantes. Y así lo confirma la jurisprudencia constitucional antes citada (STC 185/1995): la exigencia de que la habilitación a favor de los ministros sea concreta y condicionada supone, necesariamente, que ha de ser expresa, por lo que la ausencia de mención al titular de un departamento ministerial debe entenderse en el sentido de una prohibición tácita.

5.2.3. Y tercera, los supuestos de establecimiento, en la misma o en distintas cláusulas, de una habilitación *genérica* al Gobierno y otra *específica* a favor de un ministro[30]: esta habilitación específica, ¿supone una exclusión del Gobierno para el desarrollo reglamentario de la materia o materias mencionadas en ella? A nuestro entender, la respuesta ha de ser positiva: si es cierto que el Gobierno ostenta potestad reglamentaria general, no lo es menos que la ley puede condicionarla o limitarla y, por tanto, atribuirla a órganos distintos para materias concretas; la habilitación específica no sería, en estos casos, más que una limitación material a la genérica a favor del Gobierno.

5.3. Las habilitaciones exclusivas a órganos distintos del Gobierno

En ocasiones excepcionales, como vimos, las leyes habilitan para el desarrollo de su texto a un órgano distinto del Gobierno, sin mención alguna a éste; lo cual, como en el supuesto anteriormente examinado, hace plausible, al menos, la opinión de que en ellas se esté excluyendo, lisa y llanamente, la potestad reglamentaria del Ejecutivo para el desarrollo del texto legal respectivo. Esta cuestión no puede recibir una respuesta uniforme.

5.3.1 En el supuesto que se mencionó anteriormente (el Real Decreto-ley 1/2020, cuya DF segunda *autoriza al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para dictar las disposiciones de carácter general que resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto-ley*), la referencia exclusiva a un ministro, con completa omisión del Gobierno, suscita interrogantes de resolución prácticamente imposible. De un lado, la aplicación del principio constitucional de la potestad reglamentaria general del Gobierno permitiría defender su no exclusión, de manera que la re-

[30] P. ej., DF tercera y cuarta del Real Decreto-ley 14/2018; DF decimoquinta de la Ley 5/2019; y DF decimocuarta del Real Decreto-ley 3/2020.

ferencia exclusiva a un ministro no supondría el desapoderamiento de aquél: el fundamento constitucional de su potestad parece oponerse a su exclusión implícita (mediante, además, una simple argumentación *a contrario sensu*, cuya debilidad dialéctica es bien conocida). Pero, frente a esta hipótesis, podría también alegarse la primacía de la ley para determinar soberanamente qué órgano concreto ha de hacer uso, en cada caso, de la potestad reglamentaria, excluyendo a todos los demás; a lo cual cabría añadir que la omisión de la referencia al Gobierno no puede ser accidental, habida cuenta de su constancia en la práctica totalidad de los textos legales.

No me considero capaz de optar de modo resuelto por ninguna de ambas hipótesis interpretativas. Me atrevería a apostar a que, en la práctica, la primera tendría más probabilidades de ser acogida por un tribunal; pero sin convicción personal alguna.

5.3.2. En otros casos, en cambio, la exclusión de la potestad del Gobierno parece clara. Así sucede en la DF decimosegunda del Real Decreto-ley 19/2018: en su primer párrafo se prevé la clásica habilitación genérica a favor del Gobierno; pero, acto seguido, se dice en el párrafo siguiente que *asimismo, el Banco de España podrá dictar las disposiciones de desarrollo que sean necesarias para garantizar la adecuada aplicación de aquellas previsiones de este real decreto-ley en las que se le reconoce expresamente como autoridad nacional en relación con los servicios de pago, incluidas las previstas en los artículos 17.3, 19.2, 20.3.d) y 45.1, así como para establecer la información que los proveedores de servicios de pago a los que se refiere el artículo 5.1 le deberán comunicar*. La habilitación específica al Banco de España parece basada en su condición singular de autoridad integrada en el sistema de bancos centrales de la Unión, lo que justificaría que la emisión de las normas reglamentarias, en las cuestiones que menciona, le estuviera estrictamente reservada, con exclusión del Gobierno.

Y lo mismo ha de decirse de los apoderamientos competenciales explícitos hechos a favor de algunas administraciones independientes: me refiero a los que entrañan una exclusión de la potestad reglamentaria de las autoridades gubernamentales, que no suelen establecerse en las típicas disposiciones finales de habilitación, sino en el articulado de las leyes respectivas. Así sucede, por ejemplo, en

el clásico supuesto del Banco de España (artículo 3 de su Ley de Autonomía), pero también en el caso peculiar de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en la que coinciden una potestad normativa secundaria (de desarrollo y ejecución de "las leyes, reales decretos y órdenes ministeriales que se aprueben en relación con los sectores sometidos a su supervisión cuando le habiliten expresamente para ello": artículo 30.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio)[31] y una potestad reglamentaria autónoma en materia energética (artículo 7.1 y 1 bis de la misma ley, según la redacción establecida por el Real Decreto-ley 1/2019).

5.4. ¿Son íntegramente potestativas estas cláusulas?

La calificación de *potestativas* que se ha hecho de las cláusulas examinadas en este apartado exige una reflexión adicional. Es evidente que tales cláusulas poseen fuerza jurídica habilitante: permiten a un órgano administrativo hacer algo que, sin tal habilitación, le estaría vedado (no en todos los casos, como hemos visto); pero la cuestión que resta es saber si este poder jurídico que se le otorga es o no de ejercicio discrecional, en el sentido de que el órgano habilitado dispone, o no, en Derecho, de plena libertad para dictar las normas que se le autoriza a emitir.

Es frecuente escuchar en las conversaciones entre juristas una respuesta impulsiva e informal: el que las autoridades mencionadas en una cláusula habilitante no dicten las disposiciones que ésta permite carece de toda eficacia en el ámbito del Derecho. Vagamente, se dice que tal omisión podrá dar lugar a la *responsabilidad política* del Gobierno o ministro respectivo, lo que, en nuestro sistema político, equivale poco menos que a nada: sólo la molestia de tener que someterse, en su caso, a las preguntas o interpelaciones parlamentarias que los grupos de oposición le formulen, reprochando su inactividad, o a las críticas que se viertan en los medios de comunicación. Tal opinión está sustentada no sólo en el aura de discrecionalidad que rodea todo el mundo de la producción normativa, sino también en

[31] Potestad, en este caso, de idéntica naturaleza a la que ostenta la Comisión Nacional del Mercado de Valores: artículo 21 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre).

el equívoco semántico de los términos "podrá" o equivalentes que las leyes utilizan. El idioma castellano carece de los matices que, en inglés, aportan los términos "can", "may" y "must", que permiten distinguir (i) la adquisición de una posibilidad lícita de hacer (ii) de la libertad u obligación de hacer aquello para lo que se ha sido habilitado, que es algo completamente distinto.

Esta difusa opinión se compadece malamente con la dinámica propia de las relaciones entre la ley y el reglamento. Al abordar la regulación de una materia, la ley decide con amplia libertad qué extremos quiere normar por sí, y qué otros deben ser determinados por el complejo Gobierno/Administración. La remisión a normas reglamentarias no es, pues, una renuncia a regular, ni un ruego o sugerencia al Gobierno o a sus miembros para que lo hagan, sino un mandato, porque de otra forma su decisión soberana de disciplinar una materia (solo en parte) sería inútil.

No es exagerado, por tanto, hablar de un deber gubernamental de completar la regulación contenida en una ley, de manera que sus preceptos sean realmente aplicables; incumplir este deber entraña una renuncia a la competencia otorgada, que se entrega así tácitamente a las decisiones creativas de los tribunales. Si la ley ha establecido previsiones a favor de terceros, la inactividad reglamentaria supone un incumplimiento de tales previsiones y, por tanto, podría hablarse de un deber –jurídico, no meramente político– de dictar las normas imprescindibles para hacerlas realmente operativas. Cosa distinta será la viabilidad de una exigencia judicial dirigida al cumplimiento de este deber, lo que únicamente será posible –por razones elementales de legitimación– en los supuestos en los que las leyes reconozcan derechos o expectativas sólidas a determinadas personas o colectivos, cuya efectividad se encuentre estrictamente condicionada a un adecuado desarrollo reglamentario.

No ignoro que este razonamiento tiene frente a sí la poderosa inercia del prejuicio de libertad y discrecionalidad absoluta del Gobierno en el ejercicio de las habilitaciones reglamentarias. Pero los tiempos están cambiando, de lo que es un signo la doctrina jurisprudencial que examinamos en el epígrafe siguiente a propósito de las llamadas habilitaciones imperativas.

VI. Los problemas (3). las cláusulas habilitantes imperativas

6.1. Los supuestos y su interpretación

En el epígrafe 2.1.2 de este trabajo advertimos de las cláusulas habilitantes (escasas, pero ya no aisladas ni excepcionales) que emplean un lenguaje inequívocamente preceptivo, diciendo que la autoridad o autoridades respectivas *dictará* o *dictarán* las disposiciones reglamentarias correspondientes.

El empleo de estas expresiones parece, en abstracto y *prima facie*, pretender la creación de un auténtico deber jurídico: cuando una norma emplea una expresión verbal en futuro imperativo, lo natural es suponer que está pretendiendo crear una obligación jurídica. Lo confirma en cierta manera el contraste entre este lenguaje y el que emplean las cláusulas potestativas; si, en la visión tradicional, estas últimas cláusulas no entrañarían obligación jurídica alguna, habría que concluir lo contrario de las de tono imperativo.

Esta hipótesis ha sido tradicionalmente descartada por todas las Administraciones, que han equiparado estas cláusulas con las de lenguaje potestativo: con independencia de las expresiones utilizadas, toda cláusula habilitante, se dice, presupone una libertad absoluta de ejercicio y, por tanto, la inexistencia de cualquier tipo de obligación jurídica de actuar. La utilización de fórmulas verbales diferentes –podrá dictar o dictará–, se considera irrelevante, razonando que se trata de una mera estrategia comunicativa, con la que los Gobiernos persiguen enfatizar ante la opinión pública un propósito decidido de dictar normas reglamentarias en situaciones de especial gravedad.

Este argumento no pasa de ser un juicio de intenciones sin fundamento alguno. Podría resultar plausible en algunos de los supuestos citados, como las normas que atienden a situaciones catastróficas (Ley 1/2018 y Reales Decretos-ley 2 y 11/2019) o a problemas de extrema sensibilidad social (Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, y Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación). No sucede lo mismo, en cambio, en los casos en los que tal excepcionalidad no concurre, como en la Ley 10/2018,

de 5 de diciembre, sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm^3 desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, o el Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears. Y el argumento queda parcialmente desautorizado si se tiene en cuenta que las cláusulas habilitantes que figuran en las dos últimas normas legales consideradas en este estudio, dictadas en relación con la más grave situación de emergencia vivida en muchos años (la pandemia del COVID-19), utilizan la fórmula *potestativa* tópica.

En términos estrictos de interpretación jurídica, por tanto, es inexcusable partir de la existencia de una inequívoca obligación jurídica de hacer; por consiguiente, si dicha obligación puede ser exigida ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa; y, también, si dicha jurisdicción es competente para condenar a la Administración a dictar la norma reglamentaria omitida, y en qué términos.

6.2. La exigibilidad judicial

6.2.1. La evolución jurisprudencial

La cuestión que aquí se plantea, a propósito de la eficacia jurídica de las cláusulas de habilitación reglamentaria, es bien conocida de la doctrina, que la planteó frontalmente y en términos generales desde hace más de veinte años[32], sugiriendo la posibilidad de que los logros conseguidos en el plano del control de la inactividad administrativa pudieran trasladarse al ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Esta posibilidad tuvo un rechazo general en la doctrina jurisprudencial hasta comienzos del presente siglo, que desestimó los escasos recursos planteados en este sentido por litigantes ilusionados. Lo hizo basándose en razones diversas: el carácter revisor del recurso contencioso-administrativo, la ausencia de legitimación de los demandantes, la consideración de sus solicitudes como peticiones graciables y, sobre todo, la naturaleza estrictamente discrecional de la potestad de dictar reglamentos.

---

[32] De ello da cuenta el estudio pionero de GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Elcano, 2.ª ed., 2000, p. 235 ss.

La incorporación de una específica vía de recurso contra la inactividad administrativa en el artículo 29 de la Ley de lo Contencioso de 1998, y la propia apertura de la jurisprudencia hacia un control más extenso e intenso de las potestades discrecionales abrió una ventana a la consideración positiva de estas reclamaciones, por más que el citado artículo 29.1 limitase su alcance, con bastante claridad, a los supuestos de inactividad material o prestacional de las administraciones, no de inactividad formal.

Esta nueva actitud se materializó en la primera y capital Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2002 (rec. 48/99), en una excelente ponencia del magistrado D. Rafael Fernández Montalvo. En ella, la Sala Tercera, tras reconocer y recordar los obstáculos que la jurisprudencia había venido oponiendo a la viabilidad de estas pretensiones, sentó una nueva doctrina, perfectamente sintetizada en su FJ cuarto:

> *Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (cfr. SSTS 8 de mayo de 1985, 21 y 25 de febrero y 10 de mayo de 1994), y no es rechazable ad limine, sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o que ésta tenga un determinado contenido, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter en un determinado sentido. En el bien entendido de que únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley que el Reglamento trata de desarrollar o ejecutar*.

Esta posibilidad de control se modulaba, no obstante, en el párrafo siguiente en unos términos que no es ocioso reproducir:

> *Por otra parte, es éste un problema sustantivo diferenciable del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél, resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad o de la omisión administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio que, abandonando la previsión establecida para el limitado supuesto de las Ordenanzas fiscales en el artículo 85 de la Ley jurisdiccional de 1956, dispone, como ya se ha señalado, que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados". Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O, dicho en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición de la forma o contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero y 14 de diciembre de 1998)*.

En definitiva, lo que la Sentencia de 7 de octubre de 2002 vino a establecer fue, resumidamente, lo siguiente:

– Es judicialmente viable la pretensión de condenar a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria.
– La estimación de esta pretensión dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter en un determinado sentido.
– Dicha obligación concurre al menos en dos supuestos: (i) cuando la inactividad reglamentaria determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico; (ii) cuando la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la ley.
– No obstante, el poder de la jurisdicción tiene como límite infranqueable la determinación de la forma y contenido de la disposición reglamentaria a dictar, aspectos éstos que pertenecen al poder

discrecional de la Administración y en los que ésta no puede ser sustituida por las decisiones judiciales, *ex* artículo 72.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Es obligado reconocer que, sin perjuicio de su valentía, la sentencia resultaba un tanto confusa en su formulación (sobre todo, en la ambigüedad de la fórmula de que la inactividad reglamentaria supusiera "la creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico"); y era, también, un tanto redundante, desde el momento en que la existencia de la obligación de dictar un reglamento se condicionaba al "incumplimiento de una obligación legal establecida por la ley" (lo que es prácticamente lo mismo). Pero la idea fundamental era nítida: si los términos de una ley permiten afirmar que ésta ha establecido una obligación de la Administración, pero su efectividad se encuentra condicionada a un desarrollo reglamentario, es judicialmente exigible que tal desarrollo se produzca realmente (con el límite de no poder decidir la forma y contenido de la norma que haya de dictarse).

Estas declaraciones entrañan un matiz muy importante en relación con las cláusulas de habilitación que se examinan en este trabajo: lo que implícitamente viene a decirse es que es indiferente que dichas cláusulas se expresen en términos facultativos o preceptivos, porque lo que importa es la naturaleza de las prescripciones que se contengan *en el articulado* de la ley, debiendo examinarse si en él se establecen auténticas obligaciones de dar, hacer o no hacer de la Administración.

6.2.2. Un posible punto de inflexión: la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018

A la Sentencia de 7 de octubre de 2002 siguieron un buen número de fallos de la Sala Tercera: nos referimos a las Sentencias de 28 de junio de 2004 (rec. 74/2002, del mismo ponente), de 19 de febrero de 2008 (rec. 95/2007), de 19 de noviembre de 2008 (rec. 55/2007), de 3 de diciembre de 2008 (rec. 5550/2006), de 3 de marzo de 2010 (rec. 4/2008), de 3 de mayo de 2012 (rec. 29/2008), de 5 de diciembre de 2013 (rec. 5886/2009) y de 14 de octubre de 2014 (rec. 758/2012). Todas ellas se limitaron a reproducir la doctrina del *leading case* de 2002, con matices −no demasiado significativos− que

no parece necesario glosar aquí; y, coincidiendo también con aquél, desestimaron todos los recursos planteados, al no apreciarse que las leyes respectivas establecieran auténticas obligaciones de dictar normas reglamentarias. Y, aunque en algunos de los supuestos de hecho contemplados en las sentencias –todos muy distintos– esta conclusión resultara a mi juicio discutible, es muy probable que en la decisión de rechazo de las impugnaciones pesara un criterio de prudencia y de neutralización de una eventual oleada de recursos; algo bien previsible habida cuenta de los innumerables incumplimientos de las habilitaciones reglamentarias contenidas en las leyes.

La línea de rechazo de los recursos interpuestos contra omisiones reglamentarias parece haberse roto, sin embargo, con la más reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018 (rec. 4267/2016). No hay en ella, salvo lo que luego se dirá, innovaciones sustanciales de la doctrina establecida en la Sentencia de 7 de octubre de 2002, que se reproduce (en dos ocasiones, incluso), salvo en su *ratio decidendi*, en la que efectivamente se aprecia la existencia de una obligación inequívoca de reglamentar, por más que, en el caso de autos, dicha obligación (de desarrollar determinadas prescripciones relativas a la carrera y retribuciones de investigadores del CSIC) estuviera aparentemente impedida por las normas de las leyes de presupuestos, que prohibían temporalmente los incrementos retributivos del personal de las Administraciones públicas. Baste recordar que la sentencia estima íntegramente el recurso, declarando *el incumplimiento de la obligación de desarrollo normativo expresamente establecida por la disposición final décima*[33] *y concordantes de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, condenándole al cumplimiento inmediato de la obligación de desarrollo reglamentario incumplida, fijando un plazo máximo de 6 meses*.

No es finalidad de este trabajo analizar la extensa argumentación de la Sentencia de 5 de abril de 2018[34], ni tampoco hacer

---

[33] Que, bajo el título de "Desarrollo reglamentario", establecía que "el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Ciencia e Innovación, *dictará* en el ámbito de sus competencias las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en la presente Ley".

[34] Ya descrita y glosada en el comentario de MARINA JALVO, B., *Algunas precisiones sobre los presupuestos y el alcance del control judicial de la inactividad reglamentaria al hilo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018*, Revista de Administración Pública 208 (enero-abril 2019), pp. 239-263.

pronósticos sobre la continuidad de esta línea jurisprudencial (dado que a la sentencia acompaña un voto particular suscrito por dos magistrados de la Sala) y la generosidad en su aplicación práctica a casos concretos (que no me parece muy probable). A los efectos de este trabajo, es suficiente señalar que el Tribunal Supremo acepta la tesis de la existencia de una obligación jurídica de ejercitar la habilitación, que permite el pronunciamiento de un fallo de condena a hacerlo; y, también, que la sentencia no parte para ello del empleo por la cláusula habilitante de la redacción imperativa[35], sino de la constatación de la existencia, en el articulado de la ley, de un deber de desarrollo y de la producción, por su incumplimiento, de una situación de desigualdad con otros funcionarios contraria al ordenamiento jurídico.

VII. Conclusión

En un célebre artículo de 1962, el profesor García de Enterría señalaba a los poderes normativos como uno de los reductos de inmunidad de la Administración; y, aunque muchos de los defectos que allí se denunciaban, de los que adolecía la entonces vigente Ley de lo Contencioso de 1956, han sido ya corregidos y superados, el régimen de la potestad reglamentaria, una de las más importantes de las que disponen los ejecutivos, continúa ofreciendo entre nosotros deficiencias estructurales e incertidumbres intolerables. No es de recibo que un Estado que lleva más de cuatro décadas pretendiendo ser de Derecho no sea capaz de dar respuesta concluyente a si el Gobierno puede desarrollar reglamentariamente las leyes sin apoderamiento expresos y específicos; ni que se desconozca el concreto ámbito de la potestad reglamentaria de los ministros y consejeros autonómicos; ni que se carezca de una enumeración precisa de cuáles sean las materias reservadas a la ley; ni que se continúe dudando de la válida existencia de los llamados reglamentos independientes; ni que se ignore el alcance del concepto de los reglamentos ejecutivos; ni, por fin, que el procedimiento de elaboración de los reglamentos disponga de un

[35] Sí lo hace el voto particular, que acepta la existencia de la obligación de desarrollar en abstracto, derivada de la fórmula imperativa utilizada por la DF de la Ley, aunque lo condiciona al establecimiento de un plazo para el ejercicio de la habilitación, del que la disposición carecía.

iter tan definido y claro como, por ejemplo, el que ha de emplearse para imponer una sanción.

Todo en este reducto de la razón de Estado continúa moviéndose en un grado de informalidad e improvisación semejante en intensidad al que podría detectarse en la práctica del Estado absoluto. Y una pequeña muestra de ella son las cláusulas habilitantes que aquí hemos considerado, que con toda evidencia parecen redactadas con un acusado desaliño y desinterés, como si se tratara de fórmulas de estilo carentes de importancia práctica (porque se supone que, digan lo que digan, al final dictará normas quien lo tenga por conveniente) y sin relevancia jurídica de ningún tipo. Decía anteriormente que, en materia de disciplina jurídica de la potestad reglamentaria, los tiempos están cambiando, y la Sentencia de 5 de abril de 2018 puede ser un aviso inequívoco de un tratamiento más riguroso de esta materia por parte de los órganos del poder judicial, que sería irresponsable que el Gobierno y las Administraciones desconocieran.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 131-175
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1484

LAS GARANTÍAS PARLAMENTARIAS EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

PARLIAMENTARY GUARANTEES IN SPANISH CONSTITUTIONAL EXPERIENCE

Pablo Lucas Murillo de la Cueva
Académico de número
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Córdoba
https://orcid.org/0000-0002-8282-5502

Fecha de recepción del artículo: febrero 2020
Fecha de aceptación y versión final: abril 2020

RESUMEN

El presente artículo hace referencia a las garantías parlamentarias – inviolabilidad, inmunidad y aforamiento – recogidas en el artículo 71 de la Constitución Española. Las analiza siempre desde una concepción objetiva en cuanto a su fundamento y justificación (razón por la cual no emplea la usual expresión "prerrogativas parlamentarias"). Estudia las mismas en relación tanto con los últimos pronunciamientos judiciales nacionales e internacionales y las revisa en el ámbito nacional, autonómico y europeo.

Palabras clave: garantías parlamentarias, inmunidad, parlamento europeo, asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aforamiento, inviolabilidad.

ABSTRACT

The following article explains the parliamentary privileges – immunity from arrest and prosecution, immunity for opinions expressed in the exercise of duties and privileged jurisdiction (aforamiento) – established in Article 71 of the Spanish Constitution. These privileges are analyzed from an objective conception in relation to their rationale and justification (which is why the

common expression "parliamentary prerogatives" is not used in this article). Parliamentary privileges are examined in relation to the latest national and international judicial pronouncements on the issue, as well as comparatively at the national, regional and European level

Keywords: parliamentary privileges, immunity from arrest and prosecution, European Parliament, Autonomous Communities Parliaments, privileged jurisdiction, immunity for opinions expressed in the exercise of duties.

SUMARIO: I. PRECISIONES PREVIAS. II. LA INVIOLABILIDAD. III. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA: *3.1. Su régimen jurídico 3.2. La práctica en las Cortes Generales 3.3. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2019 y la inmunidad de los diputados del Parlamento Europeo. 3.4. La inmunidad de los miembros de Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. 3.5. La inconstitucional extensión de la inmunidad a los procedimientos de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*. IV. EL FUERO DE LOS PARLAMENTARIOS: *4.1. Su régimen jurídico 4.2 La crítica a los aforamientos* V. CONCLUSIÓN VI. BIBLIOGRAFÍA

I. Precisiones previas

Bajo la expresión garantías parlamentarias haré referencia a tres de las cuatro con las que el artículo 71 de la Constitución española quiere proteger a diputados y senadores. A saber, la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero jurisdiccional penal[1].

Para evitar equívocos, precisaré que, según ese precepto, cada una de ellas tiene un significado bien definido. La inviolabilidad consiste en la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. La inmunidad consiste en la prohibición de detenerles salvo en caso de flagrante delito y en la de inculparles o procesarles sin previa autorización de la cámara a la que pertenezcan. Y el fuero consiste en que el tribunal competente para exigirles responsabilidad criminal es la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

El artículo 71 de la Constitución dispone, también, en su apartado 4, que diputados y senadores recibirán una asignación fijada

---

[1] Se trata este de un asunto que se puede considerar clásico en derecho constitucional, por lo que se aborda en todos los tratados y manuales y ha merecido una atención permanente. Así, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas don Manuel Aguirre Tejada tituló su discurso de ingreso el 18 de febrero de 1898 «De la índole y extensión de las inmunidades parlamentarias». Y don Gabino Bugallal y Araujo trató en el suyo de «Inviolabilidad parlamentaria» el 15 de mayo de 1921. Por otra parte, son conocidas estas obras: Felipe Sánchez Román, *Inmunidad parlamentaria*, Madrid, 1898; y el discurso leído el 31 de octubre de 1898 sobre «Inmunidad parlamentaria» por don Francisco Silvela en la sesión inaugural del curso de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

En la bibliografía española, siguen siendo válidos, pese al tiempo transcurrido desde su publicación, los siguientes trabajos: Eloy García, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos;* y los dos libros de Plácido Fernández-Viagas Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios* y *El juez natural de los parlamentarios*.

Entre los más recientes: José María Morales Arroyo, «Comentario al artículo 71», en *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario*. *Libro-Homenaje a Luis López Guerra*; Rosa María Fernández Riveira, «Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. La "permanente" necesidad de una interpretación equilibrada», en *La España constitucional (1978-2018. Trayectorias y perspectivas)*.

Además, Julián Sánchez Melgar, *Inviolabilidad e inmunidad de diputados y senadores*; Clara Viana Ballester, *Inmunidades e inviolabilidades. Naturaleza jurídica y concepción dogmática. Especial referencia a la inviolabilidad parlamentaria*; Manuel Alba Navarro, *Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional*. Por otra parte, se debe destacar, entre la bibliografía extranjera, el estudio de Gustavo Zagrebelsky, *Le inmunità parlamentari*, por el enfoque constitucional con que examina estas instituciones.

por las respectivas cámaras. Sobre este extremo, que también puede considerarse una garantía parlamentaria, no ha habido controversias de particular relieve salvo las relativas al monto de la cantidad a percibir, a las incompatibilidades que acompañan a esa percepción, a las obligaciones de transparencia y, por lo que se refiere a los miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas que se constituyeron después de los Pactos autonómicos de 1981, a la opción de retribuirles con dietas por asistencia a las sesiones[2]. Ahora bien, entiendo que el debate sobre estos extremos se sitúa en un plano diferente al de las garantías previstas en los apartados 1, 2 y 3 de este artículo de la Constitución y, por eso, no me ocuparé de ellos.

La mención a los parlamentarios autonómicos se justifica porque las asambleas legislativas de las comunidades autónomas comparten con las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa y, por eso, los distintos estatutos de autonomía han previsto para ellos formas de protección semejantes, aunque no iguales en todo, según veremos, a las que la Constitución ofrece a diputados y senadores. Asimismo, habrá que aludir a la posición a este respecto de los diputados del Parlamento Europeo para completar la consideración de la experiencia española en materia de garantías parlamentarias.

Me parece importante, también, destacar que hace ya mucho tiempo que no se utiliza el término "privilegio" con que, por influencia anglosajona, se llamó antes a esas figuras. La expresión que predomina es la de "prerrogativas parlamentarias". He preferido, sin embargo, referirme a ellas como "garantías parlamentarias" porque, de un lado, es en lo que consisten en realidad. Y porque, de otro lado, aunque al considerarlas prerrogativas ya no se las presenta como formas de desigualdad injustificadas, sin embargo, esa denominación sigue poniendo de relieve su carácter excepcional. Creo que debe primar, frente a la singularidad que, ciertamente, suponen, la justificación que las hace plenamente admisibles en el régimen constitucional: la de reforzar la protección jurídica de los representantes elegidos libre y democráticamente por los ciudadanos para que se hallen en las mejores condiciones para ejercer sin cortapisas su cometido.

[2] La STC n.º 36/2014 se ocupó de esta última cuestión con motivo de la reforma de 2012 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. Sobre ella véase Javier García Roca (2014: 95).

Es decir, me parece que hoy predomina en ellas –o, al menos, debe predominar– este último aspecto.

O sea, su fundamento, que es objetivo, no subjetivo y deriva de la posición central del Parlamento en el Estado democrático y de la relevancia determinante de las funciones que desempeña. Por eso, a la hora de la aplicación de estas garantías, no es, en principio, relevante la voluntad de las personas sobre las que recaen, sino esa dimensión objetiva que las justifica y, en tanto suponen excepciones al régimen común, se ha de afinar al máximo para mantenerlas dentro de sus límites.

El reconocimiento de la inviolabilidad y de la inmunidad penal ha sido constante en el constitucionalismo español, aunque hayan variado algunos de sus rasgos (Viana Ballester, 2011: 617)[3]. Menos recorrido tiene la previsión a nivel fundamental del aforamiento de los miembros de las Cortes ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Si bien el artículo 128 de la Constitución de Cádiz atribuyó a un Tribunal de Cortes el enjuiciamiento de los diputados (Viana Ballester, 2011: 234), nada decía al respecto la Constitución de 1837, la de 1845 encomendó al Senado juzgar los delitos cometidos por los senadores[4] mientras que la de 1869 volverá a guardar silencio. El fuero será establecido por la Constitución de 1876 e, ignorado por la de la II República[5], lo recupera a nivel fundamental la de 1978.

Formas de inviolabilidad e inmunidad están presentes en los ordenamientos constitucionales contemporáneos. Por tanto, es comprensible que no hubiera especiales dificultades para regular estas cuestiones en los términos recogidos por el artículo 71 de la Constitución (Alzaga Villaamil, 2016: 380)[6] que dice así:

> Artículo 71
>
> 1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
>
> 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso

[3] Se recogen los textos históricos españoles sobre inviolabilidad e inmunidad.

[4] Así lo estableció la Constitución de 1845 en su artículo 19.3.

[5] Si bien permaneció en la Ley de 9 de febrero de 1912 declarando los Tribunales que han de entender en el conocimiento de las causas contra senadores y diputados.

[6] Señala las escasas modificaciones experimentadas por el precepto.

> de flagrante delito. No podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.
>
> 3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
>
> 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.

Más tarde, tampoco hubo especial dificultad para que los estatutos de autonomía previeran para los miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas la inviolabilidad, una inmunidad específica y un aforamiento penal mixto.

Por último, si bien el Estatuto aprobado por decisión del Parlamento Europeo de 28 de septiembre de 2005 no se ocupa de sus garantías[7], el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976[8], dice en su artículo 6.2 que:

> Los diputados al Parlamento Europeo se beneficiarán de los privilegios e inmunidades que les son aplicables a tenor del protocolo de 8 de abril de 1965 sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.

Y el Protocolo n.º 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea[9], en sus artículos 7 (libertad de movimiento para dirigirse al lugar de reunión del Parlamento Europeo y para regresar), 8 (inviolabilidad) y 9 (inmunidad), las contempla. En particular, este último establece que, en el territorio de su Estado los miembros del Parlamento Europeo gozarán de las inmunidades garantizadas a los miembros de su Parlamento. O sea, las del artículo 71 de la Constitución. Además, les reconoce inmunidad frente a detenciones

---

[7] Cfr. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005Q0684&from=ES.

[8] Está en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0176+0+DOC+XML+V0//ES#title2.

[9] Establecido en virtud del artículo 343 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 191 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, se encuentra en *el Diario Oficial de la Unión Europea* de 26 de octubre de 2012, n.º c-326/1. Además, en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/PRO/07&from=ES.

y medidas judiciales en el territorio de los demás Estados, así como para desplazarse al lugar de reunión de la cámara y regresar desde él. La única excepción es la del delito flagrante. Asimismo, este artículo 9 preserva el derecho del Parlamento Europeo a suspender la inmunidad de uno de sus miembros[10].

No obstante, las dificultades surgieron, después respecto de todas estas garantías.

Como veremos, el Tribunal Constitucional tuvo que poner coto a los excesos cometidos por el Congreso de los Diputados y por el Senado a la hora de resolver sobre las solicitudes judiciales de autorizaciones para proceder contra sus miembros. También, debió declarar inconstitucional la equiparación por el legislador autonómico vasco de la inmunidad de los miembros del Parlamento de Vitoria con la de los integrantes de las Cortes Generales. Y, además, declaró nula la extensión de la inmunidad a los procedimientos de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Actualmente, hemos visto invocada la inviolabilidad como causa de justificación de la desobediencia a sentencias de los tribunales y está planteado el debate sobre el fuero, pues se ha venido proponiendo la supresión de buena parte de los aforamientos previstos por el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-502-19) ha sentado un nuevo criterio sobre el momento a partir del cual se adquiere la condición de diputado del Parlamento Europeo a efectos de gozar de la protección de estas garantías.

Es importante porque el artículo 108.8 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que, para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos electos –todos: diputados, senadores, parlamentarios autonómicos y también concejales y

---

[10] *Handbook on the incompatibilities and inmunity of the members of the European Parliament*. Study for the JURI Committee. Directorate-General for internal policies. Parlamento Europeo, 2014. Ofrece una útil exposición de las garantías de que gozan los miembros de los parlamentos de los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea, así como del momento en que en cada país está prevista la adquisición de la condición de parlamentario. Véase en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493029/IPOL-JURI_ET(2014)493029_EN.pdf.

diputados provinciales y miembros de los cabildos insulares– han de jurar o prometer el acatamiento a la Constitución. Y su artículo 224.2 precisa, respecto de los candidatos proclamados electos como diputados del Parlamento Europeo, que ese juramento o promesa habrá de realizarse ante la Junta Electoral Central en el plazo de cinco días desde su proclamación y que, si no se produce, la propia Junta Electoral Central declarará vacantes los escaños correspondientes, suspendiendo las prerrogativas del cargo hasta que tenga lugar el acatamiento.

Por su parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados, si bien establece que los derechos y prerrogativas parlamentarias serán efectivos desde la proclamación como electo del candidato, celebradas tres sesiones plenarias sin que el diputado haya adquirido su condición de tal –lo que requiere, entre otras exigencias, prestar juramento o promesa de acatar la Constitución–, se verá privado de ellos hasta tanto se produzca dicha adquisición (artículo 20.2). Y el Reglamento del Senado hace depender la perfección de la condición de senador, entre otros requisitos, de ese juramento o promesa, y señala que, en tanto no se produzca tal perfección, los senadores electos no devengarán derechos ni podrán participar en las funciones constitucionales de la cámara (artículo 12). Esta última prescripción priva de sentido temporalmente a las garantías en tanto sirven a dichas funciones, de manera que viene a coincidir con la solución establecida por el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Penden en este momento ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo recursos de don Carles Puigdemont i Casamajó y de don Antoni Comín i Oliveres, proclamados diputados electos al Parlamento Europeo, contra la negativa de la Junta Electoral Central a reconocerles la plena condición de diputados del Parlamento Europeo y a expedirles las correspondientes credenciales al no haber comparecido ante ella para prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y no considerar válida a ese efecto la escritura notarial otorgada en Bruselas que presentaron y en la que prometen, por imperativo legal, ese acatamiento. En consecuencia, la Junta Electoral Central, no los incluyó en la relación de diputados elegidos en España remitida al Parlamento Europeo.

En esa sentencia el Tribunal de Justicia ha respondido a la cuestión prejudicial que le sometió el auto de 1 de julio de 2019 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Las preguntas que le hizo se referían a si don Oriol Junqueras i Vies, a la sazón en prisión provisional, pendiente de sentencia en la causa especial n.º 3-20907-17 y proclamado electo al Parlamento Europeo en las elecciones del 26 de mayo de 2019, gozaba, según el párrafo segundo del artículo 9 del Protocolo n.º 7, de inmunidad para desplazarse a la Junta Electoral Central y al lugar de reunión del Parlamento Europeo. La Sala Segunda no le había autorizado a tales efectos y en el recurso de súplica del Sr. Junqueras i Vies contra esa negativa, la Sala Segunda elevó la cuestión prejudicial resuelta por la sentencia.

El 12 de noviembre de 2019 se conocieron las conclusiones del Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, don Maciej Szpunar. Defendían que la inmunidad en cuestión protege a los candidatos elegidos desde que son proclamados electos, ya que desde ese momento ha de considerárseles miembros del Parlamento Europeo y la sentencia así lo ha establecido. Se aparta de su jurisprudencia anterior[11] que, conforme al Acta de 1976, dejaba al derecho de los Estados la regulación del procedimiento electoral y la determinación de quiénes eran los elegidos, y señala que, a esos candidatos proclamados electos, desde el momento de su proclamación, en cuanto miembros del Parlamento Europeo, les asiste la inmunidad del artículo 9, párrafo segundo, del Protocolo n.º 7.

Esa misma consideración subyace, además, al auto de la vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 20 de diciembre de 2019 en el asunto C-646-19 P (R), que dejó sin efecto el auto del presidente del Tribunal General de la Unión Europea de 1 de julio de 2019, denegatorio de las medidas cautelares solicitadas por los Sres. Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres, consistentes en que se les tuviera por miembros del Parlamento Europeo, pese a la negativa de la cámara a reconocerles como tales por no figurar en la relación de diputados elegidos en España remitida por la Junta Electoral Central.

El Parlamento Europeo, tras estas resoluciones judiciales, les ha tenido por diputados y, también, al Sr. Junqueras i Vies pero

[11] Sentencias de 7 de julio de 2005 [asunto C-208/03 (Jean Marie Le Pen)] y de 30 de abril de 2009 [asuntos acumulados C-393/07 y C-9/08 (Beniamino Donnici)].

a este solamente hasta el 3 de enero de 2020, fecha en que la Junta Electoral Central entendió que había perdido esa condición como consecuencia de la condena que le impuso la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2019 en la citada causa especial 3/20907/2017 y expidió la credencial de diputado en favor del siguiente candidato en la lista en la que fue elegido el Sr. Junqueras i Vies.

Después se volverá sobre esta sentencia de Luxemburgo, cuya relevancia es evidente. Ahora se puede decir que está por determinar si esa adquisición es al solo efecto de la inmunidad del párrafo segundo del artículo 9 del Protocolo n.º 7 –o sea, la de desplazarse al lugar de reunión y regresar desde él– o si se extiende a otras facetas del estatuto de diputado del Parlamento Europeo. Y que, de ser este el caso, conducirá a un trato distinto del que prevén nuestra Ley Orgánica del Régimen Electoral General y los reglamentos parlamentarios para los miembros de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en lo relativo al momento y circunstancias en que se adquiere la plena condición de parlamentario[12].

II. La inviolabilidad parlamentaria.

La inviolabilidad (Mancisidor Artaraz, 2009 y Viana Ballester, 2011: 402) consiste en la irresponsabilidad jurídica por las opiniones emitidas por los diputados y los senadores, por los diputados del Parlamento Europeo y, por previsión de todos los estatutos de autonomía, por los miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus funciones.

Los reglamentos parlamentarios añaden a las opiniones los votos que emitan en las actuaciones de los órganos de las cámaras.

La relación entre la inviolabilidad y las funciones parlamentarias la destacó el Tribunal Constitucional en estos términos (STC n.º 51/1985):

---

[12] Diferencia que también se producirá en aquellos países que imponen otros requisitos. Cfr. *Handbook on the incompatibilities and inmunity of the members of the European Parliament*. Parlamento Europeo, 2014, págs. 14 y sigs.: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493029/IPOL-JURI_ET(2014)493029_EN.pdf.

> El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición de parlamentario está claramente expuesto por el propio art. 71. 1 de la Constitución. A no ser que la expresión «funciones» que recoge esta norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas debieran identificarse en las que son propias del Diputado o Senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual. El Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Que esto es así lo confirman los Reglamentos de las Cámaras, y específicamente el Reglamento del Senado (el del Congreso –-art. 10-– se limita a reiterar, por lo que aquí importa, la fórmula constitucional). Así, el art. 21 del Reglamento del Senado señala ya que la inviolabilidad garantizará sólo «las opiniones manifestadas en actos parlamentarios» y los «votos emitidos en el ejercicio de su cargo».
>
> De otra parte, y como confirmación constitucional de esta interpretación, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por el art. 67.3 de la norma fundamental, de acuerdo con el cual "las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios". Es cierto que este precepto no se limita a contemplar, en su último inciso, la prerrogativa que se considera (se refiere también, por ejemplo, a la protección penal de las asambleas y a la inmunidad de la sede parlamentaria), pero es también patente que su sentido es el de vincular el reconocimiento de lo que llama "privilegios" parlamentarios al funcionamiento regular de las asambleas y de sus órganos. Refuerza esta tesis el hecho de que la inviolabilidad por las opiniones vertidas se vea necesariamente contrapesada por la sujeción a la disciplina parlamentaria.

Tradicionalmente, se ha entendido que esta garantía, que se traduce en un plus de libertad de expresión, opera solamente respecto de manifestaciones y votos emitidos en el seno del parlamento, en el curso de sus trabajos. Solamente a título de excepción se ha aceptado que cubra aquellas expresiones efectuadas fuera de ellas cuando se trate de reproducción de lo dicho en su interior o de actos que llevan a cabo en el exterior en cuanto tales (SSTC 51/1985, 243/1988 y 206/1992). Es, pues, una inviolabilidad por lo dicho o votado *in aula*.

No obstante, esta limitación espacial ha suscitado dudas toda vez que el ejercicio de las funciones propias de los parlamentarios comprende el contacto con sus electores y pronunciarse públicamente sobre las cuestiones controvertidas, de manera que se ha dicho que debería extenderse también a esas facetas de su actividad. Dado que la razón de ser de esta forma cualificada de libertad de expresión no es otra que la de facilitar la libre formación de la voluntad del órgano legislativo (STC 9/1990) y teniendo en cuenta la gran amplitud con la que se concibe y asegura la libertad de expresión de cualquier persona y, especialmente, de aquellas en las que concurren circunstancias especialmente relevantes por razones de interés público –por ejemplo, los informadores– podría considerarse que no es necesaria esa ampliación.

No obstante, en Italia, la Ley n.º 140, de 20 de junio de 2003, de disposiciones para la aplicación del artículo 68 de la Constitución también en materia de procesos penales contra los altos cargos del Estado, establece en su artículo 3.1 que la inviolabilidad parlamentaria cubre, además de la presentación de proyectos o proposiciones de ley, de enmiendas, órdenes del día, mociones y resoluciones, interpelaciones y preguntas e intervenciones en los plenos y en los demás órganos de las cámaras, *cualquier expresión de voto, cualquier actividad de inspección, divulgación, crítica o denuncia política, conexa a la función parlamentaria, aún desarrollada fuera del Parlamento*.

Es claro que la representación política que ejercen los parlamentarios les exige un permanente contacto con los electores y, por tanto, una intensa actuación fuera de las cámaras para relacionarse con ellos. Se trata, de otro lado, de una actividad inseparable de su cometido constitucional. Así, pues, no parece desacertado extender su inviolabilidad también a las manifestaciones que hagan en ese contexto. La preocupación que pudiera surgir por ampliar de este modo la garantía creo que se puede superar sin dificultad a la vista de que, hoy en día, la libertad de expresión se ha erigido en uno de los elementos principales de la democracia representativa. De ahí que me parezca razonable este paso del legislador italiano. En realidad, no conduce a mucho más que a lo que ya se ha establecido, por ejemplo, para los informadores a propósito de sus libertades de expresión e información.

La inviolabilidad, sin embargo, no es absoluta. Nuestra Constitución, lo hemos visto, se limita a afirmarla en el artículo 71.1 para

diputados y senadores, pero no añade más precisión que la relativa a que les cubre por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, la Ley Fundamental de Bonn sí lo hace: excluye de su ámbito las que llama injurias calumniosas. Y acierta pues, también para los parlamentarios, la libertad de expresión ha de tener límites, aunque muchas veces no sea fácil establecerlos. Son, claro está, los que marca el Código Penal y, también, los que resultan de las exigencias de los derechos fundamentales de terceros y del cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes.

Ni la libertad de expresión ni la inviolabilidad parlamentaria resguardan de la comisión de delitos. Tampoco apoderan para la calumnia o la injuria, ni autorizan la desobediencia a las decisiones firmes de los tribunales de justicia o del Tribunal Constitucional.

Un ejemplo reciente de esto último lo encontramos en la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo n.º 459/2019, de 14 de octubre (causa especial n.º 3/20907/2017). La que fue presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carmen Forcadell i Lluis, la invocó a fin de excluir su responsabilidad penal por los hechos que se le imputaban y por los que fue condenada por sedición. Y su alegación fue rechazada con argumentos ya establecidos anteriormente por el Tribunal Supremo, los cuales permiten llegar a la conclusión siguiente:

> (…) el acto parlamentario que se aparta de su genuina funcionalidad y se convierte en el vehículo para desobedecer lo resuelto por el Tribunal Constitucional no es un acto amparado por el derecho, no es un acto que pueda cobijarse bajo la prerrogativa constitucional de inviolabilidad. Esta no protege frente a actos de consciente desatención a lo resuelto por el Tribunal Constitucional. La protección desaparece aun cuando la decisión se presente formalmente envuelta en un acuerdo de la Mesa que ha sido objeto de votación. El voto no tiene un efecto sanador de la ilegalidad de una desobediencia. Antes al contrario, profundiza e intensifica su significado antijurídico. El parlamentario requerido, es evidente, tendrá su opinión sobre el alcance y las consecuencias políticas de acatar el mandato, pero esa opinión no tiene conexión alguna con el ejercicio de sus funciones, desde el momento en que el ordenamiento jurídico otorga al Tribunal Constitucional la legitimidad para formular esos requerimientos. Ninguno de los procesados lo es por el sentido de su voto. Tampoco por haber abanderado o emitido una

> opinión favorable a un proceso unilateral de independencia. No existe barrera de protección frente al ejercicio de la acción penal cuando ésta se promueve por hechos delictivos que nada tienen que ver con el estatuto personal del parlamentario y con las prerrogativas que hacen posible la emisión de su voto en libertad. El rechazo de las resoluciones del Tribunal Constitucional, dictadas por éste en el marco funcional que le es propio y debidamente notificadas al parlamentario que desoye el requerimiento, es subsumible en el delito de desobediencia que, en función de las circunstancias concurrentes, será el tipo aplicable o quedará subsumido –como en el caso de la Sra. Forcadell ocurre– en otras figuras penales más graves.

Por último, es menester subrayar el carácter permanente de esta inviolabilidad. Se extiende, en efecto, más allá del mandato del parlamentario: no se le podrá exigir responsabilidad por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones tampoco cuando haya expirado (STC 51/1985). Ahora bien, no se extiende a las manifestaciones anteriores ni a las posteriores al mismo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 17 de diciembre de 2002, en el asunto *A. contra el Reino Unido*, sobre las manifestaciones difamatorias de un miembro de la Cámara de los Comunes respecto de un elector, efectuadas en el curso de un debate parlamentario, después reproducidas por los medios de información, descartó que la inviolabilidad reconocida por el artículo 9 del *Bill of Rights* de 1689 infrinja los artículos 6 y 8 del Convenio de Roma y afirmó que la inviolabilidad no impone una restricción desproporcionada al derecho de acceder a los tribunales ni al respeto a la vida privada.

III. La inmunidad parlamentaria

3.1. Su régimen jurídico

Así como la institución de la inviolabilidad protege por igual a diputados, senadores, miembros del Parlamento Europeo y miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en cambio, el régimen de inmunidad de estos últimos es distinto al de los demás y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-502-19) plantea serios interro-

gantes sobre la manera en que protege a los diputados del Parlamento Europeo, según veremos.

La inmunidad de diputados y senadores la define el artículo 71.2 de la Constitución. Consiste en la prohibición de detenerlos, salvo que sean sorprendidos en flagrante delito, y de que se les inculpe o se proceda penalmente contra ellos sin la previa autorización de la Cámara a que pertenezcan (Martín de Llano, 2010).

Explica el Tribunal Constitucional (STC n.º 90/1985) que la inmunidad:

> Es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento". A fin de sortear ese posible peligro, sigue diciendo, "se establece la autorización del órgano parlamentario para proceder contra sus miembros, que es un instrumento propio y característico de la inmunidad, cuyo campo de actuación, por su finalidad, se limita al proceso penal, una vez desaparecida de nuestro ordenamiento jurídico la prisión por deudas y la privación de libertad derivada de actos administrativos (STC n.º 9/1990).

Con esta garantía, explica la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 124/2001, se busca preservar el

> interés superior de la representación nacional de no verse alterada ni perturbada, ni en su composición ni en su funcionamiento, por eventuales procesos penales que puedan dirigirse frente a sus miembros, por actos producidos tanto antes como durante su mandato, en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones pueda resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir efectivamente sus funciones.

Ciertamente, advierte el Tribunal Constitucional, en tanto implica una

> paralización, siquiera temporal, de la acción de la justicia y, en su caso, del derecho fundamental a la tutela de los Jueces, aparece,

> prima facie, como una posible excepción a uno de los pilares básicos del Estado de Derecho, el sometimiento de todos al 'imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular.

Ahora bien, precisa, la protección dispensada por la inmunidad no se dirige contra acciones penales improcedentes o sin fundamento, sino

> frente a la amenaza de tipo político consistente en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada, injustificada o torticeramente, con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.

Y es que, en efecto, no se trata de establecer *zonas inmunes al imperio de la Ley*, a definir en función *del puro juego del respectivo peso de las fracciones parlamentarias*, sino de evitar que las cámaras se vean alteradas o perturbadas en su composición o en su funcionamiento

> por eventuales procesos penales que puedan incoarse frente a sus miembros, por actos producidos tanto antes como durante su mandato, en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones pueda resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir efectivamente sus funciones.

Sirve, pues, esta garantía, continúa la explicación del Tribunal Constitucional, para que las propias cámaras *aprecien y eviten por sí mismas, en cada caso concreto y atendiendo a sus circunstancias, la eventualidad de que la vía penal* se quiera utilizar con esa intención. Es decir, para que comprueben

> si la inculpación o procesamiento puede producir el resultado objetivo de alterar indebidamente su composición o funcionamiento, realizando algo que no pueden llevar a cabo los órganos jurisdiccionales, como es una valoración del significado político de tales acciones[13].

[13] Estas frases entrecomilladas pertenecen a la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 124/2001.

Naturalmente, la Cámara correspondiente debe justificar, al resolver sobre la autorización para proceder que se le dirija, por qué motivos la concede o, sobre todo, la deniega.

En el primer supuesto, el parlamentario afectado podrá impugnar esa decisión y, en el segundo, podrá hacerlo quien haya ejercido acciones penales contra él. Hay que tener en cuenta que el acuerdo parlamentario tiene la consideración de acto sin valor de ley de los previstos en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, por tanto, es susceptible del recurso de amparo directo previsto en ese precepto. A través de él, el Tribunal Constitucional examinará esa justificación para comprobar si se ha hecho o no un uso correcto de esta garantía. En el supuesto de que no haya sido así, podrá declarar la nulidad de las actuaciones judiciales seguidas tras la denegación o la de esta misma, reabriendo, por tanto, la posibilidad de que el parlamentario afectado sea enjuiciado.

La inmunidad protege al parlamentario mientras lo sea, tanto frente a actuaciones penales motivadas por hechos sucedidos antes, si su inculpación o procesamiento son posteriores a su elección, cuanto respecto de las incoadas por hechos sucedidos después de obtener el escaño, ya que en ambos casos cabe la instrumentalización del proceso para los fines que esta garantía quiere evitar. Por eso mismo, no tiene sentido respecto de procedimientos penales iniciados antes de adquirir la condición de parlamentario en los que se hubiera producido ya la inculpación o el procesamiento. En tales supuestos, no se puede hablar de propósitos de alterar la composición de la cámara o de obstaculizar su funcionamiento. No obstante, el artículo 22.1 del Reglamento del Senado establece que su autorización será también necesaria *en los procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador*. No se oculta que esta previsión, inexistente en el Reglamento del Congreso de los Diputados, supone una interpretación extensiva de la excepción al régimen común que supone la inmunidad y abre una vía para eludir, aunque sea temporalmente, el proceso penal.

Importa, destacar que, a diferencia de otras constituciones, que circunscriben la garantía de la inmunidad a los períodos en que el Parlamento esté reunido, el artículo 71 de nuestra Constitución no prevé esa circunstancia. Es cierto que la tradición de origen inglés

contemplaba la *freedom from arrest or molestation* de los miembros de la Cámara de los Comunes *eundo, morando et ex inde redeundo*. Es decir, la proyectaba al desplazamiento, a la permanencia en el Parlamento y al regreso a su lugar de procedencia[14]. No obstante, con independencia de que los períodos de sesiones de las Cortes Generales nada tienen que ver con aquellos en los que se reunía el Parlamento en tiempos medievales y de que hoy en día en el Reino Unido no exista la que reconocen los ordenamientos continentales[15], lo cierto es que el peligro al que responde la inmunidad no desaparece cuando la cámara no está en sesión, ya sea por vacación o por disolución, ya que podrían aprovecharse esos intervalos, hoy en día breves, para privar de libertad a un parlamentario o someterle a un proceso penal de manera que se condicionara decisivamente –o impidiera– su presencia en la Cámara al reanudarse sus sesiones. Por eso, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisa que las inmunidades de los miembros del Parlamento Europeo, a pesar de que el artículo 9 del Protocolo n.º 7 circunscribe al período de sesiones las que reconoce, entiende que se proyectan a toda la legislatura, aunque la Cámara no esté reunida [sentencia de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-502/19) y las que en ella se citan].

Debe observarse, en fin, que la inmunidad no está necesariamente vinculada a la inviolabilidad. No es una suerte de extensión

---

[14] Según se ha dicho, una de las formas de inmunidad que contempla el artículo 9 del Protocolo n.º 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea, es la relativa al desplazamiento al lugar de reunión del Parlamento Europeo y al regreso de sus diputados. Sucede, sin embargo, que va acompañada de las otras variantes que se han indicado.

[15] Según explica *el Parliamentary Privilege. Report of Session 2013-14,* del *Joint Committee on Parliamentary Privilege* de las Cámaras de los Lores y de los Comunes del Parlamento del Reino Unido (pág. 41): "More generally, it is well established that "ordinary crimes" committed by Members or non-Members on the parliamentary estate can be prosecuted in the courts. As noted in *R v. Chaytor*, "for centuries the House of Commons has not claimed the privilege of exclusive cognisance of conduct which constitutes an 'ordinary crime' –-even when committed by a Member of Parliament within the precincts of the House". This means that the protection enjoyed by Members of the House of Commons and House of Lords is significantly narrower in scope than the personal immunity conferred upon members of the legislature in many non-Westminster style jurisdictions. In such systems, the aim is to protect a member's work, and the functioning of the legislature, through shielding the member from arrest, detention or prosecution without the consent of the chamber to which they belong. Such immunity, designed to protect against arbitrary power, has never been conferred upon parliamentarians in the United Kingdom".

de esta, según precisó la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 206/1992. Tal como se ha dicho, la finalidad que inspira a una y a otra es distinta dentro del común objetivo de preservar la institución parlamentaria.

3.2. La práctica en las Cortes Generales

La práctica inicial no se ajustó al sentido de la institución, sino que fue más allá de sus confines y estuvo en ocasiones significadas más atenta evitar el enjuiciamiento de miembros de las Cortes Generales por delitos considerados de opinión que por asegurarse de que no se pretendía instrumentalizar el proceso penal para coartar el normal funcionamiento de las Cámaras.

Es bien significativo el caso Barral, que dio lugar a varias sentencias del Tribunal Constitucional amparando a don Francisco Gracia Guillén (SSTC n.º 90 y 92/1985 y 125/1988), quien se había querellado contra el senador don Carlos Barral Agesta, por un artículo publicado por este –se titulaba "Fin de capítulo" y apareció en la revista *Cuadernos del Norte*, en el n.º 8/1981– por considerar que le injuriaba gravemente. La cuestión no tenía ninguna trascendencia política ni podía entenderse que la acción penal pretendiera en modo alguno alterar la composición del Senado. No obstante, no concedió la autorización para proceder solicitada por el Tribunal Supremo. Además, su Sala Segunda aplicó la Ley de 9 de febrero de 1912 y, conforme a su artículo 7, declaró el sobreseimiento libre del Sr. Barral Agesta (Fernández Riveira, 2018: 3523-3524, Sánchez Melgar, 2013: 227-228, Lucas Murillo de la Cueva, 1985: 256 y Viana Ballester, 2011: 168)[16].

El Tribunal Constitucional, al revisar la motivación con la que el Pleno del Senado denegó la autorización para proceder contra el Sr. Barral Agesta, dijo:

> En el presente caso, el acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización para procesar aparece desprovisto de

[16] Hace tiempo que defendí, que esa solución no es conforme a la Constitución si se interpreta que equivale a la definitiva absolución e impide proceder ulteriormente contra el parlamentario cuando pierda su condición de tal, ya que supondrá atribuir a la denegación de la autorización el valor de una sentencia absolutoria.

> motivación alguna, y ésta tampoco ha sido aportada en las alegaciones que la representación de las Cortes Generales ha formulado, como puede apreciarse en el resumen que de ellas se contiene en los antecedentes de la presente Sentencia.
>
> En cuanto a las circunstancias de la querella que en su día interpuso el hoy demandante de amparo, debe tenerse en cuenta que la misma fue ocasionada por un escrito del que era autor quien fue elegido posteriormente Senador y respecto a quién se solicitó del Senado autorización para procesar. Además de que el carácter estrictamente literario del escrito por nadie ha sido desmentido, no concurren elementos que permitan apreciar, en la interposición de la querella, la existencia de móviles o intenciones referidos al funcionamiento o composición del Senado. Al contrario, todo contribuye a poner de relieve que tales móviles o intenciones no pudieron existir, pues en el momento de formularse la querella, ni la persona frente a la que se dirigía tenía aún la condición de Senador, ni siquiera cabía aventurar que iba a serlo, ya que todavía no se había convocado las correspondientes elecciones, ni, en consecuencia, eran conocidas las candidaturas a éstas.
>
> La denegación que se acordó por el Senado del suplicatorio para procesar aparece, por tanto, en este caso, del todo desvinculada respecto a la finalidad que, según hemos expuesto en nuestro anterior fundamento jurídico, pudiera justificar esa restricción del derecho a la tutela judicial que se reconoce en el art. 24.1 de la C.E. Ha de concluirse que, por referencia a este precepto, se produjo efectivamente una de las supuestas vulneraciones constitucionales en que se apoya la solicitud de amparo, por lo que procede el otorgamiento de éste.

Este primer amparo supuso el reconocimiento del derecho del recurrente a que la autorización para procesar al senador don Carlos Barral Agesta no se denegara *por razones ajenas al fin de la institución de la inmunidad parlamentaria* (STC n.º 90/1985) y fue completado con la anulación de las resoluciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que sobreseyeron libremente las actuaciones contra el Sr. Barral Agesta (STC n.º 92/1985) y con el requerimiento para que solicitara nuevamente la autorización para proceder (STC 125/1988).

Algo parecido sucedió con la querella presentada por el que fue presidente de la comunidad autónoma de Cantabria, don Juan

Hormaechea Cazón, y por los miembros de su Consejo de Gobierno, contra el senador don Juan González Bedoya. También el Senado denegó la autorización para proceder contra él por injurias graves con publicidad y desacato. Interesa recordar las consideraciones que llevaron al Tribunal Constitucional a conceder el amparo. Ayudan a percibir los contornos de la inmunidad y, también, el exceso en que incurrió el Senado:

> Basta, en efecto, la simple lectura de la fundamentación jurídica del Acuerdo del Pleno del Senado, de 15 de marzo de 1989, para apreciar su insuficiencia para fundamentar una denegación, constitucionalmente legítima, de la autorización para procesar al Senador Sr. González Bedoya. Conviene reproducir de nuevo textualmente los dos párrafos de la fundamentación de la Ponencia correspondiente, asumida posteriormente por la Comisión de Suplicatorios y por el Pleno del Senado, con los que éste ha tratado de apoyar su Acuerdo denegatorio:
>
> (...) la Ponencia entiende por mayoría que las manifestaciones vertidas por el Senador González Bedoya lo fueron en el ejercicio de una función estrictamente política, más exactamente en el marco de una valoración política de la actividad de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el uso del libre ejercicio del derecho de crítica que corresponde a todo ciudadano, especialmente a quienes están investidos de la condición de representantes del pueblo español.– Dado que el señor González Bedoya actuó en su condición de Senador y que las diversas cuestiones planteadas en el expediente dieron lugar también a declaraciones y manifestaciones de naturaleza política por parte del querellante, la Ponencia entiende por mayoría que existen razones fundadas en el carácter objetivo de la inmunidad parlamentaria que mueven a denegar la autorización solicitada. Téngase en cuenta, al respecto, que cabría pensar que el procedimiento judicial iniciado hubiera seguido cauces diferentes, al menos en cuanto a su repercusión pública, de no haber ostentado el señor González Bedoya la condición de Senador.

Concluyó el Tribunal Constitucional:

> Si bien es evidente que las manifestaciones del Senador se produjeron en un contexto político y en uso –correcto o no– de su libertad de expresión, resulta claro que el instituto de la inmunidad

> no tiene como finalidad garantizar la libertad de expresión, ni aun cuando ésta viene ejercida por un representante del pueblo español.

Años más tarde, las sentencias del Tribunal Constitucional n.º 123 y 124/2001 reflejaron el efecto de las anteriores pues el problema que se planteó en los procesos constitucionales por ellas resueltos ya no era el causado por la denegación de la autorización para proceder, sino el contrario. Es decir, por la queja de parlamentarios por no haberse respetado su inmunidad. Y en ambos casos, el Tribunal Constitucional la consideró infundada al comprobar que no se habían llevado a cabo actuaciones penales contra ellos sin la previa autorización parlamentaria. Así, la primera denegó el amparo solicitado por don Carlos Navarro Gómez contra la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1997, dictada en la causa especial n.º 880/91, por delitos de falsedad en documento mercantil, asociación ilícita, delito fiscal, apropiación indebida y otros. Y la segunda, si bien no apreció infracción por esa misma sentencia de la inmunidad del senador don José Sala i Griso, le amparó por haberse vulnerado su presunción de inocencia por falta de prueba de cargo en lo relativo al delito de falsedad en documento mercantil.

3.3. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2019 y la inmunidad de los diputados del Parlamento Europeo

Los términos en que se ha expuesto el sentido y alcance de la inmunidad parlamentaria responden a la que ha sido opinión común hasta ahora. No obstante, la sentencia de 19 de diciembre de 2019 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictada en la cuestión prejudicial C-502/19 a la que ya se ha hecho mención, parece introducir aspectos nuevos en esta garantía.

Recordemos que dio respuesta a las preguntas que le sometió el auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2019, por tanto, una vez terminada la vista pública de la causa especial n.º 3/20907/2017 y pendiente solamente de la sentencia. Quería saber entonces la Sala Segunda si estaba obligada a levantar la prisión provisional del Sr. Junqueras i Vies a fin de que cumpliera las formalidades precisas para acreditarse como diputado del Parlamento Europeo,

entre ellas prestar ante la Junta Electoral Central el juramento o promesa de acatar la Constitución, y desplazarse al lugar de reunión del Parlamento Europeo. La cuestión prejudicial la planteó antes de resolver el recurso de súplica contra su inicial negativa a autorizar esos desplazamientos.

La respuesta del Tribunal de Justicia puede resumirse, en lo que ahora importa, de este modo.

Afirma que es el Parlamento Europeo el que debe elaborar las normas sobre la elección de sus diputados y aprobarlas el Consejo de la Unión Europea y que, mientras esto no suceda, según el Acta de 1976, deberán aplicarse las legislaciones nacionales. Asimismo, declara que, desde el momento en que se les proclama como electos a raíz de la proclamación oficial de los resultados electorales por los Estados, los candidatos pasan a ser miembros del Parlamento Europeo sin necesidad de ningún otro trámite. El fundamento de ese pronunciamiento es el principio democrático.

Seguidamente, señala que se ha de estar al Protocolo de Privilegios e Inmunidades de la Unión Europea, en concreto a su artículo 9, párrafo segundo, respecto de la inmunidad por la que preguntó el Tribunal Supremo, la cual, dice, protege al diputado desde su proclamación como electo. Explica que el fundamento de esta garantía es la protección de la independencia del Parlamento Europeo y señala que se debió poner en libertad al Sr. Junqueras i Vies tras su proclamación como diputado electo para que asistiera a la primera reunión de la legislatura pese a que se encontrara en prisión provisional y, también, que se debió solicitar entonces la autorización del Parlamento Europeo para proceder contra él. No obstante, añade que, de considerar la Sala Segunda necesario mantenerle en prisión, debía de inmediato solicitar al Parlamento Europeo la suspensión de dicha inmunidad. Asimismo, deja a la Sala Segunda determinar las consecuencias que de esta sentencia deben resultar en la causa especial n.º 3/20907/2017.

Se ha entablado un intenso debate sobre esta sentencia del Tribunal de Justicia, tanto en lo que se refiere al momento y condiciones de la adquisición de la condición de diputado del Parlamento Europeo cuanto en torno a la inmunidad que reconoce al Sr. Junqueras i Vies[17].

[17] Diversos artículos publicados en los medios de comunicación se han manifestado críticamente contra esta sentencia, entre otras razones, por la novedad que supone. Por

Desde luego, la trascendencia política del asunto explica la intensidad de la discusión. Además, parece claro que la ha acrecentado el hecho de que la sentencia fundamente su pronunciamiento sobre cuándo se adquiere la condición de diputado en argumentos que hasta ahora no habían conducido a la conclusión alcanzada.

Así, no se había entendido que el principio de la democracia representativa del artículo 10.1 del Tratado de la Unión Europea al que se remonta la sentencia conduzca a prescindir a esos efectos de las regulaciones nacionales a las que se remite el Acta de 1976 a falta de la que ha de establecer el Parlamento Europeo. Y tampoco se encontró impedimento para ello en la previsión del artículo 14.3 del Tratado según el cual los diputados del Parlamento Europeo se eligen por sufragio universal directo, libre y secreto para un mandato de cinco años ya que esta no es más que la obligada consecuencia del principio democrático y no llega a determinar el procedimiento electoral dispuesto por cada Estado.

De igual modo, no se había deducido del artículo 12 del Acta de 1976 –que confía al Parlamento Europeo la verificación de las credenciales de los diputados y le encarga tomar nota de los resultados electorales– la conclusión de que la adquisición de la condición de miembro del Parlamento Europeo se produce, como ahora dice la sentencia, *por el hecho y desde el momento de la proclamación oficial de los resultados electorales efectuada por los Estados miembros* que, en el caso de España, parece identificar con el acto de la Junta Electoral Central previsto por el artículo 224.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General sin dar valor a esos efectos a lo previsto en el apartado 2 de ese precepto.

Anudar a la proclamación como electo de un candidato la adquisición de la condición de diputado lleva a la pregunta de si eso supone prescindir de la credencial que, hoy por hoy, debe expedir el Estado según su propia legislación y con independencia de que, de

---

ejemplo: Enrique Gimbernat, "La sentencia de Luxemburgo", en el diario *El Mundo*, de 2 de enero de 2020; Tomás de la Quadra Salcedo, "Inmunidad y presunción de inocencia", en el diario *El País*, de 3 de enero de 2020: Andrés Betancor, "No son diputados", en el diario *El Mundo*, de 3 de enero de 2020. E igualmente resaltan ese carácter novedoso los autos de la Sala Segunda de 9 de enero de 2020 que resuelven, aplicando la sentencia del Tribunal de Justicia sobre la situación del Sr. Junqueras i Vies.

acuerdo con ella, proceda o no expedirla. Duda que tiene que ver con que es la credencial la que debe verificar el Parlamento Europeo, conforme al indicado artículo 12 del Acta de 1976.

La solución alcanzada por la sentencia de 19 de diciembre de 2019 no resulta, pues, del tenor de ningún precepto sino de la interpretación del derecho de la Unión Europea que, dentro de su competencia, ha efectuado el Tribunal de Justicia. Su fallo, seguramente, ayudará a impulsar la regulación por la propia Unión de los aspectos esenciales del régimen de adquisición de la condición de parlamentario europeo. Ahora bien, entre tanto, habrá de seguirse su criterio y el legislador español deberá considerar si debe modificar o no las disposiciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en este punto y en qué medida.

Otra consecuencia a la que llega la sentencia es que al Sr. Junqueras i Vies le protege la inmunidad del artículo 9, párrafo segundo, del Protocolo n.º 7 desde que fue proclamado electo el 13 de junio de 2019. Es decir, la relativa al desplazamiento al lugar de reunión del Parlamento Europeo y al regreso desde él al de residencia. Ahora bien, no lleva la sentencia de Luxemburgo esa protección hasta el final, pues expresamente admite que la Sala Segunda le mantenga en prisión provisional si lo considera necesario, aunque pidiendo inmediatamente al Parlamento Europeo la suspensión de su inmunidad.

Interesa recordar qué es lo que dice dicho artículo 9 del Protocolo n.º 7. Reza así:

> Artículo 9
> (antiguo artículo 10)
>
> Mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán:
>
> a) en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país;
> b) en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.
>
> Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de éste.

> No podrá invocarse la inmunidad en caso de flagrante delito ni podrá ésta obstruir el ejercicio por el Parlamento Europeo de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros.

Ya se ha indicado que, acertadamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia entiende que las inmunidades del primer párrafo se extienden a toda la legislatura, esté o no reunida la Cámara europea. Por lo demás, se advierte sin dificultad que este artículo 9 diferencia la inmunidad según el diputado europeo se halle en su país, se encuentre en el territorio de otro Estado miembro o se dirija al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regrese desde este al de su residencia. La sentencia reconoce al Sr. Junqueras i Vies esta última inmunidad de desplazamiento, aquella por la que preguntó la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Y parece entender que sigue un régimen distinto al de las previstas en la letra a).

Conforme a esta última, al no haber salido de España, la que le correspondería es la misma de la que gozan los miembros de las Cortes Generales. Por tanto, ninguna, ya que estaba procesado desde mucho antes de que se convocaran las elecciones del 26 de mayo de 2019 y el artículo 71 de la Constitución circunscribe la consistente en la prohibición de procesamiento o inculpación a quienes son diputados y senadores y conservan su condición, no a quienes no lo sean cuando se produce el procesamiento o la inculpación. Y, se debe insistir, el Sr. Junqueras i Vies no era ni siquiera candidato a diputado del Parlamento Europeo cuando fue procesado.

Por eso, se ha dicho que la sentencia va más allá de la interpretación del derecho de la Unión y entra en la del artículo 71 de la Constitución[18] y que el reconocimiento de esa particular inmunidad al Sr. Junqueras i Vies desde su proclamación como electo se compadece mal con el principio que justifica, según la sentencia, la inmunidad: la protección de la independencia del Parlamento Europeo ya que es difícil ver un ataque a esa independencia en un proceso penal iniciado más de un año antes de que el Sr. Junqueras Vies fuera, como se acaba de decir, ni siquiera, candidato a las elecciones europeas.

---

[18] Enrique Gimbernat, "La sentencia del Tribunal de Luxemburgo". Diario *El Mundo* de 2 de enero de 2020.

Es claro que la sentencia ha optado por un entendimiento amplio de la inmunidad parlamentaria. Ahora bien, admite que esa inmunidad quede sin más efecto que el de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo su suspensión si la Sala Segunda considerase que el Sr. Junqueras i Vies debía permanecer en prisión provisional. Esta conclusión, que no viene acompañada de explicación, contrasta con los presupuestos de los que parte la sentencia y con las conclusiones principales a las que llega. Y el Protocolo n.º 7 no prevé una inmunidad incompleta en ninguno de sus apartados y al único que autoriza a suspenderla es al Parlamento Europeo.

En fin, la sentencia de 19 de diciembre de 2019 no tiene presente que el Sr. Junqueras Vies no estaba ya en prisión provisional, a pesar de que en el proceso a que dio lugar la cuestión prejudicial se puso de manifiesto que se encontraba cumpliendo condena. A la vista de la forma en que establece el momento en que se adquiere la condición de diputado del Parlamento Europeo y el sentido relativo que da a la inmunidad que le protege desde entonces, no habría sido ilógico que se hubiera manifestado sobre este extremo a fin de ofrecer una más segura interpretación del derecho de la Unión, en lugar de remitirse a la aplicación que de ella haga la Sala Segunda.

En todo caso, aunque la Sala Segunda del Tribunal Supremo ha dicho que el Sr. Junqueras i Vies ha perdido la condición de diputado europeo como consecuencia de la condena a pena privativa de libertad que le impuso por su sentencia firme de 14 de octubre de 2019[19], y

[19] Véanse los autos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2020. Siguiendo la interpretación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, resuelven el recurso de súplica del Sr. Junqueras i Vies contra la denegación de la autorización para salir de prisión a fin de cumplir las formalidades relativas a su elección como diputado del Parlamento Europeo y desplazarse al lugar en que se reúne. La Sala Segunda del Tribunal Supremo rechaza las pretensiones del recurrente: le mantiene en prisión, ya en cumplimiento de la pena de privación de libertad a que fue condenado por sentencia firme, dice que esta no se ve afectada por ninguna causa de nulidad y, considerando que ha perdido en virtud de ella la condición de diputado, concluye que no procede solicitar ninguna autorización al Parlamento Europeo. Y esta Cámara, en razón de esos autos y del acuerdo de la Junta Electoral Central del 3 de enero de 2020, ha resuelto que desde ese día el Sr. Junqueras i Vies ha perdido la condición de parlamentario. Al respecto, véase Germán Teruel Lozano, "Junqueras´Inmunity: An Example of Judicial Dialogue", en *Verfassungsblog on constitutional matters,* de 19 de enero de 2020. Accesible en https://verfassungsblog.de/junqueras-immunity-an-example-of-judicial-dialogue/. Los autos de la Sala Segunda de 29 de enero de 2020 han desestimado el recurso de súplica del Sr. Junqueras i Vies contra el de

el Parlamento Europeo así lo ha considerado desde el 3 de enero de 2020, el asunto permanece abierto ya que el Sr. Junqueras i Vies ha anunciado un recurso ante el Tribunal General de la Unión Europea contra la decisión de la Cámara.

E, igualmente, está abierta la controversia relativa a las pretensiones de los Sres. Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres, huidos en Bélgica, quienes, según la Junta Electoral Central, no han adquirido la plena condición de diputados del Parlamento Europeo por no haberse presentado ante ella para prestar el juramento o promesa de acatar la Constitución, después de haber rechazado como alternativa válida la presentación por su representante de un documento notarial otorgado en Bruselas en el que expresan ese acatamiento «por imperativo legal». Ya se ha dicho –y es notorio– que el Parlamento Europeo, después de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2020 y del auto del día siguiente –y en contra de lo que había hecho antes– les ha reconocido como diputados.

3.4. La inmunidad de los miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas

La particularidad de esta inmunidad (Lucas Murillo de la Cueva, 1985: 237) estriba en que solamente comprende la prohibición de retención o detención, salvo sorpresa *in fraganti*, y en que, en parte, se confunde con el fuero jurisdiccional. La diferencia esencial es que no incluye la autorización para proceder de la asamblea legislativa autonómica para que el tribunal competente siga un proceso penal contra los parlamentarios autonómicos.

La fórmula que, con algunas variantes no significativas[20], se ha extendido a los demás procede del Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979, cuyo artículo 26.6 dice:

---

9 de enero que le negó la autorización para desplazarse al Parlamento Europeo y rechazó ponerle el libertad y pedir al Parlamento Europeo autorización para proceder contra él y los incidentes de nulidad de actuaciones contra la sentencia de 14 de octubre de 2019 (casusa especial n.º 29017/2017) promovidos por los condenados por ella.

[20] La principal es la del Estatuto de Autonomía de Extremadura cuyo artículo 18.2 circunscribe territorialmente la prohibición de retención o detención de los diputados de la Asamblea de Extremadura al ámbito de la propia comunidad autónoma.

> Durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El proyecto de estatuto preveía para los miembros del Parlamento Vasco un régimen de inmunidad semejante al del artículo 71.2 de la Constitución. No obstante, en el curso de los trabajos de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados desapareció. Ya constituida la comunidad autónoma, la Ley vasca 2/1981, de 12 de febrero, recuperó esa solución, pero fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 36/1981.

La razón de decidir que llevó a esa declaración fue la de que la Ley vasca 2/1981 suponía una reforma del Estatuto de Autonomía al margen de procedimiento por el mismo previsto al efecto. No cuestionó, pues, la idoneidad de la fuente estatutaria para incorporar la exigencia de autorización por parte de la cámara de Vitoria para proceder penalmente contra sus integrantes. De este modo, llegó a la misma conclusión alcanzada por la sentencia de 3 de noviembre de 1934 del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre el artículo 22 del Estatuto Interior de Cataluña, que daba ese paso, en la que también se consideró, entre otros argumentos para declarar inconstitucional dicho precepto, que el Estatuto Exterior no contemplaba ese requisito (Bassols Coma 1981: 91).

Debe destacarse que, si bien el Estatuto vasco no ha experimentado ninguna modificación desde su aprobación en 1979, las reformas de los de otras comunidades autónomas, algunas tan intensas como las del catalán y del andaluz o la reciente del de Canarias, en realidad nuevos estatutos de autonomía, no han traído novedades en este extremo.

3.5. La inconstitucional extensión de la inmunidad a los procedimientos de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen

Un ulterior episodio (Fernández-Miranda Campoamor, 1984: 9), también producido en los años ochenta, muestra el afán de llevar la garantía de la inmunidad más allá del ámbito que para ella define la Constitución. Es el que impidieron las sentencias n.º 243/1988, n.º 186/1989 y 9/1990 del Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, añadió al artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, un párrafo según el cual:

> Por imperativo del art. 71 de la Constitución, cuando se trate de opiniones manifestadas por Diputados o Senadores en el ejercicio de sus funciones. Iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado. La previa autorización será tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios.

En otras palabras, el legislador amplió el ámbito de la inmunidad a los procesos civiles previstos en esa Ley Orgánica 1/1982, ante la comprobación de que se estaban utilizando para reaccionar contra diputados y senadores a quienes particulares les reprochaban intromisiones legítimas en su honor.

La sentencia del Tribunal Constitucional n.º 243/1988 es importante porque amparó a don José García Montón y a don Ángel Crespo Bernardo contra la negativa del Senado a autorizar el procedimiento civil que quisieron entablar contra el senador y alcalde de Zamora don Andrés Luis Calvo por haber lesionado su honor en una publicación de la que era responsable y, además, porque el propio Tribunal Constitucional se planteó cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley Orgánica 3/1985.

Posteriormente, la STC n.º 186/1989 amparó a don Luis Aurelio Sánchez Suárez, afiliado al PSOE sancionado por el partido, contra la denegación por el Congreso de los Diputados de la autorización para proceder civilmente contra doña Carmen García Bloise, quien

le había atribuido relaciones inaceptables con proveedores municipales. Y declaró que procedía seguir sin más trámite el proceso civil, previa anulación de las actuaciones anteriores del Juzgado de Primera Instancia de Avilés.

Por fin, la STC n.º 9/1990, estimó la autocuestión planteada por la STC n.º 243/1988 y declaró inconstitucional la ampliación de la inmunidad a estos procedimientos civiles. Como dijo el Tribunal Constitucional, el legislador ordinario creó de este modo

> una institución híbrida, compuesta a partir de elementos conceptuales de la inviolabilidad a los que se añade un instrumento autorizatorio, propio y exclusivo de la inmunidad, que carece de encaje constitucional y conlleva una irrazonable y desproporcionada limitación del derecho a la tutela judicial en cuanto impide el ejercicio independiente de la jurisdicción y, por tanto, resulta desprovista de la debida justificación, tanto desde de la perspectiva del art. 71 de la Constitución como desde la que corresponde al art. 24.1 de la misma.

IV. El fuero jurisdiccional de los parlamentarios

4.1. Su régimen jurídico

La garantía prevista en el apartado 3 del artículo 71 de la Constitución consiste en la atribución a la Sala Segunda del Tribunal Supremo de la competencia para enjuiciar penalmente a los diputados y senadores (Fernández-Viagas Bartolomé, 2000: 43).

Como hemos visto, en el caso de los parlamentarios autonómicos, en virtud de los respectivos estatutos de autonomía, esa competencia corresponderá a la sala de lo Civil y Penal de los tribunales superiores de justicia de la comunidad autónoma correspondiente, si los hechos se cometieron en ella. En caso contrario, también será competente la Sala Segunda del Tribunal Supremo. La única excepción la ofrece el reformado Estatuto de Canarias por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 noviembre, que no establece ningún aforamiento para los miembros de su Parlamento[21].

[21] El artículo 40 les garantiza inviolabilidad por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo y prohíbe su detención y retención excepto sorpresa *in fraganti*.

Al igual que sucedió con la extensión de la inviolabilidad y de la particular variedad de inmunidad que se ha visto protege a los miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, la previsión de un fuero penal específico para ellos no levantó especiales preocupaciones. Y tampoco la originó el aforamiento ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo de los diputados del Parlamento Europeo, de acuerdo con el artículo 9 del Protocolo n.º 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea.

Ya hemos dicho antes que este fuero, con el precedente del artículo 128 de la Constitución de Cádiz, se previó constitucionalmente por la Constitución de 1876[22] y que desapareció en la Constitución de 1931[23], si bien permaneció en la Ley de 9 de febrero de 1912[24] y fue elevado de nuevo al rango fundamental por el apartado 3 del artículo 71. A diferencia de lo que sucede con la inviolabilidad y con la inmunidad, la mayoría de las constituciones democráticas no prevé un fuero específico para los miembros de los Parlamentos[25].

El aforamiento, al igual que la inmunidad, solamente rige desde el momento en que se adquiere y mientras se posee la condición de parlamentario. Esto supone que la elección de quien se halla

---

[22] Su artículo 47 preveía la inmunidad de diputados y senadores y terminaba diciendo: *El Tribunal Supremo conocerá de las causas criminales contra los Senadores y los Diputados en los casos y en la forma que determine la ley*.

[23] El párrafo tercero de su artículo 56 contemplaba la posibilidad de que procediera contra los diputados un juez o un tribunal.

[24] Su artículo 1 lo establecía expresamente para las causas criminales.

[25] En el *Handbook on the incompatibilities and inmunity of the members of the European Parliament*, págs. 14 y sigs. se recogen las concretas garantías de los miembros de los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión Europea. No hay reconocimiento constitucional de un fuero específico en Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia. En Estonia, además de la autorización de la cámara para proceder contra uno de sus parlamentarios, es preciso que el canciller de Justicia proponga presentar cargos penales contra ellos. En Grecia, es el Tribunal de Apelaciones el competente para juzgar a los miembros del Parlamento y en Chipre es el Tribunal Supremo el que debe autorizar la detención y el procedimiento penal contra un parlamentario. La Constitución de Holanda reserva al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de los parlamentarios por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. También exige que la acusación se formule por real decreto o por resolución de los Estados Generales. Igualmente, en Rumania, la competencia corresponde a la Tribunal Supremo de Casación y la acusación al fiscal de ese mismo tribunal.

sometido a procedimiento penal, determinará que el órgano judicial que esté conociendo de él suspenda la tramitación del proceso y eleve las actuaciones a la Sala Segunda del Tribunal Supremo o a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia correspondiente para que las prosigan. Igualmente, la pérdida de la condición de parlamentario del aforado inmerso en una causa criminal justificará que esos tribunales la devuelvan al juzgado o audiencia provincial competentes conforme a las reglas generales.

El Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 22/1997[26] explica el sentido de esta garantía.

Dice que el aforamiento opera como complemento y cierre –aunque con su propia y específica autonomía– de la inviolabilidad y la inmunidad y que su razón de ser es la de ofrecer una doble protección: de un lado, a la independencia de las Cámaras y al ejercicio de las funciones del cargo parlamentario constitucionalmente relevantes; y, del otro, al propio Poder Judicial frente a potenciales presiones externas o del mismo encausado desde el cargo que desempeña.

En efecto, resalta que:

> La prerrogativa de aforamiento (…) preserva un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual trascendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento. Por ello, no es de extrañar que el constituyente atribuyese expresamente el conocimiento de tales causas a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en tanto que órgano jurisdiccional superior de los que integran aquel poder del Estado (art. 123.1 C.E.).

Así, pues, destaca el Tribunal Constitucional que la Sala Segunda del Tribunal Supremo es, respecto de las acciones penales

---

[26] En ella desestimó el recurso de amparo de don Andrés Pedro Calero Baena, alcalde que fue de Andújar, quien, por ser también diputado, fue enjuiciado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo por desobediencia al haberse negado a convocar un pleno municipal en el que debía debatirse una moción de censura en su contra, según había resuelto que debía hacer por sentencia firme la Audiencia Territorial de Granada. Tras proceder contra él la Sala Segunda, perdió su condición de diputado por lo que ésta remitió las actuaciones penales al Juzgado de Instrucción de Andújar para que las prosiguiera.

El Sr. Calero Baena, entre otras alegaciones, sostuvo en su recurso de amparo que esa decisión de la Sala Segunda infringía su derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, que en su caso y conforme al artículo 71.3 de la Constitución era, a su entender, el Tribunal Supremo. La sentencia 22/1997 le denegó el amparo solicitado.

dirigidas contra diputados y senadores, *el Juez ordinario predeterminado por la Ley* a que se refiere el art. 24.2 de la Constitución. O sea, el *constituido con arreglo a las normas procesales de competencia preestablecidas, en este caso, por la Constitución misma en su art. 71.3*. Esta predeterminación constitucional, precisa, *no se configura con ventajas especiales, ya que en este proceso es viable, excepcionalmente, la inexistencia de un segundo grado jurisdiccional*. Asimismo, explica que esa singularidad la exige el interés superior del ordenamiento consistente en *la independencia y el prestigio de las instituciones, imprescindible en el funcionamiento de todo Estado democrático*. Y todavía, añade:

> Determinadas personas gozan, ex Constitutione, en atención a su cargo, de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior, pudiendo afirmarse que esas particulares garantías que acompañan a Senadores y Diputados disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que puedan hallarse implicados es el superior en la vía judicial ordinaria.

Añade esta sentencia n.º 22/1997 que es correcta la decisión de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de devolver al juzgado de instrucción competente las actuaciones al perder el inicialmente aforado la condición de diputado.

En las sentencias n.º 68 y 69/2001, el Tribunal Constitucional[27], se ocupó del momento en que el juez que está conociendo de un proceso penal en el que aparece implicado un aforado debe elevar las actuaciones a la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Explicó al respecto que:

> La determinación concreta del momento preciso en el que la instrucción de la causa ha de elevarse a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (…) no ha sido establecida por el legislador postconstitucional, recogiéndose como único criterio en la normativa

[27] Desestimaron, respectivamente, los recursos de amparo de don José Barrionuevo Peña y de don Rafael Vera Fernández, contra la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 29 de julio de 1998 en la causa especial n.º 2530/1995, que les condenó por malversación de caudales y detención ilegal, entre otros delitos quienes consideraron vulnerada la garantía del fuero por el Juzgado Central de Instrucción n.º 5.

> reguladora de la garantía de aforamiento prevista en el art. 71.3 CE para Diputados y Senadores la genérica referencia del art. 2 de la Ley de 9 de febrero de 1912 a la aparición "de indicios de responsabilidad contra algún Senador o Diputado". La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (…) viene entendiendo (…), que no basta para la operatividad de la prerrogativa de aforamiento del art. 71.3 CE la mera imputación personal, sin datos o circunstancias que la corroboren, a un aforado, requiriéndose la existencia de indicios fundados de responsabilidad contra él, dado que los aforamientos personales constituyen normas procesales de carácter excepcional que, por tal circunstancia, deben ser interpretadas y aplicadas restrictivamente.

Para el Tribunal Constitucional:

> Esta doctrina jurisprudencial y, por consiguiente, la exigencia de que existan indicios o sospechas fundados con una mínima verosimilitud o solidez sobre la participación de un Diputado o Senador en los hechos objeto de investigación penal para que entre en juego la garantía de aforamiento especial prevista en el art. 71.3 CE, no pueden ser en modo alguno calificadas de irrazonables o arbitrarias, ni tildadas de contrarias o desconocedoras de la finalidad a la que sirve dicha garantía, ni del contenido absolutamente indisponible de ésta establecido en el art. 71.3 CE, ni nada al respecto se argumenta en la demanda de amparo.

Y, como la inculpación de los aforados allí recurrentes no se produjo hasta el momento en que, apreciados por el juez instructor indicios fundados o dotados de una mínima verosimilitud sobre su posible participación en los hechos investigados, en apreciación confirmada y ratificada después por el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional no apreció la infracción alegada.

Tal como advertía la sentencia n.º 22/1997, el aforamiento puede suponer la privación de la doble instancia para el aforado. No obstante, en casos como este, dice el Tribunal Constitucional, no supone una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a un proceso con todas las garantías, pese a la previsión del artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

En efecto, en su sentencia n.º 64/2001[28] recordó que, si bien ese precepto dispone que *toda persona declarada culpable de un delito tiene el derecho a que el fallo condenatorio y la pena sean sometidos a un tribunal superior conforme a lo previsto en la ley*, las reservas que formularon diversos Estados a la aplicación de esa regla no fueron objetadas por los demás ni cuestionadas por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, observó que el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no incluye el derecho a la doble instancia en el proceso penal, aunque sí lo reconoció el Protocolo n.º 7 al mismo hecho en 1984. Ahora bien, resalta esta sentencia n.º 64/2001, que el artículo 2.2 de dicho Protocolo[29] permite que el derecho interno de los Estados lo excluya, entre otros supuestos, *cuando el culpable haya sido juzgado en primera instancia por el más alto Tribunal*. Por eso, desde la perspectiva que impone el artículo 10.2 de la Constitución, la interpretación de los preceptos sobre derechos y libertades a la luz de los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España en la materia, no aprecia infracción.

En realidad, viene a señalar el Tribunal Constitucional, la ponderación inicial que tuvo que hacer el constituyente al establecer el artículo 71.3 entre el derecho a la doble instancia y las necesidades de protección de la independencia de las Cortes Generales y del Poder Judicial no es ajena a la cultura constitucional de la que participamos, tal como lo demuestra el artículo 2.2 del Protocolo n.º 7 recién mencionado. Así, la restricción que supone el fuero por privar de la

---

[28] Denegó el amparo solicitado por don Julián San Cristóbal Iguarán contra la sentencia 2/1998, de 27 de julio, dictada en la causa especial 2530/1995 por del Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que le condenó por secuestro y malversación de caudales públicos. Las posteriores sentencias n.º 65 y 66 siguieron el mismo criterio.

[29] Ratificado por España mediante el Instrumento de 28 de agosto de 2009 (Boletín Oficial del Estado del 15 de octubre). El artículo 2 dice:

1. Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a hacer que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por un órgano jurisdiccional superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los que podrá ejercerse, se regularán por la ley.

2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional o haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución.

doble instancia a los protegidos por él no es desproporcionada, pues responde a un fin legítimo y es necesaria y adecuada para lograrlo.

Por último, el Tribunal Constitucional tampoco ha advertido vulneración de este derecho a una ulterior instancia de los no aforados que sean juzgados en un mismo proceso con quienes sí tienen fuero ante el tribunal competente para estos últimos.

Precisamente, esta cuestión fue una de las controvertidas a propósito del fuero de los parlamentarios en la causa especial en la que se juzgaron los sucesos de la intentada secesión de Cataluña. La sentencia la resolvió explicando que se había seguido conjuntamente el proceso para no provocar una artificial ruptura del relato histórico tal como lo habían delimitado las acusaciones, de acuerdo con sus precedentes y con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos expresada en varias sentencias, de las que cita *Claes y otros v. Bélgica*, de 2 de junio de 2005; y *Coéme v. Bélgica,* de 22 de junio de 2000.

Además, en ese proceso se discutió la competencia de la propia Sala Segunda porque el artículo 57.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que en las causas contra los diputados del Parlamento de Cataluña *es competente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* y fuera de su territorio, dice, *la responsabilidad penal es exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*.

Así, por parte de los acusados se adujo que el juez ordinario, el fuero, al que tenían derecho era la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. No obstante, la sentencia n.º 459/2019, de 14 de octubre (causa especial n.º 3/20907/2017), no acogió esa alegación. La razón que fundamentó la desestimación de la pretensión de que el proceso se celebrara en Barcelona fue la naturaleza de los delitos enjuiciados que, en el relato de las acusaciones, desbordaban los límites territoriales de la comunidad autónoma. También denunciaron los acusados la privación de su derecho a la doble instancia. La Sala Segunda se remitió a la doctrina del Tribunal Constitucional que se acaba de recordar para rechazar que se les hubiera lesionado su derecho a un proceso con todas las garantías por esa razón.

4.2. La crítica a los aforamientos

La del fuero es una garantía especialmente cuestionada en la actualidad.

La Constitución no es generosa en aforamientos. Solamente los establece para los diputados y senadores en este artículo 71.3 y para los miembros del Gobierno en el artículo 102. Ahora bien, los estatutos de autonomía los extendieron a los integrantes de sus asambleas legislativas y de sus consejos de Gobierno. Y distintas leyes orgánicas los ampliaron para los miembros de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

Los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial recogen el panorama resultante y amplían el fuero tanto en el ámbito civil cuanto en el penal.

El primero dispone:

> Artículo 56.
> La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo conocerá:
> (…)
> 2.º De las demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio de su cargo, dirigidas contra el Presidente del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Constitucional, miembros del Gobierno, Diputados y Senadores, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, Presidentes de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus Salas y de los Tribunales Superiores de Justicia, Fiscal General del Estado, Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas, Presidente y Consejeros del Consejo de Estado, Defensor del Pueblo y Presidente y Consejeros de una Comunidad Autónoma, cuando así lo determinen su Estatuto de Autonomía.
>
> 3.º De las demandas de responsabilidad civil dirigidas contra Magistrados de la Audiencia Nacional o de los Tribunales Superiores de Justicia por hechos realizados en el ejercicio de sus cargos.

Y el segundo dice:

> Artículo 57.
> 1. La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo conocerá:
> (…)
> 2.º De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el Presidente del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Constitucional, miembros del Gobierno, Diputados y Senadores, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, Presidente de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus Salas y de los Tribunales Superiores de Justicia, Fiscal General del Estado, Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas, Presidente y Consejeros del Consejo de Estado y Defensor del Pueblo, así como de las causas que, en su caso, determinen los Estatutos de Autonomía.
>
> 3.º De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra Magistrados de la Audiencia Nacional o de un Tribunal Superior de Justicia.
> (…).

En fin, su artículo 55 bis –añadido por la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio– atribuye a las Salas Primera y Segunda del Tribunal Supremo, respectivamente, la tramitación y el enjuiciamiento de las acciones civiles y penales contra el rey o reina que hubiera abdicado y su consorte.

Es, sin duda, un elenco amplio de aforados el que resulta de estos preceptos legales y en los últimos años han surgido críticas importantes y propuestas encaminadas a suprimir los aforamientos[30]. Se puede argumentar contra ellos desde el punto de vista del principio de igualdad y, también, desde el del derecho a la tutela judicial efectiva de quienes quieran actuar penal o civilmente contra los beneficiados por esta protección.

---

[30] Se ha planteado, efectivamente la reforma de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución. Véase al respecto la propuesta del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2018, elaborada a instancias del Consejo de Ministros y el informe que el Consejo General del Poder Judicial elaboró sobre dicha propuesta el 20 de diciembre de 2018. Este último se halla en: www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-reforma-de-los-articulos-71--apartado-3-y-102--apartado-1--de-la-Constitucion-Espanola.

Desde luego, la supresión de los aforamientos previstos en la Constitución requiere su reforma, la cual, lo hemos comprobado, no es sencilla. No obstante, son, como se ha dicho, pocos: los de miembros de las Cortes Generales y los del Gobierno. Tampoco es fácil la supresión de los establecidos en los estatutos de autonomía, aunque el recorrido tiene menos dificultades y la prueba de que resulta factible en términos políticos está en el nuevo Estatuto de las Islas Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre. Tal como hemos indicado antes, ha suprimido el fuero de los miembros del Parlamento de Canarias y de los integrantes de su Gobierno, aunque a estos –de manera llamativa, porque no es una garantía que se reconozca a los componentes del Poder Ejecutivo– los protege con la prohibición de ser detenidos salvo sorpresa *in fraganti* (artículo 51.3). Y menos complicado es retirar el fuero atribuido por las leyes orgánicas, aunque requiera mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

Ahora bien, me parece importante distinguir entre los procesos penales y los civiles.

En el caso de los primeros, que son, recordémoslo, los que contempla la Constitución, creo que se debe tener presente un dato muy importante: su artículo 125 recoge, de acuerdo con nuestra tradición histórica, la acción popular. Y el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que la acción penal es pública y pueden ejercerla todos los ciudadanos españoles con arreglo a las prescripciones de la ley.

Esta una singularidad que no se encuentra en los ordenamientos de otros países. Por eso, a falta de acción popular, el fuero jurisdiccional no tiene la relevancia que sí posee allí donde existe, como es nuestro caso. En consecuencia, me parece imprescindible reflexionar caso por caso antes de plantear la supresión de los aforamientos.

Es muy eficaz argumentar en contra de su mantenimiento desde el principio de igualdad y, también, desde el objetivo de acabar con ventajas injustificadas de los gobernantes o, en general, de los titulares de cargos públicos. Pero una cosa, es acabar con excesos y otra diferente hacer tabla rasa de esta garantía sin tener en cuenta que puede haber razones que objetivamente aconsejen mantenerla. Al fin y al cabo, quien ocupa un cargo público relevante se halla en

una posición diferente a los demás y, precisamente, porque ejerce potestades cualificadas puede ser el destinatario de acciones procesales promovidas, no por quienes han sido víctimas o se han sentido ofendidos por sus actuaciones, sino por parte de sus adversarios o de quienes pretenden hostigarle o, incluso, busquen su remoción por medio de procesos judiciales penales.

En este punto, no se debe ignorar el torbellino mediático que normalmente provocan las causas contra los titulares de cargos públicos relevantes, ni que no es la misma la posición del juez de instancia que la del que integra un órgano colegiado en el que se reúnen magistrados experimentados.

Además, hay casos en que, por motivos funcionales –por ejemplo, no parece lógico que a un magistrado del Tribunal Superior de Justicia le juzgue la Audiencia Provincial o un juez de lo penal– es razonable situar la exigencia de responsabilidad penal en un nivel superior al del enjuiciado.

Menos argumentos hay para mantener en la Sala Primera del Tribunal Supremo el conocimiento de las demandas de responsabilidad civil contra la amplia relación de titulares de cargos públicos que menciona el artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De un lado, el artículo 71.3 de la Constitución solamente se refiere al fuero penal. De otro, las acciones por responsabilidad civil solamente pueden ejercerlas los perjudicados, lo cual nos lleva a un panorama diferente al que abre la acción pública en el proceso penal. Si, además, se tiene en cuenta la cobertura ofrecida por la inviolabilidad parlamentaria, se puede concluir que, en el ámbito civil, el fuero carece de la justificación que sí tiene en el penal.

V. Conclusión

Hoy en día, vigente el Estado de derecho, no es fácil sostener la necesidad de institutos jurídicos que entrañan un trato para unos titulares de cargos públicos diferente del que reciben los ciudadanos.

Además, en el seno de la democracia constitucional contemporánea no parecen concebibles riesgos especiales para quienes hayan sido elegidos por los ciudadanos para representarles, legislar y controlar la acción de los gobernantes. Estos, aunque cuentan con

indudables potestades y resortes eficaces para imponer sus decisiones, nada tienen que ver con el monarca todopoderoso de tiempos pasados cuya voluntad bastaba para perseguir a los enviados por las ciudades o los gremios a las asambleas estamentales que se reunían en torno a él si no le satisfacía lo que decían o votaban o lo que pensaba que podían decir o votar. Tampoco hay que temer de ellos que priven de libertad o sometan a proceso penal a los representantes que se opongan a sus pretensiones políticas porque no está ya en sus manos lo uno ni lo otro.

El Poder Ejecutivo de nuestros días está sometido a la ley y al derecho. No sólo no puede hacer lo que el ordenamiento jurídico prohíbe, sino que únicamente puede hacer lo que este le permite, confiriéndole las potestades correspondientes. Y su actuación es objeto del control de tribunales independientes, sujetos únicamente al imperio de la ley, frente a los que no goza ya de espacios de inmunidad, y del cada vez más exigente escrutinio que ejerce la opinión pública. De otro lado, esos mismos tribunales garantizan con creciente eficacia los derechos fundamentales de todos, incluidos los de los representantes elegidos por los ciudadanos y esa tutela comprende la de todas las facultades necesarias para el ejercicio de esa representación.

Por tanto, es preciso hacerse la pregunta de si tienen hoy sentido esas garantías.

Ya he anticipado mi opinión respecto del fuero. Ahora la completo refiriéndome a la inviolabilidad y a la inmunidad también y creo que sí tienen sentido.

Me parece claro que los gobernantes, aun sometidos a la ley y limitados por ella, siguen disponiendo de instrumentos importantes para imponer sus decisiones y, sobre todo, de capacidad para hacerlo de manera inmediata y, también, que no cabe excluir la posibilidad de que los usen de manera excesiva o abusiva, incluso, frente a los parlamentarios. De otro lado, en la sociedad digital de nuestros días, en la que existen múltiples niveles en los que se proyectan movimientos de opinión, no siempre fruto de la reflexión, la intensa expresión de todo tipo de ideas, también naturalmente políticas, se ve acompañada por la tendencia a exigir judicialmente responsabilidad penal mediante el ejercicio de la acción popular. Posibilidad que está igualmente al alcance de partidos rivales o de cualesquiera organizaciones y entidades privadas. En fin, no se debe descartar que concurra

el supuesto que hace años señalaba un conocido especialista como argumento a favor del mantenimiento de estas garantías y, sobre todo, de la inmunidad: la aparición en el horóscopo del parlamentario de un juez faccioso. Ninguno, decía Andrea Manzella, está a salvo de ese riesgo (Manzella, 1977: 246).

Es verdad que, precisamente en Italia, la Ley constitucional n.º 3, de 29 de octubre de 1993, modificó el artículo 68 de su Constitución y suprimió de la inmunidad originalmente reconocida a diputados y senadores, la prohibición de proceder penalmente contra ellos sin autorización de la cámara correspondiente. Desde entonces solamente es necesaria esa autorización para privarles de libertad, fuera de los casos de sorpresa *in fraganti*, registros personales o de sus domicilios o para interceptar sus comunicaciones.

No obstante, me parece que, tal como pone de manifiesto el Informe de la Comisión de Venecia sobre el alcance y el levantamiento de las inmunidades parlamentarias, aprobado en su sesión plenaria del 21 y 22 de marzo de 2014[31], la inmunidad es compatible con las exigencias de una sociedad democrática porque, bien aplicada, contribuye a proteger al Parlamento.

En efecto, por la condición de representantes libremente elegidos por sus iguales y por la esencial función que desempeñan los parlamentarios en la democracia representativa, única forma de democracia posible, no veo fuera de lugar que su estatuto comprenda las formas específicas de protección en que consisten las garantías examinadas. Ahora bien, esa justificación solamente es admisible si su configuración normativa y su aplicación práctica se mantienen dentro de los límites que les son propios de manera que sirvan exclusivamente para asegurar que no se coarte su libre expresión en el ejercicio de su cargo representativo (i); para impedir que, instrumentalizando la detención preventiva o el proceso penal, se intente alterar la composición de las cámaras (ii); o para crear las condiciones más idóneas para

[31] Me refiero a su *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Inmunities* [CDL-AD (2014)011]. La Comisión de Venecia o Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho es un órgano consultivo del Consejo de Europa en materias constitucionales cuya función consiste en asistir a los Estados miembros y a los que deseen adecuar sus estructuras institucionales a los parámetros y a la experiencia internacional europeos en los ámbitos de democracia, derechos humanos y Estado de derecho. En https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011 se encuentra el documento.

exigirles debidamente la responsabilidad que puedan contraer (iii); y, en sentido contrario, para que en ningún caso se conviertan en medio para eludir responsabilidades ajenas a la función que desempeñan (iv).

No se debe olvidar en ningún momento en que la causa de estas garantías es objetiva. No obedecen al propósito de proteger a las concretas personas elegidas, aunque se beneficien de ellas, sino que miran a defender la posición del órgano al que pertenecen y del significado que es propio del Parlamento en el ordenamiento del Estado democrático. Preservan en definitiva a una institución cuyo carácter central resulta, sencillamente, de estar compuesto por quienes los ciudadanos –en los que reside la soberanía– han elegido y apoderado para que, desde ese órgano les representen y, en su nombre, legislen, propicien la formación del Gobierno, aprueben su dirección política y controlen la acción que emprenda para llevarla a cabo.

Bibliografía

Alba Navarro, M. (1996). *Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alzaga Villaamil, Ó. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Marcial Pons.

Bassols Coma, M. (1981). *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Fernández-Miranda Campoamor, A. (1984). Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (12), pp. 9.

Fernández Riveira, R. M. (2018). Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. La "permanente necesidad de una interpretación equilibrada. En *España constitucional (1978-2018). Tomo IV* (pp.3507). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España).

Fernández-Viagas Bartolomé, P. (1990). *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*. Madrid: Civitas.

Fernández-Viagas Bartolomé, P. (2000). *El juez natural de los parlamentarios*. Madrid: Civitas.

García, E. (1989). *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid: Tecnos.

García Roca, J. (2014). La supresión –sobrevenida– del sueldo de los diputados de Castilla-La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (7), pp. 95-107.

Lucas Murillo de la Cueva, P. (1985). Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco. *Revista de Estudios Políticos*, (46-47), (Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco), pp. 256.

Manzella, A. (1977). *Il parlamento*. Bolonia: Il Mulino.

Mancisidor Artaraz, E. (2009). *La prerrogativa constitucional de la inviolabilidad parlamentaria*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.

Martín de Llano, M. I. (2010). *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*. Madrid: Dykinson.

Morales Arroyo, J. M. (2018). Comentario al artículo 71. En *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*. *Tomo I* (pp. 1143). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sánchez Melgar, J. (2013). *Inviolabilidad e inmunidad de diputados y senadores*. Madrid: La Ley.

Viana Ballester, C. (2011). *Inmunidades e inviolabilidades. Naturaleza jurídica y concepción dogmática. Especial referencia a la inviolabilidad parlamentaria*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Zagrebelsky, G. (1979). *Le inmunità parlamentari*. Turín: Einaudi.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 177-222
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1485

DIEZ CLAVES PARA LA CORRECTA ARTICULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA[1]

TEN KEYS FOR THE ADEQUATE STRUCTURING OF THE LEGISLATIVE PROCEDURE IN ONE SINGLE READING

Mª Pilar García Rocha
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia
https://orcid.org/0000-0002-7160-3947

Fecha de recepción del artículo: marzo 2020
Fecha de aceptación y versión final: marzo 2020

RESUMEN

El procedimiento legislativo abreviado en lectura única es una técnica utilizada muy frecuentemente por el legislador, que le permite prescindir de la fase de estudio y debate de las iniciativas legislativas por la Comisión correspondiente. Pese al notable impacto que para el correcto ejercicio del ius in officium *de los parlamentarios puede tener la opción por este tipo de trámite legislativo y a la enorme relevancia de las decisiones legislativas que se han adoptado a través de la aplicación del mismo, son todavía escasas las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales de las que disponemos para poder categorizar correctamente los elementos nucleares de esta variante procedimental. Este trabajo pretende aportar, en apretada síntesis, las claves fundamentales a las que el operador jurídico, particularmente los órganos de gobierno de las Cámaras, debe atender a la hora de adoptar la decisión de tramitar un proyecto o proposición de ley en lectura única.*

---

[1] Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Reforma constitucional: dimensión institucional y territorial (20639/JLI/18), financiado por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia a través de la convocatoria Jóvenes Líderes en Investigación del Subprograma de Apoyo y Liderazgo Científico y la Transición a la Investigación Independiente (Programa Fomento de la Investigación Científica y Técnica 2018).

Palabras clave: procedimiento legislativo, lectura única, Parlamento, ius in officium*, derecho de enmienda, reconsideración, Mesa, Pleno.*

ABSTRACT

The abbreviated parliamentary proceeding in one single reading is an often used legislative technique that allows the legislator to act without the previous study and discussion phases of the legislative initiative in charge of the corresponding Commission. In spite of the remarkable impact that it may cause with respect to the proper practice of the parliament members' ius in officium*, and how relevant it can be for the legislative decisions adopted through its application, there are not many doctrinal and jurisprudential contributions that we have available in order to categorize properly the core elements of this kind of procedure. This contribution, in summary, is regarding the essential keys that the legal operators have to consider for deciding to manage a proposal of law in one single reading.*

Keywords: legislative procedure, one single reading, Parliament, ius in officium, right of amendment, reconsideration, Bureau of the parliament, Parliament's plenary.

SUMARIO: CONSIDERACIÓN PREVIA: PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO. I. EL FUNDAMENTO LÓGICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS Y SU DEBIDA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA. II. LA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL AL REGLAMENTO PARA INTRODUCIR MODULACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO. III. EL PROBLEMA DE LA *AUTODISPONIBILIDAD* POR EL PLENO DE SU PROPIA NORMA REGLAMENTARIA. IV. LA TRANSVERSALIDAD DE ESTA VARIANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. V. LA ALTERNATIVIDAD DE LOS PRESUPUESTOS HABILITANTES Y SU DIFERENCIACIÓN DE LA *URGENCIA*. VI. ¿QUÉ ES *NATURALEZA QUE LO ACONSEJE*? VII. ¿QUÉ ES *SIMPLICIDAD DE FORMULACIÓN QUE LO PERMITA*? VIII. ¿DECIDE LA MESA O EL PLENO? IX. PRIMER LÍMITE: EL DERECHO AL PROCEDIMIENTO ADECUADO. X. SEGUNDO LÍMITE: EL DERECHO DE ENMIENDA. BIBLIOGRAFÍA.

Consideración previa: planteamiento y justificación del trabajo

Como se indica en el resumen que precede a estas líneas, los artículos 150 RCD y 129 RS han introducido en nuestro sistema una modalidad abreviada del procedimiento legislativo ordinario: el procedimiento legislativo en lectura única. Esta técnica permite que la Mesa de cada una de las Cámaras, oída la Junta de Portavoces, pueda proponer al Pleno la tramitación de una determinada iniciativa legislativa prescindiendo completamente de la fase de estudio y debate en Comisión, siempre y cuando concurra alguno de los presupuestos habilitantes que, a tal efecto, recogen –con idéntica literalidad– ambas normas reglamentarias: que la *naturaleza* de la iniciativa *lo aconseje* o la *simplicidad* de su formulación *lo permita*. De este modo, esa iniciativa pasaría a ser debatida y aprobada, en su caso, directamente y en una única lectura por el Pleno de la Cámara.

Nos encontramos ante una técnica utilizada muy frecuentemente por el legislador. Pese al notable impacto que para el correcto ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios puede tener su implementación y a la enorme relevancia de las decisiones legislativas que se han venido adoptando a través del mismo[2], son todavía escasas las aportaciones doctrinales[3] y jurisprudenciales[4] de las que disponemos para poder categorizar correctamente los elementos nucleares de esta variante procedimental.

Este trabajo pretende aportar, en apretadísima síntesis, diez claves fundamentales que el operador jurídico, particularmente los órganos de gobierno de las Cámaras, debe tener en cuenta a la hora de adoptar la decisión de tramitar un proyecto o proposición de ley en lectura única. Lógicamente, esta suerte de *guía* para comprender

---

[2] *V. g.* Reforma del artículo 135 de la Constitución (Boletín Oficial del Estado, núm. 233, de 27 de septiembre); Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (BOE, núm. 249, de 17 de octubre de 2015), o Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

[3] De entre ellas debemos destacar García-Escudero, 1998, 2006, 2007 y 2011; Gómez, 2007, 2008, 2009 y 2019, y Ridao, 2018.

[4] SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 136/2011, de 13 de septiembre; 238/2012, de 13 de diciembre; 129/2013, de 4 de junio, y STC 139/2017, de 29 de noviembre.

la sistemática de este procedimiento abreviado encuentra su sostén en las tesis resultantes de un trabajo de investigación mucho más extenso, de pronta publicación, en el que se trata cada uno de estos elementos con la profundidad y la carga dogmática que el rigor académico exige. Traemos aquí, exclusivamente, los materiales bibliográficos y jurisprudenciales esenciales que nos permiten sustentar los resultados de aquella investigación, tal y como aquí se presentan.

I. El fundamento lógico de los procedimientos abreviados y su debida interpretación restrictiva

Todas y cada una de las fases y actos parlamentarios que conforman el procedimiento legislativo responden a la finalidad de garantizar la correcta articulación de la voluntad política de los ciudadanos expresada a través de sus legítimos representantes (García-Escudero, 2005: 211 y ss.). Es por ello que la omisión de algunos de esos eslabones que engarzan el *iter* legislativo, desde la presentación de una iniciativa hasta su eventual aprobación final como decisión con forma de ley del Parlamento, debe venir justificada siempre por un motivo excepcional, pues está en juego algo tan crucial como es la correcta formación de la voluntad democrática de las Cámaras.

Cuando el legislador opta por una tramitación distinta de la ordinaria debe tener presente que, únicamente, debe escoger este cauce procedimental cuando desde todo punto de vista sea imprescindible. De no ser así, se estaría causando desde el mismo núcleo del foro asambleario un daño irreparable a la función legislativa y, por ende, al proceso de formación de voluntad parlamentaria. Y es que la consecución de todos y cada uno de los actos esenciales que articulan la construcción del juicio parlamentario es lo que, por mandato constitucional, garantiza la correcta elaboración de una ley.

Así, pues, tanto el legislador cuando introduce y regula este tipo de variantes procedimentales, como los órganos rectores de las Cámaras cuando opten por este tipo de tramitación y, asimismo, el juzgador cuando controle la constitucionalidad de aquella regulación y/o de su correspondiente aplicación en un caso concreto, deben realizar su respectiva labor atendiendo a la excepcionalidad de estas figuras y, por tanto, a la inexcusable interpretación restrictiva de su

contenido y alcance. Premisa ésta que también debe tener siempre presente la doctrina cuando aborde la imprescindible delimitación de las diferentes y relevantes categorías jurídicas que allí se encuentran implicadas.

Si esta delicada tarea técnica de los diversos operadores jurídicos no se lleva a cabo con rigor y con acierto, esto es, si se introducen a través del Reglamento Parlamentario limitaciones excesivamente abiertas e imprecisas a la participación de los representantes de la ciudadanía en los procedimientos legislativos y, sobre todo, si se aplican las mismas en la práctica de un modo laxo y expansivo, estaremos facilitando la quiebra del *ius in officium* del parlamentario consagrado en el artículo 23.2 CE y, con ella, el fracaso del modelo de representación política que nos hemos dado (Santaolalla, 2013: 32 y ss.).

Por el contrario, si la supresión de actos o fases del procedimiento legislativo responde, efectivamente, a un interés legítimo de celeridad y eficacia en la acción política del Parlamento que, dadas las particulares condiciones del proyecto o proposición de ley a tramitar, es compatible con la garantía de los elementos esenciales de aquel derecho, no sólo no estaremos alterando de modo ilícito la voluntad de las Cámaras, sino que se estará articulando de forma más correcta el *iter* al que la formación de tal voluntad debe sujetarse por mor del principio democrático (Hernández, 2003: 145 y ss.).

II. La habilitación constitucional al reglamento para introducir modulaciones al procedimiento legislativo ordinario

Una parte importante del *iter* de elaboración de una norma con rango de ley por las Cámaras Legislativas está remitida a los Reglamentos Parlamentarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 72.1 CE, que recoge con carácter general la autonomía normativa de las sedes asamblearias (Aranda, 2018: 1153 y ss.; y Gómez, 2018: 1311 y ss.) y en el artículo 89.1 CE, que proyecta dicha capacidad de autorregulación, también sobre el procedimiento legislativo, en todo aquello que no venga establecido por el propio Texto Constitucional. Se convierte, pues, el Reglamento Parlamentario en auténtico protagonista de la determinación normativa del procedimiento legislativo y sus diversas variantes. Así planteada la relación entre nuestro Texto

Fundamental y los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, la cuestión clave a dilucidar aquí es el verdadero alcance de la remisión que los artículos 72.1 y 89.1 CE hacen al Reglamento Parlamentario de la regulación del procedimiento legislativo (Garrorena, 2011: 93 y ss.). Esto es, hasta qué punto pueden o no los Reglamentos de las Cámaras introducir modulaciones al procedimiento ordinario que la Constitución configura, al menos, en sus elementos más esenciales. Y si, por tanto, es constitucionalmente legítimo o no que los Reglamentos del Congreso y del Senado hayan previsto un procedimiento abreviado en lectura única sin que exista para ello una habilitación constitucional expresa.

Y es que ciertamente podría argumentarse que la Constitución, a lo largo de los preceptos descritos líneas atrás, establece un modo de elaborar la ley, un procedimiento *tipo* a través del cual se garantiza que la adopción de la decisión legislativa del Parlamento se ajuste a las exigencias propias de un Estado constitucional y democrático, salvaguardando fundamentalmente los derechos de participación de la ciudadanía por medio de sus representantes. Y en este orden de cosas, sólo la propia Constitución, como *norma normarum* del sistema de fuentes, puede establecer excepciones o especialidades al régimen general (Garrorena, 2014: 26 y ss.).

Así, nuestra Carta Magna, además de articular las bases del procedimiento legislativo ordinario habilita a los Reglamentos Parlamentarios para desarrollar los procedimientos especiales que recoge en su propio Texto (ley orgánica –art. 81 CE–, ley de presupuestos –art. 134 CE–, Estatutos de Autonomía –arts. 146 y ss. CE–, etc.), y los procedimientos abreviados a los que también se refiere expresamente (leyes de Comisión –art. 75 CE– y leyes de urgencia –art. 90 CE–). De modo que, interpretado así el Texto Constitucional, el establecimiento vía Reglamentos Parlamentarios de un procedimiento abreviado en lectura única que excluyera la fase de Comisión no encontraría asidero constitucional suficiente.

Sin embargo, aquí se defiende un criterio muy distinto. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la remisión constitucional a los Reglamentos Parlamentarios se realiza en términos absolutamente abiertos: todo lo que no esté expresamente recogido en la Constitución queda a disposición de la decisión del legislador reglamentario.

Además, y éste es un dato especialmente relevante, precisamente la fase del procedimiento legislativo a la que no alude en absoluto el Texto Constitucional y que, por tanto, hay que entender remitida íntegramente a lo que dispongan los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, es aquélla que va desde la admisión a trámite de la iniciativa hasta su aprobación por el Pleno, esto es, la intervención de las Comisiones Legislativas. Nada impediría, por tanto, que los Reglamentos Parlamentarios establecieran un procedimiento abreviado en el que se prescindiera de la participación de la Comisión correspondiente, puesto que la literalidad del artículo 75.1 CE –*Las Cortes funcionarán en Pleno y por Comisiones*– no obliga necesariamente a que este órgano deba actuar en todo caso, siempre y cuando –obviamente– con esta decisión de trámite no se vulneren, en el caso concreto, otras genéricas garantías procedimentales sí previstas en la Constitución.

Es posible afirmar con claridad que los procedimientos especiales propiamente dichos precisan un tratamiento constitucional específico –en ocasiones, incluso, con modulación del sujeto legislador[5]–, en tanto que se configuran como procedimientos agravados *ratione materiae*. Pero los procedimientos abreviados no son más que variantes del *iter* procesal que pueden proyectarse tanto sobre el propio procedimiento legislativo ordinario como sobre los procedimientos legislativos especiales. ¿Por qué, entonces, sí encontramos alusiones expresas en la Constitución al procedimiento de urgencia y a las leyes de Comisión, siendo al igual que la lectura única procedimientos abreviados y no especiales agravados?

Por lo que se refiere al primer caso, la legislación de urgencia, ciertamente la Constitución no establece una habilitación expresa al Reglamento Parlamentario para su establecimiento y desarrollo. Lo que nuestro constituyente hace es dar por supuesta esa capacidad de la norma parlamentaria para acortar los plazos del procedimiento en determinadas situaciones, y preceptúa exclusivamente cuál será el intervalo temporal máximo para la intervención del Senado en tales circunstancias. Esto es, se trata de una alusión constitucional

[5] Caso, *v. g.*, del legislador estatutario.

claramente colateral y coyuntural, de carácter más declarativo que constitutivo[6].

Por el contrario, las leyes de Comisión sí gozan de habilitación constitucional expresa. La literalidad del artículo 75.2 CE es muy distinta a la del precepto que acabamos de citar:

> Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos y proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

¿Por qué esta diferencia? Las leyes aprobadas en Comisión son, al igual que las leyes aprobadas en lectura única, normas sometidas a un procedimiento abreviado consistente en la omisión de una de sus fases: la fase de Comisión, en el caso de la lectura única; la fase de Pleno, en el supuesto de las leyes de Comisión.

Pero desde el punto de vista del reparto de funciones entre órganos, conviene destacar que en el complejo normativo que Constitución-Reglamentos Parlamentarios establece es muy distinto omitir la fase de Comisión a prescindir de la participación del Pleno. El órgano titular de la decisión legislativa es el Pleno de la Cámara. A él corresponde decidir tanto la toma en consideración de la iniciativa, y con ello el inicio del procedimiento legislativo propiamente dicho, como la decisión final sobre la aprobación o no –y en qué concretos términos– de la iniciativa legislativa correspondiente.

Desde esa misma lógica, el propio artículo 75.2 CE prevé que, en todo caso, el Pleno (Punset, 2011: 120-121) pueda recabar para sí en cualquier momento la tramitación de una ley de Comisión, y en el apartado siguiente del mismo precepto –artículo 75.3 CE– se prohíbe que los procedimientos legislativos de naturaleza especial (leyes orgánicas, presupuestos, etc.) puedan tramitarse como leyes

[6] Art. 90.3 CE: «El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados».

de Comisión[7] o, dicho de otro modo, establece que tales decisiones legislativas sean indelegables y queden siempre supeditadas a la voluntad de la sede plenaria. Así, pues, la Constitución opta por hacer al Pleno *dueño* de la decisión legislativa con carácter general, pudiendo éste delegarla en la Comisión correspondiente siempre que no se trate de materias de especial relevancia constitucional –*v. g.*, entre otras, las reservadas a ley orgánica– y pudiendo, en todo caso, aun habiendo hecho la delegación, recuperar para sí la decisión legislativa en cualquier momento anterior a la aprobación de la ley.

Por el contrario, la Comisión Legislativa juega en el procedimiento un papel no principal sino auxiliar: le corresponde realizar un trabajo previo de debate y criba de las enmiendas presentadas para facilitar el mejor desarrollo de la intervención posterior del Pleno, lo que resulta especialmente necesario cuando la proposición o el proyecto de ley es particularmente complejo y/o técnico. Por tanto, la posibilidad de que el Pleno pueda tomar la decisión de prescindir o no de la labor de la Comisión, es decir, ir a un procedimiento legislativo en lectura única, puede quedar en manos del Reglamento Parlamentario a la vista de la configuración constitucional de las bases del procedimiento legislativo, y de la posición que cada órgano ocupa respecto del mismo, pero la posibilidad de que una Comisión Legislativa pueda aprobar directamente una ley sin la participación posterior del Pleno es más que razonable que precise de una habilitación constitucional expresa como la que encontramos en el artículo 75.2 CE. Todo ello no significa, claro está, que el Reglamento Parlamentario no esté limitado ni condicionado en modo alguno por la Constitución a la hora de establecer el régimen jurídico del procedimiento abreviado en lectura única, tal y como veremos en las próximas páginas.

III. El problema de la *autodisponibilidad* por el pleno de su propia norma reglamentaria

Una muy particular característica del Reglamento Parlamentario a tener especialmente en cuenta a los efectos que aquí interesan

[7] Cosa que no ocurre con los procedimientos abreviados de urgencia y en lectura única que, como veremos, sí pueden implementarse tanto en procedimientos legislativos ordinarios como especiales.

es su naturaleza de Derecho autoconstituido. Así, cada una de las Cámaras es autora –en exclusiva– de esta norma y, a la vez, también la destinataria de sus dictados (Ripollés, 2016: 89 y ss.). Esta especial condición, que siempre resulta relevante, lo es aún más cuando la proyectamos sobre el procedimiento abreviado en lectura única, puesto que este procedimiento viene introducido en nuestro sistema por el propio Reglamento Parlamentario sin mandato ni habilitación expresa del Texto Constitucional y, por tanto, el legislador reglamentario al establecer su régimen jurídico no está condicionado ni limitado más allá de las genéricas garantías que respecto del procedimiento legislativo establece la Constitución. Se multiplica, por tanto, así, la relevancia de que estemos ante una norma de naturaleza autoconstituida.

Pero resulta, además, que el Reglamento Parlamentario no sólo es Derecho autoconstituido, sino que también es Derecho autodisponible por el propio Parlamento (Garrorena, 2011: 141 y ss.), esto es, la Cámara –a través del Pleno– goza de cierto grado de disposición de sus propias normas, de un margen real de flexibilidad en su uso y aplicación. Es ésta, una cuestión especialmente controvertida en el ámbito de la práctica y también en sede doctrinal. Por un lado, es bien cierto que el Derecho Parlamentario tiene un marcado carácter instrumental al servicio de la acción política del Parlamento y que resulta claramente ineficiente que cada obstáculo reglamentario con el que la Cámara se encuentre la obligue a suspender su actividad y a abrir un procedimiento de reforma del Reglamento. Pero no es menos cierto que por esta vía se han venido sucediendo modificaciones *encubiertas* del propio Reglamento, principalmente a través de Resoluciones interpretativas o supletorias de la Presidencia de la Cámara, y acuerdos de la Mesa o de la Junta de Portavoces, no siempre adoptados, además, por unanimidad de sus miembros (García-Escudero, 1998: 405).

Cabría, pues, aceptar cierto grado de *flexibilidad* en la aplicación del Reglamento Parlamentario, siempre bajo la condición de que la decisión del órgano que decide en cada caso –Mesa, Junta de Portavoces, Comisión o Pleno– sea por unanimidad, pero no se debería admitir de ordinario la *disponibilidad* del Reglamento Parlamentario. Ni siquiera por decisión unánime del Pleno si con ello se incurre *de facto* en una infracción del procedimiento de reforma del Reglamento

y, consecuentemente, en lesión de los derechos constitucionalmente garantizados de los parlamentarios.

Traemos esta reflexión aquí porque la regulación, tanto del RCD (art. 150) como la del RS (art. 129), respecto de la apreciación de la concurrencia de la circunstancia habilitante que da apertura al procedimiento legislativo abreviado en lectura única tiene una formulación que ha permitido que, en la práctica, sea la decisión discrecional del Pleno la que ordene la tramitación en lectura única de cualquier iniciativa. En ambos preceptos se establece que cuando:

> La naturaleza [de la iniciativa] lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

Tanto la extraordinaria apertura e inconcreción del supuesto habilitante como el mecanismo de toma de la decisión –consenso de la Mesa, Junta de Portavoces y Pleno– convierten a ambos preceptos en el ejemplo *tipo* de norma reglamentaria de la que la Cámara puede hacer un uso demasiado flexible.

¿Estamos entonces ante una decisión del Parlamento completamente discrecional, de mera oportunidad política? De la respuesta a esta pregunta dependerá, en buena parte, el enfoque que debamos dar al estudio del régimen jurídico de este tipo procedimental y, muy en particular, a los mecanismos y al alcance de su posible control. A nuestro parecer, el único modo de dar respuesta a este interrogante es comenzar por la categorización de los supuestos de hecho que prevé la norma reglamentaria, esto es, a concretar cuándo se ha de entender que *la naturaleza de la iniciativa aconseja o la simplicidad de su formulación permite* acudir a una tramitación en lectura única, en lugar de someterla a todo el *iter* del procedimiento legislativo ordinario. Y hacerlo conectando esa previsión reglamentaria con las garantías que la Constitución recoge respecto de todo procedimiento legislativo.

Cierto es, como señalábamos líneas atrás, que nuestra Constitución remite el régimen jurídico de la lectura única al Reglamento Parlamentario a través de la genérica habilitación de los artículos 72.1 y 89.1 CE. Pero también lo es que el Reglamento Parlamentario está

sujeto, en todo caso, también aquí, al respeto del contenido esencial de los derechos de los parlamentarios a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos y, muy en particular, a aquellos contenidos tendentes a garantizar la correcta, libre y democrática formación de la voluntad del órgano legislador[8]. Por este motivo, si efectivamente la naturaleza de la proposición o del proyecto permite su debate en Pleno sin menoscabo de los derechos de los parlamentarios, en particular de las minorías parlamentarias, nada cabría objetar a su tramitación en lectura única.

Por el contrario, si las condiciones de fondo o de forma de la iniciativa a debatir hacen necesario su estudio previo en Comisión y esta fase se omitiera, puede que se incurriera de ese modo en lesión de derechos fundamentales de los integrantes de las Cámaras Legislativas. Esta decisión debe poder ser fiscalizable en lo que respecta no ya sólo a la interpretación y aplicación de esta medular norma parlamentaria, sino también a la interpretación del contenido esencial constitucionalmente garantizado de determinados derechos fundamentales.

IV. La transversalidad de esta variante del procedimiento legislativo

La *praxis* parlamentaria habida hasta la fecha nos revela que ni la *relevancia* del contenido normativo de la iniciativa a tramitar ni su reserva a algún procedimiento legislativo especial *ratione materiae* han sido obstáculo para que el legislador haya optado en multitud de ocasiones por utilizar el procedimiento abreviado en lectura única. Además de las dos reformas constitucionales aprobadas hasta ahora, paradigma de iniciativas de contenido relevante y de reserva procedimental *ratione materiae*, también otros proyectos y proposiciones de ley de notable envergadura y/o complejidad, que precisan de procedimientos legislativos reformados, han sido sometidos al trámite de lectura única. Tales son los casos, *v. g.*, de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del

[8] *Vid., v. g.,* en este mismo sentido, STC 99/1987, de 11 de junio; 89/1984, de 28 de septiembre; y, más recientemente, STC 199/2016, de 28 de noviembre.

Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho[9]; la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo[10]; la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón[11], o la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial[12]; por poner tan sólo algunos ejemplos.

Sin embargo, un importante sector doctrinal ha venido afirmando que las iniciativas sometidas al procedimiento legislativo en lectura única deben afectar a *materias poco relevantes* (Gómez, 2007: 7-8), es decir, no cabría abrir trámite de lectura única respecto de proyectos o proposiciones de ley de *especial relevancia*, con independencia de cuál fuera su *naturaleza* o sus condiciones de *formulación*. En concreto, se afirma que

> hay razones suficientes para sostener que la utilización de estos procedimientos legislativos especiales constituye un límite procedimental implícito para las Cámaras cuando actúan como poder de reforma constitucional (Gómez, 2019: 393).

Esto es, sólo estaremos ante materias *relevantes* que impidan la tramitación de la iniciativa en lectura única cuando de reformas constitucionales se trate cualquiera que sea su contenido.

Esta conclusión de no admitir la tramitación en lectura única de las reformas constitucionales, defendida por Gómez Lugo, parece entrar en contradicción con los argumentos sostenidos por la propia autora cuando afirma que nuestro ordenamiento jurídico *permite la tramitación simultánea o transversal* en lectura única *tanto con*

---

[9] BOE, núm. 249, de 17 de octubre de 2015. Prueba evidente de la notoriedad y complejidad técnica de esta norma es la abundantísima literatura científica que la doctrina ha producido sobre la misma. *Vid.*, por todos, Villaverde, 2016: 643 y ss.; y Fernández, 2018:15 y ss.

[10] BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

[11] BOE, núm. 148, de 19 de junio de 2014.

[12] BOE, núm. 88, de 12 de abril de 2013.

procedimientos especiales por razón de la materia, como con las otras dos modalidades abreviadas y que, por tanto,

> nos cuestionamos si sería conveniente que los Reglamentos Parlamentarios exceptuasen la aplicación del método de lectura única a algunas materias sometidas a procedimientos particularizados por razón material(Gómez, 2019: 401-402).

Si, como se afirma, el límite al uso del trámite en lectura única para las reformas de la Constitución se encuentra implícito en el propio Texto Constitucional, no resultaría en absoluto necesario que los Reglamentos Parlamentarios –que ni obligan ni vetan la simultaneidad– establecieran una prohibición expresa.

En todo caso, este planteamiento contraviene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que es muy clara en este punto. La STC 215/2016, de 15 de diciembre, que reproduce jurisprudencia anterior ya consolidada, establece que la *relevancia o trascendencia constitucional* de un texto normativo *no es incompatible con su tramitación por el procedimiento de lectura única* […] *al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional*[13], en el entendido de que

> ni de la lectura de la propia Constitución en su conjunto, ni de modo especial del Título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única[14].

La autora anteriormente citada intenta rebatir esta doctrina del Tribunal Constitucional a través de cuatro argumentos, a nuestro juicio insuficientes, para justificar la existencia de esa pretendida limitación implícita en la Constitución. Argumentos que, además, serían –en su caso– aplicables no sólo a las reformas del Texto Constitucional sino también al resto de procedimientos legislativos especiales *ratione materiae* que la autora excluye de su tesis.

---

[13] *Vid.*, en el mismo sentido, STC 238/2012, de 13 de diciembre; y ATC 9/2012, de 13 de enero.

[14] STC 185/2016, de 3 de noviembre.

El primero de tales argumentos es que la lectura única y la reforma constitucional *responden a fundamentos diferentes y contrapuestos* (Gómez, 2019: 409) y, por tanto, incompatibles. Nosotros no lo entendemos así. Es cierto que la lógica a la que responden es distinta, pero no necesariamente contrapuesta, al menos, no en todos los casos. Las especiales garantías que los procedimientos de reforma constitucional establecen para salvaguardar la correcta articulación de la voluntad constituyente no tienen por qué estar reñidas en toda circunstancia con el recurso al procedimiento abreviado en lectura única, especialmente en los supuestos de reformas de la Constitución extraordinariamente breves y carentes de complejidad, como fue el caso de la reforma del artículo 13.2 CE en 1992[15]. En segundo y tercer lugar, esta autora subraya que la lectura única en Pleno *limita el debate parlamentario y la posibilidad de presentar enmiendas* y que se pierde así *la función técnica y política de la Comisión parlamentaria* (Gómez, 2019: 409), lo que efectivamente es cierto, pero sólo relevante a los efectos que aquí nos ocupan si de ello se derivara una efectiva lesión del derecho de los parlamentarios, o un vicio en la formación de la voluntad constituyente de las Cámaras, lo que, de nuevo, depende del concreto contenido y alcance de la reforma constitucional de que se trate. Finalmente, en cuarto y último lugar, se añade que en toda reforma constitucional –cualquiera que sea su contenido– se da una *falta de concurrencia de los elementos de simplicidad de la norma o de una naturaleza que justifique la adopción del procedimiento de lectura única* (Gómez, 2019: 411), lo que tampoco es posible concretar sino caso por caso.

A nuestro criterio, la variante abreviada en lectura única del procedimiento legislativo es aplicable a cualquier tipo de tramitación legislativa, incluso a aquellas que precisan un procedimiento especial agravado *ratione materiae*, pero siempre atendiendo a la concurrencia o no, en cada caso, de los presupuestos habilitantes que recogen los artículos 150 RCD y 129 RS. Esto es, la aprobación de leyes orgánicas

[15] Como es bien conocido, la reforma consistió en añadir «y pasivo» al artículo 13.2 CE para reconocer también en las elecciones municipales el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea residentes en España, haciendo así compatible nuestro Texto Constitucional con las previsiones que al respecto establecía el Tratado de Maastricht.

o de reformas constitucionales podrán someterse al trámite de lectura única, siempre que la concreta iniciativa de que se trate posea una *naturaleza que así lo aconseje* o *una simplicidad que así lo permita*, lo que no tiene por qué concurrir en todos los casos.

V. La alternatividad de los presupuestos habilitantes y su diferenciación de la *urgencia*

Estos preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Reglamento del Senado nos presentan, con idéntica literalidad, dos presupuestos habilitantes claramente diferenciables: que la *naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración aconseje* o que la *simplicidad de su formulación permita* abandonar el procedimiento legislativo ordinario y acudir al trámite en lectura única. Ambos tienen una condición alternativa y no complementaria. Basta, pues, que uno de ellos concurra para que la Cámara pueda optar por este procedimiento legislativo abreviado. Razón por la cual, la delimitación del ámbito objetivo de cada uno de los mismos debe ser diferente y separada, sin que existan elementos comunes en su configuración. Lo que no es incompatible con que, en determinadas circunstancias, puedan concurrir respecto de una misma iniciativa las condiciones objetivas tanto de un presupuesto como del otro.

Es por ello que siempre que el Tribunal Constitucional rechaza las impugnaciones contra leyes tramitadas en lectura única, justifica separadamente la no concurrencia de cada uno de los presupuestos, y en sus afirmaciones generales hace siempre hincapié en la relación disyuntiva que hay entre ambos. Sirva como ejemplo de lo dicho la siguiente afirmación:

> El artículo 150 RCD establece como requisitos para la tramitación de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única que su naturaleza lo aconseje o que la simplicidad de su formulación lo permita. Requisitos ambos definidos mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este procedimiento, así como la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la

> tramitación parlamentaria de un proyecto o una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno[16].

Mucho menos clara deja el Alto Tribunal la relación que ambos presupuestos habilitantes puedan tener o no con la necesidad de una urgente tramitación[17], lo que es especialmente relevante, habida cuenta de que el legislador instrumentaliza frecuentemente el trámite abreviado en lectura única como modo de acortar los plazos del procedimiento legislativo, al margen de la concurrencia o no de tales presupuestos.

Entendemos que aquí la respuesta del Tribunal ha sido poco clara. Por un lado, cuando una ley impugnada ha sido sometida tanto al procedimiento de urgencia como al de lectura única, pese a que el legislador y las partes actuantes en el proceso de control de constitucionalidad de la norma suelen alegar, entre otras, razones de urgencia para justificar ambos trámites, el Tribunal da respuesta separada a ambas cuestiones, sin haber utilizado nunca la urgencia como variable habilitante o co-habilitante del procedimiento en lectura única[18]. Pero, por otro lado, también ha establecido en ocasiones algunas afirmaciones de carácter general o introductorio en las que, descuidadamente, ha incluido el trámite en lectura única entre las especialidades del procedimiento legislativo que traen causa de la urgencia[19]. Creemos, pues, que el Tribunal ha desaprovechado las numerosas oportunidades que ha tenido para clarificar que, aunque la tramitación en lectura

---

[16] STC 238/2012, de 13 de diciembre.

[17] En el mismo sentido se ha manifestado recientemente Ridao (2018: 11) al referirse al «oscilante parámetro constitucional en la doctrina del Alto Tribunal».

[18] *Vid.*, por todas, STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 a, b, c (lectura única) y d (urgencia).

[19] Reproducimos aquí un texto ya relacionado *supra* a otros efectos de la STC 136/2011, de 13 de septiembre: «en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de trámites y plazos del procedimiento legislativo –bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única, bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente– este Tribunal tiene declarado que no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las Cámaras».

única traiga como consecuencia secundaria mayor celeridad en la sustanciación del procedimiento legislativo, la urgencia no es causa ni concausa que justifique la apertura de ese trámite procesal, que es lo que, a nuestro juicio, se infiere de la lectura completa de su doctrina sobre esta materia.

En nuestro criterio, ninguno de los presupuestos habilitantes de la lectura única se puede identificar, ni plena ni parcialmente, con la urgencia en la tramitación de la iniciativa. Las razones de urgencia, por extraordinarias que éstas puedan ser, no son causa de apertura de este procedimiento abreviado. La urgencia justifica el recurso a otra variante procedimental diferente que, además, es compatible con el procedimiento en lectura única. El hecho de que la tramitación en lectura única conlleve el acortamiento de la duración del procedimiento legislativo por cuanto supone la omisión de la fase de Comisión, en una Cámara y/o en la otra, no es más que una consecuencia colateral de la aplicación –concurrente o no con el trámite de urgencia– de un tipo de procedimiento motivado por otras causas y que persigue otros fines.

VI. ¿Qué es *naturaleza* que lo aconseje?

A nuestro parecer, las únicas leyes que poseen una *naturaleza* distinta a las demás que *aconseja* o, incluso, exige su tramitación en lectura única sin paso por Comisión, son aquellas a las que nuestro ordenamiento jurídico excepcionalmente reconoce la condición de norma *pactada* o *paccionada*. Tal sería el caso de la LORAFNA, respecto de la cual la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, establece como inexcusable su tramitación en lectura única (apartado 4º), precisamente por la especial y distinta naturaleza de este tipo normativo[20]. Aunque no estén incluidos en ese precepto que exige

[20] Como es bien conocido, el régimen jurídico de la aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía de Navarra recoge determinadas especialidades tendentes a poner de relieve la naturaleza pactada o cuasi-pactada de la misma, en virtud de lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución. Especialmente ilustrativo resulta el Preámbulo del texto vigente de la LORAFNA: «Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con

tramitación en lectura única, entendemos que el Pleno podrá abrir este procedimiento abreviado para aquellos proyectos y proposiciones de ley de idéntica condición, esto es, las leyes estatales que recogen el Concierto Económico del País Vasco, el Convenio Económico de Navarra y las que determinan el cálculo de los cupos correspondientes[21]; así como las que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico los acuerdos de cooperación celebrados entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas[22].

También entendemos que podrían tramitarse en lectura única, en aplicación de este primer presupuesto habilitante, aquellas decisiones legislativas del Parlamento que requieren una ratificación a través de un debate y votación de conjunto sin modificaciones al texto. Tales serían los casos de las autorizaciones de Tratados

---

otros pueblos, la gran empresa de España. Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el interés general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía. A tal fin, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española […]. Es, pues, rango propio del Régimen foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. *Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica*». (La cursiva es mía).

[21] Sirvan como ejemplo las más recientes: Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra; Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021. Todas ellas tramitadas en lectura única.

[22] Así ha sucedido con la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; la Ley 25 de 1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

Internacionales[23] y de la intervención aprobatoria de las Cortes respecto de aquellas reformas de Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas creadas por la vía extraordinaria del artículo 151 CE y la disposición transitoria segunda CE que se limiten a la modificación del régimen de autogobierno de la Comunidad Autónoma y no afecten a las relaciones de ésta con el Estado. En el caso de estos últimos, el trámite de reforma culmina con un voto de ratificación de las Cortes Generales. Y aunque el apartado noveno de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, antes aludida, se refiere al mismo como *votación de totalidad* sin hacer alusión expresa al trámite de lectura única, entendemos que puede y debe proceder la apertura del mismo en estos concretos supuestos de reformas estatutarias.

Por el contrario, el hecho de que cualquier otro tipo de iniciativa legislativa distinta de las enunciadas pudiera llegar al Parlamento con un contenido ya muy consensuado por las fuerzas políticas mayoritarias en la Cámara y que, por tanto, resulte previsible que no va a sufrir modificaciones importantes durante el procedimiento legislativo correspondiente, no cambia la *naturaleza* de dicho proyecto o proposición de ley, no la convierte en *norma pactada* al amparo de ninguna disposición constitucional o legislativa de nuestro ordenamiento jurídico.

Estos acuerdos políticos extraparlamentarios no son, por supuesto, título suficiente para sustituir la labor constitucional de las Cámaras, que debe garantizar siempre la no vulneración de los derechos de participación política de las minorías parlamentarias. Es por ello que, salvo que tales iniciativas se pudieran acoger al segundo de los presupuestos habilitantes, porque su formulación resultara suficientemente sencilla como para ser discutidas directamente en sede plenaria, no procedería en estos casos, por infracción de los propios

[23] Así, *v. g.,* han sido tramitadas en lectura única, la Ley 3/1986, de 7 de enero, por la que se autoriza el ingreso de España en la Corporación Interamericana de Inversiones; la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, o la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007.

límites reglamentarios de la figura, la apertura del procedimiento legislativo en lectura única[24].

La más reciente jurisprudencia constitucional parece apoyar muy claramente esta tesis. Así la primera gran aportación del Tribunal Constitucional a la delimitación de esta categoría la encontramos en un pronunciamiento aparentemente menos relevante que otros: la STC 27/2000, de 31 de enero, que desestimó el recurso de amparo promovido por varios diputados vascos contra la decisión del Parlamento del País Vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas a un proyecto de ley que establecía las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, tramitado en lectura única. Aquí el Tribunal Constitucional hizo hincapié en que este tipo de leyes son

> leyes de aprobación, que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia, los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas,

por lo que

> es cabalmente la naturaleza negociada y paccionada [de estas normas] la que explica y justifica la previsión […] de un procedimiento legislativo en lectura única en el que no se admite, en consecuencia, la presentación de enmiendas.

Estamos, pues, ante una doctrina aplicable a las normas que en nuestro ordenamiento jurídico poseen la condición paccionada que citábamos en el epígrafe anterior.

---

[24] La instrumentalización del consenso extraparlamentario como modo único y exclusivo de justificar el trámite legislativo en lectura única, sin conexión con ninguno de los dos presupuestos habilitantes previstos por los Reglamentos Parlamentarios, ya es, lógicamente, una censurable extralimitación del Pleno de la Cámara. Pero, además, el análisis de la práctica parlamentaria nos ofrece casos de iniciativas legislativas tramitadas en lectura única que ni siquiera reunían esos consensos extraparlamentarios previos. Tales son los supuestos de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; o de la Ley 16/1993, de 23 de diciembre, de incorporación al Derecho español de la Directiva 91/250/CEE, de 14 de mayo de 1991, sobre la protección jurídica de programas de ordenador. El Pleno de las Cámaras ha hecho, pues, un uso absolutamente discrecional –arbitrario, en ocasiones– de este trámite abreviado.

Si bien de la lectura de esta resolución del Tribunal Constitucional no se puede inferir que esa identificación entre el presupuesto habilitante de la lectura única y la naturaleza pactada de la norma a tramitar agote necesariamente el ámbito objetivo del primero, sí que nos permite afirmar que la figura de la ley paccionada –excepcional en nuestro sistema– que requiere tan sólo un pronunciamiento de ratificación del Parlamento correspondiente, es realidad muy distinta a la de cualquier otra decisión legislativa que llegue a las Cámaras con el preacuerdo extraparlamentario –más o menos amplio– de unas mayorías suficientes.

Más recientemente, en el proceso que dio lugar a la STC 238/2012, de 13 de diciembre, los recurrentes[25] fundamentaban la impugnación de la tramitación de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial, en el argumento de que

> tanto la especial naturaleza como la simplicidad se han asociado siempre a la concurrencia de un amplísimo acuerdo en la Cámara sobre el contenido del proyecto legislativo y sobre su tramitación por esta vía. En otras palabras, los recurrentes entendían que existe una presunción razonable de simplicidad política o de especial naturaleza del proyecto legislativo derivada de la falta de controversia en torno a la misma que no concurre en este caso y que impide acudir al trámite de lectura única[26].

La sentencia, que rechazaba este motivo de inconstitucionalidad formal de la Ley en un extenso fundamento jurídico 4º, no dedicó, sin embargo, ni una sola línea a ratificar o, en este caso, a refutar la idea del consenso político como causa habilitante (Miranda, 2018: 24 y ss.).

Ha habido que esperar a la STC 185/2016, de 3 de noviembre[27], para encontrar, por fin, un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que resulta extraordinariamente diáfano sobre este extremo:

---

[25] Recurso de inconstitucionalidad 2169-2005 interpuesto por 82 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

[26] STC 238/2012, de 13 de diciembre, antecedente núm. 1. d) 2).

[27] En STC 129/2013, de 4 de junio, ya se apuntó en esa dirección, pero no de forma tan rotunda.

> El consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única[28].

Reflexión que utiliza el Alto Tribunal para justificar que la mayoría necesaria para adoptar la decisión de conducir el procedimiento legislativo por el cauce de la lectura única es la mayoría simple y no la unanimidad u otras mayorías cualificadas. Entendemos que, en efecto, ésta debe ser la idea que, junto con la doctrina sentada por la STC 27/2000, de 31 de enero, sobre las leyes pactadas, nos sirva de apoyatura para terminar de delimitar al final de este trabajo los contornos de lo que debemos entender por *naturaleza* del proyecto o proposición de ley que *aconseje* su tramitación en lectura única.

VII. ¿Qué es *simplicidad de formulación que lo permita?*

Por lo que se refiere a la segunda de las circunstancias habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única, esto es, la *simplicidad de la formulación* del proyecto o proposición de ley, no encontramos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional una definición completa acerca de los contenidos de este concepto jurídico indeterminado.

Por un lado, el Tribunal no identifica de forma absoluta *simplicidad* y *brevedad* del texto, pues suele centrar su argumentación en otro tipo de variables, pero sí es cierto que en no pocas sentencias alude a la limitada extensión de las iniciativas legislativas como fundamento complementario a otro principal[29]. Sirva, por todos, el siguiente extracto que podemos encontrar en términos idénticos en varios pronunciamientos:

> No resulta arbitrario interpretar, y para ello basta con la lectura de la Ley impugnada que consta de un artículo único con seis apartados, una disposición transitoria, una disposición final y una disposición adicional, que ésta reviste la característica exigida por el Reglamento de las Cortes relativa a la *simplicidad de su formulación*.

---

[28] STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5, c).

[29] STC 129/2013, de 4 de junio.

Y, por otro lado, el Tribunal ha acabado acudiendo casi siempre a otro concepto jurídico también indeterminado en su intento por concretar qué formulaciones son suficientemente sencillas y cuáles no. Así, ha equiparado reiteradamente[30] la idea de texto de *formulación simple* a texto *con una estructura y un lenguaje, desde la perspectiva de cualquier observador razonable, comprensibles, sencillos e inteligibles*.

Más allá de que estemos ante un parámetro tan poco concreto como el establecido por el propio Reglamento Parlamentario, pues la referencia al *observador razonable* nos sigue dejando en el mundo de la indefinición casi absoluta, entendemos que los términos *razonable, comprensible, sencillo* e *inteligible* hacen alusión a condiciones de naturaleza muy dispar –*v. g., razonable* y *sencillo*– o casi sinónimas –*v. g., comprensible* e *inteligible*–, que nada añaden a la literalidad de la definición reglamentaria. Además, a nuestro parecer, el Tribunal omite en su argumentación un elemento decisivo: no pone en ningún caso en conexión la sencillez o simplicidad del texto con la finalidad y las consecuencias procesales que la lectura única comportan. Es decir, a nuestro juicio, el parámetro para medir hasta qué punto un texto es suficientemente sencillo como para abrir este procedimiento abreviado debe venir dado por cómo de imprescindible sea en términos de garantías constitucionales, dadas sus condiciones de redacción, su paso por Comisión Legislativa o, dicho a contrario, hasta qué punto la tramitación directa por el Pleno puede cubrir con éxito las garantías mínimas que se derivan del *ius in officium* de los parlamentarios.

Prueba evidente de que el Tribunal Constitucional transita por una senda inadecuada en su intento por configurar la categoría jurídica de la *simplicidad de la formulación* del texto legislativo es que ha declarado por sentencia que han pasado con éxito ese test del *observador razonable* leyes de contenido, estructura, redacción, complejidad y alcance tan dispar como, por un lado, la Ley 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad de Castilla León[31], que contiene simplemente una habilitación al legislador para

[30] *Vid.,* SSTC 153/2016, de 22 de septiembre; 215/2016, de 15 de diciembre, y 139/2017, de 29 de noviembre, entre otras.

[31] STC 129/2013, de 4 de junio.

la aprobación de este tipo de proyectos; y, por otro, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho[32], cuyo concreto contenido y alcance, como es bien conocido y hemos tenido ya ocasión de señalar en este trabajo, han sido y siguen siendo objeto de intensos debates y controversias parlamentarias, jurisdiccionales y doctrinales.

A nuestro criterio, no se debe identificar *simplicidad de la formulación* de la iniciativa legislativa con *brevedad* del texto o con que éste resulte *razonable*, *comprensible* e *inteligible*, como viene haciendo esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Una iniciativa legislativa puede ser, para ese *observador razonable* –al que se refiere el Tribunal–, breve en su extensión, que su redacción sea suficientemente *comprensible* e *inteligible* y que, además, su contenido sea *razonable* a ojos de cualquiera, pero ello no siempre garantizará que dicho texto tenga unas condiciones de formulación no compleja que permita al Pleno prescindir de la labor preparatoria de la Comisión competente.

Entendemos que, en estos supuestos, la clave para deslindar el alcance de ese concepto jurídico indeterminado es poner en conexión las condiciones del texto presentado con la finalidad y las consecuencias procedimentales que el trámite en lectura única comporta. Esto es, el parámetro para medir hasta qué punto un texto es suficientemente sencillo como para abrir este procedimiento abreviado es cómo de imprescindible sea, en términos de garantías constitucionales, su paso por Comisión, es decir, hasta qué punto su tramitación directa por el Pleno podría cumplir suficientemente con las garantías mínimas que integran el contenido del *ius in officium* de los parlamentarios.

Nos encontramos, por tanto, ante una disyuntiva que habrá que resolver caso por caso, resultando imposible establecer reglas generales completas que nos puedan guiar. Aun así, entendemos que se pueden establecer algunas normas de exclusión. Esto es, según nuestro criterio, habría que presumir que algunas iniciativas legislativas tendrán siempre un nivel de complejidad tal que no proceda el

[32] STC 185/2016, de 3 de noviembre.

trámite en lectura única. Tal sería el caso de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, las leyes de Estabilidad Presupuestaria y otras referidas a distintos regímenes fiscales, siempre y cuando, claro está, se trate de la tramitación de normas completas con estos contenidos, pues, como hemos visto, ningún problema habría en abrir lectura única para la tramitación de puntualísimas y sencillas modificaciones de este tipo de leyes. Razón por la cual, ni siquiera respecto de ellas podríamos hablar de una exclusión absoluta *ratione materiae.*

VIII. ¿Decide la mesa o el pleno?

Los Reglamentos Parlamentarios han otorgado la decisión final de la tramitación de una iniciativa en lectura única al Pleno, pero estableciendo también el papel decisivo de la Mesa, sin cuya propuesta inicial no cabe la intervención del órgano plenario. De este modo, podríamos afirmar que la Mesa de la Cámara propone, previa audiencia no vinculante a la Junta de Portavoces, y el Pleno finalmente dispone.

Por lo que se refiere a ese decisivo papel de la Mesa, debemos comenzar señalando que, si bien estamos ante un órgano de composición política, su función de calificar y dar el trámite correspondiente a las distintas iniciativas parlamentarias no tiene, o no debería tener, naturaleza política. Como señala la mejor doctrina (García-Escudero y Pendás, 1999: 433 y ss.), lo que distingue las funciones de la Mesa de las potestades de la Junta de Portavoces y del Pleno –también órganos de composición política, naturalmente– es la sujeción a diferentes parámetros: la Constitución y el Reglamento Parlamentario, en el caso de la Mesa, y el *juego de mayorías* en el caso de la Junta de Portavoces y del Pleno.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha recordado reiteradamente que la Mesa no debe adoptar sus decisiones por criterio de oportunidad política, pues

> en tanto que órgano de administración y gobierno interior, [debe] limitar sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno

> corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria[33],

y, en ese entendido, lo que efectivamente corresponde a la Mesa

> por estar sujeta a la Constitución y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, [es] verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria, pero ese examen […] no puede suponer un juicio de oportunidad política de una iniciativa legislativa[34].

Y es aquí donde creemos que se encuentra la clave de esta cuestión. Si entendemos que la decisión de optar por el procedimiento legislativo en lectura única es un juicio meramente político que debe adoptar el Pleno, el cometido que a las Mesas de las Cámaras atribuyen expresamente los Reglamentos del Congreso y del Senado quedaría completamente vacío de contenido. Sin embargo, si damos la diferente categorización a las circunstancias habilitantes que en este trabajo se ha defendido, las atribuciones asignadas a las Mesas cobran todo el sentido que esos preceptos reglamentarios parecen darles: para que el Pleno pueda disponer finalmente, es inexcusable la propuesta previa de la Mesa, que habrá de ajustarse al estricto juicio técnico que el ordenamiento jurídico le encomienda. Juicio que, insistimos, sólo es posible realizar si entendemos *naturaleza que lo aconseje* o *simplicidad que lo permita* de un modo muy distinto al actualmente defendido por la doctrina mayoritaria (Gómez, 2019: 395 y ss.; y García-Escudero, 2005: 238 y ss.).

Así, hemos de partir, en primer lugar, del hecho cierto de que la extraordinaria apertura de las normas reglamentarias que establecen tales presupuestos es intencionada por parte del legislador. La definición de los mismos en términos tan poco concretos tiene como

---

[33] *Vid.,* SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3; 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 3 c).

[34] *Vid.,* SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3, y más recientemente, 96/2019, de 15 de julio, FJ 6 a).

objetivo –legítimo– dar al Pleno la máxima libertad posible a la hora de decidir, caso por caso, cuál deba ser el procedimiento a seguir para cada una de las iniciativas legislativas a tramitar.

En segundo término, también debemos insistir en que la interpretación que la Cámara debe hacer del alcance de ambos presupuestos debe tener un carácter claramente restrictivo y no expansivo (García, 1987; 22 y ss.), por cuanto que nos encontramos ante un régimen particular que excepciona el régimen general del procedimiento legislativo ordinario, y que consiste, además, en la disminución de las garantías procedimentales que se establecen en ese otro régimen general. El mismo criterio debería informar también el juicio de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional puede realizar de esa decisión de las Cámaras, pues, en efecto, si bien encuentra el Alto Tribunal muy limitada su capacidad para reconvenir esa decisión del Parlamento garantizada por la autonomía que protege el Texto Fundamental (Araujo, 2012: 1065 y ss.), también está constitucionalmente obligado a intervenir cuando éste incurra en aplicación arbitraria de su propio Reglamento. Y cuando lo haga, debe también atender a la condición excepcional de este procedimiento abreviado y, por tanto, a la interpretación necesariamente restrictiva del alcance de sus presupuestos habilitantes (Santaolalla, 2013: 27 y ss.).

La decisión del Pleno sobre si optar o no por el procedimiento legislativo en lectura única no es, por tanto, incondicionada. Nuestro argumento de que la Mesa puede y debe valorar la concurrencia o no concurrencia de los presupuestos habilitantes encuentra refuerzo en la propia doctrina del Tribunal Constitucional, que también ha establecido reiteradamente que la verificación del cumplimiento de las correspondientes formalidades por parte de las Mesas puede extenderse a

> una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido[35].

A nuestro parecer, éste sería uno de los casos en los que tal interpretación extensiva de la potestad de las Mesas encuentra todo

[35] Entre otras, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; STC 41/1995, de 13 de febrero, FJ 2, y ATC 155/1993, de 24 de mayo, FJ 3.

el sentido. Es por ello que no compartimos la postura de la doctrina (Ridao, 2018: 14) cuando se afirma, en congruencia con el modo de entender la configuración de los presupuestos habilitantes de la lectura única que censuramos, que

> el acuerdo de la Mesa irá precedido de una valoración sobre la existencia de consenso suficiente entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que justifique esta agilización procedimental,

en la idea de que

> el factor clave para la fijación del supuesto de hecho del procedimiento de lectura única lo constituye *la existencia de consenso político suficiente para lograr el beneplácito de la Cámara*[36],

por lo que *este elemento deberá ser tenido en cuenta por la Mesa de la Cámara con carácter previo a su propuesta de tramitación* (Gómez, 2008: 331). Lo que convertiría a la Mesa en un mero órgano de verificación de la presumible existencia de un consenso político mayoritario sobre el tipo de tramitación –desvinculado de la *naturaleza* de la iniciativa y de la *simplicidad de su formulación*– que, a nuestro juicio, no se compadece bien con las atribuciones que a las Mesas les reconocen los respectivos Reglamentos Parlamentarios, en general, y los concretos preceptos 150.1 RCD y 129.1 RS, en particular.

Así, en contra del criterio doctrinal dominante (Gómez, 2008: 325-326), entendemos que la Mesa está habilitada para elaborar un juicio formal sobre la concurrencia de alguno de los dos presupuestos habilitantes de la lectura única, tal y como aquí se han categorizado. Y podría, por tanto, no proponer al Pleno la decisión de tramitar en lectura única la iniciativa pese a que la Junta de Portavoces le comunicara la existencia de consenso mayoritario previo de los grupos parlamentarios. Esto es, entendemos que no es un acto debido de la Mesa proponer al Pleno la tramitación en lectura única en el caso de que resulte esperable, tras oír a la Junta de Portavoces, que el Pleno vote mayoritariamente a favor de implementar este procedimiento

[36] La cursiva es mía.

legislativo abreviado. De este modo, una vez realizada la propuesta favorable por parte de la Mesa para tramitar la iniciativa legislativa en lectura única, corresponde al Pleno ratificar o no esa decisión –ahora sí, en virtud de un criterio de oportunidad política–. Nada impediría, pues, que pese a que pudiera concurrir alguno de los presupuestos habilitantes que abren la puerta a la tramitación en lectura única –y así lo hubiera establecido la Mesa de la Cámara– el Pleno pudiera decidir que se continuara con la tramitación legislativa ordinaria al completo.

Hasta la fecha, esta controversia de orden técnico carecía de especial trascendencia práctica pues la equivalencia de las mayorías representadas en las Mesas de las Cámaras y en los Plenos hacía que éstas no se negaran nunca a proponer la tramitación de una iniciativa en lectura única si, una vez oída la Junta de Portavoces, constataban que existía acuerdo mayoritario de los grupos parlamentarios a tal efecto. Sin embargo, tras la moción de censura aprobada el 1 de junio de 2018, por la que se invistió presidente del Gobierno al líder del Partido Socialista, tales equilibrios se rompieron, careciendo ahora los grupos parlamentarios que apoyaron al Gobierno en el Congreso de los Diputados de mayoría en la Mesa de la Cámara Baja. Y, en efecto, ha sucedido lo que hasta ahora había sido inédito: que la Mesa del Congreso rechazara la tramitación solicitada por los proponentes de una iniciativa legislativa que cuentan con mayoría suficiente en el Pleno. Esta situación ha tenido lugar con la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Tras la toma en consideración de la iniciativa y tras retrasar hasta en dos ocasiones la decisión[37], la Mesa del Congreso de los Diputados decidió dar trámite de procedimiento legislativo ordinario a la propuesta.

La polémica política en torno a esta decisión fue de notable magnitud y culminó con la interposición de recurso de amparo el 27 de diciembre de 2018 por parte del Grupo Parlamentario Socialista contra el citado acuerdo de la Mesa, por presunta vulneración del

---

[37] *Vid.,* todo el *iter* de la tramitación en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWA2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28LEY+ESTABILIDAD+PRESUPUESTARIA%29.ALL.&DOCS=1-1.

artículo 23 CE en conexión con el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Recurso que ha sido desestimado por STC 110/2019, de 2 de octubre. En este pronunciamiento el Tribunal Constitucional ha acogido la tesis aquí defendida. Ha establecido, en la primera oportunidad que ha tenido de hacerlo, que la Mesa debe enjuiciar la concurrencia o no de los presupuestos habilitantes que abren la puerta a la lectura única y, en consecuencia, proponer o no al Pleno tal tramitación, si procede. Y, al contrario, puede no proponerla si entiende que ni la naturaleza de la iniciativa lo aconseja ni la simplicidad de su formulación permite acudir a este trámite abreviado. Decisión de no proponer que puede adoptar incluso antes de dar audiencia a la Junta de Portavoces y, por supuesto, al margen del mayor o menor consenso político que al respecto pudiera darse en el Pleno[38].

IX. Primer límite: el derecho al procedimiento adecuado

El uso abusivo o, sencillamente, la improcedente implementación del procedimiento legislativo en lectura única puede poner en riesgo el derecho de los parlamentarios al desempeño de sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y, por tanto, a su través, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE). Se trata de un derecho de configuración legal, por lo que corresponde al Reglamento Parlamentario concretar su contenido, pero sin que al hacerlo pueda llegar a desvirtuar sus elementos esenciales constitucionalmente garantizados. De ahí el carácter decisivo, a nuestros efectos, del régimen establecido por los artículos 150 RCD y 129 RS, así como de su correcta interpretación y aplicación por los órganos rectores de ambas Cámaras.

¿Y cuáles son los contenidos esenciales de este derecho fundamental?, ¿esos elementos nucleares de la función representativa protegidos por el manto del artículo 23.2 CE, en relación con la participación de los parlamentarios en los procedimientos legislativos abreviados en lectura única? El derecho al procedimiento legislativo adecuado y el derecho a presentar enmiendas. Esto es, las quiebras

[38] STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3 A b).

del contenido esencial constitucionalmente garantizado por el artículo 23.2 CE pueden tener lugar bien porque los órganos de las Cámaras decidan tramitar una iniciativa legislativa por la vía del procedimiento abreviado en lectura única sin que concurran los presupuestos habilitantes establecidos en los Reglamentos de Congreso y Senado, por vulneración del *derecho al procedimiento legislativo reglamentariamente adecuado*; bien por no abrir trámite de enmiendas o por inadmitir indebidamente alguna de tales enmiendas, cuando una iniciativa se haya decidido someter al procedimiento legislativo en lectura única, por vulneración del *derecho a la enmienda* de los parlamentarios.

El derecho del parlamentario a que las iniciativas legislativas se tramiten por el procedimiento adecuado, entendiendo como tal en este caso el procedimiento que decidan la Mesa y el Pleno –oída la Junta de Portavoces– conforme a los supuestos habilitantes establecidos en el Reglamento –no necesariamente el que pudiera pretender el sujeto que presenta la iniciativa (Arce, 1996: 227)[39]–, es uno de los contenidos relevantes que constituyen el núcleo esencial del derecho fundamental *ex* artículo 23.2 CE (García-Escudero, 2011: 14 y ss.; y 2012: 58 y ss.). Reconocimiento expreso en los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional y así ha sido recogido también por la doctrina mayoritaria[40], que ha venido a destacar, además, la triple dimensión de este derecho en su concepción más amplia: el derecho a la calificación de la iniciativa, el derecho a su admisión a trámite y

[39] «La calificación de los escritos y documentos parlamentarios por los órganos rectores de las Cámaras sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario (STC 99/1987, de 11 de junio). Esta primera regla es, me parece, difícilmente impugnable, por cuanto el derecho a que se proceda de diputados y grupos no comprende el derecho al procedimiento que se pretenda, sino únicamente el derecho al procedimiento reglamentariamente adecuado, de modo que, por eso mismo, cuando nada en el Reglamento Parlamentario indique que el propuesto por el autor del escrito a tramitar no es el procedimiento adecuado no habrá posibilidad de seleccionar otro en su lugar».

[40] *Vid.*, por todos, Gómez, 2019: 415-416: «Efectivamente, la inobservancia de los límites procedimentales, en general, y del procedimiento adecuado establecido, en particular, puede ser constitutiva de un vicio *in procedendo*, pero también de una lesión del derecho de acceso a cargo representativo del artículo 23.2 CE en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas conforme al procedimiento previsto por las normas constitucionales y el Reglamento Parlamentario».

el derecho a una tramitación por el cauce procedimental adecuado, todo ello, lógicamente, conforme al Reglamento de la Cámara[41].

Evidentemente, calificación y admisión a trámite de la iniciativa son actos íntimamente conectados que condicionan de manera decisiva, a su vez, la decisión de vehicular la iniciativa presentada por un procedimiento legislativo u otro[42]. Asimismo, se ha señalado que este vicio procedimental debe ser determinante para la conformación de la voluntad de la Cámara[43], si lo que se pretende es la declaración de nulidad del mandato legislativo aprobado por el Parlamento a través de un cauce improcedente[44]. Extremo éste que deberá haber sido denunciado ya en sede parlamentaria por los interesados, a quienes, además, les corresponde la carga de la prueba, lo que impide en muchos casos el éxito de tales pretensiones.

De este modo, en la mayoría de las ocasiones el Tribunal Constitucional ha entendido que no son decisivas para la correcta conformación de la voluntad de las Cámaras las irregularidades rela-

---

[41] El Tribunal Constitucional ha insistido muy recientemente en que el derecho al procedimiento adecuado no equivale, ni mucho menos, al derecho al procedimiento solicitado por quien presenta la iniciativa legislativa –ni aun en el caso de que existiera mayoría parlamentaria favorable en el Pleno– «sin examen ni control previo alguno» por la Mesa de la Cámara, conforme a las condiciones establecidas en el artículo 150 RCD (STC 110/2019, de 2 de octubre).

[42] *Vid*., *v. g.,* Gómez, 2009: 13: «La justificación de esta extensión del derecho a tramitar iniciativas legislativas conforme al procedimiento adecuado incorporando estas atribuciones es obvia: para dotar de efectividad al mismo, y no vaciarlo de contenido, es necesario que la Mesa califique el texto, lo admita a trámite y decida el procedimiento conforme al cual lo tramitará. Se trata de actos conexionados en el sentido de que para decidir la tramitación previamente se ha debido calificar la propuesta y admitirla a trámite. Asimismo, para garantizar la efectividad del derecho la Mesa debe llevar a cabo un correcto desempeño, y no extralimitarse, de sus potestades al calificar, admitir y decidir la tramitación. Es precisamente durante esta intervención del órgano de dirección cuando puede plantearse la trasgresión del derecho por parte del poder público»; y Fernández (2018: 2017 y ss.).

[43] *Vid.* STC 44/2015, de 5 de marzo: «La existencia de un determinado defecto en la tramitación parlamentaria de una norma sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, siendo imprescindible que el citado defecto se hubiese denunciado ante las mismas Cámaras».

[44] El Tribunal Constitucional se ha referido muy claramente a esta cuestión en la STC 143/2016, de 19 de septiembre, en la que, en relación con la reducción de los plazos que lleva aparejada la declaración de urgencia del procedimiento legislativo, afirmó que: «sin perjuicio de la necesidad de que se expongan dichas circunstancias, resulta *necesario acreditar* que dicha reducción afectó esencialmente al proceso de la formación de la voluntad de los parlamentarios».

tivas al procedimiento legislativo que le han sido alegadas. Así, por ejemplo, en la STC 176/2011, de 8 de noviembre, dictaminó como no relevante que la toma de la decisión relativa a la tramitación de un proyecto de ley orgánica en lectura única se adoptara en una sesión plenaria de carácter extraordinario (STC 136/2011, de 13 de septiembre; 102/2012, de 8 de mayo; 209/2012, de 14 de noviembre, y 36/2013, de 14 de febrero).

Por el contrario, encontramos muy pocos ejemplos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de vicios *in procedendo* vinculados con esta concreta vertiente del *ius in officium* que hayan dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la norma afectada. Tal fue el caso –excepcional pero muy relevante– de la STC 10/2018, de 5 de febrero, que estimó el recurso de amparo 4304-2017 interpuesto por diputados del Grupo Socialista del Parlamento de Cataluña contra la decisión de la Mesa de la Cámara de inadmitir la solicitud del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la Proposición de Ley del Referéndum de Autodeterminación.

El Tribunal Constitucional en este caso entendió que

> la posibilidad de pedir dicho Dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de la integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional.

En consecuencia, el Tribunal declaró la vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE y la

> nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que dispuso la inadmisión de la solicitud de Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los artículos 16 y 23 de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, así como la nulidad del acuerdo de esa misma fecha, desestimatorio de la reconsideración.

Nosotros entendemos que este reciente pronunciamiento del Alto Tribunal podría marcar un hito relevante, a los efectos que aquí interesan, siempre y cuando se atendiera desde la jurisprudencia constitucional que la Mesa –oída la Junta de Portavoces– y el Pleno

no pueden adoptar la decisión de someter una iniciativa legislativa al trámite en lectura única por el sólo hecho de que exista acuerdo mayoritario en la Cámara a tal efecto[45]. Y que, por el contrario, sólo procederá dar apertura a este procedimiento abreviado para la tramitación de leyes de *naturaleza* pactada o de iniciativas legislativas que verdaderamente posean una *formulación suficientemente sencilla* como para poder ser debatidas y votadas –con las correspondientes enmiendas, en su caso– directamente por el Pleno con todas las garantías para los parlamentarios, sin que sea necesario su trámite en Comisión. Esta es la categorización de los presupuestos habilitantes de la lectura única que este trabajo defiende y en consecuencia, aquellos casos en los que no concurriendo tales circunstancias se hubiera acordado apertura del trámite en lectura única, procedería la declaración de inconstitucionalidad por lesión del *ius in officium* del parlamentario en su faz de derecho al procedimiento adecuado.

A nuestro juicio, más allá de que se proceda a la apertura o no del plazo para la presentación de enmiendas –extremo al que nos referiremos a continuación–, la sola omisión de la fase de Comisión íntegramente (Informe de la Ponencia, debate en Comisión y Dictamen de la Comisión) ya es, sin duda, una alteración del cauce legislativo ordinario que condiciona terminantemente el resultado de la decisión normativa de las Cámaras, tanto o más que la omisión del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias en el caso descrito de la STC 10/2018, de 5 de febrero. Y, si pudiera no serlo en todos los casos, lo que sí procedería, desde luego, es que el Tribunal acogiera la presunción *iuris tantum* de que, en principio, tal omisión es siempre relevante para la correcta formación de la voluntad de la Cámara e invertir de ese modo la carga de la prueba, que recaería sobre quien pretendiera alegar su irrelevancia. Encontraría, además, de este modo el Tribunal un punto de encuentro congruente con otra afirmación que viene realizando en relación con el modo *restrictivo* en que se deben interpretar las decisiones de los órganos parlamentarios cuando éstas limiten el ejercicio del *ius in officium*.

Así, el máximo intérprete de la Constitución ha afirmado en reiteradas ocasiones –varias de ellas, además, muy recientes–, que el

[45] *Vid.,* sobre el particular, SSTC 45/2019, de 27 de marzo; 96/2019, de 15 de julio, y 110/2019, de 2 de octubre.

hecho de que mediante las decisiones de los órganos parlamentarios pueda verse afectado el ejercicio de funciones representativas impone a éstos una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatus constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo –art. 23.2 CE–, sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos –art. 23.1 CE– (STC 143/2016, de 19 de septiembre; STC 361/2006, de 18 de diciembre; STC 1/2015, de 19 de enero, y STC 23/2015, de 16 de febrero).

X. Segundo límite: el derecho de enmienda

El derecho a presentar enmiendas de diputados y senadores en la tramitación de cualquier iniciativa legislativa, según jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, *pertenece al núcleo duro de su función representativa*, constituyendo así *una manifestación constitucionalmente relevante del* ius in officium *del representante* (STC 38/1990, de 1 de marzo). Tesis que, además, ha sido asumida plenamente y de modo pacífico por la doctrina más autorizada (Biglino, 1993: 53 y ss.; y García-Escudero, 2012: 59-60)[46].

[46] De modo muy sintético, los rasgos esenciales del derecho a la enmienda como elemento nuclear del *ius in officium* que podemos extraer de esa doctrina constitucional, a los efectos que aquí son relevantes, son los siguientes: En primer lugar, el derecho de enmienda es «inherente a la potestad legislativa de las Cámaras», pues su capacidad para dictar la ley «no puede quedar reducida a una mera ratificación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa», en la medida en que ese derecho de enmienda cumple «la relevante función de garantizar la participación de los diputados y Grupos Parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley» y, por tanto, «en la formación de la voluntad de la Cámara» (STC 136/2011, de 13 de septiembre y STC 204/2011, de 15 de diciembre). Además de ello, en segundo lugar, el derecho a presentar enmiendas es un «cauce al servicio de la función representativa de todo Parlamento», puesto que cumple asimismo «la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de sus respectivos programas electorales» (STC 124/1995, de 18 de julio). Consecuentemente, en tercer y último término, el derecho de enmienda «entronca directamente» de este modo «con el derecho de participación política recono-

Entendiendo que nos referimos ahora ya a procedimientos legislativos que se han abierto en lectura única tras una correcta decisión de los órganos parlamentarios correspondientes y ajustada a las condiciones que establecen los Reglamentos Parlamentarios, esto es, situados ya en un supuesto en el que no se ha vulnerado el derecho a tramitar una iniciativa por el procedimiento adecuado: ¿Cómo afecta esta doctrina a la regulación reglamentaria y la aplicación que de la misma articulan la Mesa y el Pleno en los procedimientos legislativos sometidos a lectura única?

Debemos comenzar por distinguir aquí entre el régimen establecido por el Reglamento del Senado y el Reglamento del Congreso de los Diputados, pues nos llevan a escenarios absolutamente diferentes. Que los senadores no puedan presentar enmiendas al articulado de un texto que la Cámara Alta ha decidido tramitar en lectura única, más allá de que pueda parecernos una mejor o peor opción de política legislativa, no contraviene el *ius in officium* del parlamentario por cuanto que la configuración legal del mismo permite al Reglamento del Senado, según la jurisprudencia constitucional (STC 238/2012, de 13 de diciembre), limitar el derecho de enmienda de los senadores a la posibilidad de presentar propuestas de veto al texto aprobado por el Congreso de los Diputados. Así lo dispone taxativamente, como ya hemos indicado, el artículo 129.3 RS. A la vista de los datos de la práctica, se puede advertir claramente cómo esta prohibición provoca que en el Senado se opte mucho menos frecuentemente por seguir el procedimiento legislativo en lectura única, incluso en aquellas

---

cido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza» (STC 119/2011, de 5 de julio). Este precepto constitucional remite el régimen de los requisitos y condiciones de ejercicio de ese derecho y de todos sus contenidos –por tanto, también el régimen del derecho de enmienda– al Reglamento Parlamentario. Sin embargo, tales normas parlamentarias no pueden desconocer que el derecho de enmienda es «elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario», cosa que sucedería si «lo vaciaran de contenido, lo sometieran a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho», pues en tales supuestos el Reglamento y/o los órganos parlamentarios que lo aplican estarían «invadiendo el contenido constitucional indisponible» del derecho de enmienda (SSTC 204/2004, de 18 de noviembre; 196/1987, de 11 de diciembre, y 161/1987, de 27 de octubre).

tramitaciones ya iniciadas a través de ese procedimiento abreviado en el Congreso de los Diputados[47].

En el Congreso de los Diputados la situación es bien distinta, por cuanto que su Reglamento no recoge prohibición expresa de enmiendas parciales al texto de la iniciativa cuando ésta es tramitada en lectura única. Partiendo de ese silencio reglamentario, debemos, a su vez, según nuestro criterio, distinguir dos supuestos:

Cuando el procedimiento en lectura única hubiera procedido porque la *naturaleza* de la iniciativa a tramitar *lo aconseje*, esto es, según la tesis aquí defendida, porque la iniciativa tenga la condición de *ley paccionada* a ratificar por las Cortes Generales, no sólo no habría lesión del *ius in officium* del diputado en el caso de que la Mesa, separándose del uso parlamentario habitual, no abriera plazo de presentación de enmiendas al articulado, sino que, a nuestro juicio, resultaría completamente improcedente esta apertura precisamente por la condición pactada de la norma a tramitar[48].

Por el contrario, cuando la tramitación por este procedimiento abreviado hubiera procedido en virtud del segundo de los supuestos habilitantes, esto es, por la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa en cuestión, sí podríamos estar ante una potencial quiebra del *ius in officium* de los diputados, bien porque la Mesa se apartara del uso parlamentario que se viene aplicando desde la primera tramitación en lectura única en la Cámara Baja –a cuya fuerza de obligar ya nos hemos referido[49]– y no abriera trámite de presentación de

---

[47] Sirva, tan sólo a modo de ejemplo, el caso de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos (BOE, núm. 236, de 30 de septiembre de 2017), tramitada por el procedimiento de lectura única en el Congreso de los Diputados, y no así en el Senado. *Vid., v. g.,* la tramitación de las leyes aprobadas en lectura única en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob.

[48] A estos concretos supuestos entendemos que debería ir referida la afirmación que la STC 139/2017, de 29 de noviembre, hace sobre la posibilidad de que «excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, pero tal supresión o privación únicamente serán admisibles cuando estén dotadas de fundamento constitucional o puedan resultar justificadas en atención a la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo, que conviertan en innecesario o superfluo el ejercicio del derecho de enmienda».

[49] STC 44/2015, de 5 de marzo: «Estamos en presencia de una práctica […] que ha sido admitida por la Cámara al considerar que se ajusta al Reglamento y que es respetuosa

enmiendas al articulado, bien porque, habiéndolo abierto, inadmitiera indebidamente alguna de las enmiendas presentadas[50]. Y ello siempre y cuando esa limitación al derecho de enmienda hubiera afectado sustancialmente a la correcta formación de la voluntad de la Cámara, en la medida en que la participación pretendida por el diputado no se hubiera podido vehicular de otro modo en las distintas fases del procedimiento legislativo, por lo que, lógicamente, la apreciación de esta quiebra del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 CE habría de realizarse caso por caso[51].

Estos son, pues, a nuestro parecer, los términos que delimitan las condiciones de una eventual quiebra del *ius in officium* de los parlamentarios por vulneración del derecho de enmienda. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha transitado recientemente por senderos muy distintos:

Hasta el año 2017 el Tribunal Constitucional, si bien con una jurisprudencia vacilante y excesivamente laxa respecto del juicio de control de la concurrencia de las circunstancias habilitantes del procedimiento de lectura única, había venido manteniendo –progresivamente y de forma cada vez más nítida– la afirmación de que, como no podía ser de otro modo, tales presupuestos habilitantes tenían una configuración reglamentaria que no quedaba vinculada al

---

con el artículo 23.2 CE, sin que vulnere precepto ni principio constitucional alguno. Antes, al contrario, de aceptarse el criterio postulado por los recurrentes se habría producido una violación del *ius in officium* de quienes proponían las enmiendas y, por tanto, del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE, al haberse alterado lo que pacíficamente había sido admitido para todos los grupos en anteriores ocasiones». *Vid.*, al respecto, Fernández (2018: 241).

[50] La reciente STC 45/2019, de 27 de marzo, recogiendo la doctrina ya establecida en otros pronunciamientos anteriores, ha recordado el silencio de los Reglamentos Parlamentarios en relación a la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento legislativo en lectura única: «no significa que ese trámite se excluya, ya que es una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo».

[51] STC 204/2011, de 15 de diciembre. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones: «Las consecuencias que se asocian a la adopción del procedimiento de lectura única, y que tienen que ver con los límites que se introducen en el debate parlamentario de la ley, así como en la posibilidad de introducir enmiendas […] no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior como parecen pretender los recurrentes, sino que habrán de analizarse, caso por caso, si se acredita que la adopción de este tipo de procedimiento alteró de algún modo el proceso de formación de la voluntad parlamentaria». *Vid.*, en el mismo sentido, Gómez (2007: 12).

mayor o menor consenso que, respecto de su concurrencia, pudiera existir entre los diferentes Grupos Parlamentarios de las Cámaras. Siguiendo la línea ya sugerida por otros pronunciamientos anteriores (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre; 238/2012, de 13 de diciembre, y 129/2013, de 4 de junio), la última sentencia que expone expresamente esta tesis es la STC 185/2016, de 3 de noviembre, en la que se afirma de forma nítida que

> el consenso político que pudiera suscitar el proyecto o proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única,

por lo que *la decisión de recurrir a este procedimiento parlamentario ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna*.

Consecuentemente, el Tribunal nunca vinculó la posibilidad de introducir o no enmiendas en este tipo de procedimiento abreviado al mayor o menor consenso político sobre la procedencia de su tramitación sino, como venimos señalando, al impacto que la privación de ese derecho del parlamentario tuviera sobre la formación de la voluntad de la Cámara en cada caso.

Sin embargo, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre[52], sin renunciar al argumento de que lo constitucionalmente relevante para calibrar si existe o no vulneración del *ius in officium* del diputado es constatar hasta qué punto la supresión del derecho de enmienda ha afectado a la decisión legislativa final del Parlamento, ha establecido una presunción que vincula, injustificadamente a nuestro parecer, la adopción del acuerdo de tramitación en lectura única por unanimidad del Pleno con la improcedencia de abrir plazo de presentación de enmiendas al articulado.

---

[52] Esta sentencia tiene como objeto el artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, si bien la jurisprudencia que sienta en ella el Tribunal Constitucional es, no sólo perfectamente trasladable al caso del Congreso de los Diputados, sino que en la misma se razona desde los parámetros propios del régimen estatal del procedimiento legislativo en lectura única.

Recoge de este modo el Alto Tribunal las constantes apelaciones de la doctrina mayoritaria al consenso político como eje sobre el que debe pivotar la implementación de este procedimiento abreviado. Valgan, por todos, las palabras de Gómez Lugo al respecto:

> Resulta evidente que la elaboración de normas a través de este procedimiento especial producirá una reducción de las posibilidades de participación de la minoría en la tramitación legislativa [a través del derecho de enmienda], sobre todo su capacidad para manifestar públicamente sus discrepancias respecto a la legislación propuesta, de ahí que su aplicación deba reservarse a materias o textos de escasa trascendencia política, o ampliamente consensuados por las fuerzas políticas[53].

Concretamente, el Tribunal Constitucional[54] en esta sentencia, apoyándose en su errónea interpretación de los presupuestos habilitantes de la lectura y de su propia capacidad para controlar la concurrencia de los mismos, lo fía todo al grado de consenso político[55]

---

[53] *Vid., v. g.,* Gómez, 2007: 12.

[54] En la sentencia el Tribunal sintetiza su jurisprudencia anterior en relación con los presupuestos habilitantes de la lectura única del siguiente modo: «Este tribunal tiene declarado que se trata de cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación e interpretación en su aplicación, de modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única corresponde al órgano u órganos de la Cámara facultados para ello, sin que, desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias, podamos reemplazar, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, la voluntad o el criterio de oportunidad del órgano u órganos que las han adoptado. En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la compresión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje».

[55] *Vid.,* lo establecido por el Alto Tribunal por primera vez al respecto, en STC 110/2019, de 2 de octubre.

existente en la Cámara sobre si tramitar o no una iniciativa en lectura única, de forma que:

En primer lugar, el derecho a presentar enmiendas deviene superfluo cuando la decisión de abrir el procedimiento abreviado en lectura única ha sido adoptada por unanimidad en el Pleno –que en la práctica suele consistir en un mero asentimiento–, circunstancia que, además, no es necesario justificar –dice el Tribunal– por resultar obvia. Así, en dicho pronunciamiento se dice literalmente que:

> No cabe excluir, en principio, que la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también excepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir éste superfluo. Así, por ejemplo, sin necesidad de detenerse en más consideraciones por resultar ahora innecesarias, cuando sea precisa unanimidad de los Diputados o Grupos Parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo.

En nuestro criterio, vincular de ese modo *unanimidad* en la adopción del acuerdo de tramitación e *improcedencia de enmiendas al articulado* constituye un error de concepto evidente. Al hacerlo, se está presumiendo que el voto favorable del diputado a ese tipo de tramitación es una renuncia implícita a su derecho de enmienda, abocándolo de ese modo a elegir sólo entre las siguientes dos opciones: a) votar favorablemente el acuerdo de tramitación en lectura única y ver suprimido su derecho de enmienda, o b) si pretende presentar enmiendas al articulado, verse obligado a votar en contra de la tramitación en lectura única aunque entienda que concurre alguno de los presupuestos habilitantes y que, por tanto, no es necesario el estudio de la iniciativa en la fase de Comisión. Sin embargo, puede perfectamente suceder que el diputado entienda que la iniciativa tiene una formulación suficientemente sencilla como para ser debatida y votada –junto con las enmiendas correspondientes– directamente en Pleno y que, además, tenga la intención de, efectivamente, presentar enmiendas al articulado (Aláez, 2018: 21 y ss.). No son decisiones incompatibles ni excluyentes, por lo que vincular necesariamente la una a la otra supone, precisamente, una limitación del *ius in officium* del parlamentario que, a nuestro entender, no encuentra apoyatura

alguna en la configuración que el Reglamento ha realizado de este derecho fundamental en uso de la habilitación constitucional establecida (Biglino, 1993: 53 y ss.; García Roca, 1999: 24 y ss.; Garrorena, 2011: 141; y Jiménez, 1997: 412).

Consecuentemente, y, en segundo lugar, afirma también el Tribunal Constitucional en este pronunciamiento que, por el contrario, si el acuerdo de tramitación se adopta por mayoría simple y no se permite la presentación de enmiendas, se incurriría en todo caso en vulneración del artículo 23.2 CE de la minoría parlamentaria que no votó a favor de tal acuerdo de tramitación en lectura única[56]. Argumento que tampoco compartimos, puesto que: a) si el Pleno ha apreciado la concurrencia del primero de los presupuestos habilitantes –la *naturaleza* pactada de la norma–, lo que procede es precisamente no abrir trámite de enmienda, tal y como admitió el propio Tribunal en STC 27/2000, de 31 de enero; b) por el contrario, si estamos ante un supuesto de iniciativa legislativa de *formulación sencilla*, que exista o no lesión efectiva y relevante del derecho fundamental del artículo 23.2 CE dependerá de las concretas circunstancias del caso, esto es, que la pretensión de participación en la decisión legislativa a través del trámite de enmiendas al articulado no haya podido vehicularse de otro modo suficiente en el procedimiento y que, además, esa limitación

[56] STC 139/2017, de 29 de noviembre: «Si el tenor y el sentido del silencio del artículo 135 RPC [que ya no exige unanimidad en la decisión del Pleno] en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única implicasen, como sostiene el Abogado del Estado, y a los efectos que a este proceso constitucional interesan, la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por dicho procedimiento, resultaría evidente que el precepto impugnado, como se razona a continuación, vulneraría el artículo 23.2 CE. En efecto, si ese fuese el significado de aquel silencio, no se trataría entonces de que la Cámara en el ejercicio de su autonomía parlamentaria hubiera limitado el ejercicio del derecho de enmienda en esta especialidad del procedimiento legislativo. […] una hipotética exclusión de la fase de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única restringiría notablemente las facultades de participación de las minorías en el procedimiento legislativo, hasta el punto de poder resultar afectada la igualdad que exige, en cuanto a la posición de unos representantes y otros, el artículo 23.2 CE. En efecto, los miembros del grupo proponente de la iniciativa legislativa, con la anuencia de la mayoría que ha adoptado el acuerdo de tramitación por el procedimiento de lectura única, habrían podido determinar a su libre criterio, barajando cualesquiera opciones, el contenido del texto de la iniciativa legislativa sobre el que, sin embargo, los miembros de las minorías no tendrían más opción que la del rechazo o aceptación en su conjunto, y sin matices, de la iniciativa propuesta».

ilegítima del derecho del diputado haya sido determinante para la formación de la voluntad de la Cámara, como el mismo Tribunal había venido afirmando reiteradamente hasta la fecha.

Por último, añade el Tribunal Constitucional en los párrafos finales de la sentencia que, en todo caso, con independencia de cómo se entienda el alcance de los presupuestos habilitantes de la lectura única, incluso si su interpretación es más restrictiva que la propuesta por su jurisprudencia, ni la *naturaleza*, ni la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa pueden justificar por sí mismas la supresión del derecho de enmienda. Así, se afirma en la sentencia que

> cualquiera que sea la interpretación que los órganos competentes de la Cámara efectúen de los supuestos habilitantes de este procedimiento parlamentario, incluso si se inclinan por un entendimiento más restrictivo del que ha admitido la doctrina de este Tribunal, ni la naturaleza de la iniciativa legislativa, ni la simplicidad de su formulación pueden justificar por sí mismas la absoluta privación del derecho de enmienda de los diputados y de los Grupos Parlamentarios en el procedimiento de lectura única. […] La exclusión del derecho de enmienda en atención a la naturaleza o simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa supone, en definitiva, un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única.

En nuestro criterio, en esa interpretación más restrictiva de los presupuestos habilitantes y, en concreto, del primero de ellos –la naturaleza de la iniciativa–, en la que los órganos de la Cámara identificaran naturaleza que lo aconseje con condición de norma pactada, cabría privación del derecho de enmienda de los parlamentarios, en los términos de la citada STC 27/2000, de 31 de enero.

Bibliografía

Aláez Corral, B. (2018). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Aranda Álvarez, E. (2018). Comentarios a la Constitución Española. Montesinos Padilla (Coord.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Araujo Díaz de Terán, M. (2012). Comentario al artículo 150. En *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Ripollés Serrano, M. R. (Coord.). Madrid: Congreso de los Diputados.

Arce Janáriz, A. (1996). El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, pp. 207-238.

Biglino Campos, P. (1993). Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales? *Revista de las Cortes Generales*, 30, pp. 53-100.

Fernández Farreres, G. (2018). Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, pp. 15-44.

García Martínez, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo.* Madrid: Congreso de los Diputados.

García Roca, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.

García-Escudero Márquez, P. (1998). Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Cortes Generales.

– (2005). El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos. *Teoría y Realidad Constitucional,* 16, pp. 211-239.

– (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales.* Madrid: CEPC.

– (2007). *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978.* Madrid: CEPC.

– (2011). *Manual de técnica legislativa.* Madrid: Civitas.

– (2012). Límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas. *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, 3, pp. 58-67.

García-Escudero Márquez, P. y Pendás García, B. (1999). Comentario al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa.

Garrorena Morales, A. (2011). Voz: Mandato representativo. En *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado. Madrid: Civitas.

– (2011). Voz: Reglamento Parlamentario. En *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado. Madrid: Civitas.

– (2014). *Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: CEPC.

Gómez Lugo, Y. (2007). La tramitación legislativa en lectura única. *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 4, pp. 1-16.

– (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales.* Madrid: Congreso de los Diputados.

– (2009). El derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho,* 4, pp. 1-21.

– (2018). *Comentarios a la Constitución Española*. Montesinos Padilla (Coord.), Valencia: Tirant lo Blanch.

– (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, pp. 389-419.

Hernández Oliver, B. (2003). Parlamento y Estado de Partidos. La democracia contemporánea. *Revista de las Cortes Generales,* 60, pp. 145-200.

Jiménez Campo, J. (1997). Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios. En *Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política.* Murcia: Universidad de Murcia.

Miranda López, L. M. (2018). *Parlamento y control judicial.* Valencia: Tirant Lo Blanch.

Punset Blanco, R. (2011). Voz: Pleno. En *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado. Madrid: Civitas.

Ridao Martín, J. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión. *Revista General de Derecho Constitucional,* 28, pp. 1-33.

Ripollés Serrano, M. R. (2016). Las transformaciones del Parlamento contemporáneo: ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11, pp. 87-100.

Santaolalla, F. (2013). *Derecho Parlamentario Español.* Madrid: Dyckinson.

Villaverde Menéndez, I. (2016). Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 643-682.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 223-243
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1486

INTERNET Y POLÍTICA: CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA REVOLUCIÓN DIGITAL

INTERNET AND POLITICS: POLITICAL AND SOCIAL CONSEQUENCES OF THE DIGITAL REVOLUTION

Pablo Barberá
Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad de California del Sur, Los Ángeles
https://orcid.org/0000-0002-9063-4829

Fecha de recepción del artículo: abril 2020
Fecha de aceptación y versión final: mayo 2020

RESUMEN

El éxito de internet como nueva plataforma comunicativa ha generado una profunda transformación política y social. El objetivo de este artículo es ofrecer un análisis de estas consecuencias, utilizando como hilo conductor la principal transformación que conlleva la revolución digital: una reducción radical en los costes de entrada a la comunicación de masas. En contraste con el optimismo inicial sobre la democratización de la esfera política en la era de internet, y la actual preocupación sobre los efectos negativos de las redes sociales, mi argumento es que estas consecuencias no son universalmente positivas o negativas. En mi análisis, me centro en tres aspectos centrales de la revolución digital: la posible polarización resultante del consumo social de información política a través de internet, el uso de herramientas tecnológicas para la coordinación de movimientos sociales y los efectos del uso de redes sociales en la calidad de la democracia representativa y las políticas públicas.

Palabras clave: internet, redes sociales, tecnología, política, polarización, comunicación política.

ABSTRACT

The success of the internet as a new communication platform has led to a profound political and social transformation. The goal of this article is to

offer an analysis of these consequences, using as a common thread what I see as the main transformation of the digital revolution: a radical drop in the entry costs associated with mass broadcasting. In contrast with the initial optimism about the democratization of the public sphere in the internet era and the current concern about the negative effects of social media, my argument is that these consequences are not universally positive or negative. In my analysis, I focus on three core aspects of the digital revolution: the potential polarization resulting from the social consumption of political information through the internet, the use of technological tools for the coordination of social movements, and the effects of using social media platforms on the quality of representative democracy and public policies.

Keywords: internet, social media, technology, politics, polarization, political communication.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. INTERNET Y POLÍTICA: CÓMO EL OPTIMISMO INICIAL SE TRANSFORMÓ EN PREOCUPACIÓN. III. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS REDUCEN LAS BARRERAS DE ENTRADA A LA COMUNICACIÓN DE MASAS. *1. La importancia de los lazos débiles: las redes sociales y la comunicación interpersonal. 2. Dando una voz a los excluidos: movimientos sociales y de protesta. 3. Favoreciendo la comunicación entre representantes y representados: ¿mejorando la calidad de las políticas públicas o exacerbando la brecha digital?* IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

La reciente explosión en el uso de internet alrededor del mundo representa una transformación tecnológica cuyo impacto únicamente puede equipararse a la invención de la imprenta. En parte gracias a la creciente disponibilidad de banda ancha y el uso de *smartphones*, el acceso a internet es en la actualidad casi universal en países desarrollados, avanzando rápidamente en la misma dirección en zonas en desarrollo.

Este incremento en el acceso a internet ha tenido lugar de manera paralela a la invención de nuevas plataformas electrónicas que hacen uso de él. En el sector de negocios, nuevas herramientas para el comercio electrónico han reducido los costes de entrada a multitud de emprendedores, facilitando la creación y éxito de pequeñas y medianas empresas. Los medios de comunicación están experimentando una transformación similar, con la aparición de multitud de portales de noticias que en muchos casos obtienen mayor difusión que periódicos de tirada nacional. En el ámbito de la política, nuevas redes sociales como Facebook o Twitter están revolucionando la manera en que administraciones públicas, legisladores y candidatos a elecciones se comunican con los ciudadanos, así como las herramientas que esos mismos ciudadanos pueden utilizar para organizar eventos de acción colectiva. Este tipo de comunicación en el ámbito social se ha visto asimismo favorecido por la creación de nuevas aplicaciones de mensajería instantánea, como Whatsapp y Telegram. El contexto actual, con una pandemia global que ha requerido medidas de confinamiento social, ha contribuido a acelerar estas dinámicas, acentuando la importancia de las herramientas tecnológicas.

El éxito de internet como nueva plataforma comunicativa a gran escala representa una profunda transformación en nuestra vida diaria, con un impacto político y social que la comunidad académica está aún intentando caracterizar. Inicialmente, la recepción fue optimista. Estudios teóricos sobre pautas comunicativas auguraron una democratización de la esfera pública (Dalhgreen, 2005). En países no democráticos, internet fue de hecho etiquetado como una *tecnología de la liberación* (Diamond, 2010), por proveer a las fuerzas opositoras

con herramientas para evadir la censura de gobiernos autocráticos, así como con vías para obtener apoyo de la comunidad internacional.

Sin embargo, en los últimos años este optimismo inicial se ha ido enfriando en respuesta a cambios sociales que ponen en duda la capacidad transformadora de internet y las redes sociales (Tucker *et al.*, 2017). El uso de internet es frecuentemente mencionado como una causa que explica el incremento en la polarización política y el auge de fuerzas políticas con posiciones extremas en la mayor parte de los países democráticos, así como una plataforma que permite la difusión de noticias falsas. Los gobiernos autoritarios hacen cada vez mayor uso de herramientas tecnológicas para incrementar la censura de la opinión pública o para interferir en elecciones en otros países. Estas consecuencias aparentemente tan negativas son un argumento recurrente para justificar una regulación más estricta del uso de internet, que podría atentar contra la privacidad de los ciudadanos.

El objetivo de este artículo es ofrecer un análisis de las complejas dinámicas políticas asociadas al éxito de internet y redes sociales como herramientas comunicativas. En contraste con el optimismo inicial y el catastrofismo que parece permear los trabajos más recientes en la literatura académica, presento una síntesis más matizada que intenta explicar de manera coherente y exhaustiva las consecuencias políticas y sociales de la revolución digital.

El hilo conductor de mi argumento es que internet y las redes sociales reducen las barreras de entrada a la comunicación política pública. En mi análisis, me centro en tres consecuencias centrales derivadas de este cambio. Estos efectos no son universalmente positivos o negativos; de hecho, en gran medida generan cambios que en apariencia pueden resultar paradójicos, pero que pueden ser entendidos bajo la luz de mi argumento.

La primera consecuencia es que estos nuevos canales de comunicación aumentan la importancia de nuestros lazos sociales (amigos, familiares, conocidos, etc.) en nuestra dieta de noticias, dado que son ellos quienes comparten el contenido que consumimos a través de redes sociales. Pese a los temores de que este proceso pueda generar burbujas ideológicas, en la práctica el principal resultado es un incremento en la diversidad de las opiniones políticas a las que nos vemos expuestos.

La segunda es que ofrecen una voz a aquellos grupos sociales que tradicionalmente han sido excluidos o marginados de la esfera pública. Sin embargo, paradójicamente el mismo mecanismo que permite a las fuerzas opositoras en países autocráticos organizarse también favorece que movimientos con ideologías extremistas en países democráticos obtengan mayor visibilidad.

En tercer lugar, la reducción en barreras de entrada también facilita la comunicación entre gobierno y ciudadanos. Esto ha mejorado la calidad de la representación política, que se beneficia de ofrecer un mayor nivel de transparencia en la toma de decisiones. Pese a ello, sin un esfuerzo más activo para entender qué voces reciben mayor difusión, se corre el riesgo de incrementar la desigualdad política: el hecho de que las redes sociales ofrezcan nuevas posibilidades para expresarse políticamente no quiere decir que todos las utilicen de manera homogénea. El principal reto para las administraciones públicas es el desarrollo de campañas de alfabetización digital que puedan reducir estas desigualdades en el uso efectivo de herramientas tecnológicas.

II. Internet y política: cómo el optimismo inicial se transformó en preocupación

Internet y las redes sociales se han convertido en una herramienta de uso generalizado en nuestra vida cotidiana. Según datos de Eurostat, en 2019 un 90 % de hogares en la Unión Europa cuenta con acceso a internet, unos 30 puntos porcentuales más que en 2008. Este incremento se debe en gran parte al aumento en el uso de dispositivos móviles: el 73 % de las personas utilizaron un teléfono móvil o *smartphone* para conectarse a internet en 2019. Esta cifra es aún mayor en España, donde alcanza el 86 %, un drástico aumento con respecto al 17 % que se observaba en 2011. La participación en redes sociales como Facebook o Twitter es una de las actividades *online* más frecuentes: el 57 % de los europeos (y 59 % de los españoles) admiten haberlas utilizado en 2019, lo que representa un incremento de aproximadamente 20 puntos porcentuales respecto a 2011. Y aunque estos datos no se encuentran aún disponibles para 2020, es lógico esperar que la situación actual de confinamiento social esté disparando el uso de tecnologías digitales aún más.

Esta rápida transformación en los instrumentos de comunicación social está teniendo un profundo impacto social y político cuyas consecuencias aún no han solidificado. Desde una perspectiva académica, los primeros estudios teóricos sobre esta cuestión daban motivos para el optimismo (véase por ejemplo Papacharissi, 2002) al argumentar que internet, y en particular la capacidad para transmitir a un gran número de personas a través de redes sociales, tenía el potencial de democratizar la esfera pública. Dahlgreen (2005), por ejemplo, auguraba que, frente a la crisis de las democracias occidentales, internet contribuiría a una pluralización del debate público y a desarrollar una cultura cívica más participativa.

En países autocráticos, internet fue denominado una *tecnología de la liberación* por Larry Diamond (2010), al permitir a los ciudadanos expresarse libremente, organizar protestas y expandir los límites de la libertad. La Primavera Árabe o movimientos sociales como Occupy Wall Street, Black Lives Matter o los *indignados* en España son frecuentemente mencionados como ejemplos del poder que internet y las redes sociales pueden tener en acelerar el progreso social y político (Farrell, 2012).

La conclusión predominante en estos estudios es que internet produciría no solamente una ciudadanía más informada sobre las políticas públicas, sino también nuevos mecanismos que los ciudadanos podrían utilizar para comunicarse entre ellos y con sus representantes, facilitando su participación directa en el proceso político. En aquellos casos en que estos procesos de rendición de cuentas no tuvieran lugar, las redes sociales dotarían a movimientos sociales y de protesta de capacidad organizativa, de la posibilidad de difundir mensajes de protesta a un bajo coste y sin la necesidad de medios de comunicación, así como de mecanismos para movilizar y coordinar fácilmente cualquier número de personas.

Contra este optimismo inicial, en los últimos años ha emergido una visión más critica fundamentada en acontecimientos recientes que no se ajustan a lo teorizado. Gobiernos autocráticos en países como China, Arabia Saudí o Irán pronto aprendieron que podían utilizar la tecnología en su propio beneficio. Parte de esta respuesta consistió en estrategias familiares, como la censura política, que se veía reforzada de manera férrea al poder controlar el contenido distribuido por redes

sociales. Sin embargo, como Roberts (2018) observa, estos gobiernos también desarrollaron nuevas estrategias, como el uso de información obtenida de redes sociales para justificar las detenciones de activistas digitales o la creación de un gran número de perfiles falsos en redes sociales para generar la apariencia de apoyo popular al régimen (esto es también conocido como *astroturfing*).

Estas influencias en muchos casos van más allá de intentar manipular la opinión pública en sus propios países. La serie de estudios publicados por el grupo de investigación sobre propaganda *online* en la Universidad de Oxford han identificado intentos exitosos por parte de los Gobiernos ruso y chino de interferir en elecciones en varios países, incluyendo Estados Unidos, Ucrania, Taiwan o Brasil (Woolley y Howard, 2017). Estas campañas de desinformación utilizan una combinación de cuentas falsas (*trolls*) y automatizadas (*bots*) para atacar de manera coordinada determinados objetivos estratégicos, como por ejemplo periodistas o políticos. Otra estrategia frecuente consiste en infiltrarse en conversaciones de por sí ya politizadas, para intentar exacerbar la polarización y crispación política mediante mensajes sensacionalistas. Stella *et al.* (2018) encontraron evidencia de que estas mismas técnicas han sido utilizadas para intervenir en elecciones en España.

En sociedades democráticas, la reducción en las barreras de entrada a movimientos minoritarios con capacidad organizativa ha permitido que grupos sociales con posiciones extremas y populistas hayan ganado visibilidad y representación en las instituciones públicas (Engesser *et al.*, 2017). Estas dinámicas de polarización parecen haberse visto reforzadas por características de las redes sociales, como los algoritmos que utilizan para decidir qué contenido se muestra a sus usuarios, que han sido acusados de crear *cámaras de eco* ideológicas (Pariser, 2011; Sunstein, 2018). La preocupante consecuencia de estos cambios es que los ciudadanos acaben inmersos en «burbujas» en las que solo se vean expuestos a información política que confirma sus propias opiniones, lo cual podría contribuir a su radicalización política.

Frente a estas dos visiones antagónicas sobre las consecuencias del uso de internet en la política, existen motivos para pensar que la realidad se encuentra en una posición intermedia. Una evaluación

detallada de la evidencia empírica recogida en estudios académicos revela que muchos de los mayores temores no se han cumplido. Por ejemplo, no todos los esfuerzos del Gobierno chino para ejercer su censura política son exitosos y, de hecho, los ciudadanos han encontrado diferentes maneras de evadirla (Hobbs y Roberts, 2018). Las noticias falsas en las redes sociales representan un porcentaje muy pequeño del total de noticias compartido, y son consumidas por un número limitado de personas (Grinberg *et al.*, 2019; Guess *et al.*, 2019). Y el incremento en la polarización política se debe precisamente a los ciudadanos que menos utilizan internet (Boxell *et al.*, 2017) y ha ocurrido de manera desigual en los países de la OCDE, lo cual implica que no existe un vínculo causal claro entre acceso a internet y polarización (Boxell *et al.*, 2020).

¿Cómo se puede entender, por tanto, el impacto que la tecnología está teniendo en la política? El objetivo de este artículo es tratar de reconciliar los argumentos teóricos de la literatura académica con resultados empíricos de estudios publicados en los últimos años. Para ello, propongo como hilo conductor el mecanismo principal que hace a internet diferente de otros medios de comunicación de masas: el hecho de que contribuya a reducir de manera radical las barreras de entrada a nuevos actores.

III. Las nuevas tecnologías reducen las barreras de entrada a la comunicación de masas

La característica que define a internet y redes sociales como herramienta comunicativa es que reducen de manera radical las barreras de entrada en la capacidad que tiene cualquier ciudadano para hacer llegar un mensaje a una audiencia masiva (Tucker *et al.*, 2017). Como argumenta Benkler (2006) en su análisis histórico de los medios de comunicación, en la era anterior a internet la comunicación de masas requería una elevada inversión de capital: por ejemplo, la adquisición de imprentas comerciales para producir periódicos o de costosos estudios de producción para emitir programas de televisión. Estos costes de entrada creaban un efecto de cuello de botella que hacía que aquellos con poder económico y político tuvieran mayor poder sobre los mensajes que recibían los ciudadanos.

La popularización de internet y de determinadas herramientas *online*, como los blogs o las redes sociales, ha reducido estos costes a prácticamente cero. Esto ha generado un cambio en las estructuras tradicionales de comunicación, que se basaban en un modelo de «uno a muchos», a un nuevo modelo de «muchos a muchos», en que cualquier mensaje tiene la capacidad de convertirse en viral y llegar a la totalidad de los ciudadanos. Es esta modificación la que hace de internet una herramienta de transformación política y social tan poderosa.

En el resto de este apartado, expongo las tres consecuencias centrales derivadas de este cambio, cada una a un nivel diferente: *micro* (centrado en los ciudadanos de manera individual), *meso* (centrado en los ciudadanos organizados de manera colectiva) y *macro* (centrado en la sociedad al completo, así como en las interacciones con representantes políticos).

1. La importancia de los lazos débiles: las redes sociales y la comunicación interpersonal

La mayor parte de nuestras decisiones personales, tanto políticas como de otros tipos, son en gran medida el resultado de influencias que nos llegan de las personas de nuestro entorno. De la misma manera que compramos productos porque están de moda o porque otras personas que conocemos los utilizan, también nuestras decisiones políticas –si votar o no y a quién o qué posiciones políticas mantener– son influidas por nuestros contactos sociales (Sinclair, 2012).

Al reducir los costes de la comunicación interpersonal, el uso de internet amplifica la influencia de los individuos en nuestras redes personales (Rainie y Wellman, 2012). En contraste con el consumo tradicional de información política, que tenía lugar a través de un número reducido de medios de comunicación (periódicos y canales de televisión), en la era digital son nuestros contactos sociales los que deciden cuál es la información política a la que nos vemos expuestos, ya que son ellos los que eligen qué contenido comparten a través de redes sociales.

El consumo *social* de información política genera una creciente fragmentación de los espacios públicos en los que tiene lugar la

comunicación social. Y una posible consecuencia de este cambio es que podría traducirse también en una mayor fragmentación política. Este argumento ha sido popularizado más recientemente por académicos como Cass Sunstein (2018) en su libro #*Republic*, pero la idea ha estado en circulación desde hace años. En uno de los estudios clásicos en el campo de la sociología, Robert Putnam ya apuntaba que internet podría fomentar el extremismo: *Mientras que las interacciones en el mundo real a menudo nos fuerzan a lidiar con la diversidad, el mundo virtual podría ser mucho más homogéneo* (2000: 178).

Para entender este proceso, el concepto de *homofilia* social puede resultar útil (McPherson *et al.*, 2001). Los seres humanos exhibimos una tendencia a estar conectados con otras personas que son similares a nosotros, ya sea en términos demográficos como género o edad, características sociales como clase social, e incluso afinidades políticas. La homogeneidad de nuestras redes personales puede ser fruto de un proceso de selección (elegimos relacionarnos con aquellos que son parecidos a nosotros) o influencia (cambiamos nuestras opiniones políticas para ajustarnos a las posiciones de aquellos con los que interactuamos más frecuentemente).

Por tanto, si internet incrementa la importancia de nuestros contactos sociales en la elección del tipo de información política que consumimos, podríamos argumentar que la consecuencia lógica de este proceso sería la aparición de comunidades cada vez más homogéneas o cámaras de eco político (Sunstein, 2018), que a su vez estarían separadas de comunidades políticamente opuestas. Este proceso, que podría verse reforzado por algoritmos que organizan la información que vemos en redes sociales (Pariser, 2011), podría desembocar en un incremento de la polarización política en el ámbito social.

Pese a la popularidad de este argumento, la evidencia empírica no parece apoyar su validez y, de hecho, ofrece una visión mucho más compleja del vínculo entre uso de internet y polarización política. Una proporción elevada de las interacciones en redes sociales tienen lugar entre ciudadanos con posiciones políticas diferentes (Bakshy *et al.*, 2015); el consumo de información política diversa es más frecuente a través de redes sociales que de medios tradicionales (Barnidge, 2017; Fletcher and Nielsen, 2018), y los algoritmos no parecen tener un efecto significativo en el modo en que se organiza el contenido

político en redes sociales (Haim *et al.*, 2018; Möller *et al.*, 2018). De hecho, el incremento en la polarización política en los Estados Unidos ha sido mayor precisamente entre aquellos grupos sociales menos activos en internet (Boxell *et al.*, 2017).

¿Cómo pueden entenderse entonces estos resultados que aparentan ser tan poco intuitivos? Es aquí donde mi argumento sobre las barreras de entrada puede ser iluminador. Al reducirse los costes de producir y compartir información, nos vemos expuestos a más información proveniente de todos nuestros contactos sociales. Pero este cambio no afecta a los flujos de información provenientes de aquellos que nos son más cercanos (familia, amigos íntimos), ya que incluso en la ausencia de internet podríamos comunicarnos con ellos. Lo que el éxito de las redes sociales modifica es, de hecho, la frecuencia con que recibimos mensajes de nuestros *lazos débiles*.

Los *lazos débiles* en nuestras redes personales –un concepto propuesto inicialmente por Granovetter (1973)– son aquellos con los que conversamos sobre política menos frecuentemente: familiares lejanos, colegas de trabajo, antiguos compañeros de escuela o universidad, o miembros de grupos sociales a los que pertenecemos (congregación religiosa, asociación deportiva, etc.). Estos lazos débiles de hecho juegan un papel fundamental en la sociedad, dado que son los que contribuyen en mayor medida a la propagación de información. El estudio original de Granovetter (1973), por ejemplo, demostró que es a través de lazos débiles que encontramos la mayor parte de las oportunidades laborales. Y son precisamente los lazos débiles los que dotan de mayor diversidad a nuestras redes personales. Mientras que la homofilia política es una fuerza importante que incrementa la homogeneidad de nuestros contactos sociales más cercanos, según nos vamos alejando de ese núcleo es mucho más probable que encontremos personas con las que no estamos de acuerdo políticamente. En el caso de las familias, por ejemplo, esto se materializa en que normalmente hay mayor homogeneidad política entre hermanos que entre primos u otros parientes lejanos (McPherson *et al.*, 2001).

Al reducir las barreras de entrada a la comunicación interpersonal, internet y las redes sociales incrementan la exposición a mensajes de nuestros lazos débiles (Gil de Zúñiga y Valenzuela, 2011). Y puesto que estos contactos sociales tienden a ser políticamente más

heterogéneos, así puede explicarse que el consumo de información política sea también más diverso a través de redes sociales. Pese a que pueda argumentarse que la influencia de cada uno de estos contactos a nivel individual sea limitada, su número es tan elevado que, de hecho, los lazos débiles contribuyen a la mayor parte de la difusión de información a través de redes sociales (Bakshy *et al.*, 2012).

No obstante, es importante añadir que el hecho de que las pautas de comunicación en la era digital no sean polarizadoras a nivel agregado no quiere decir que no existan determinados mecanismos que puedan contribuir al extremismo político en determinados segmentos de la población. Por ejemplo, el uso de las redes sociales por parte de grupos terroristas como una herramienta de reclutamiento y posterior radicalización, pese a ser por suerte un fenómeno poco frecuente, ha sido bien documentado (Berger, 2014).

2. Dando una voz a los excluidos: movimientos sociales y de protesta

A un nivel más agregado, la desaparición de los costes de la comunicación de masas ha contribuido a impulsar el activismo político. Las redes sociales se han convertido en un instrumento fundamental para la coordinación de grupos de protesta social, desde aquellos que se rebelan contra un régimen autocrático a los que se organizan para fomentar el cambio social en democracias, incluyendo movimientos a escala local.

Las consecuencias de esta transformación se manifiestan de diferentes maneras. En primer lugar, los movimientos sociales ya no son tan dependientes de los medios de comunicación para poder publicitar sus actividades, ya que pueden cultivar audiencias masivas a través de internet. Incluso movimientos con un número reducido de miembros pueden convertirse en *trending topic* y multiplicar su visibilidad si están suficientemente organizados.

En aquellos países donde los movimientos de protesta habían sido excluidos de la esfera pública de manera sistemática, la capacidad de llegar a audiencias masivas, tanto nacionales como extranjeras, es citada frecuentemente como un factor esencial que contribuyó al éxito de las fuerzas opositoras durante la Primavera Árabe (Tufekci y Wilson, 2012).

En segundo lugar, internet es importante no solo como canal de difusión, sino también como herramienta de coordinación que permite organizarse a grupos tanto a escala local como global. Un gran número de manifestaciones en los últimos años, desde Occupy Wall Street hasta las recientes huelgas internacionales por el clima, se han beneficiado en su organización de una característica esencial de las redes *online* de protesta: el hecho de que permitan la aparición de diferentes papeles de activista. Tal y como apuntan González-Bailón y Wang (2016), las redes sociales hacen posible una distribución más eficiente de los roles que los activistas desempeñan en un movimiento social exitoso.

El tercer factor, y probablemente el más importante, consiste en la reducción en el coste de participar en una protesta política que conlleve el uso de herramientas digitales. Antes de la invención de internet, poder contribuir a un movimiento social requería una alta inversión de tiempo y esfuerzo que pocos podían permitirse. Incluso el hecho de informarse en sí sobre cómo organizarse ya suponía una importante barrera de entrada. En la actualidad, aun aquellos que prefieren no salir de casa pueden participar activamente en movimientos sociales, incluso con actos tan sencillos como publicar mensajes de apoyo en las redes sociales.

Existe mucho escepticismo respecto a la efectividad de este nuevo tipo de activismo, a veces denominado peyorativamente *clictivismo* o *activismo de salón*. Autores como Gladwell (2010) o Morozov (2012) argumentan que los movimientos sociales necesitan un núcleo de activistas dedicados y completamente comprometidos. En su opinión, la participación política que tiene lugar a través de internet no produce incentivos que favorezcan este tipo de activismo, sino todo lo contrario: al reducir el nivel de motivación requerida para poderse involucrar, generan movimientos poco estructurados que tienden a fracasar.

Pese a todo, existe bastante evidencia empírica de que incluso el *activismo de salón* juega un papel importante en los movimientos sociales tras la revolución digital. Steinert-Threlkeld (2017) divide a los activistas entre centro y periferia, y demuestra que aquellos en la periferia (ya sea geográficamente o en términos de verse involucrados

en el movimiento) de hecho son esenciales para el éxito de una protesta.

Estos actores periféricos son relevantes por dos motivos. Por una parte, dado que representan la mayoría de los participantes, su contribución en términos agregados es igual de importante que la de los del centro (aquellos que, por ejemplo, están acampados en el epicentro geográfico de la protesta). Por otra, son fundamentales porque están más conectados a otros actores periféricos y, por tanto, contribuyen a la difusión de información sobre la protesta más allá de su núcleo inicial. Mediante un análisis comparado de varios movimientos sociales, Barberá *et al.* (2015) demuestran que las protestas exitosas son precisamente aquellas que son capaces de movilizar no solamente a un número alto de activistas dedicados, sino también a la periferia de *clictivistas* que participan remotamente.

En general, se tiende a pensar que facilitar la participación en movimientos sociales es normativamente positiva, ya que contribuye a la formación cívica y a que los ciudadanos se involucren en la vida política. Sin embargo, los mismos recursos y capacidades para difundir mensajes políticos que estos movimientos utilizan pueden ser también parte del arsenal de movimientos con ideologías extremistas, como los grupos racistas y xenófobos o los que creen en teorías de la conspiración.

En un mundo en que los periodistas y medios de comunicación tradicionales ven su poder erosionado, las ideas extremas pueden emerger y llegar a un elevado número de personas sin ningún tipo de filtro. De esta manera, actores con inclinaciones antidemocráticas pueden de hecho aprender de las técnicas que fuerzas opositoras utilizaron para llevar a cabo revoluciones en países autoritarios, aunque en este caso con fines iliberales.

La desaparición del filtro que representan los periodistas al juzgar qué noticias pasan a formar parte de la agenda pública es un factor que está también contribuyendo a la difusión de la desinformación a través de redes sociales. Vosoughi *et al.* (2018) demostraron que las mismas dinámicas que explican por qué los movimientos sociales se ven beneficiados por el uso de redes sociales también nos ayudan a entender la difusión de las noticias falsas: la mayor importancia de los actores periféricos hace que las noticias falsas lleguen a un

mayor número de personas en Twitter que las noticias verdaderas. Es importante destacar, sin embargo, que otros estudios (Grinberg *et al.*, 2019; Guess *et al.*, 2019) han matizado esta conclusión al encontrar que son una minoría de ciudadanos los que consumen desinformación a través de Twitter y Facebook. En cualquier caso, esta literatura pone de relieve la facilidad con que actores interesados en propagar noticias falsas, ya sea por motivos económicos o políticos, pueden encontrar una audiencia receptiva a sus mensajes a través de las redes sociales.

La respuesta a estos retos por parte de los gobiernos democráticos a su vez ha abierto un profundo debate sobre los límites a la libertad de expresión. Por ejemplo, la legislación en contra del discurso del odio en Alemania, que obliga a las empresas tecnológicas a borrar de sus plataformas cualquier mensaje que incumpla la legislación sobre incitación al odio, fue copiada por países poco democráticos, como Rusia o Venezuela, y utilizada como un instrumento para censurar opiniones políticas contrarias al régimen (Mchangama y Fiss, 2019). La lucha por reducir la difusión de las noticias falsas tampoco ha estado libre de controversia. Las intervenciones diseñadas por Twitter o Facebook son a menudo calificadas como censura, aun cuando están respaldadas por agencias independientes a cargo del proceso de *fact-checking*. Y soluciones más técnicas, como el desarrollo de herramientas de inteligencia artificial, son difíciles de implementar en la práctica debido a la complejidad de distinguir noticias reales y noticias falsas, no solo para estas herramientas automatizadas, sino incluso para los ciudadanos.

3. *Favoreciendo la comunicación entre representantes y representados: ¿mejorando la calidad de las políticas públicas o exacerbando la brecha digital?*

El tercer nivel al que la reducción en las barreras de entrada a la comunicación está teniendo un efecto significativo es el de nuestras sociedades en conjunto: internet y las redes sociales han abierto canales de comunicación bidireccional entre representantes políticos y ciudadanos. Y este nuevo tipo de comunicación está a su vez afectando la calidad de la democracia representativa y las políticas públicas.

Por una parte, la revolución digital ha permitido que los representantes políticos, ya sean miembros de parlamentos nacionales o de

ejecutivos, puedan comunicarse directamente con los ciudadanos. Esto les ofrece una mayor oportunidad de explicar sus posiciones políticas, de promocionar sus actividades de campaña y de establecer vínculos directos con ciudadanos u otros representantes políticos (Duncombe, 2019; Hemphill *et al.*, 2013). El resultado de esta transformación es una mayor transparencia en el funcionamiento del proceso legislativo y de la administración pública, que debería conllevar una mejora en la efectividad de las políticas públicas (Margetts, 2012).

Por otra parte, las redes sociales también permiten que los ciudadanos se expresen directamente ante sus representantes políticos. Esto puede tener lugar mediante mensajes directos a través de redes sociales o participando en fórums comunicativos promovidos por partidos políticos; pero también mediante campañas organizadas que tienen como objetivo incrementar la atención a temas concretos. Una creciente literatura académica demuestra que este tipo de procesos participativos genera resultados que pueden aumentar la calidad de la representación política. Por ejemplo, Barberá *et al.* (2019) mostraron que los legisladores modifican sus prioridades políticas para ajustarse a cambios en la atención que el público presta a temas concretos cuando los ciudadanos los expresan a través de Twitter. Cuando estos incrementaban el número de mensajes publicados sobre asuntos como inmigración, gasto público o cambio climático, los miembros del Congreso en Estados Unidos respondían dedicando un mayor porcentaje de su tiempo a hablar públicamente, tanto en redes sociales como en intervenciones en el Parlamento, sobre esos mismos temas.

Sin embargo, sin un mejor entendimiento de qué voces reciben mayor difusión en estos procesos participativos, se corre el riesgo de incrementar la desigualdad política: el hecho de que las redes sociales ofrezcan nuevas posibilidades para expresarse políticamente no quiere decir que todos los grupos sociales se vean representados de igual manera. De hecho, Barberá *et al*. (2019) encontraron que los legisladores prestan mayor atención a ciudadanos que son más activos en las redes sociales, especialmente cuando son de su misma orientación política.

El primer límite a la participación es la desigualdad en el acceso a internet. Aunque, como he mencionado anteriormente, más del 90 % de los hogares españoles tienen acceso a internet, eso no

quiere decir que todos los ciudadanos puedan hacer uso efectivo de herramientas tecnológicas. Pese a los esfuerzos de los gobiernos para fomentar el «alfabetismo digital», en la práctica la creciente dependencia de portales digitales para todo tipo de trámites con la administración pública ha incrementado la brecha digital (van Dijk, 2017). Y lo que es más preocupante, la capacidad para utilizar internet de manera efectiva está correlacionada con otros factores que inciden en la desigualdad, como el género, nivel educativo o clase social (DiMaggio *et al.*, 2004).

Pero más allá de esta primera fuente de desigualdad, existe también el riesgo de que la revolución tecnológica únicamente aumente la voz de aquellos que ya la tenían. Esta preocupación se refleja, por ejemplo, cada vez que los representantes políticos utilizan las redes sociales para tomar el pulso de la opinión pública sobre temas de relevancia social. El potencial problema en este sentido es que los ciudadanos que participan de manera activa en estas conversaciones no son representativos de la sociedad: por ejemplo, es más probable que sean hombres, más interesados en la política y con posiciones ideológicas más extremas (Barberá y Rivero, 2015; Mellon y Prosser, 2017). Si estas voces son las que obtienen mayor resonancia, la paradójica consecuencia de utilizar internet como un nuevo canal de comunicación entre ciudadanía y gobierno es que se reforzaría la desigualdad en la calidad de la representación política.

Por estos motivos, es fundamental que las administraciones públicas hagan un esfuerzo para informar y educar a la población sobre cómo utilizar las herramientas tecnológicas de manera efectiva, así como para asegurarse, cada vez que utilizan las redes sociales para recabar información relevante, de que en ese proceso no estén exacerbando los sesgos existentes respecto a qué opiniones reciben mayor atención.

IV. Conclusiones

La revolución digital, materializada en el uso casi constante de herramientas tecnológicas en nuestra vida cotidiana, representa una profunda transformación cuyas consecuencias sociales y políticas no están aún claras. Como he demostrado en este artículo, estos

efectos son en ocasiones poco intuitivos y nuestras expectativas se ven frecuentemente contradichas por la evidencia empírica sobre cómo utilizamos internet y las redes sociales para comunicarnos.

Para entender estas consecuencias, probablemente la conclusión más importante es que todos estos efectos no son inherentemente positivos o negativos. Como con cualquier otra herramienta, todo depende del uso que se haga de ella. Es por esto por lo que entender cuáles son los posibles sesgos o efectos no esperados asociados al éxito de internet y las redes sociales resulta fundamental para evitar algunos de los fenómenos que desde un punto de vista normativo no son deseables.

Parte de estos esfuerzos deben provenir de la administración pública, implementando medidas que garanticen la inclusión efectiva de todos los ciudadanos, ya sea mediante campañas que fomenten el alfabetismo digital o tratando de garantizar que todas las voces reciban la misma atención si se utilizan redes sociales para tomar el pulso social. Sin embargo, al reducir las barreras de entrada, internet y redes sociales otorgan a los ciudadanos un papel protagonista en decidir los futuros usos de estas herramientas. En un mundo en que cualquier mensaje puede llegar a millones de personas sin ningún tipo de filtro, es más importante que nunca mantenerse vigilante.

V. Bibliografía

Bakshy, E., Rosenn, I., Marlow, C. y Adamic, L. (2012). The role of social networks in information diffusion. En *Proceedings of the 21st international conference on World Wide Web* (pp. 519-528). Nueva York: Association for Computing Machinery.

Bakshy, E., Messing, S. y Adamic, L. A. (2015). Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. *Science*, 348 (6239), pp. 1130-1132.

Barberá, P. y Rivero, G. (2015). Understanding the political representativeness of Twitter users. *Social Science Computer Review*, 33 (6), pp. 712-729.

Barberá, P., Wang, N., Bonneau, R., Jost, J. T., Nagler, J., Tucker, J. y González-Bailón, S. (2015). The critical periphery in the growth of social protests. *PloS one*, 10 (11).

Barberá, P., Casas, A., Nagler, J., Egan, P. J., Bonneau, R., Jost, J. T. y Tucker, J. A. (2019). Who leads? Who follows? Measuring issue attention and agenda setting by legislators and the mass public using social media data. *American Political Science Review*, 113 (4), pp. 883-901.

Barnidge, M. (2017). Exposure to political disagreement in social media versus face-to-face and anonymous online settings. *Political Communication*, 34 (2), pp. 302-321.

Berger, J. M. (2014). How ISIS games Twitter. *The Atlantic*, 16 de junio de 2014. Recuperado de https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/isis-iraq-twitter-social-media-strategy/372856/

Boxell, L., Gentzkow, M. y Shapiro, J. M. (2017). Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114 (40), pp. 10612-10617.

Boxell, L., Gentzkow, M. y Shapiro, J. M. (2020). *Cross-Country Trends in Affective Polarization* (No. w26669). Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Dahlgren, P. (2005). The Internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political communication*, 22 (2), pp. 147-162.

Diamond, L. (2010). Liberation Technology. *Journal of Democracy* 21 (3), pp. 69-83.

DiMaggio, P., Hargittai, E., Celeste, C. y Shafer, S. (2004). Digital inequality: From unequal access to differentiated use. En *Social inequality* (pp. 355-400). Nueva York: Russell Sage Foundation.

Van Dijk, J. A. (2017). Digital divide: Impact of access. *The international encyclopedia of media effects* (pp. 1-11). Hoboken, Nueva Jersey: John Wiley & Sons, Incorporated.

Duncombe, C. (2019). Digital Diplomacy: Emotion and Identity in the Public Realm. *The Hague Journal of Diplomacy*, 14 (1-2), pp. 102-116.

Engesser, S., Fawzi, N. y Larsson, A. O. (2017). Populist online communication: Introduction to the special issue. *Information, Communication & Society*, 20 (9), pp. 1279-1292.

Farrell, H. (2012). The consequences of the internet for politics. *Annual review of political science*, 15 (1), pp. 35-52.

Fletcher, R. y Nielsen, R. K. (2018). Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis. *New media & society*, 20 (7), pp. 2450-2468.

Gil de Zúñiga, H. y Valenzuela, S. (2011). The mediating path to a stronger citizenship: Online and offline networks, weak ties, and civic engagement. *Communication Research*, 38 (3), pp. 397-421.

Gladwell, M. (2010). Small change. *The New Yorker*, 4 (2010), pp. 42-49.

González-Bailón, S. y Wang, N. (2016). Networked discontent: The anatomy of protest campaigns in social media. *Social networks*, 44, pp. 95-104.

Grinberg, N., Joseph, K., Friedland, L., Swire-Thompson, B. y Lazer, D. (2019). Fake news on Twitter during the 2016 US presidential election. *Science*, 363 (6425), pp. 374-378.

Guess, A., Nagler, J. y Tucker, J. (2019). Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook. *Science advances*, 5 (1).

Haim, M., Graefe, A. y Brosius, H. B. (2018). Burst of the filter bubble? Effects of personalization on the diversity of Google News. *Digital journalism*, 6 (3), pp. 330-343.

Hemphill, L., Otterbacher, J. y Shapiro, M. (2013). What's Congress doing on Twitter? En *Proceedings of the 2013 conference on Computer supported cooperative work* (pp. 877-886). Nueva York: Association for Computing Machinery.

Hobbs, W. R. y Roberts, M. E. (2018). How sudden censorship can increase access to information. *American Political Science Review*, 112 (3), pp. 621-636.

Margetts, H. Z. (2009). The Internet and public policy. *Policy & Internet*, 1 (1), pp. 1-21.

Mchangana, J. y Fiss, J. (2019). Germany's Online Crackdowns Inspire the World's Dictators. *Foreign Policy*, 6 de noviembre de 2019. Recuperado de https://foreignpolicy.com/2019/11/06/germany-online-crackdowns-inspired-the-worlds-dictators-russia-venezuela-india/

McPherson, M., Smith-Lovin, L. y Cook, J. M. (2001). Birds of a feather: Homophily in social networks. *Annual review of sociology*, 27 (1), pp. 415-444.

Mellon, J. y Prosser, C. (2017). Twitter and Facebook are not representative of the general population: Political attitudes and demographics of British social media users. *Research & Politics*, 4 (3), 2053168017720008.

Möller, J., Trilling, D., Helberger, N. y van Es, B. (2018). Do not blame it on the algorithm: an empirical assessment of multiple recommender systems and their impact on content diversity. *Information, Communication & Society*, 21 (7), pp. 959-977.

Morozov, E. (2012). *The net delusion: The dark side of Internet freedom*. Nueva York: PublicAffairs.

Papacharissi, Z. (2002). The virtual sphere: The internet as a public sphere. *New media & society*, 4 (1), pp. 9-27.

Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Westminster, Londres: Penguin UK.

Rainie, H. y Wellman, B. (2012). *Networked: The new social operating system* (Vol. 419). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Roberts, M. E. (2018). *Censored: distraction and diversion inside China's Great Firewall*. Princeton: Princeton University Press.

Sinclair, B. (2012). *The social citizen: Peer networks and political behavior*. Chicago: University of Chicago Press.

Steinert-Threlkeld, Z. C. (2017). Spontaneous collective action: Peripheral mobilization during the Arab Spring. *American Political Science Review*, 111 (2), pp. 379-403.

Stella, M., Ferrara, E. y De Domenico, M. (2018). Bots increase exposure to negative and inflammatory content in online social systems. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115 (49), pp. 12435-12440.

Sunstein, C. R. (2018). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press.

Tucker, J. A., Theocharis, Y., Roberts, M. E. y Barberá, P. (2017). From liberation to turmoil: Social media and democracy. *Journal of democracy*, 28 (4), pp. 46-59.

Tufekci, Z. y Wilson, C. (2012). Social media and the decision to participate in political protest: Observations from Tahrir Square. *Journal of communication*, 62 (2), pp. 363-379.

Woolley, S. y Howard, P. (2017). Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary. *Oxford Internet Institute Working Paper* 2017.11. Oxford, UK.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 245-288
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1487

LA ACTUACIÓN DE LAS CORTES GENERALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS DEL COVID-19

THE ACTION OF THE SPANISH PARLIAMENT DURING THE STATE OF ALARM FOR THE MANAGEMENT OF THE COVID-19 OUTBREAK

Andrea García de Enterría Ramos
Letrada de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-3729-0887

Ignacio Navarro Mejía
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-1988-4999

Fecha de recepción del artículo: mayo 2020
Fecha de aceptación y versión final: mayo 2020

RESUMEN

Mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Gobierno declaraba el estado de alarma en todo el territorio nacional para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta figura, con antecedentes en nuestra historia constitucional y prevista ahora en el artículo 116.2 de la Constitución, cuenta con el único precedente de 2010 cuando, el 4 de diciembre, se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, como consecuencia de la crisis de los controladores aéreos. Sin embargo, la peculiaridad que subyace a la actual declaración, pues son razones de salud pública las que han llevado a su adopción, obliga a una nueva reflexión en torno a esta institución. En particular, se hace preciso un estudio de cómo el Parlamento, institución democrática por excelencia, ha tratado de adecuar su funcionamiento, exigido por el artículo 116.5 de la Constitución, a las medidas sanitarias impuestas. Asimismo, se concluye con el análisis de una serie de cuestiones constitucionales que, como consecuencia de la declaración del estado de alarma, se han ido planteando. En concreto, se abordan tres cuestiones principales: la adecuación de la declaración

del estado de alarma, el efectivo funcionamiento de las Cortes durante su vigencia y la articulación de sesiones telemáticas.

Palabras clave: estado de alarma, estados excepcionales, prórroga, actividad parlamentaria.

ABSTRACT

By Royal Decree 463/2020, of March 14, the Government declared the state of alarm in the whole Spanish territory, for the management of the situation caused by the COVID-19 outbreak. This figure, with a history in our constitutionalism and now regulated in article 116.2 of the Spanish Constitution, has only a precedent in 2010 when, on December 4, the state of alarm was declared for the normalization of the air traffic essential service, as a consequence of the crisis caused by the air traffic controllers. However, the particularity that underlies the current declaration, for there are public health reasons behind it, calls for a new reflection around this figure. In particular, it is necessary to study how the Parliament, democratic institution par excellence, has tried to adapt its procedures, demanded by article 116.5 of the Spanish Constitution, to the required sanitary measures. Likewise, it concludes with the analysis of some constitutional questions that have been raised, as a consequence of the declaration of the state of alarm: more specifically, the question of the adequacy of the state of alarm, the compliance of its functions by the Chambers during the state of alarm, and, lastly, the articulation of telematic sittings.

Keywords: state of alarm, exceptional states, prorogation, parliamentary activity.

SUMARIO: I. EL ESTADO DE ALARMA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. II. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA. III. REFLEXIONES JURÍDICO-PARLAMENTARIAS. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. El estado de alarma en el ordenamiento español

Empezamos este comentario con un recorrido histórico y luego actual de la regulación española del estado de alarma, que nos permitirá centrar nuestro objeto de estudio, limitado a la exposición de cómo ha influido el estado de alarma declarado en 2020 en el funcionamiento de las Cortes Generales. Su inmediatez constriñe el alcance del estudio, pero al mismo tiempo pretende dotarle de la máxima actualidad y, esperamos, arrojar luz sobre la misma mientras aún está evolucionando. A partir de ahí, el previo repaso por dicha regulación determinará que nuestro posterior comentario ya no se construya en el aire, como ha dicho entre otros Torres Muro (2018:631), cuando ninguno de los estados excepcionales contemplados en nuestro ordenamiento se había declarado, sino que se base en una realidad coetánea con el mismo.

1. Antecedentes históricos

En nuestro sistema constitucional es tradicional la regulación del llamado derecho de excepción, pues se remonta a nuestra primera Constitución, la de 1812. Así su artículo 308 establecía lo siguiente: *Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades previstas en este Capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado*. Ya se asociaba entonces la anormalidad constitucional con la suspensión de determinadas garantías, con su declaración parlamentaria y con su limitación temporal. La propia previsión constitucional de tales circunstancias permitiría controlar tal excepción, a diferencia de otros modelos históricos o comparados donde no existía dicha previsión. Esto determinaría lo que García Pelayo (1950:220) ha denominado el derecho de necesidad "intra constitucional".

En el tercer apartado de este estudio realizaremos un comentario más detallado sobre la adecuación del estado de alarma declarado en España, en relación con otras posibilidades de nuestro ordenamiento y de nuestro entorno. Desde un punto de vista más histórico, sin embargo, cabe recordar ya aquí que esta regulación tiene su remoto origen en la dictadura romana. Como ha sistematizado con

acierto Stoppino (1997:497 ss), tal dictadura no debe confundirse con la moderna, pues aquella era un órgano excepcional y temporal, mientras que la dictadura moderna sería una forma de Estado normal y permanente. Aquellos rasgos de excepcionalidad y temporalidad traían causa precisamente de la encomienda del dictador, por parte de los cónsules y a propuesta del Senado romano, para hacer frente a una situación de emergencia. Para ello contaba efectivamente con poderes excepcionales, pero en todo caso sujetos a controles y límites, teniendo en cuenta en particular que dicha "dictadura" no podía durar más de seis meses. Y tales límites derivaban naturalmente de la sujeción a determinadas reglas de la constitución republicana que no se podían ignorar.

Es oportuno recordar este precedente porque ha sido el que ha marcado la regulación del derecho de excepción en España, que ha seguido por tanto un modelo identificable desde su primera previsión constitucional, caracterizada por su limitación expresa. En este sentido cabe recordar asimismo el tenor del artículo 31 de nuestra Constitución de 1869, según el cual:

> Las garantías consignadas en los artículos segundo, quinto y sexto, y párrafos primero, segundo y tercero del diez y siete, no podrán suspenderse en toda la monarquía ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias.
>
> Promulgada aquella, el territorio a que se aplicare se regirá durante la suspensión por la ley de orden público establecida de antemano.
>
> Pero ni en una ni en otra ley se podrán suspender más garantías que las consignadas en el primer párrafo de este artículo, ni autorizar al Gobierno para extrañar del Reino ni deportar a los españoles, ni para desterrarlos a distancia de más de doscientos cincuenta kilómetros de su domicilio.
>
> En ningún caso los jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley.

Encontramos por tanto una regulación más detallada que la de 1812, de nuevo asociada a la suspensión de garantías jurisdiccionales, pero también con una referencia específica a la posible suspensión de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión

o los derechos de reunión y manifestación. Destacaba asimismo la mención de la ley de orden público para regular expresamente la situación.

En el mismo sentido, el artículo 17 de la Constitución de 1876 estableció lo siguiente:

> Las garantías expresadas en los artículos cuarto, quinto, sexto y noveno, y párrafos primero, segundo y tercero del trece, no podrán suspenderse en toda la Monarquía, ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en circunstancias extraordinarias.
>
> Sólo no estando reunidas las Cortes, y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podrá el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión de garantías a que se refiere el párrafo anterior, sometiendo su acuerdo a la aprobación de aquéllas lo más pronto posible.
>
> Pero en ningún caso se suspenderán más garantías que las expresadas en el primer párrafo de este artículo.
>
> Tampoco los Jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley.

Vemos que el primer y el cuarto párrafos de este precepto eran equiparables a los del artículo 31 del texto de 1869. También se contemplaba en el tercer párrafo la imposibilidad de suspender más garantías que las señaladas. Pero llamaba la atención ahora la omisión de la referencia a la ley de orden público y la posibilidad de fijar la suspensión sin pasar previamente por ninguna aprobación parlamentaria, de manera que los límites de la excepcionalidad eran más laxos.

El último precedente fue el del artículo 42 de la Constitución de 1931, con el siguiente tenor:

> Los derechos y garantías consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.
>
> Si las Cortes estuviesen reunidas, resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno.
>
> Si estuviesen cerradas, el Gobierno deberá convocarlas para el mismo fin en el plazo máximo de ocho días. A falta de convocatoria

> se reunirán automáticamente al noveno día. Las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías.
>
> Si estuvieran disueltas, el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación Permanente establecida en el artículo 62, que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes.
>
> El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación Permanente en su caso.
>
> Durante la suspensión regirá, para el territorio a que se aplique, la ley de Orden público.
>
> En ningún caso podrá el Gobierno extrañar o deportar a los españoles, ni desterrarlos a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio.

De este precepto cabría adelantar mayores analogías con nuestra regulación actual, incluyendo especialmente el plazo de suspensión o la intervención de la Diputación Permanente. Sin embargo, también sorprendería la reincorporación, en su último párrafo, de una limitación a la posibilidad de deportación o destierro que se remontaba a la Constitución de 1869. Los derechos afectados por la suspensión serían también comparables con esta última, aunque el texto de 1931, a diferencia de aquel, no exigía la aprobación previa de la ley de orden público.

2. Regulación actual

Con estos antecedentes, nuestra vigente Constitución de 1978 (en adelante, CE), ya en un sistema constitucional consolidado, ha buscado superar las situaciones de excepcionalidad de nuestra historia estableciendo una regulación más rigurosa, de la que cabe destacar, en lo que nos interesa, la intensidad de la intervención parlamentaria. En particular procede transcribir lo dispuesto en los artículos 55 y 116 CE:

> Artículo 55:
>
> 1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

Artículo 116:

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

Se reconocen por tanto tres estados de anormalidad constitucional: el de alarma, el de excepción y el de sitio. Y todos tienen en común su limitación y condicionamiento de cara al restablecimiento de la normalidad constitucional. Para el desarrollo de su regulación, está también vigente la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES). De los tres estados citados, solo se ha declarado hasta la fecha el de alarma, en dos ocasiones. La primera declaración tuvo lugar por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. En concreto derivaba de la huelga ilegal de los controladores aéreos, de manera que respondía a una situación muy concreta y de escasa duración.

La segunda declaración sin embargo ha venido motivada por una situación de mucho mayor recorrido, la de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Hay que recordar que la Organización Mundial de la Salud declaró el 30 de enero de 2020 en relación con esta crisis una emergencia de salud pública de rango internacional. Al día siguiente se conoció el primer caso de contagio en España, y sus autoridades fueron entonces adoptando medidas de seguridad y contención de la enfermedad. Pero su progresión impuso la declaración por la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo, de la situación de pandemia internacional, que imponía a los países afectados medidas más excepcionales para luchar contra ella.

En este contexto se declaró por tanto el estado de alarma, en cuya regulación procede centrarse, a raíz de la LOAES. Transcribimos así a continuación aquellos de sus preceptos referidos a este estado que a su vez tienen una incidencia más directa en nuestro objeto de estudio, como es el de la actividad parlamentaria durante la vigencia de dicho estado de alarma:

> Artículo primero:
>
> Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.
>
> Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso

las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Tres. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

Cuatro. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Artículo cuarto:

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancia o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Artículo sexto:

Uno. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Artículo octavo:

Uno. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida.

Dos. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.

Artículo once:

Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

Artículo doce:

Uno. En los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo cuarto, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales.

Dos. En los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo cuarto el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo.

Por otro lado, el actual estado de alarma trae causa del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada

por el COVID-19, del que procede igualmente transcribir algunos preceptos, siguiendo la misma limitación de nuestro objeto de estudio:

> Introducción:
>
> El artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.
>
> Artículo 6. Gestión ordinaria de los servicios
>
> Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5.
>
> Artículo 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas
>
> 1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:
>
> a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
>
> b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
>
> c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
>
> d) Retorno al lugar de residencia habitual.
>
> e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
>
> f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
>
> g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
>
> h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.
>
> 2. Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.

3. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

4. El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos.

Cuando las medidas a las que se refieren los párrafos anteriores se adopten de oficio se informará previamente a las administraciones autonómicas que ejercen competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.

Las autoridades estatales, autonómicas y locales competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial garantizarán la divulgación entre la población de las medidas que puedan afectar al tráfico rodado.

Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos (modificada por RD 465/2020):

1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

5. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

> 6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.
>
> Disposición adicional cuarta. Suspensión de plazos de prescripción y caducidad:
>
> Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren
>
> Disposición adicional sexta. Información al Congreso de los Diputados (añadida por RD 476/2020):
>
> De acuerdo con lo establecido en el apartado uno del artículo octavo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno remitirá semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social.

Hay que tener en cuenta asimismo que este estado de alarma ha sido prorrogado mediante sucesivos reales decretos, que procedemos a enumerar a efectos de facilitar las posteriores referencias a la normativa y sus fechas de aprobación: Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis

sanitaria ocasionada por el COVID-19. A la fecha de conclusión de este trabajo se ha aprobado una quinta prórroga del estado de alarma, también por quince días como las anteriores, y posiblemente habrá una sexta prórroga por la misma duración.

Expuestas así las principales normas que dan cobertura al estado de alarma declarado como consecuencia de la actual crisis sanitaria, hay que partir especialmente de los citados artículos 116.5 CE y 1.4 LOAES. Y es que los mismos impiden interrumpir el normal funcionamiento del Congreso y del Senado. Para cumplir este mandato, los respectivos órganos rectores de las Cámaras han ido tomando una serie de acuerdos que, siguiendo las restricciones impuestas por las normas y recomendaciones sanitarias, han permitido en todo momento que no se produjera una paralización de dichas Cámaras.

Debe tenerse en cuenta que las medidas adoptadas durante la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, como señala el artículo 1.2 LOAES, "serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad" y que "su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias".

Este amplio enunciado permite la adopción de un amplio conjunto de medidas, que han de regirse por los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional. Este observa que:

> el concepto «medida necesaria» (…) supone un límite jurídico que el Tribunal ha de utilizar, para juzgar, no la medida en sí, sino el juicio que han realizado otros órganos constitucionales (…) sin sustituir el juicio político ni formular hipótesis sobre la viabilidad de otras alternativas. (…) El juicio que ha de formularse, en clave de legitimidad y funcionalidad para el fin perseguido (STC 167/2016, de 6 de octubre, FJ 5), debe llevar a examinar si las decisiones en disputa resultan o no razonables en orden a lo procurado por el precepto constitucional. (…). Esto es, se trata de utilizar parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables, ponderados en atención a las circunstancias del caso, en función tanto de los hechos consumados como de otros previsibles, para valorar, con un canon de escrutinio externo, la razonabilidad del juicio acerca de la relación de las medidas acordadas con la finalidad de defender el orden constitucional frente a su patente transgresión por un poder público (STC 89/2019, de 2 de julio, en su FJ. 11 b).

II. Actividad parlamentaria durante el estado de alarma

La actuación de las Cortes Generales durante la declaración del estado de alarma se ha caracterizado por su progresividad. En un momento inicial, la confirmación de los primeros casos de la enfermedad de coronavirus entre los diputados y el personal de las Cámaras abrieron una fase de incertidumbre, como consecuencia del desconocimiento del alcance real de las nuevas circunstancias. Por ello, la opción fue suspender en un principio la convocatoria de nuevas sesiones. Posteriormente, declarado el estado de alarma, se procedió a suspender los plazos de las iniciativas que se encontraban en tramitación en ambas Cámaras, tanto parlamentarias como administrativas. Y, finalmente, se distingue una última fase en la que, prolongándose en el tiempo el estado de alarma más de lo inicialmente previsto, se produjo un levantamiento de la suspensión de plazos decretada, y se trató de recuperar, dentro de la excepcionalidad, una cierta normalidad en el funcionamiento de las Cámaras. Así han podido celebrarse lo que se denominan plenos de control al Gobierno y comparecencias generalizadas de los ministros ante sus respectivas comisiones para dar cuenta de su gestión.

Hay que tener en cuenta que los Reglamentos de las Cámaras no contienen previsiones para adecuar el funcionamiento de éstas a la declaración de los estados de excepción en general, y en particular al estado de alarma decretado en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Por ello, en este contexto han cobrado especial importancia los acuerdos de las Mesas de las Cámaras, como instrumentos que han dotado de especial flexibilidad a las normas de organización y funcionamiento internas, permitiendo con ello la adaptación de las Cortes Generales a las nuevas circunstancias. Ello es consecuencia directa de que la enumeración de sus funciones por el artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados no se realiza de manera taxativa, sino que, además de atribuirle con carácter genérico en el punto 1º la adopción de *cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara*, el enunciado concluye con una cláusula residual, recogida en el punto 7º, en virtud de la cual corresponde también a la Mesa cualesquiera otras funciones *que le encomiende el presente*

Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico. Por su parte, el artículo 36.1.h) del Reglamento del Senado atribuye a la Mesa, junto a sus competencias antes enumeradas, *cualesquiera otras que le confieran las leyes y el presente Reglamento*. Por ello, en cuanto órgano rector de la Cámara correspondiente, a la Mesa le corresponde determinar las medidas que permitan la adecuación de la actividad parlamentaria a la situación de crisis sanitaria derivada del COVID-19.

Las actuaciones parlamentarias se han visto complementadas con medidas de carácter administrativo, adoptadas por la Secretaría General de cada Cámara. Así se establecieron los servicios imprescindibles para atender la actividad parlamentaria, y se acordó que el desempeño de las funciones se realizase con carácter general mediante teletrabajo y, sólo en casos excepcionales, de manera presencial. Se optó también por suspender las visitas a la Cámara, los actos extraparlamentarios y los viajes oficiales. No obstante, dejada la constancia de estas medidas, nos vamos a centrar en la actividad propiamente parlamentaria.

Por lo demás, debe destacarse también que, durante la declaración del estado de alarma, si bien ambas Cámaras han continuado ejerciendo las funciones reconocidas en el artículo 66.2 CE, y muy específicamente, la función de controlar la acción del Gobierno, lo han hecho con distinta intensidad. Y ello porque, como una manifestación de lo que la doctrina ha denominado bicameralismo imperfecto, asimétrico o atenuado, el diseño de los estados de excepción realizado por el constituyente en el artículo 116 CE atribuye un especial protagonismo al Congreso de los Diputados. Lo mismo puede decirse en relación con la aprobación de decretos-leyes configurados por el artículo 86 CE para los casos de extraordinaria y urgente necesidad, que han servido como instrumento normativo prioritario durante el periodo en cuestión.

1. Congreso de los Diputados

Centrándonos en el estudio de la actuación de la Cámara Baja durante el estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria causada por el coronavirus (COVID-19), como se ha dicho, inicialmente se caracterizó por una especial incertidumbre. Las primeras propuestas de medidas administrativas

se sometieron a la Mesa del Congreso de los Diputados el 10 de marzo de 2020. La confirmación de un caso de coronavirus entre los diputados y la consecuente cuarentena de los miembros de su grupo parlamentario, siguiendo las recomendaciones sanitarias, determinó que se acordase por la Junta de Portavoces, reunida ese mismo día, la suspensión de la convocatoria de las sesiones parlamentarias de cualquier órgano durante los próximos quince días, exceptuando la comparecencia ya prevista del ministro de Sanidad. En consecuencia, se desconvocaron las sesiones plenarias y las demás sesiones de comisión y sus órganos previstas para la semana en curso.

Desde entonces, y confirmados nuevos casos de la enfermedad entre los diputados de otros grupos parlamentarios y el personal al servicio de la Cámara, se fueron adoptando una serie de acuerdos para hacer frente a la situación descrita. En consecuencia, en la reunión de la Junta de Portavoces de 12 de marzo de 2020, se ratificó el acuerdo de suspender la convocatoria de sesiones parlamentarias de cualquier órgano durante los siguientes quince días. No obstante, estando pendientes de convalidación varios decretos-leyes, se previó la convocatoria de un Pleno para su sometimiento al Congreso de los Diputados. En dicha sesión, se acordó facilitar el voto telemático con carácter general de modo que sólo estuviesen obligados a asistir los que fueran a intervenir.

Por su parte, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó el 12 de marzo de 2020 la reducción del horario habitual del Registro General de la Secretaría de la Cámara, de modo que la presentación de documentos en el Registro de la Cámara pudiese hacerse de 10 a 14 horas, de lunes a viernes, manteniéndose el Registro electrónico[1].

1.1. Pleno y órganos de gobierno de la Cámara

El 14 de marzo de 2020, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la declaración del estado de alarma por el Gobierno[2], dando cuenta al Congreso de los Diputados, que debía ser "reunido inmediatamente al efecto", según lo dispuesto en el artículo 116.2 CE. Se trata del supuesto clásico de "convocatoria automática" del

[1] Acuerdo publicado en el BOCG, serie D, núm.52 de 12 de marzo de 2020, pág.49.
[2] BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

Parlamento, en términos de Pérez Serrano (1984:757), en virtud de la cual éste queda convocado por haber surgido algún suceso de gran relieve político. Como consecuencia inmediata de la comunicación, la presidenta del Congreso de los Diputados convocó el Pleno en cumplimiento de los artículos 116.2 CE y 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La sesión plenaria para el debate de la comunicación del Gobierno que acompaña al Real Decreto 463/2020[3] se celebró el 18 de marzo de 2020. Para cumplir con las orientaciones sanitarias, se redujo al máximo la asistencia de diputados al Pleno, por acuerdo de los grupos parlamentarios, sin que se permitiese su participación por videoconferencia. Los diputados tomaron asiento en el hemiciclo con suficiente distancia entre sí, a los efectos de prevenir el contagio, para lo que fue preciso realizar una reasignación de sus escaños. Se restringió el acceso al personal necesario, de manera que no pudieron acceder ni representantes de los medios de comunicación ni público a dicha sesión. Entre las intervenciones de los distintos oradores, se aplicó un protocolo de limpieza y desinfección de la tribuna de oradores. Estas medidas, por lo demás, se mantendrían en el resto de las sesiones plenarias durante el estado de alarma, si bien con una progresiva adecuación a la evolución de la crisis sanitaria y ampliando, progresivamente, la asistencia de diputados.

La previsión de celebrar un pleno unos días después, a los efectos de someter a convalidación o, en su caso, derogación los decretos-leyes pendientes, y, en su caso, la eventual solicitud de prórroga del estado de alarma hizo necesario generalizar la figura de la votación por el procedimiento telemático, regulándose por acuerdo de la Mesa de 19 de marzo de 2020. Por otro lado, ese mismo día, se acordó suspender el cómputo de los plazos reglamentarios que afectasen a las iniciativas que se encontrasen en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levantase la suspensión[4].

Tras el Pleno convocado como consecuencia de la declaración del estado de alarma, la necesidad de obtener la oportuna autorización del Congreso de los Diputados que su prórroga exige (artículo 116.2 CE) determinó la celebración de sucesivas sesiones. Como señala la

[3] DS Núm. 15 de 18 de marzo de 2020

[4] BOCG, serie D, núm.57 de 24 de marzo de 2020, pág. 1

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril, FJ 8, *Así pues, con ocasión de la solicitud por el Gobierno de la prórroga del estado de alarma, la intervención de la Cámara, a diferencia de la prevista en el momento de la proclamación inicial de este estado, es previa a su declaración, fijando la autorización congresual el alcance, las condiciones y los términos del estado excepcional vigentes durante la prórroga.*

Esta autorización implica una valoración sobre su oportunidad y conveniencia política (Sieira, 2018: 375), incluyendo la posibilidad de modificar su alcance a través de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

De acuerdo con estas previsiones, se han autorizado cinco prórrogas hasta la fecha: el 25 de marzo, el 9 y el 22 de abril, el 7 y el 20 de mayo de 2020. Las prórrogas del 25 de marzo y 7 de mayo incluyeron una de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, las otras tres se aprobaron en los términos presentados por el Gobierno. En todas las sesiones celebradas al efecto, se facilitó la extensión del voto telemático, y se adoptaron las medidas de seguridad ya indicadas.

Por lo demás, también se fueron incluyendo en el orden del día la convalidación o derogación de los decretos-leyes que, como consecuencia de la crisis sanitaria generada por el coronavirus, fueron adoptándose por el Gobierno.

Cabe añadir que el levantamiento por la Mesa de la suspensión del cómputo de plazos con efectos desde el día 13 de abril de 2020[5] conllevó que, a partir de ese momento, se añadieron también al orden del día preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno, los llamados plenos de control, produciéndose el primero el 15 de abril de 2020. No obstante, se optó por no incluir mociones consecuencia de interpelaciones ni proposiciones no de ley, como consecuencia de las dificultades que planteaba el voto de estas cuestiones de manera telemática. Por otro lado, considerando las dificultades de desplazamiento y alojamiento con que se encontraban los diputados durante este periodo, estando los hoteles cerrados y la movilidad restringida,

[5] Acuerdo publicado en el BOCG, serie D, núm.64 de 13 de abril de 2020, pág.10

trataron de celebrarse las sesiones en un solo día, para facilitar la asistencia al Pleno, así como minimizar el contacto entre los diputados.

En cuanto a las reuniones de los órganos de gobierno de la Cámara, deben matizarse las observaciones hasta aquí hechas. La principal particularidad es que en las reuniones de la Mesa del Congreso de los Diputados y de la Junta de Portavoces, que se celebran ya con periodicidad semanal, sí que se ha admitido la participación por videoconferencia de algunos de sus miembros. Asimismo, a los efectos de restringir la asistencia a la Junta de Portavoces, los grupos parlamentarios optaron, en general, por únicamente verse representados por un portavoz presencial. Y por lo demás, la Mesa ha pasado a reunirse en la sala Mariana Pineda, por su mayor amplitud que el Salón de Ministros, donde habitualmente se reunía, permitiendo así guardar una distancia de seguridad sanitaria entre los partícipes.

1.2. Comisiones

El primer acuerdo que se adoptó durante el periodo de crisis sanitaria, en la reunión de Junta de Portavoces de 10 de marzo de 2020, estableció, como se ha indicado, la suspensión de la convocatoria de las sesiones parlamentarias de cualquier órgano durante los próximos quince días, exceptuando la comparecencia del ministro de Sanidad. Siguiendo este acuerdo, en un momento inicial, el control del Gobierno y la rendición de cuentas se hicieron principalmente a través de la comparecencia del ministro de Sanidad ante su correspondiente comisión.

Si bien la comparecencia del ministro de Sanidad ha continuado celebrándose de manera semanal, a partir de la reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 7 de abril de 2020, se optó por reanudar la actividad parlamentaria, incluyendo la comparecencia de distintos ministros ante sus respectivas comisiones.

Como particularidad de la Cámara Baja, debe citarse la creación, conforme a lo establecido en el artículo 53 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, al objeto de debatir las medidas a adoptar para la reconstrucción económica y social, como consecuencia de la crisis del COVID-19.

En el ámbito de las comisiones, como medidas sanitarias, se optó por celebrar las sesiones en las salas de mayor amplitud, permi-

tiendo con ello respetar una distancia de seguridad entre los diputados. Y, en general, no se han incluido en el orden del día cuestiones que requieran votaciones, como consecuencia de la ausencia de regulación del voto telemático en el ámbito de las comisiones.

2. Senado

En nuestra Cámara Alta, también se han ido adoptando una serie de medidas y acuerdos para garantizar su funcionamiento, en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dentro de los límites temporales del presente trabajo, tras la declaración del estado de alarma la Mesa del Senado se ha reunido en las siguientes fechas: 17 de marzo, 31 de marzo, 14 de abril, 21 de abril, 28 de abril, 5 de mayo, 12 de mayo y 19 de mayo de 2020. La Junta de Portavoces del Senado se ha reunido en las mismas fechas, con carácter previo. Hay que partir sin embargo de una reunión anterior de la Mesa del Senado, la del 12 de marzo, celebrada sin la respectiva reunión de la Junta de Portavoces. Dicha reunión de la Mesa se realizó entonces de manera extraordinaria, un jueves, tras la reunión habitual del martes de la misma semana, para adoptar una serie de acuerdos.

En concreto la Mesa del Senado acordó lo siguiente:

> 1. Sin perjuicio del derecho de los Senadores y Senadoras a asistir a las sesiones plenarias, autorizar la emisión del voto telemático para todos ellos en relación con la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019, incluida en el orden del día de la próxima sesión plenaria.
>
> 2. Desconvocar las sesiones de las Comisiones de la Cámara y de sus órganos previstas para las próximas dos semanas.
>
> 3. Suspender desde el día 13 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentran en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión.
>
> 4. Establecer como horario del Registro presencial del Senado, de 10 a 14 horas de lunes a viernes, salvo festivos, para hacer efectivas las medidas de conciliación y corresponsabilidad adoptadas.

A partir de ahí, interesa analizar en particular el recorrido de estos acuerdos y sus medidas relacionadas, dada la publicidad que se les ha dado y su carácter extraordinario, justificado por la

excepcionalidad de la actual situación de crisis sanitaria. Dividimos en este sentido el comentario, al igual que en el Congreso, a efectos de una mayor claridad expositiva en el recuento cronológico de los acontecimientos.

2.1. Pleno y órganos de gobierno de la Cámara

Los citados acuerdos de la Mesa del Senado del 12 de marzo de 2020 se adoptaron, además de siguiendo las recomendaciones sanitarias, teniendo en cuenta la solicitud de que el orden del día de la sesión plenaria prevista para dar comienzo el 17 de marzo tuviera como único punto, por motivos de urgencia en su tramitación, la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte, hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019. Hay que tener en cuenta que dicha autorización era necesaria para la entrada en vigor de dicho Protocolo, que ya había sido aceptado o ratificado por los demás Estados parte del Tratado del Atlántico Norte. En concreto, todos ellos habían manifestado su consentimiento en 2019. La urgencia de la ratificación venía además impuesta por el procedimiento acordado en el Congreso, con la tramitación urgente a partir de la presentación de la iniciativa el 21 de enero, siguiendo los artículos 94.1 CE y 155 y 156 del Reglamento del Congreso. Una vez superado el trámite del Senado, el instrumento de ratificación del citado Protocolo pudo entrar en vigor el 19 de marzo de 2020.

A efectos de la votación por el Pleno del Senado, se autorizó la emisión del voto telemático para todos los senadores. Se extendía así la excepcionalidad de este mecanismo (sobre la que volveremos al final de este texto), por razones sanitarias, para reducir al máximo la asistencia presencial. Finalmente, a la citada sesión plenaria del 17 de marzo solo asistieron presencialmente la presidenta, tres miembros de la Mesa, y un senador por su imposibilidad para ejercer previamente el voto telemático. Ello permitió realizar la votación de los presentes mediante el sistema de mano alzada, sumando a sus votos los 259 ejercidos telemáticamente por los demás senadores (de ellos 238 fueron a favor y 21 abstenciones).

Al margen de ello, el mismo 17 de marzo de 2020 la Mesa del Senado acordó no convocar sesiones de Pleno ni de comisiones

mientras se encontrara vigente el estado de alarma declarado, sin perjuicio de que pudieran convocarse para la tramitación de asuntos de urgencia o para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionalmente atribuidas al Senado cuando estas resultasen inaplazables. Ello seguía la estela de lo acordado en el Congreso de los Diputados los días 10 y 12 de marzo, si bien extendiendo aquí en mayor medida la suspensión, al no tener que celebrarse Plenos del Senado para autorizar las prórrogas del estado de alarma ni para convalidar decretos-leyes, dadas las competencias exclusivas del Congreso al respecto.

En este marco, no se celebraron posteriores sesiones plenarias hasta el 21 de abril, dado que, como sabemos, en la situación de crisis sanitaria se desaconsejaban las reuniones presenciales. El levantamiento de la suspensión se acordó el 14 de abril, por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces. A raíz de ello, se autorizó la convocatoria de sesión plenaria el día 21 de abril, cuyo orden del día consistiría en la contestación del Gobierno a las preguntas e interpelaciones presentadas dentro del plazo previsto en virtud de las correspondientes normas supletorias de la Presidencia del Senado. En dicha reunión del 14 de abril, se debatió en este sentido la oportunidad de limitar las sesiones plenarias a la tramitación de preguntas e interpelaciones, para evitar una larga duración de la sesión plenaria que dificultaría las asistencias y los desplazamientos limitados como consecuencia de la situación de crisis sanitaria. Para ello se recomendaba además una asistencia reducida, orientada a la presencia prioritaria de los senadores que formulan las preguntas e interpelaciones y de los miembros del Gobierno que las contestan.

En este sentido debe traerse a colación el quinto grupo de las medidas adoptadas por el Senado ante la emergencia de salud pública ocasionada por la expansión del coronavirus SARS-CoV-2, de las que la Mesa del Senado tomó conocimiento el 17 de marzo. Tales medidas incluían en concreto la *Limitación de la circulación por las zonas comunes al mínimo imprescindible y prohibición de las visitas. – Cierre de la tribuna de público. – Adopción de medidas de seguridad para los periodistas que acuden a la Cámara con el propósito de evitar concentraciones y garantizar que se respete una distancia mínima de seguridad. – Limitación de la presencia de personal funcionario en el hemiciclo al mínimo imprescindible (un*

letrado, un redactor, dos ujieres). – Utilización por los oradores de los micrófonos situados en los escaños del hemiciclo para evitar que las intervenciones se realicen desde micrófonos de uso compartido.

El 21 de abril se celebró un Pleno con estas pautas, limitado pues a la tramitación de preguntas e interpelaciones. Y del mismo modo se celebraron las sesiones plenarias del 5 y del 19 de mayo. Hay que tener en cuenta que las preguntas e interpelaciones no requieren votación alguna, por lo que no se planteó ya el recurso al voto telemático como excepción a la regla general que exige la presencia en el Pleno de la Cámara de los parlamentarios, sobre la que volveremos en la última parte de este comentario.

En cualquier caso, hay que advertir que esta regla para el Pleno de la Cámara y sus comisiones no afecta a los órganos de gobierno, tanto de la Cámara como de las comisiones, de manera que estos pueden celebrar reuniones por videoconferencia, con las adecuadas garantías de seguridad. Esto facilitó las sucesivas reuniones de la Mesa del Senado y de la Junta de Portavoces, que han vuelto en concreto a su periodicidad semanal a partir de la citada reunión de la Mesa del 14 de abril de 2020. En todo caso, para los asistentes presenciales, tales reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces se trasladaron de la sala Mañanós del Palacio del Senado a la más amplia sala Clara Campoamor, para permitir mantener una mayor distancia entre aquellos. En suma, las reuniones de los órganos de gobierno del Senado, al igual que en el Congreso, han combinado la asistencia presencial de algunos de sus miembros, así en todo caso al menos de la presidenta y del letrado mayor; y la asistencia mediante videoconferencia de otros miembros.

2.2. Comisiones

En cuanto al segundo de los acuerdos adoptados por la Mesa del Senado el 12 de marzo de 2020, la desconvocatoria de las sesiones de las comisiones de la Cámara y de sus órganos pretendía atender igualmente a la necesidad de reducir el riesgo de contaminación en el Senado, con los argumentos que ya hemos esbozado. En las deliberaciones de la Mesa se planteó la posibilidad de exceptuar de esta desconvocatoria a la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus

Sociedades, dada su reunión prevista para la semana del 23 al 27 de marzo conforme al calendario aprobado por la Mesa del Senado el 3 de marzo, para el periodo de sesiones de febrero a junio de 2020. Pero finalmente se acordó la desconvocatoria de todas las comisiones.

El 17 de marzo de 2020 la Mesa del Senado acordó en general, como sabemos, no convocar sesiones de Pleno ni de comisiones mientras se encontrara vigente el estado de alarma, sin perjuicio de posibles excepciones. Ante la evolución de la crisis sanitaria, se consideraba entonces oportuno extender indefinidamente la imposibilidad de convocatoria, más allá de la mencionada desconvocatoria por plazo de dos semanas acordada en la reunión anterior. El 31 de marzo la Mesa del Senado autorizó sin embargo la convocatoria de sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento de la Cámara, para debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes comunidades autónomas. Ello suponía en efecto una excepción al acuerdo anterior del 17 de marzo. Y se justificaba en la importancia de celebrar una sesión de esta comisión para incorporar la participación parlamentaria de las comunidades autónomas en el contexto de la crisis sanitaria.

El 8 de abril de 2020 se celebró entonces una reunión de la Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con asistencia de sus portavoces, por videoconferencia. En dicha reunión se acordó encomendar informe jurídico sobre la posibilidad de asistencia en la futura sesión de esta comisión de las autoridades de las comunidades autónomas por medios telemáticos. Se acordó asimismo celebrar una nueva reunión de su Mesa y Portavoces el 16 de abril, por videoconferencia. En ella se expuso la imposibilidad de asistencia por videoconferencia de dichas autoridades a la comisión, al ser miembros natos de la misma, lo cual entronca con esa parte del comentario que reservamos como decíamos para el final. Se acordó además fijar el 30 de abril como fecha de celebración de esta sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Su celebración en el Hemiciclo, en lugar de una sala de Comisiones, permitió entonces garantizar con mayor comodidad la distancia de seguridad entre los asistentes.

Por otro lado, el 21 de abril de 2020, la Mesa del Senado autorizó la celebración de la sesión de la Comisión Mixta de Control

Parlamentario de RTVE para la contestación de preguntas orales prevista en el calendario para la semana del 27 al 30 de abril, como segunda excepción al citado acuerdo adoptado por la Mesa en su reunión del día 17 de marzo, por el que como sabemos se resolvía no convocar sesiones de comisiones mientras estuviera vigente el estado de alarma.

Como consecuencia de ello, se convocó una reunión de la Mesa de la Comisión Mixta de Control Parlamentario de RTVE, con asistencia de sus portavoces, para el 24 de abril, por videoconferencia. Sin embargo, ante la imposibilidad entonces de asistencia presencial de la administradora provisional única de la Corporación para la comparecencia prevista en comisión, su presidente sometió a votación de la Mesa de la Comisión la propuesta de solicitar a la Mesa del Senado el aplazamiento de dicha sesión. El 28 de abril la Mesa del Senado debatió este punto, ante la duda jurídica sobre la posibilidad o no de comparecencia de la administradora provisional única de la Corporación RTVE por videoconferencia. En este marco, la Mesa de la Cámara acordó encomendar un informe a la Secretaria General sobre este extremo.

El 5 de mayo la Mesa del Senado tomó conocimiento del informe solicitado en su reunión del 28 de abril, exponiendo la posibilidad de que la comparecencia de la administradora provisional única de la Corporación RTVE pueda hacerse por videoconferencia en base a una doble excepcionalidad: la derivada de la situación sanitaria; y la de imposibilidad de delegar la obligación de comparecencia en otra autoridad. Este punto lo dejamos asimismo pendiente de ulterior análisis, adelantando aquí en cualquier caso que dicha sesión aplazada de abril pasaría a finales de mayo, con la comparecencia ya presencial de la administradora única. En esta reunión la Mesa del Senado acordó por lo demás levantar la suspensión para la convocatoria de las Comisiones Constitucional, de Derechos Sociales y de Asuntos Económicos y Transformación Digital a efectos de las comparecencias respectivas de la vicepresidenta 1ª del Gobierno, del vicepresidente 2º y de la vicepresidenta 3ª.

Finalmente, en su reunión del 12 de mayo, la Mesa del Senado acordó el levantamiento de la suspensión para la convocatoria de todas las comisiones. Esto atestigua el carácter gradual que ha seguido esta

medida, y se ha llegado a dicho levantamiento general una vez que se han ido previendo y concretando las fechas en que se reunirán las distintas comisiones, para acoger las comparecencias de los ministros respectivos que se habían retrasado como consecuencia de la declaración del estado de alarma y sus consiguientes medidas restrictivas. Asimismo, en esta Mesa se acordó trasladar a los portavoces de los grupos parlamentarios sendas propuestas sobre la posible habilitación del mes de julio para recuperar las sesiones plenarias que habían quedado pendientes de celebrar por las citadas circunstancias.

3. Otras medidas comunes a ambas cámaras

Sin perjuicio de las medidas comunes referidas a la suspensión de plazos, que trataremos en el tercer apartado de este comentario por su mayor profundidad jurídica, cabe recoger aquí otras medidas comunes, a efectos de esta adaptación del trabajo parlamentario. En particular procede recordar que, en su reunión del 12 de marzo de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la reducción del horario habitual del Registro General de la Secretaría de la Cámara, de modo que la presentación de documentos en el Registro de la Cámara pudiese hacerse de 10 a 14 horas, de lunes a viernes, manteniéndose el registro electrónico. Lo mismo como ya se ha indicado se acordó en esta fecha en el Senado. Con ello se pretendía cumplir la determinación de tareas y trabajadores esenciales para el funcionamiento de la Cámara, así como la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Por ello, en el Congreso de los Diputados y en el Senado las Secretarías Generales han ido fijando asimismo los servicios esenciales para garantizar el funcionamiento de las Cámaras, como sabemos asegurando la prestación de los servicios mediante teletrabajo y su carácter presencial en los casos imprescindibles. Asimismo, se ha facilitado la tramitación de iniciativas por vía electrónica, más allá de las previsiones del registro electrónico, de manera que el número de iniciativas presentadas no se ha visto reducido respecto a los periodos de actividad parlamentaria ordinaria. Es el caso por ejemplo de las mociones y de las solicitudes de comparecencia.

Hay que tener en cuenta por lo demás que el registro electrónico, específicamente en el Senado, prevé la presentación en el mismo,

entre otros, de "Escritos relativos a la tramitación de preguntas de contestación escrita. Escritos relativos a enmiendas a proyectos y proposiciones de ley. Escritos remitidos por el Gobierno. Escritos relativos a la tramitación de solicitudes de informe al Gobierno", según la Resolución de la Mesa del Senado, de 1 de diciembre de 2009, por la que se crea y regula el registro electrónico del Senado. Gracias a ello, por ejemplo, entre el 17 y el 26 de marzo, se presentaron en el registro electrónico de esta Cámara 3.010 escritos entre preguntas con respuesta escrita, contestaciones del Gobierno a preguntas escritas, solicitudes de informes, escritos de disconformidad y de amparo relacionados con respuestas a preguntas escritas, modificaciones de declaraciones de actividades y otras comunicaciones del Gobierno.

Asimismo, hay que destacar en este punto que el Gobierno ha pasado a remitir al Senado la misma información documental estructurada que envía al Congreso de los Diputados en aplicación de la antes citada disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020, incorporada por el también citado Real Decreto 476/2020. Ello ha garantizado igualmente el conocimiento en el Senado de las medidas adoptadas por el Gobierno durante esta crisis sanitaria, trasladándose en concreto tal información a las Comisiones Constitucional y de Sanidad y Consumo, así como a los portavoces de los grupos parlamentarios.

III. Reflexiones jurídico-parlamentarias

En este último apartado, dividido a su vez en tres epígrafes, vamos a profundizar en algunas de las cuestiones que hemos adelantado al comentar la actividad parlamentaria en las Cortes Generales. Si hemos procurado estructurar dicho comentario en el apartado anterior desde una perspectiva esencialmente fáctica, pasamos en este apartado a introducir un mayor componente valorativo, en todo caso apoyado por consideraciones legales, doctrinales y jurisprudenciales. Con ello pretendemos mostrar que la actividad parlamentaria efectivamente desarrollada en este tiempo se ha ajustado a las exigencias constitucionales, más allá del debate doctrinal o político que trae causa de las mismas.

1. Estado de alarma o de excepción

Desde el 14 de marzo se ha generalizado el debate doctrinal, principalmente en artículos periodísticos, acerca de si la declaración del estado de alarma ha sido adecuadamente aplicada o si, por el contrario, debería haberse aprobado un estado de excepción, lo que ha determinado que se pronuncie la mejor doctrina, en defensa de las diversas posturas (Aragón, Cruz y Quadra-Salcedo, 2020).

El origen de esta discusión es consecuencia inmediata de que las medidas adoptadas por el estado de alarma, en particular, las recogidas en el artículo 7 del ya citado Real Decreto 463/2020, se refieren a la limitación de circulación de las personas. Esta circunstancia, en consecuencia, afectaría a diversos derechos fundamentales, como pueden ser la libertad de culto del artículo 16.1 CE, la libertad de circulación del artículo 19 CE, los derechos de reunión y manifestación del artículo 21 CE, el derecho a la educación del artículo 27 CE, o a otros derechos como la libertad de empresa del artículo 38 CE.

1.1. Referencias en derecho comparado

Conviene partir al respecto de una breve mención a las fórmulas que ofrece el derecho comparado para el tratamiento de la cuestión. En este sentido, habitualmente se distinguen dos modelos (Peña Rodríguez, 2014: 432):

- En primer lugar, el del estado de necesidad, que se articula a través de una cláusula abierta, en que el legislador ordinario se ve sustituido por el ejecutivo, que concentra todos los poderes y adopta medidas con fuerza de ley, sin someterse a control; o el de poderes extraordinarios reglados. Este modelo se identificaría con lo que Carl Schmitt (1985: 221), ha denominado "dictadura constitucional", basado en el principio clásico de la *salus populi suprema lex est.* A grandes rasgos, es el sistema que inspiró la cláusula del artículo 48 de la Constitución de Weimar, sujeto a importantes críticas como consecuencia de su utilización histórica, y el actual artículo 16 de la Constitución francesa de 1958, que prevé los poderes presidenciales excepcionales para casos de amenazas a la integridad de la nación, apoderamiento de gran amplitud. No obstante, la regulación francesa se completa con la previsión del estado de sitio, en caso

de amenazas bélicas, y el estado de emergencia, para supuestos de peligro del orden público, sometidos a mayores requisitos.

- En segundo lugar, el modelo de poderes extraordinarios reglados, que parte del sistema británico. Implica que cuando concurría una situación de guerra, el Parlamento aprobaba la *Martial Law*, apoderando al Gobierno para hacer frente a la situación de excepción, sometiéndose sus actuaciones al posterior control y convalidación por el Parlamento, a través de la técnica inglesa de las *indemnity bills*. En concreto, se valoraría si el uso de dichos poderes extraordinarios ha respetado el principio de proporcionalidad. Con diversos matices, este modelo es el que predomina en el derecho comparado, con la particularidad de que, frente al sistema británico, la tendencia ha sido la de regular los estados de excepción en los textos constitucionales. Así, en, sus diversas variantes, se recoge por constituciones como la de Portugal (artículo 19), Grecia (artículo 48), Países Bajos (artículo 103) y Finlandia (artículo 23). Debe citarse también el régimen contenido en la Ley Fundamental de Bonn, que distingue las situaciones catastróficas del artículo 3, el estado de tensión del artículo 80a y el estado de defensa, contemplado en los artículos 115a y siguientes, que parece haber inspirado el sistema que rige en España.
- Por lo demás, debe añadirse que el artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales regula posibles limitaciones de su aplicación en relación con los estados de excepción. Y el artículo 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea permite introducir en los derechos "limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y responsan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás".

Si atendemos a la actual crisis sanitaria del coronavirus, en general, se puede advertir la aversión europea al estado de excepción (Quadra-Salcedo, 2020): ninguno de los países de nuestro entorno ha aplicado el derecho de excepción. En este sentido, aunque todas las medidas aplicadas son similares, los marcos constitucionales no lo son, siendo el caso español una excepción en sí misma en el conti-

nente[6], pues es el único de nuestro entorno que ha optado por aplicar el estado de alarma, frente a la utilización generalizada de medidas legislativas urgentes ordinarias. En este sentido, se hace precisa una referencia a los países de nuestro entorno más inmediato.

En Francia no se ha hecho uso de la cláusula del artículo 16 de su Constitución, sino que por decreto del presidente de la República de 16 de marzo se han impuesto medidas de confinamiento a la población. Y por Ley de 23 de marzo, se creaba el estado de emergencia sanitaria, que se puede declarar por el Consejo de Ministros durante un mes, siempre que la situación lo justifique, sometiéndose su prórroga al Parlamento. Este estado de emergencia sanitaria permite al Gobierno adoptar una serie de medidas restrictivas de derechos que enumera, entre otros la libertad de circulación, siempre que se respete el principio de proporcionalidad. El Consejo de Estado dictaminó favorablemente la ley, por entender que las medidas incorporadas se avalaban por el Código de Salud Pública y por el poder de policía general del presidente y la vieja "teoría jurisprudencial de las circunstancias excepcionales". Posteriormente, por Ley de 9 de mayo de 2020 se extendía el estado de emergencia sanitaria hasta el 10 de julio, declarando el Consejo Constitucional su adecuación.

Asimismo, se ha hecho aplicación del artículo 38 de la Constitución francesa, que apodera al Gobierno para la adopción de medidas extraordinarias temporales, propias del ámbito que ha de ser regulado por ley, siempre que posteriormente se sometan a la aprobación parlamentaria. Por lo demás, las actuaciones gubernamentales están sometidas al control de la Asamblea Nacional y del Senado.

En Alemania tampoco han aplicado los mecanismos constitucionales para hacer frente a la situación, por considerarlos demasiado restrictivos y estar concebidos como último recurso. Por el contrario, se ha optado por hacer uso de la Ley federal de Protección contra las Infecciones de 20 de julio de 2000, de modo que los *Länder* han sido protagonistas en la gestión de la crisis y son quienes, por decreto, han adoptado las medidas restrictivas para hacer frente al coronavirus, incluyendo el confinamiento. No obstante, a los efectos de incrementar los poderes del Gobierno Federal en la materia, en

[6] Parlamento Europeo, 2020.

marzo de 2020 se modificó la citada Ley de Protección contra las Infecciones, para permitir al *Bundestag* la declaración de una epidemia de importancia nacional, ampliando con ello las competencias del ministro de Sanidad.

Como mecanismo adicional, algunos *Länder*, como Baviera, han declarado el estado de catástrofe regional, que dota al ministro de Interior regional de importantes facultades de coordinación.

La Constitución Italiana de 1948 no establece la regulación del estado de emergencia, aunque si prevé la adopción de medidas extraordinarias por el Gobierno a través de decretos-leyes gubernamentales, que en el plazo de 60 días deberán ser ratificados por ambas Cámaras parlamentarias. En Italia, el Consejo de Ministros declaró el 31 de enero el estado de emergencia, por un periodo de seis meses. Y entre las principales medidas para hacer frente a la pandemia, se ha optado por la utilización preferente del decreto-ley. Destacó así el Decreto-Ley de 23 de febrero, invocando la extraordinaria necesidad y urgencia de dictar normas contra la epidemia, haciendo alusión a la sanidad como límite intrínseco de los derechos de libertad y desplazamiento, de acuerdo con la previsión que la propia Constitución italiana recoge en su artículo 16.

1.2. Referencias en el derecho español

En nuestro derecho, la posición de la doctrina es dispar. En general, quienes defienden la adecuación del estado de alarma se han centrado en una distinción causal de los distintos estados de anormalidad constitucional. De acuerdo con ello, el artículo 4 LOAES, que hemos transcrito más arriba, contempla que el Gobierno puede declarar el estado de alarma cuando se produce alguna de las alteraciones graves de la normalidad que pasa a enumerar. A diferencia de las que dan lugar al estado de excepción, las mismas no tienen carácter político, como se defendió en el debate constituyente sobre la inclusión del estado de alarma en la Constitución. Se incluyen así las *b) crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*. A esta previsión se ajusta, en efecto, la situación actual generada por la crisis sanitaria del coronavirus.

Desde esta perspectiva, y partiendo de la doctrina contenida en la STC 83/2016, de 28 de abril de 2016, FJ. 8 *A diferencia de los*

estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. Y en este sentido, el artículo 11 LOAES prevé las medidas que pueden adoptarse, entre otras la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos o la intervención de industrias.

En consecuencia, los que abogan por la adecuación de la declaración del estado de alarma entienden que no se ha producido una suspensión de derechos fundamentales, sino una limitación de los mismos, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria. En este sentido, se entiende por limitación como una incidencia sobre las facultades de ejercicio de los derechos, determinada por la necesidad de coordinarlos, bien con los derechos o intereses de otro sujeto, bien con los derechos de la comunidad o del aparato administrativo (García de Enterría, 2011: 116).

Por su parte, aquellos que entienden que el instrumento adecuado para hacer frente a la situación presente es el estado de excepción se centran, sobre todo, en sus efectos. La regulación constitucional del estado de excepción se caracteriza, sobre todo, porque permite la suspensión de derechos fundamentales, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 55.1 CE, aplicable como sabemos al estado de excepción o de sitio, pero no de alarma. Esta suspensión de derechos requiere la preceptiva intervención del Parlamento. En consecuencia, la intervención del Congreso de los Diputados se produce para autorizar su declaración, como se desprende del artículo 116.3 CE, a diferencia de su actuación en el estado de alarma, donde la declaración se realiza por el Gobierno, sin perjuicio de que sus prórrogas requieran ser autorizadas por la Cámara Baja.

Por otro lado, el supuesto de hecho que habilita su declaración, según el artículo 13.1 LOAES, es que "el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo". Y así,

se ha señalado que, precisamente con las importantes restricciones impuestas a través de las distintas medidas sanitarias, ese normal funcionamiento se ha visto alterado.

Todo ello sin perjuicio de que otros autores defiendan que ninguno de los estados previstos en el artículo 116 CE se adecúan a las circunstancias concurrentes. En todo caso, sí parece haber unanimidad en torno a la necesidad de actualizar la redacción de la LOAES y adecuarla a las nuevas circunstancias a la luz de la experiencia.

Sea como fuere, será el Tribunal Constitucional quien, con su doctrina, ayude a clarificar la cuestión. La primera opción, esto es, considerar la validez del estado de alarma, entendiendo que no se ha producido una suspensión sino una limitación de derechos, parece desprenderse del Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020. Este inadmite la demanda de amparo presentada por la Central Unitaria de Trabajadores/as, que denuncia la vulneración del derecho de reunión en lugares de tránsito público o de manifestación (artículo 21 CE). En este sentido, reitera la doctrina de que los derechos fundamentales no son ilimitados, sino por el contrario sometidos a restricciones, y en concreto, el derecho que nos ocupa está limitado por la propia Constitución (artículo 21.2 CE) al disponer que sólo podrá prohibirse *cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.* En consecuencia, el Tribunal considera que, ante la situación de pandemia, debe realizarse una ponderación entre el derecho a la vida y el de reunión, primando el primero, teniendo como proporcionadas las medidas impugnadas como lesivas del artículo 21 CE.

No obstante, queda pendiente que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de alarma y sus prórrogas, impugnado conforme a la doctrina de la Sentencia 83/2016, de 28 de abril, FJ 11, de acuerdo con la cual *ha de resaltarse que de esta forma todos los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control jurisdiccional ante este Tribunal.*

2. Suspensión de los plazos reglamentarios y funcionamiento de las Cámaras

Al hilo de los acuerdos recogidos más arriba, la Mesa del Congreso de los Diputados y la del Senado acordaron, respectivamente los días 19 y 12 y 17 de marzo, suspender el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaran a las iniciativas que se encontrasen en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levantara la suspensión, así como suspender los plazos administrativos y los plazos de prescripción y caducidad de todos los procedimientos administrativos de la Cámara, desde el día de la entrada en vigor del citado Real Decreto 463/2020, en los términos de lo establecido en sus disposiciones tercera y cuarta. Estas, como sabemos, están referidas respectivamente a la suspensión de plazos administrativos y a la suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

Esta suspensión podría haber planteado dudas desde la perspectiva del artículo 116.5 CE, que recordamos dispone que *no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.* Exigencia que, por otro lado, se reitera en el también citado artículo 1.4 LOAES, así como en la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 7, en virtud de la cual, estando vigente alguno de estos estados, no cabe la interrupción del funcionamiento del Congreso de los Diputados, como tampoco cabe el del Senado.

Sin embargo, los acuerdos de las Mesas de suspender el cómputo de los plazos reglamentarios no deben interpretarse como un intento de restricción de las funciones de la Cámara. Por el contrario, se justificaban nuevamente, dadas las exigencias sanitarias, en la inviabilidad de continuar con el trabajo parlamentario y administrativo ordinario de la Cámara, teniendo en cuenta especialmente la necesaria intervención de determinados órganos de la misma para tramitar tales iniciativas, órganos cuya desconvocatoria como hemos visto también se acordó. De esta manera, se ha pretendido modular el funcionamiento del Congreso y del Senado y garantizar las condiciones de salud pública exigibles para los parlamentarios

y personal al servicio de las Cámaras, compatibilizándose con la continuidad de la función parlamentaria.

Por otro lado, no ha dejado de cumplirse el artículo 66.2 CE, que señala que las Cortes Generales "controlan la acción del Gobierno", función que se ha seguido ejerciendo, si bien en términos distintos a los habituales. Así, debe traerse a colación la STC 124/2018, de 14 de noviembre, relativa a la posibilidad de someter a control al Gobierno en funciones, que establece que *Como hemos afirmado con anterioridad, el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los artículos 1 y 66 CE, sin perjuicio de que la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones* (STC 124/2018, FJ. 9). Y así, precisamente, se ha tratado de adecuar esta función de control a las exigencias fácticas del estado de alarma.

En este sentido, la actividad parlamentaria ha procurado reducirse a aquella inaplazable por imperativo constitucional, y al control del Gobierno durante el periodo de vigencia del estado de alarma, pues según artículo 116.6 CE, "la declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes."

Este control se ha sustanciado no sólo a través de la reanudación en ambas Cámaras de las llamadas "sesiones de control", en las que se sustancian preguntas e interpelaciones, sino que, precisamente, no es otra la finalidad del sometimiento de la declaración del estado de alarma por el Gobierno al correspondiente debate en el Congreso de los Diputados, la aprobación de sus prórrogas ante el mismo[7], o la convalidación o derogación de los decretos leyes aprobados como

[7] En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en relación con la prórroga del estado de alarma en la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8 *En este caso, la intervención de la Cámara, sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura, en forma de autorización, no sólo como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los propuestos en la solicitud de prórroga, a los que necesariamente ha de estar el decreto que la declara.*

consecuencia directa de la crisis del coronavirus a la Cámara Baja. A ello se añade la comparecencia de los miembros del Gobierno, ya sea ante el Pleno (así, del presidente del Gobierno para informar de los últimos Consejos Europeos celebrados) o de los ministros ante sus respectivas comisiones, para informar de las principales líneas de actuación seguidas en sus departamentos ministeriales para la gestión de la crisis sanitaria.

Por otro lado, en todo momento se han seguido tramitando las preguntas presentadas ante los registros de las Cámaras, y el Gobierno ha continuado enviando sus respuestas. En este sentido, el 31 de marzo, en la Mesa del Senado se debatió la diferencia entre los dos acuerdos previamente citados, del 12 y del 17 de marzo, referidos respectivamente a la suspensión de los plazos reglamentarios y a la de los plazos administrativos. En concreto, respecto al acuerdo del 12 de marzo, se interpretó que las preguntas para las que se pide respuesta escrita al Gobierno podían seguir presentándose por los senadores y el Gobierno podía seguir contestando a las mismas, pero se encontraría suspendido el plazo de treinta días que tiene el Gobierno para contestar con arreglo al artículo 169.1 del Reglamento del Senado, de manera que no resultaría de aplicación la exigencia prevista en el apartado 2 de este precepto por el que las preguntas no contestadas en plazo pueden ser reconvertidas en preguntas orales en comisión. La misma exigencia se contempla en el artículo 190 del Reglamento del Congreso.

En esta línea, por poner un ejemplo concreto, ese mismo día 31 de marzo la Mesa del Senado adoptó tres acuerdos del mismo tenor respecto a tres solicitudes de conversión a oral de pregunta con respuesta escrita, comunicando que no procede tal conversión, *dado que en la fecha de presentación de dicha solicitud no ha finalizado el plazo de treinta días establecido en el artículo 169 del Reglamento del Senado, al encontrarse dicho plazo suspendido desde el día 13 de marzo de 2020 por acuerdo de la Mesa del Senado.*

Tampoco se ha visto menoscabado el artículo 73 CE, en virtud del cual nos encontraríamos en periodo ordinario de sesiones, como consecuencia de los acuerdos de suspensión de tramitación de iniciativas citados. Este artículo no implica que, de febrero a junio, la actividad parlamentaria deba ser continua. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que este precepto está modulado en las atribuciones

a los órganos rectores de las Cámaras, que son competentes para fijar el calendario de actividad. Así se desprende del artículo 31.1.6º del Reglamento del Congreso de los Diputados, que atribuye a la Mesa de esta Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, la función de *fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada periodo de sesiones.* En términos similares lo hace artículo 36.1 b) del Reglamento del Senado. De este modo, en la práctica, se han celebrado sesiones plenarias incluso en fechas que inicialmente no estaban previstas en el calendario de sesiones aprobado por las Cámaras.

Finalmente, el 7 de abril la Mesa del Congreso de los Diputados, y el 14 de abril la Mesa del Senado, acordaron *levantar la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentran en tramitación en la Cámara* con efectos del día 13 y 15 de abril de 2020 respectivamente. Ello es una muestra más de la progresiva vuelta a la normalidad que se ha ido buscando en el desarrollo de la actividad parlamentaria, respetando siempre, como venimos insistiendo, su necesaria adaptación a la situación de crisis sanitaria.

Por lo demás, hay que mencionar siquiera que otros órganos constitucionales, como las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, han adoptado medidas similares en este marco.

3. Sesiones telemáticas

La posibilidad de celebrar los debates por videoconferencia o generalizar las votaciones telemáticas también ha planteado una serie de cuestiones.

En este sentido, en ambas Cámaras la Secretaría General ha informado sobre la compatibilidad entre el desarrollo telemático de las sesiones de los órganos funcionales de las Cámaras, esto es, el Pleno y las comisiones; y el necesario carácter presencial en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Este último en particular se ha interpretado por el Tribunal Constitucional, así en la STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4, apuntando que *el ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial.* A continuación, el TC precisa que *el ejercicio personal del cargo público representativo es una exigencia que*

deriva del propio carácter de la representación que se ostenta, que corresponde únicamente al representante, no a terceros que puedan actuar por delegación de aquel. Las funciones que integran el ius in officium han de ser ejercidas, como regla general, personalmente por el cargo público, pues su delegación en un tercero rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que consagra el artículo 23.1 CE. Estos cargos públicos, aunque representan al pueblo en su conjunto, obtienen un mandato que es producto de la voluntad de quienes los eligieron (STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 7), por lo que el respeto de esta voluntad exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección.

Más adelante, en el mismo FJ 4 de esta STC, se añade que *para que la voluntad de la cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal. Esta exigencia no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurran circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre.*

En este marco, se ha entendido en las Cortes Generales que no procedía ampliar la no presencia de los integrantes de la Cámara al conjunto de la sesión plenaria mediante su celebración por videoconferencia, dado el carácter presencial exigido con carácter general para el ejercicio de las funciones parlamentarias, como se desprende especialmente de los artículos 79.1 y 110.1 CE. Además, se ha hecho constar la imposibilidad técnica de realizar sesiones plenarias de control al Gobierno mediante videoconferencia, especialmente por la limitación de los participantes en la comunicación y por la posible desigualdad a efectos técnicos entre los intervinientes. Cuestión distinta sería la de la comparecencia mediante videoconferencia de personas que no están sujetas a las mismas exigencias de asistencia

presencial que los parlamentarios o los miembros del Gobierno. En este sentido, históricamente han podido celebrarse comparecencias por medios telemáticos de terceros invitados a las comisiones, que no podían asistir presencialmente por encontrarse entonces fuera del territorio, como autoridades de la Unión Europea u otros expertos. Mayores dudas ha planteado ahora la antes referida comparecencia en el Senado de la administradora provisional única de la Corporación RTVE, aunque la mencionada doble excepcionalidad derivada de la crisis sanitaria y la propia situación de la Corporación podría justificar esta excepción a la regla general de comparecencia presencial.

En cuanto a las votaciones telemáticas, debe partirse de que se trataba de una posibilidad ya introducida en 2011 en el Reglamento del Congreso de los Diputados, y en 2013 en el Reglamento del Senado. Así, el apartado segundo del artículo 82 del Reglamento del Congreso dispone que *En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*

A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente. Procedimiento, por lo demás, completado por la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática.

En el Senado se establece como hemos adelantado una regulación paralela, en concreto en el artículo 92 de su Reglamento, si bien con el matiz de que la verificación del voto emitido por este procedimiento se realiza de otro modo, pues dicho voto se puede

registrar directamente sin necesidad de comprobar su emisión con un contacto posterior, personal, por parte de los servicios de la Cámara con el senador que ha votado. Tal procedimiento se completa en este caso en la Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado.

Esta regulación, prevista para situaciones excepcionales, resultaba, sin embargo, demasiado rígida para la generalización masiva del voto telemático, en el sentido de que fueran la práctica totalidad de parlamentarios quienes lo ejerciesen. Lo cierto es que esta circunstancia encontraba obstáculos, pues implicaba articular un sistema de votación al margen de las disposiciones reglamentarias. Y es que la celebración de una sesión plenaria sin generalizar este modo de votación, a los efectos de reformar el reglamento, parecía inviable. En consecuencia, se optó por regular el nuevo procedimiento por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020, articulando un sistema más flexible de votación, y delegando en la Presidencia de la Cámara la calificación de los escritos que los grupos parlamentarios presentasen para la solicitud de voto telemático.

No obstante, si normalmente se sustancian los debates de las diversas iniciativas incluidas en el orden del día primero y, finalizado el debate, se producen las votaciones, en la autorización de prórroga del estado de alarma se ha alterado este régimen. En este sentido, se va dejando un margen de tiempo suficiente a los diputados que voten telemáticamente, a los efectos de votar primero las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, y, tras proseguir el debate o, en su caso, suspenderse la sesión, votarse la autorización de la prórroga en su conjunto, en sus términos o con las propuestas que resultasen incorporadas.

Por otro lado, frente a lo dispuesto en el artículo 79.1 CE, en cuya virtud "para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros", el artículo 79.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que "se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma". Lo mismo dispone el artículo 93.3 del Reglamento del Senado. En consecuencia, se ha

optado por una ponderación a la hora de aplicar los distintos preceptos constitucionales, de modo que el requisito formal del artículo 79.1 CE no haga inviable la reunión de las Cámaras como consecuencia de la emergencia sanitaria. Así, en todo caso se ha tratado de priorizar el efectivo cumplimiento de las funciones constitucionales que, en este caso, los artículos 66.2 CE, 86 CE y 116 CE atribuyen a las Cortes Generales o más específicamente al Congreso de los Diputados, permitiendo así garantizar la expresión de la voluntad de las Cámaras, de acuerdo con una interpretación finalista de la Constitución.

IV. Conclusiones

En conclusión, la situación de crisis sanitaria que ha motivado la declaración y sucesivas prórrogas del estado de alarma, y que ha afectado a todas las esferas de nuestra sociedad, también se ha manifestado en el funcionamiento de las Cortes Generales. Sus órganos competentes han ido por ello adoptando los acuerdos y las medidas necesarias a efectos de garantizar dicho funcionamiento, con las oportunas adaptaciones, siguiendo las recomendaciones sanitarias de seguridad y en todo caso con sujeción a la Constitución y las leyes. Esta sujeción, fijada con carácter general desde el artículo 9.1 de nuestra Constitución, no es sino el pórtico del respeto del ordenamiento jurídico en toda su extensión, que debe mantenerse también durante la vigencia de un estado de alarma. En suma, el mismo no supone una suspensión del cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales y de la legalidad ordinaria, sino una excepcional adaptación del ordenamiento, con sus correspondientes reglas vinculantes, y en todo caso orientada a su normal y pronto restablecimiento.

Dicho esto, la adecuación de estas medidas deberá juzgarse a la luz de su idoneidad para restablecer la normalidad y del principio de proporcionalidad que se desprenden del artículo 1.2 LOAES. En tales principios insistió especialmente Cruz Villalón desde el comienzo de esta regulación, aunque hoy en día ya parecen lejanas las afirmaciones que este ilustre autor realizaba hace apenas quince años, hablando entonces de la anormalidad de tantos años de estabilidad constitucional (Cruz Villalón, 2004: 188) … estabilidad que muchos ya echan de menos.

V. Bibliografía

Aragón , M. (2011). Acto con fuerza de ley. En M. Aragón y C. Aguado. *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo I.* Madrid: Civitas.

Aragón, M. (2020). *Hay que tomarse la Constitución en serio.* Recuperado de https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090_736317.html.

Carro A. (1998). "Artículo 116. Situaciones de anormalidad constitucional". En O. Alzaga (Dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978, tomo IX, Arts. 113 a 127*. Madrid: Edersa.

Cruz, P. (1983). *Los estados excepcionales y suspensión de garantías.* Madrid: Tecnos.

Cruz P. (2004). Normalidad y Excepción. *Revista española de derecho constitucional,* 24 (71), pp. 187-200.

Cruz, P. (2020). *La Constitución bajo el estado de alarma.* Recuperado de https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html.

García De Enterría, E. y Fernández, T. (2011). *Curso de Derecho Administrativo, Tomo II*. Madrid: Civitas.

García Pelayo, M. (1950). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente.

López, D. (1984). *Estados de alarma, excepción y sitio. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales.

Parlamento Europeo (2020). *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf*

Peña, L. de la (2014). Estado de excepción, sitio y alarma. En M. R. Ripollés (Coord.). *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*. Madrid: La Ley.

Pérez, N. (1984). *Tratado de Derecho Político.* Madrid: Civitas S.A.

Presno, M. A. (2020). ¿Por qué se decreta un estado de alarma y no de excepción por el coronavirus? Recuperado de https://theconversation.com/por-que-se-decreta-un-estado-de-alarma-y-no-de-excepcion-por-el-coronavirus-134806.

Quadra-Salcedo, T. de la (2020). *La aversión europea al estado de excepción.* Recuperado de https://elpais.com/elpais/2020/04/27/opinion/1587997245_501599.html.

Santaolalla, F. (2019). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Dykinson.

Schmitt, C. (1985). *La dictadura.* Madrid: Alianza Editorial.

Serrano, J. M. (1981) Comentario al artículo 116. En F. Garrido (Coord.). *Comentarios a la Constitución.* Madrid: Civitas.

Sieira, S. (2018). Los estados excepcionales. *Revista de las Cortes Generales* Nº 104, pp. 361-393.

Stoppino, M. (1997). Dictadura. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (Coord.). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.

Torres, I. (2018). Los estados excepcionales. En Rodríguez-Piñero; M. Bravo y M. E. Casas (Dir.). *Comentarios a la Constitución española, tomo II*. Madrid: Fundación Wolkers Kluwer.

VV.AA. (2012). Comentario al artículo 162. En M. R. Ripollés (Coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados.* Madrid: Congreso de los Diputados.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

III

Recensiones

Reviews

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 291-297
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1489

LE MAIRE, B. (2019). *LE NOUVEL EMPIRE. L'EUROPE DU VINGT ET UNIÈME SIÈCLE.* PARÍS: GALLIMARD

Juan Gómez-Riesco Tabernero de Paz*
Experto nacional destacado en la Dirección General de Justicia y Consumidores de la Comisión Europea. Notario. Diplomado en Altos Estudios Jurídicos Europeos (LL.M.) por el Colegio de Europa (Brujas)
https://orcid.org/0000-0001-6826-8773

En su último ensayo político, *El nuevo imperio. La Europa del siglo veintiuno*[1], aún no traducido al español, el Ministro de Economía y Finanzas de Francia, Bruno Le Maire (formado en la Escuela Normal Superior y en la Escuela Nacional de Administración, y con una larga carrera administrativa y política en su haber como alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores, antiguo miembro y jefe del Gabinete del que fuera ministro de Exteriores, después de Interior, y más tarde primer ministro, Dominique de Villepin, secretario de Estado para Asuntos Europeos y ministro de Agricultura, además de escritor), aborda la situación crítica en que se encuentra actualmente el proceso de construcción europea, que, como él mismo dice, sabemos que es perecedero[2] (p. 13) –más aún, si cabe, una vez consumado el Brexit el 31 de enero del año en curso–. A partir de dicha reflexión, en la que deja constancia del hecho de que la construcción europea puede evolucionar en sentido inverso, el autor hace referencia a la necesidad de tomar conciencia de que la idea y la realidad de una Europa unida y su subsistencia dependen de un acto de voluntad, abogando por desarrollar esa voluntad de mantener y fomentar el proyecto europeo como la mejor de las opciones posibles.

Le Maire, de modo ágil y divulgativo, hace un diagnóstico señalando las causas que han llevado a esta crisis, y nos indica,

---

* El contenido de esta recensión en ningún caso refleja postura alguna de la Comisión Europea.

[1] La traducción es mía, al igual que en todas las citas de la obra.

[2] En el original: *Désormais, nous savons que la construction européenne est mortelle*.

asimismo, cuál puede ser la solución, que él identifica con la necesidad de desarrollar una voluntad política de defensa del proyecto de construcción europea.

El despertar a esa posible destrucción del proyecto europeo, afirma, tuvo lugar al conocerse los resultados del referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea, celebrado el 23 de junio de 2016, al ponerse de relieve el divorcio existente entre la postura del Gobierno británico (semejante al de los demás Estados miembros), favorable a la continuidad de la Unión, y la posición de la opinión pública mayoritaria de los ciudadanos del Reino Unido, contraria a dicha pertenencia al proyecto común europeo, parece que fundada en los miedos, reticencias o rechazo que provoca en determinados sectores de la población.

Avisos de esta "desafección" entre los gobiernos y la ciudadanía ya se habían producido con anterioridad, como señala el autor, en particular, con el resultado de sendos referendos en Francia y en los Países Bajos rechazando la ratificación del Tratado para una Constitución de la Unión Europea, así como con el surgimiento y desarrollo de partidos populistas que vienen precisamente a ofrecer una alternativa a la de la construcción europea, que a algunos puede parecer atractiva, como ejemplo de esta tendencia.

Le Maire destaca que el riesgo y atractivo de esa alternativa a la construcción europea no deben ser subestimados, dada la reciente historia de Europa, como proyecto, en comparación con la historia del continente, el arraigo de las naciones europeas frente a una identidad europea todavía precaria, la cultura propia de estas naciones frente a la cultura europea compartida resultante de la suma o conjunto de todas ellas, así como el carácter definido de las fronteras de los Estados miembros frente las de la Unión, que, como proyecto en fase de construcción, son susceptibles de cambio.

El autor también nos recuerda que la crisis económica de 2008 puso en entredicho el fundamento económico de la Unión, como uno de sus pilares, de modo que el "fracaso" económico, unido a las dudas sobre la identidad común europea y la debilidad de las instituciones compartidas han dado paso al crecimiento del euroescepticismo; euroescepticismo frente al cual los partidos proeuropeos han esgrimido la idea o el principio de necesidad de la Unión, que, según afirma

Le Maire, es insuficiente y debe venir acompañado de una voluntad política clara que deberá tener su origen en las propias naciones europeas, cuando tomen conciencia de que *unidas representarán todavía un papel en la historia universal y divididas serán sus espectadoras impotentes y sometidas* (p. 21). Más que nunca, dice el autor que cree *en un futuro europeo para Francia, y en una Francia que represente uno de los papeles preponderantes en Europa* (p. 21).

Desde la referida crisis de la Unión, como punto de partida, Le Maire articula su obra en tres ejes, bajo las rubricas "Saber – cuando el mundo bascula", "Querer —¿qué soberanía para qué Europa?" y "Poder —la vuelta de lo político", finalizando con una "Conclusión —el nuevo imperio", que da nombre al libro.

En el primer capítulo, el autor insiste de nuevo en las razones que considera que han motivado la separación o el alejamiento de la ciudadanía respecto del proyecto común, destacando una triple crisis: política (rechazo en los referendos de 2005 en Francia y en los Países Bajos al proyecto de tratado constitucional europeo, no obstante el cual, los Estados procedieron a ratificar posteriormente el Tratado de Lisboa, que en cierto modo recogía, de modo suavizado, lo que los ciudadanos habían rechazado por vía de consulta directa); la crisis económica de 2008, que dio lugar a elevados niveles de paro, reducciones de pensiones o desigualdades salariales en varios Estados miembros, demostrando que la Unión carecía de medios necesarios para proteger a sus ciudadanos frente a las turbulencias económicas; y la crisis migratoria de 2015, en que la falta de respuestas y soluciones adecuadas y rápidas en el ámbito europeo provocó el cambio de opinión de los ciudadanos hacia opciones demagógicas, dando la espalda a la Unión por no ofrecer nada más que respuestas insuficientes a sus inquietudes.

Sin embargo, Le Maire recuerda que Europa debe ser consciente de que *atravesamos tiempos fuera de lo común* (p. 38). Así destaca cómo la relación de fuerzas geopolíticas se inclina desde el mundo occidental hacia el asiático; la aceleración de los cambios tecnológicos modifica los modelos de creación de riqueza y la noción o naturaleza del trabajo; el cambio climático y los conflictos bélicos amenazan a los pueblos; o las empresas digitales acumulan capital, conocimiento tecnológico, datos e influencia que amenazan

la soberanía de los Estados. En esta situación, Europa debe tomar medidas necesarias para adaptarse a las nuevas circunstancias en que se encuentra, esto es, atrapada entre la potencia de los Estados Unidos, dirigidos por un presidente dispuesto a dividir y debilitar Europa, y China, que desafía nuestra concepción del comercio internacional, fundado en la reciprocidad, la defensa de la propiedad intelectual e industrial y en el libre acceso al mercado.

En el segundo capítulo "Querer —¿Qué soberanía para qué Europa?", el autor, ante los desafíos referidos previamente, plantea la necesidad de construir una soberanía europea, pero poniendo de relieve la gran complejidad de dicha tarea. Se trataría, según dice, de una soberanía singular, de un tipo completamente diferente a la conocida en los regímenes políticos actuales, de construcción sucesiva, apoyándose en las soberanías de los Estados miembros, con las que se superpone y complementa. Las naciones europeas tendrán que aceptar la noción de conflicto, contra la que se vacunaron desde 1957, pues Europa, dice, no puede defenderse ni existir si no acepta el riesgo de conflicto jurídico y económico, que son también tipos de conflicto, en los que tiene que defender su dignidad y sus intereses. El autor cita, por ejemplo, los nuevos desafíos que plantean para el concepto de soberanía los fenómenos de la digitalización y la inteligencia artificial, en que los territorios y límites geográficos quedan borrados por los datos y reemplazados por los territorios virtuales, fenómenos a su vez estratégicos para el poder económico y para el respeto de la vida privada.

Del mismo modo, en materia de soberanía financiera, Europa se encuentra en la encrucijada de hacer del euro una moneda de referencia internacional como pueda serlo el dólar o el yuan, si bien ello no será posible en tanto la zona euro no ofrezca garantías suficientes a los inversores para que puedan considerarlo como valor refugio. Si Europa se convierte en una potencia monetaria, la zona euro tendrá la capacidad de resistir mejor a las posibles crisis económicas, recuerda el autor.

El aspecto económico es clave en las ambiciones y objetivos de Europa, si bien Le Maire propugna para Europa una economía social de mercado que sea innovadora y creativa, con reglas que permitan adaptar nuestra realidad jurídica y financiera a las transformaciones tecnológicas en curso, con nuevos campeones industriales de talla mundial, en la que el ahorro de los europeos se oriente hacia

la inversión de capitales; con reglas de ayudas públicas flexibles que tengan en cuenta las necesidades concretas de financiación de inversiones que permitan a las empresas europeas competir en el ámbito mundial; con una política industrial europea de la inteligencia artificial, el ferrocarril, la construcción naval, el equipamiento de defensa, la digitalización y las energías renovables como condición para la supervivencia de nuestra industria. Y una economía justa, que reduzca las desigualdades, no sólo dentro de cada Estado miembro sino en el ámbito europeo. En tanto en cuanto no se logre definir un interés colectivo europeo que sobrepase los intereses particulares nacionales, dice Le Maire, recularemos ante la toma de decisiones necesarias para afirmarnos en la escena internacional. *Defender una economía innovadora y justa nos permitirá, precisamente, definir un interés general europeo y afirmarnos como potencia* (p. 70).

Para lograr esta soberanía y avanzar en el futuro de la construcción europea, se necesita una voluntad política con un objetivo claro, que tenga en cuenta la realidad de las naciones y de su historia, como patrimonio común que, sin embargo, también nos divide, dice el autor. *No puede haber una política común sin la superación de nuestros respectivos perjuicios* (p. 72). Es preciso definir aquello que *podemos* querer y en qué ámbitos, y definir aquello que *debemos* querer en relación con las circunstancias estratégicas en las que nos encontramos, y concentrarnos en estas elecciones.

En el tercer capítulo "Poder – el retorno de la política", Le Maire nos recuerda cómo nuestro continente se involucró en una carrera de velocidad entre los nacionalismos y el proyecto europeo, entre la destrucción de lo que nos une desde hace más de cincuenta años y la construcción de un futuro común. Y, particularmente, pone de relieve el papel fundamental de Francia en este combate frente al retorno de los nacionalismos, así como el carácter netamente europeo de Francia, por su lengua, cultura, historia, guerras, alianzas o tratados. Por este motivo, hace un alegato a favor de la necesidad de que los franceses den de nuevo impulso a la vocación europea de Francia y a su compromiso con el proyecto europeo, estableciendo unas nuevas bases para su papel esencial en Europa, y la especial relevancia del eje franco-alemán, renovado en el acuerdo histórico entre Emmanuel Macron y Angela Merkel en Meseberg, el 19 de junio de 2018, sobre

la propuesta de un proyecto monetario europeo con un presupuesto europeo, un seguro de paro y la convergencia de los impuestos de sociedades; prestando, eso sí, una mayor atención a todas a las naciones europeas, a su historia, a sus anhelos e inquietudes, y, en particular, a las que han conocido durante decenios la dominación soviética y que se sienten muchas veces menospreciadas, sin estigmatizarlas, si bien permaneciendo vigilantes para evitar que se vulneren los principios de la democracia liberal.

Se deben poner sobre la mesa, señala, los asuntos que verdaderamente preocupan a los ciudadanos de Europa, como el cambio climático, la protección de nuestro medio ambiente, los niveles de renta de los trabajadores, el control de los flujos migratorios, la protección de las fronteras, la garantía de los ahorros e inversiones, o la lucha contra la radicalización y el terrorismo islámico.

Querer está bien, pero poder es mejor, como dice Le Maire, y podremos si las instituciones europeas se renuevan, si un presidente europeo elegido por los europeos toma un día la dirección de nuestros destinos; si la Comisión Europea se convierte en una institución más eficaz; si las lógicas de partido en el Parlamento Europeo ceden ante las nuevas realidades políticas y si los obstáculos absurdos que separan a los diputados que comparten las mismas convicciones desaparecen. La construcción europea se debe dotar de instrumentos de buen gobierno. Debe definir sus objetivos y convertirse en una potencia económica, militar y cultural. Y debe revisar el funcionamiento de sus instituciones para lograr una mejor relación entre los Estados miembros, el Parlamento y la Comisión.

Concluye Le Maire su libro con el título de la obra, "El nuevo imperio", haciendo notar que, aunque el término de "imperio" puede suscitar en algunas lenguas o latitudes verdadera aversión, él no ve otra palabra mejor para designar la voluntad de unirnos y de conservar la larga historia y la universalidad que siempre han constituido la fuerza del continente europeo. Es urgente, señala, elegir entre una Unión Europea consolidada o "imperio apacible" y el Estado nación que en Europa no tiene hoy el tamaño demográfico ni de mercado ni los medios financieros, militares o intelectuales necesarios para hacer frente a los retos planteados por China o Estados Unidos. *Frente a un archipiélago podemos preferir un imperio* (p.102); un imperio,

dice, decidido a defender sus fronteras y valores, con su cultura, su memoria diversa y extensa, sus reglas, sus ambiciones y sus límites.

Esta obra de Le Maire, aunque pone el acento, particularmente, en los aspectos económicos de la construcción y desarrollo del proyecto europeo, y, más concretamente, en el papel primordial de Francia como Estado miembro de la Unión, es bienvenida frente a la ola de populismos contrarios a la misma, que olvidan el origen y finalidad real de la Unión a favor de la paz, así como las grandes ventajas que ha reportado y proporciona no sólo a los agentes económicos sino a todos los ciudadanos. Es bueno recordarlo y, haciendo crítica constructiva y sin caer en la autocomplacencia, considerar cuáles son los retos para el futuro de la Unión Europea, así como tener en cuenta que el proyecto europeo constituye la mejor de las opciones posibles en un mundo competitivo y lleno de desafíos en el que es preciso permanecer unidos para proteger nuestros valores y logros y seguir gozando de un papel relevante en el concierto internacional. Por todo ello cabe agradecer al autor esta publicación, accesible y estimulante, que nos interpela a avanzar en la construcción y mejora del proyecto europeo.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 299-304
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1490

VARGAS, A. Y FONSECA, T. (2019). *COMO FUNCIONA O PARLAMENTO*. LISBOA: ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Marco Lisi
Profesor asociado de Ciencia Política
Universidade Nova de Lisboa
https://orcid.org/0000-0001-9833-0347

Hace mucho que se debate, tanto en la literatura académica como en la literatura periodística, sobre la crisis de los parlamentos y de la representación política. Este fenómeno está relacionado, principalmente, con el papel preponderante asumido por los gobiernos en materia legislativa, con la falta de representación de los partidos políticos y, sobre todo, con la creciente desconfianza de los ciudadanos en lo que se refiere a la institución parlamentaria y a las democracias representativas en general.

El libro publicado por la Asamblea de la República reúne un conjunto de diecinueve textos de autores que trabajan en el Parlamento portugués, y forma parte de una tradición «clásica» del derecho (y también de la ciencia política) que analiza las instituciones a través de un enfoque formal y, al mismo tiempo, empírico. A pesar de la existencia de varios trabajos sobre el poder legislativo en Portugal[1], el libro *Como funciona o Parlamento* ofrece una contribución muy valiosa para evaluar el desempeño de la Asamblea de la República. En primer lugar, debido al alcance de los temas tratados. En segundo lugar, porque es un libro dirigido a un público amplio y variado y porque ofrece múltiples lecturas. Por último, los ensayos identifican

[1] Véase, entre otros, Freire, A., Araújo, A., Leston-Bandeira, C., Costa Lobo, M. y Magalhães, P. (2002). *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais; Fernandes, J. (2015). *O Parlamento Português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Seguro, A. J. (2016). *A Reforma Do Parlamento Português*. Lisboa: Quetzal Editores. De particular interés es también la obra reciente editada por Leston-Bandeira, C. y Fernandes, J. orgs. (2019). *Iberian Legislatures in Comparative perspective*. Abingdon: Routledge.

los principales desafíos a los que se enfrenta el parlamento, así como las buenas prácticas que deben seguir los órganos y actores parlamentarios. Desde este punto de vista, el mérito de las coordinadoras (Ana Vargas y Teresa Fonseca) es haber producido una obra singular y esencial sobre la principal institución legislativa en el Portugal contemporáneo.

Como funciona o Parlamento desarrolla y profundiza en las líneas temáticas incluidas en la colección *O Parlamento na prática* (publicado en 2008 por la Asamblea de la República), que fue el primer trabajo escrito exclusivamente por funcionarios parlamentarios y cuyo objetivo principal era dar a conocer el funcionamiento del Parlamento portugués desde una perspectiva equidistante del estudio académico y de los artículos periodísticos. Esta obra nació, sobre todo, de la necesidad de familiarizar al público con los importantes cambios de régimen aprobados en 2007, que alteraron profundamente el funcionamiento de la Asamblea de la República.

Uno de los objetivos del libro *Como funciona o Parlamento* es reflejar los cambios en el Parlamento – como institución – a la luz de las rápidas transformaciones experimentadas por la sociedad portuguesa en la última década. Por un lado, el surgimiento de nuevas tecnologías de comunicación ha llevado a la Asamblea de la República a adaptar la forma de dar a conocer su trabajo y de relacionarse con el entorno externo. En este sentido, aunque haya, oportunamente, un capítulo dedicado específicamente a este tema, la comunicación del Parlamento se aborda de manera transversal, por ejemplo, en la forma en que se difunde el trabajo de las comisiones parlamentarias (principalmente a través del Canal Parlamento) o en el uso de Internet y de las redes sociales. El panorama que emerge es una transformación gradual de la Asamblea en un verdadero «Parlamento digital», capaz de responder a los desafíos que surgen de los rápidos cambios en las formas de comunicación y de potenciar su relación con la sociedad a través de nuevas herramientas digitales. Se trata, sin embargo, de un proceso inacabado y en curso, cuyas consecuencias aún no se han manifestado por completo.

Por otro lado, *Como funciona o Parlamento* tiene el mérito de reflejar los cambios del papel de los ciudadanos como actores políticos activos en el circuito de la representación política. Por parte

de los votantes, hay varios indicadores que ponen en evidencia una crisis a nivel de la representación política. El aumento de las tasas de abstención (51,4% en las elecciones generales 2019), el bajo nivel de confianza en la institución parlamentaria (y en otros actores políticos), así como el mayor número de peticiones son solo algunos de los signos de descontento entre los ciudadanos sobre la forma de relacionarse con el poder legislativo. Es cierto que muchos de estos fenómenos de desafección o insatisfacción se originan precisamente en la relación entre ciudadanos y partidos y no están directamente relacionados con el papel del Parlamento. Desde este punto de vista, surge una clara dificultad, por parte de la opinión pública en general, para distinguir entre la Asamblea de la República como actor autónomo en el sistema político y los partidos políticos que han monopolizado la representación parlamentaria. Además, la creciente movilización cognitiva de los ciudadanos potencia cada vez más la capacidad de los individuos para intervenir directamente en la esfera política.

Estas transformaciones han tenido dos implicaciones relevantes para las funciones desempeñadas por el Parlamento. La primera consiste en la creciente importancia de la función de legitimación, una tendencia que se analizó previamente en los trabajos de Cristina Leston-Bandeira sobre el poder legislativo[2]. Esta es, sin duda, una función central del Parlamento para garantizar la estabilidad de las democracias representativas, especialmente frente a las amenazas asociadas con el descrédito de la institución parlamentaria ante la opinión pública, un fenómeno también impulsado por algunas fuerzas políticas que han ganado más fuerza recientemente (por ejemplo, populistas, nacionalistas, etc.). La segunda consecuencia importante de estas transformaciones está relacionada con el fenómeno de la desintermediación, es decir, la relación cada vez más directa entre los individuos y las instituciones políticas. El libro presenta varios ejemplos de cómo el ciudadano ya no es un mero receptor del ejercicio de competencias y poderes parlamentarios, sino que se está convirtiendo, cada vez más, en un participante activo en el circuito de la representación política. La Asamblea de la República ha respondido a través del refuerzo de la política de transparencia (por ejemplo, transmitiendo en directo hasta

[2] Leston-Bandeira, C. (2002). *Da Legislação à Legitimação: O Papel Do Parlamento Português*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

nueve reuniones o proporcionando datos e informaciones importantes sobre actividades parlamentarias), así como facilitando, en mayor medida, el uso de instrumentos de participación cívica, tales como plataformas para la presentación o recogidas de firmas para peticiones o iniciativas legislativas de los ciudadanos.

En lo que se refiere a la obra anterior, otra novedad que cabe destacar en esta nueva colección está relacionada con la dimensión externa, es decir, la relación del Parlamento con actores o instituciones internacionales. Con la profundización del fenómeno de la globalización y la integración europea, es evidente la creciente importancia de analizar la Asamblea de la República como un verdadero actor global, cuyo ámbito de influencia y actividad no se limita solo a la esfera doméstica, sino que también se extiende al panorama internacional. Desde este punto de vista, el capítulo sobre diplomacia parlamentaria destaca el desarrollo de la actividad internacional de la Asamblea de la República, siguiendo la tendencia de todos los parlamentos de participar, de manera cada vez más activa, en las diversas organizaciones parlamentarias internacionales y de establecer relaciones de cooperación bilateral y multilateral. Por otro lado, cabe destacar el capítulo dedicado a la Asamblea de la República y a la Unión Europea, que examina no solo el progreso normativo e institucional que ha acompañado el papel de los parlamentos nacionales en el marco del proceso de integración europea, sino también la contribución de la actividad europea del Parlamento como un elemento central de la diplomacia parlamentaria.

Los capítulos «centrales» de esta colección se centran en las funciones «clásicas» del parlamento, es decir, el proceso legislativo y el poder de fiscalización del gobierno. Las contribuciones incluidas en este volumen presentan datos actualizados y exhaustivos que nos permiten tener una visión completa de la complejidad de las funciones de la Asamblea de la República y de las transformaciones que se han producido en las últimas décadas. Algunos aspectos merecen un énfasis particular porque contradicen teorías existentes o patrones registrados en otros contextos. Por ejemplo, es interesante observar cómo la iniciativa legislativa con origen parlamentario ha aumentado considerablemente durante la llamada *Geringonça* [artilugio] (gobierno minoritario del Partido Socialista apoyado en el parlamento

por los partidos de la izquierda radical, 2015-2019), revirtiendo la creciente irrelevancia del parlamento en materia legislativa. Otro dato interesante es la disminución, a lo largo del período democrático, de los diputados que no forman parte de ningún grupo parlamentario, un hecho que demuestra no solo el peso de los partidos en la estructuración de las dinámicas internas del parlamento, sino también la propia institucionalización del principal órgano legislativo.

La colección de ensayos incluidos en esta obra también tiene el mérito de examinar el marco político e institucional en el que se integra la acción de la Asamblea de la República. Por un lado, el lector puede obtener una idea clara del sistema electoral y de las reglas que determinan la conversión de votos en mandatos. Por otro lado, se decidió incluir un capítulo sobre revisiones constitucionales, ofreciendo una perspectiva más «sistémica» del papel del parlamento portugués en relación con otras instituciones relevantes.

Estos aspectos demuestran cómo la obra va más allá del ámbito definido por el título en sí, y no se limita a un análisis de las funciones del Parlamento. Sin embargo, algunos aspectos clave del funcionamiento del sistema legislativo se descuidan a lo largo del libro. Este es, por supuesto, el caso del proceso de selección de candidatos, que determina no solo las dinámicas de los grupos parlamentarios, sino también el desempeño de los propios diputados. Otro aspecto en el que podría profundizarse es la relación entre representantes electos y votantes, tanto en lo que se refiere a sus actividades diarias como durante las campañas electorales. Por último, sería interesante poder tener una noción del papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso legislativo, por ejemplo a través de la participación en las actividades de las comisiones parlamentarias (audiencias y audiciones). Estas son solo algunas de las líneas temáticas que estudios futuros podrán desarrollar, eventualmente, complementando y enriqueciendo la presente obra.

Además, sería oportuno y deseable revisar, desarrollar y actualizar algunos temas en el futuro a la luz de los cambios políticos que surgieron después de las elecciones legislativas celebradas el 6 de octubre de 2019. Los resultados de estas elecciones llevaron a la entrada al Parlamento de tres nuevos partidos (cada uno eligiese un diputado), de diferente naturaleza ideológica, lo que constituyó un

acontecimiento único en la historia parlamentaria portuguesa. Sin embargo, también ante esta experiencia singular, la Asamblea de la República ha demostrado tener la flexibilidad necesaria para responder a los cambios en el panorama político. La mayor fragmentación del sistema de partidos seguramente afectará el funcionamiento del Parlamento, tanto a nivel interno, por ejemplo, en lo que se refiere a la agenda, como a nivel externo, especialmente en lo que se refiere a la relación con los medios y la opinión pública.

En resumen, *Como funciona o Parlamento* es una obra esencial para comprender no solo el funcionamiento del sistema político portugués, sino también los múltiples desafíos que afectan a las democracias representativas y, en particular, a las instituciones parlamentarias. Esta es una obra que debería ser una lectura obligatoria para toda la clase política y para los ciudadanos interesados en el bien público. Además de ser un trabajo rico en información, los diversos capítulos contribuyen a alimentar el debate sobre la reforma del sistema político portugués y las nuevas líneas de investigación. En este sentido, esta obra puede estimular un enfoque interdisciplinario para el estudio del poder legislativo, que reúna a juristas, politólogos, historiadores y otros científicos sociales, con el fin de mejorar la calidad del sistema representativo. Y aún más importante, esperamos que este volumen logre despertar la conciencia cívica de los ciudadanos, reduciendo la apatía que ha caracterizado al electorado portugués. Como bien dice el capítulo final, a pesar de los progresos realizados, queda mucho por hacer para perfeccionar la representación política. Sin duda, esta sería la mayor contribución para responder a los nuevos desafíos y regenerar la vida democrática.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 305-312
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1491

GARCÍA ROCA, J. (2019). *LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS*. PAMPLONA: CIVITAS

Lara Redondo Saceda
Investigadora predoctoral FPU-MECD
Universidad de Alcalá
https://orcid.org/0000-0002-2922-6535

Javier García Roca, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y director del Instituto de Derecho Parlamentario, firma *La Transformación Constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Desde hace veinte años, el profesor García Roca lidera un grupo de investigación dedicado al estudio de la protección supranacional de los derechos fundamentales, en particular su protección y desarrollo en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH, el Convenio o el Convenio Europeo). Fruto de este trabajo se llevan publicando, desde el año 2000, diversos libros colectivos y crónicas jurisprudenciales que analizan la evolución doctrinal del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH o el Tribunal Europeo) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el diálogo entre cortes supranacionales y nacionales y el impacto de las sentencias de estos órganos.

El profesor García Roca asume, con este nuevo libro, el gran reto de realizar un balance sobre cómo ha evolucionado el sistema de protección de derechos fundamentales del Consejo de Europa, su potencial transformador y su deriva constitucional. Un análisis que llega, precisamente, cuando se están celebrando los setenta años de funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, recientemente, los cuarenta años de la incorporación de España al Consejo de Europa. Adelanto que la variedad de cuestiones estudiadas por el autor le lleva a realizar un verdadero esfuerzo de síntesis, a la

vez que logra entrelazar cuestiones fundamentales del desarrollo del CEDH y la evolución de la jurisprudencia del TEDH.

Tras un prefacio en el que el autor apunta los orígenes de su trabajo sobre la protección supranacional de los derechos fundamentales, da cuenta de la labor desarrollada por el grupo de investigación que encabeza y revisa la situación de protección de los derechos en Europa, se presenta una brevísima introducción con unas notas relativas a la bibliografía utilizada y la necesidad de síntesis que impregna este trabajo.

I.

El capítulo primero de *La Transformación Constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos* está dedicado a realizar un repaso por los orígenes y expansión de la jurisdicción europea. En él, se analiza cómo el nacimiento del Convenio en un escenario internacional caracterizado por la bipolaridad y una Europa divida por el Muro de Berlín da paso a un desarrollo progresivo del sistema y, sobre todo, a la consolidación, a partir de los años setenta, del TEDH como garante del Convenio Europeo. Se pone aquí de manifiesto, de manera magistral, la primera gran transformación en el sistema europeo de protección de los derechos: la eliminación de la comisión en pro del protagonismo absoluto del Tribunal Europeo y, con ello, el refuerzo de la garantía de los derechos.

El devenir de los acontecimientos durante el siglo XX pondría a prueba la capacidad del sistema para adaptarse a la nueva realidad. Por ello, el profesor García Roca analiza cómo el Tribunal de Estrasburgo evoluciona para pasar del contexto bipolar en el momento de su creación a una Europa multipolar mucho más plural. Así, se mencionan cuestiones relativas al papel del Convenio Europeo como "instrumento constitucional del orden público europeo", el papel inicial del margen de apreciación nacional –ambas cuestiones se analizan pormenorizadamente en capítulos posteriores– y el impulso de la subsidiariedad. Pero también la apertura del Consejo de Europa hacia los países del Este a partir de 1989 y sus consecuencias para el desarrollo del sistema: mayor heterogeneidad, diversidad cultural y religiosa y países inmersos en procesos de democratización muy distintos a los que, hasta el momento, formaban parte del Consejo.

Cuestión de sustancial importancia en este capítulo es el análisis de la (no) adhesión de la Unión Europea al Consejo de Europa. El autor defiende la necesidad de una integración formal de la Unión en el sistema del Convenio Europeo y hace un repaso por distintas decisiones al respecto. Desde el controvertido y criticado dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión del año 2014, hasta algunas sentencias del Tribunal de Justicia en el que se integran los estándares del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que muestran el intenso diálogo entre estas dos instituciones.

II.

En el segundo capítulo el profesor García Roca desarrolla una de las cuestiones fundamentales y que supone, a mí parecer, el corazón de esta obra: la configuración progresiva y evolutiva del Convenio como instrumento constitucional del orden público europeo. En este capítulo, el autor concentra el análisis de cuestiones que ponen de manifiesto esa transformación constitucional del Convenio Europeo que da título al libro y que se sustenta sobre el equilibrio de este instrumento que formalmente es un tratado internacional, pero que materialmente parece responder a una constitución.

Los primeros epígrafes que componen este capítulo parecen incidir en la dimensión sustantivo-constitucional del Convenio. En primer lugar, el autor analiza la configuración del Convenio Europeo y sus protocolos en conexión con la evolución jurisprudencial del Tribunal Europeo como principales fuentes de transformación e, incluso, "mutación convencional".

En segundo lugar, el capítulo se detiene sobre la construcción convencional de las obligaciones positivas de los Estados haciendo un repaso por sus distintas modalidades: desde la configuración de deberes de protección por el TEDH, pasando por las garantías institucionales y normativas y terminando con la inversión de la carga de la prueba en los procesos ante el Tribunal Europeo. Asimismo, se reflexiona sobre la competencia *ratione temporis* y *ratione personae* y la extraterritorialidad, para, después, detenerse sobre las garantías institucionales del CEDH.

Cuestión importante tratada en este capítulo es la apertura de las constituciones nacionales al Convenio Europeo y la jurisprudencia del TEDH, la obsolescencia de las relaciones jerárquicas convenio-constitución y la necesidad de una relación dinámica, plural, flexible y elástica entre ambas fuentes. Fruto de este dinamismo surge el entender que el CEDH es un "instrumento constitucional del orden público europeo" y, con ello, la evolución del TEDH hacia tribunal constitucional. Sobre esta idea inicial, el profesor García Roca comenta otras cuestiones inherentes al desarrollo constitucional del sistema europeo de protección. De una parte, la utilización del principio de proporcionalidad por parte del TEDH como un elemento de derecho común que favorece el diálogo entre tribunales. De otra parte, la utilización del principio de protección efectiva según el cual el CEDH protege derecho reales y no ilusorios. Asimismo, se reflexiona sobre el principio democrático y el Estado de derecho y su incidencia en la protección de los derechos convencionales. También se da un espacio en este epígrafe a la interpretación evolutiva y dinámica por parte del Tribunal Europeo bajo el entendimiento de que el CEDH es un "instrumento vivo".

Dentro de este contexto de convivencia del CEDH con el derecho internacional y el derecho constitucional, el profesor García Roca se detiene sobre una cuestión trascendental: el principio de subsidiariedad que característico de la protección internacional que dispensa en relación con los instrumentos nacionales de protección de los derechos fundamentales.

Pero quizás, la parte más sustanciosa de este capítulo sea la dedicada al margen de apreciación nacional: construcción por excelencia de la jurisprudencia convencional europea y objeto de críticas, a veces incomprendida y a la vez necesaria. El profesor García Roca se extiende en esta cuestión, con una cierta actualización de su excelente trabajo publicado en 2010 –*El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración* (Civitas)– .

III.

En otro orden, el autor dedica el tercer capítulo al acceso individual y directo de las víctimas y la tutela cautelar en el seno del

TEDH. Si bien dedica un breve espacio a otras competencias distintas del acceso individual, el grueso de este capítulo se centra en analizar el proceso de admisión de demandas individuales y las medidas provisionales como garantía de los derechos convencionales y como facultad indeclinable del tribunal.

El cuarto capítulo se centra en la evolución de los derechos protegidos por el CEDH y la protección de los derechos sociales en el marco jurisprudencial desarrollado por el TEDH. Hay que tener en cuenta que el objetivo de este trabajo es dar un panorama general sobre cómo el Convenio Europeo ha evolucionado en estos setenta años de jurisprudencia convencional, reflexionando y analizando su tendencia y deriva constitucional. Por tanto, el lector no encontrará en este capítulo un análisis pormenorizado del desarrollo de cada uno de los derechos del CEDH –algo que puede encontrarse en las distintas ediciones –tres en la actualidad– frecuentemente actualizadas de *La Europa de los Derechos*, coordinado por Javier García Roca y Pablo Santolaya (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2005, 2009 y 2014). Lo que sí se podrá encontrar aquí son apuntes sobre cómo el TEDH ha desarrollado una jurisprudencia expansiva y evolutiva que le ha llevado a estirar el contenido de los derechos convencionales y llegar a proteger unos derechos sociales que fueron deliberadamente excluidos del Convenio Europeo por voluntad del legislador convencional. Asimismo, en línea con esta tendencia evolutiva, el profesor García Roca reflexiona sobre la "vis expansiva" de los derechos convencionales y la capacidad del TEDH de adaptarse a la evolución de la sociedad europea.

IV.

El quinto capítulo se dedica a las resoluciones del Tribunal Europeo: sentencias, restablecimiento de los derechos y medidas de reparación. En primer lugar, se hace un repaso de los efectos declarativos y vinculantes de las sentencias convencionales y su eficacia de cosa interpretada. El profesor García Roca refuerza aquí la idea de transformación constitucional del CEDH haciendo referencia a rasgos concretos que imbuyen las sentencias del TEDH: la interpretación vinculante y constructiva, la elasticidad y apertura de las normas con-

vencionales –que llega a superar la de las normas constitucionales–, la concurrencia de jurisdicciones en la protección de derechos, la objetivación de acceso directo al Tribunal Europeo y sus similitudes con los amparos constitucionales europeos– y la eficacia *supra partes* de estas resoluciones: no solo afectan a las partes implicadas, sino a los Estados parte en el CEDH que quedan obligados por la doctrina desarrollada en ellas. Y esta última cuestión es esencial pues permite subrayar, además, el valor del precedente como elemento fundamental de la interpretación vinculante del TEDH.

Dentro de las resoluciones del TEDH, el autor deja un espacio para mencionar los procedimientos de sentencias piloto, todavía escasos pero que constituyen la novedad más trascendente del sistema europeo de protección de derechos de los últimos años. El procedimiento de sentencias piloto permite al tribunal actuar en el caso de vulneraciones reiteradas de los derechos convencionales por un mismo Estado y que están fundamentadas en problemas sistémicos o estructurales. Estos procedimientos no están exentos de cierta crítica, pues los mismos implican, por un lado, aglutinar casos fundamentados en un mismo problema estructural y, por otro, abrir un proceso para que, bajo la supervisión del Comité de Ministros, el Estado inmerso en un proceso piloto tome las medidas necesarias para reparar el problema estructural. Estas medidas suelen incluir cambios legislativos y otras obligaciones para los Estados, disponiendo de un tiempo determinado para ello –que suele ser ampliable –. Además, genera efectos suspensivos en los procesos pendientes ante el TEDH. Apunta el profesor García Roca que no estamos ante simples recomendaciones, sino que las medidas determinadas por el TEDH, aunque generales y con margen de actuación para los Estados, son obligatorias y vinculantes.

Por otro lado, destaca también el análisis del autor sobre las medidas de reparación previstas en las sentencias del TEDH y su diferenciación con las impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mientras que las de su homólogo americano son medidas amplias, incisivas y especificadas, las medidas del TEDH han sido más generales y se han basado en principio de confianza en los Estados, aunque con una cierta evolución en los últimos años. El autor identifica tres fases en esta evolución: sentencias de comprobación, satisfacción

equitativa y, más actual, las sentencias de plena jurisdicción que incluyen recomendaciones y medidas concretas y prescriptivas.

V.

Para finalizar, el último capítulo se centra en la ejecución de las sentencias del TEDH y el Comité de Ministros como órgano supervisor del cumplimiento. Como ya se ha señalado, el sistema de protección de derechos del Consejo de Europa se fundamenta, en gran medida, en el principio de confianza: se entiende que los Estados van a cooperar y cumplir con las resoluciones del TEDH. Las sentencias, como se ha dicho, son declarativas y, conforme a ello, el procedimiento de ejecución y supervisión de su cumplimiento no es competencia del Tribunal Europeo, sino de un órgano político: el Comité de Ministros. Por tanto, las medidas de ejecución no son coercitivas, sino que se caracterizan por la sugestión y están basadas en el principio de responsabilidad política. Estamos ante un cumplimiento voluntario que se enmarca dentro de la dinámica del derecho internacional. No obstante, como apunta el profesor García Roca, los procesos de ejecución se están viendo fortalecidos por tres cuestiones: el diálogo de los tribunales nacionales con el TEDH y la incorporación de su jurisprudencia en los estándares nacionales; el fortalecimiento del Comité de Ministros en relación con su papel de órgano ejecutor, y la propia intervención del TEDH en los mecanismos de ejecución con la creación de un departamento para la ejecución de sentencias.

VI.

El libro del profesor García Roca sumerge al lector en un recorrido fluido y dinámico en el desarrollo del Convenio Europeo y su jurisdicción. Es un trabajo que debe entenderse y situarse dentro de un recorrido de veinte años de investigación y que forma parte de una colección bibliográfica brillante y esencial dentro del derecho constitucional español[1].

[1] Durante estos veinte años el profesor García Roca ha coordinado y publicado los siguientes libros en el marco de la protección supranacional de los Derechos Humanos: *La Europa de los Derechos* (García Roca, J. y Santolaya, P., CEPC, 2005, 2009 y 2014);

El lenguaje utilizado por el autor es claro, eficiente y expresivo, haciendo de este libro una lectura ágil. Eso sí, se avisa al lector de que este libro dejará una sensación agridulce. Por un lado, porque prácticamente no hay ningún tema que el profesor García Roca deje sin analizar, aunque sea brevemente, haciendo de este trabajo un análisis rico y muy completo. Pero, por otro lado, precisamente esa riqueza y fluidez y la importancia de los temas tratados hacen que el lector –o, al menos le ha pasado a esta lectora– se quede con ganas de seguir leyendo y profundizando en un tema tan complejo como este de la mano del profesor García Roca.

Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado (Coords: García Roca, J. y Fernández Sánchez, P., CEPC, 2009); *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2012; *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos* (Coords.: García Roca, J; Fernández Sánchez, P; Santolaya Machetti, P; y Canosa Usera, R., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor,2012); *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración* (García Roca, J., Civitas, 2010); ¿Hacia una globalización de los derechos?: el impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana (Coords.: García Roca, J. y Carmona Cuenca, E., Thompson Reuters Aranzadi, 2017).

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 313-322
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1493

DANGERFIELD, G. (2019). *LA EXTRAÑA MUERTE DE LA INGLATERRA LIBERAL*. MADRID: TECNOS

Juan José Pérez Dobón
Letrado de las Cortes Generales
Doctor en Derecho
https://orcid.org/0000-0001-9671-251X

La extraña muerte de la Inglaterra liberal, de George Dangerfield, es un texto clásico en la descripción y el análisis de lo que en el ámbito parlamentario, político y social aconteció en el Reino Unido en los años inmediatamente anteriores a la Gran Guerra. Esta obra acaba de ver la luz por primera vez en castellano, editada por Tecnos, traducida del inglés por Pablo Fernández Candina y con un amplio estudio preliminar de Alfonso Cuenca Miranda.

En los albores del s. XX el Reino Unido dejaba atrás un siglo en el que su poder y su influencia se habían extendido a todos los rincones de la tierra, a todos los continentes. Si el s. XVIII se cierra para los británicos con la pérdida de las colonias americanas y el s. XIX comienza con las guerras napoleónicas, tras el exilio de Napoleón y el Congreso de Viena siguen décadas y décadas en que la incorporación de nuevos territorios y la apertura de nuevos mercados no dejan de incrementar, año tras año, la fuerza y el prestigio del Reino Unido en el mundo. Con ello coincide, por una parte, un reinado, el de la reina Victoria, de una duración excepcional, casi sesenta y cuatro años, y, por otra, un escenario político interno en el que se alternaban en el Gobierno *tories* y *whigs* (luego, conservadores y liberales). Esa "*pax* victoriana" continúa cuando arranca el nuevo siglo, con el reinado del templado e inteligente hijo de Victoria, Eduardo VII.

Súbitamente todo aquello que en ese cuadro político y social transmitía una sensación casi indestructible de equilibrio, seguridad y progreso empieza a desajustarse, y lo sustituye un escenario de incertidumbre, desasosiego y conflicto.

En este momento es cuando arranca la trepidante prosa de Dangerfield. Con un ritmo de gran corredor de medio fondo describe, de manera admirable y siempre sugerente para el lector, las distintas causas y circunstancias que en su opinión fueron determinantes para que la edad de oro del liberalismo inglés, tanto en lo que al propio Partido Liberal se refiere, como en lo que tiene de forma de entender la vida social y política de un país, tocase a su fin.

Dangerfield, en su breve prólogo, quiere dejar bien claro que 1910 es no solo el punto de partida adecuado, sino que constituye un auténtico hito de la historia inglesa. Para él, *en dicho año, brasas que llevaban largo tiempo caldeando el alma inglesa se reavivaron de repente, de tal suerte que a finales de 1913 la Inglaterra liberal había sido reducida a cenizas*. Pero también se siente en la *obligación*, a renglón seguido, de ajustar este enfoque categórico y admitir que la palabra *liberal* siempre tendrá un significado en la sociedad y en el mundo, si bien *el auténtico liberal de la preguerra, asentado sobre el libre comercio, una mayoría en el Parlamento, los diez mandamientos y la ilusión del progreso, no regresará jamás. Lo mataron, o mejor dicho, se mató, en 1913*.

George Dangerfield es un británico, nacido en la Inglaterra profunda (Berkshire) en 1904, graduado en Oxford en 1927, en concreto, en Literatura Inglesa. Tras ejercer la docencia en Praga y Hamburgo, se traslada en 1930 a los Estados Unidos, que se convierte en su país de residencia y a partir de 1943 también en el de su nacionalidad.

La extraña muerte de la Inglaterra liberal, que escribe entre 1933 y 1935, año de su publicación, es la obra de un británico que se encuentra cómodo, muy cómodo, en los Estados Unidos, quizás porque estamos en los años del *New Deal*, de la sensibilidad social, del gran empuje, los del primer mandato presidencial de Franklin D. Roosevelt, circunstancias todas ellas que sintonizan con los principios ideológicos de Dangerfield, que los tiene y que se manifiestan de manera clara en sus análisis y en sus conclusiones, los cuales no adolecen de falta de vehemencia precisamente. Dangerfield escribe sobre hechos no contemporáneos, pero tampoco lejanos, por lo que la obra es en realidad una gran crónica, escrita con pluma cálida y a veces con apasionamiento, de hechos que el escritor ha conocido gracias a un estudio documental exhaustivo, pero también porque

muchos de los personajes que aparecen en este libro, cuando este se publica, o seguían siendo actores importantes de la realidad política y social británica o, aunque hubieran fallecido, continuaban plenamente vivos en la conciencia colectiva del ámbito político y social en el que se desenvolvieron. Estamos pues ante una gran crónica. Como recuerda Alfonso Cuenca Miranda en su estudio preliminar, en 1935 Dangerfield no era un historiador, sino un periodista, si bien su pulso narrativo lo sitúa en la *mejor* historia, la de Tucídides y Tácito.

En la parte I de la obra, titulada "Sus Señorías mueren en la sombra", se expone la situación política del Reino Unido desde comienzos del s. XX hasta agosto de 1911, cuando la Cámara de los Lores da su conformidad a la *Parliament Act,* que limita sus poderes.

Como consecuencia de la guerra de los Bóeres y del proteccionismo *tory*, en las elecciones de 1906 los liberales obtienen una gran victoria, liderados por Campbell-Bannerman, más que duplicando en escaños al Partido Conservador, dirigido por Balfour. Pero también en esas elecciones los laboristas alcanzan por primera vez una representación significativa en la Cámara de los Comunes, 29 escaños, algo que tendrá grandes repercusiones futuras.

Tras la muerte de Campbell-Bannerman en 1908, pasa a ser primer ministro Asquith y Lloyd George su ministro de Hacienda, quienes pretenden dar una impronta de progreso social al Gobierno liberal, que se plasma en el proyecto de presupuesto para 1909 (el denominado "Presupuesto del Pueblo"). A este se oponen frontalmente los conservadores, que, encontrándose en minoría en los Comunes, no dudaron en rechazarlos en la Cámara de los Lores, en la que disponían de una clara mayoría, apartándose de la tradición constitucional de que los Lores no vetasen en ningún caso los presupuestos. Bien es cierto que los conservadores alegaban que no se trataba solamente de un presupuesto, sino de una nueva política fiscal.

La respuesta del Gobierno liberal fue ir a unas nuevas elecciones, celebradas a principios de 1910, pero el resultado estuvo muy lejos del esperado, ya que el Partido Liberal perdió la mayoría y el equilibrio de poder quedó en manos de los partidos Irlandés y Laborista. El Partido Liberal tuvo que recurrir al apoyo del Partido Parlamentario Irlandés, que, a cambio de su respaldo al Presupuesto del Pueblo y a la limitación de los poderes de la Cámara de los Lores,

exigió una Ley del Autogobierno (*Home Rule*) de Irlanda, cuestión sometida desde hacía años al veto de los pares, en concreto desde el último gobierno de Gladstone.

El año 1910 fue un año intenso, que empieza y termina con unas elecciones generales. Dangerfield expone con maestría las circunstancias que concurren en la aprobación final por los Lores del Presupuesto del Pueblo (28-04-1910), el fallecimiento a los pocos días del rey Eduardo VII (06-05-1910) y el comienzo del reinado de Jorge V. Este tiene la iniciativa de propiciar la conferencia de Lansdowne House, donde se reúnen las planas mayores liberal y conservadora para intentar llegar a un acuerdo sobre las limitaciones que había que introducir en los poderes de los Lores; este acuerdo nunca llegó, con sus efectos sobre el autogobierno irlandés como escollo fundamental. Todo aboca a unas nuevas elecciones, las de diciembre de 1910, cuyo resultado reproduce casi exactamente el de las anteriores.

La disputa política sobre esta cuestión continúa en 1911. Realmente admirable es el gran cuadro que dibuja Dangerfield del debate final en la Cámara los Lores de la *Parliament Act*, que es aceptada por dicha Cámara el 10 de agosto de 1911, por 131 votos a favor y 114 en contra, con unas interesantísimas consideraciones sobre lo que esta aprobación significó, y no solo para la relación entre las dos Cámaras. Son especialmente brillantes sus reflexiones sobre el cambio de época y de la manera de entender la política, la pérdida de la impronta aristocrática de sus protagonistas, su profesionalización (por ello deja Balfour el liderazgo conservador) y cómo los integrantes del Gabinete Asquith ya presentan una heterogeneidad social que nada tiene que ver con el s. XIX, pues en él los procedentes de la clase aristocrática estaban ya en franca minoría.

Las partes II y III de la obra están íntimamente conectadas; abarcan el período comprendido entre 1911 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial. En ellas se abordan las que Dangerfield denomina rebelión *tory*, rebelión de las mujeres y rebelión de los trabajadores, en sus diversas fases.

La rebelión *tory*

El pacto de H. H. Asquith y John Redmond, el líder del Partido Irlandés, pensaba en el autogobierno de una Irlanda nacionalista unida. Pero Irlanda, desde el fracasado *Home Rule Bill* de Gladstone, había cambiado. El Úlster había prosperado mucho, y motivos económicos y religiosos confluían para que no quisieran seguir la suerte del resto de Irlanda. Esto, siempre según el autor, fue aprovechado por los conservadores para desgastar al Partido Liberal, que ya había tenido que sufrir la escisión de los liberales unionistas en la época de Gladstone.

Las múltiples vicisitudes de la cuestión irlandesa son desmenuzadas y analizadas por Dangerfield. Es muy crítico con el nuevo líder conservador, Bonar Law, que sustituye a Balfour en noviembre de 1911, y aún más crítico con Edward Carson, el líder del Partido Unionista del Úlster.

Dangerfield considera que la Propuesta para el autogobierno de Irlanda, que se presenta en los Comunes en 1912, era una buena propuesta, similar a la de Gladstone, pero el hecho es que la cuestión irlandesa pesa muy seriamente sobre toda la política británica de ese período, descrita de manera ágil y precisa, si bien el autor no puede ocultar su escasa simpatía por los unionistas del Úlster y el apoyo que le prestan los conservadores. Los múltiples vaivenes políticos y la radicalización de las posiciones dentro de la propia Irlanda conducen a que esta *vexata quaestio* se enquiste cada vez más en la política británica. La descripción de las visitas a Belfast de Churchill (entonces liberal y primer lord del Almirantazgo) y Bonar Law, el líder conservador, es realmente antológica, como también lo es la manera en que se recogen las deliberaciones de la Propuesta de autogobierno y las contrapropuestas de exclusión temporal o definitiva del Úlster y de su ámbito de aplicación. La aparición de la Fuerza Voluntaria del Úlster y de los Voluntarios Irlandeses son también importantísimos puntos de inflexión.

La cuestión irlandesa erosionaba al Gobierno liberal, pero también al Partido Republicano Irlandés y a su líder, John Redmond, y un nuevo tipo de patriotismo irlandés se iba gestando, con nuevas organizaciones y nuevos líderes. No parece ocioso recordar en este punto que la representación irlandesa en los Comunes estaba claramente sobredimensionada: si se consideran las elecciones de diciembre

de 1910, mientras que el coste en votos por escaño para los partidos Liberal, Conservador y Laborista estaba en torno a los ocho mil, para el Partido Nacionalista Irlandés apenas superaba los mil doscientos.

1914 arranca con los debates de la Propuesta de autogobierno, pendiente de su tercera lectura en el Parlamento, con posibles enmiendas de exclusión temporal de los condados del Úlster, pero con Edward Carson y los unionistas rotundamente en contra. La situación se va complicando cada vez más, y se suceden el envío por Churchill de buques de guerra a las costas del Úlster, el denominado motín del Curragh, y los desembarcos de armas en Irlanda. Para los conservadores, como recuerda Dangerfield recogiendo las palabras del "brillante y díscolo" joven diputado F. E. Smith, el origen y el final de todos los males radicaba, sencillamente, en la subyugación del Partido Liberal al Partido Nacionalista Irlandés.

El 25 de mayo de 1914 pasa su tercera lectura la Propuesta de autogobierno.

Al poco tiempo la situación internacional se complica gravemente: el 28 de junio de 1914 tienen lugar los asesinatos de Sarajevo. Entre los días 21 y 24 de julio se celebra la conferencia de Buckingham Palace, sin que se llegue a un acuerdo ni sobre el área ni sobre el tiempo de la exclusión de los condados del Úlster. El 28 de julio Austria declara la guerra a Serbia y el 4 de agosto el Reino Unido la declara a Alemania. Es muy interesante el relato que hace Dangerfield de los pasos últimos que preceden a la sanción real tanto de la *Government of Ireland Act* como de la *Suspensory Act*, que venía a suspender la entrada en vigor de aquella mientras durara el conflicto. De hecho, esta ley de autogobierno no se aplicó jamás.

La rebelión de las mujeres

Como bien señala Alfonso Cuenca en su estudio preliminar, aquí alcanza Dangerfield *alguno de los momentos cimeros de la obra*.

La lucha infatigable de Emmeline Pankhurst y de sus hijas en pro del sufragio femenino ha escrito la historia. Dangerfield describe con toda intensidad cómo nace el WSPU, cómo actúan Emmeline Pankhurst y su hija Christabel, en una pugna permanente con el Gobierno de Asquith, que subestimó la fuerza de este movimiento.

Una primera Propuesta de armonización de los derechos electorales de la mujer con los del hombre superó dos lecturas en los Comunes, pero su ulterior tramitación se ralentiza y finalmente la Cámara de los Comunes fue disuelta sin que fuera aprobada. Estas circunstancias hacen que la confianza en Asquith de Emmeline Pankhurst, su hija Christabel y su organización, la WSPU, desaparezca. En este proceso el Viernes Negro (18-11-1910) marca un auténtico hito: asistimos ya a un enfrentamiento abierto y se producen las primeras detenciones.

Tras las elecciones de diciembre de 1910 vuelve a presentarse y debatirse esta Propuesta de armonización, que después de superar su primera lectura en los Comunes fue rechazada en segunda lectura, por 14 votos de diferencia, el 28 de marzo de 1912, por el voto contrario de los diputados liberales y nacionalistas irlandeses. Este rechazo conduce a una radicalización de la lucha de las *suffragettes*: más violencia, ingresos en prisión, huelgas de hambre, incendios de propiedades…

El 23 de enero de 1913 tiene lugar una importante reunión de *suffragettes*, encabezadas por la Sra. Drummond, con Lloyd George, que promete su apoyo a una enmienda a la Propuesta de sufragio masculino que implicaría el derecho de sufragio para más de cinco millones de mujeres y que, en caso de que esa enmienda fuese rechazada, apoyaría otra enmienda que concedería el voto a millón y medio de mujeres. Dangerfield expone con agudeza cómo la pretensión de las *suffragettes* y su buena fe se vieron burladas por los efectos de una liturgia parlamentaria que, válida y llena de lógica como procedimiento para tramitar los textos legislativos, servía en esta ocasión para disculpar lo que no era sino un engaño sin más del Gobierno liberal. Dangerfield dice textualmente y en términos muy reveladores que *con el fin de* torpedear *la Propuesta de armonización, el gobierno había producido una Propuesta de sufragio masculino que nadie había pedido con el único propósito de* torpedearla *con enmiendas de sufragio femenino*.

Ante esta situación la reacción de las *suffragettes* no se hizo esperar: actos violentos, vandalismo, incendios, prisión, huelgas de hambre y, como gráficamente asevera Dangerfield, con una WSPU dirigida por un duunvirato, con la "espada", Emmeline Pankhurst, y con

el "espíritu", su hija Christabel. A ello se suma el impacto de cara a la opinión pública que supuso la muerte de la activista Emily Davidson, después de arrojarse a los pies del caballo del rey en el Derby de 1913. Más acciones violentas, más prisión, más huelgas de hambre, más alimentación forzada. Una lucha tremenda en pos de su objetivo.

Cuando se leen las páginas en las que se describen todos estos episodios con gran realismo, se tiene la impresión de que ni siquiera Dangerfield deja de tener una visión en cierto modo paternalista de las reivindicaciones de las *suffragettes*, puesto que se muestra más bien crítico con las acciones de Emmeline Pankhurst y su hija Christabel, y simpatiza abiertamente con la actitud de otra hija, Sylvia, que se oponía a los incendios y en general a la violencia, al tiempo que exponía abiertamente sus ideas socialistas. La presencia de Sylvia en la reunión en el Albert Hall la noche del 1 de noviembre de 1913 junto a nacionalistas irlandeses y a sindicalistas, trajo consigo la ruptura con su madre y su hermana y su expulsión de la WSPU.

Quizás sea este el momento adecuado para poner de relieve que Dangerfield no disimula nunca su personal valoración de los distintos protagonistas de su libro. Simpatía por Sylvia Pankhurst y crítica a veces acerba a su madre Emmeline y su hermana Christabel, pero lo cierto es que sin estas el movimiento de las *suffragettes* no hubiera llegado nunca a buen puerto. Resulta también difícil, por no decir imposible, encontrar una referencia positiva hacia el Partido Conservador, y en especial hacia sus sucesivos dirigentes (Balfour, Bonar Law), juicio muy severo no acorde históricamente con un sentir profundo y no precisamente minoritario en la sociedad británica, como ha vuelto a manifestarse en fecha bien reciente. Eso no significa tampoco que sea más benévolo con ciertos líderes del Partido Liberal, porque las opiniones que vierte sobre Asquith, por solo poner un ejemplo, son reiteradamente negativas.

La rebelión de los trabajadores

Dangerfield ve con mucha más simpatía lo que él denomina "rebelión de los trabajadores" que la rebelión de los *tories* o de las *suffragettes*, pues la considera más realista y más noble. Para él, este despertar del mundo obrero en las Islas tiene una causa fundamental,

cual es el descenso de los salarios reales como consecuencia de la caída del poder adquisitivo de la libra, al que no fue ajeno el aumento de las reservas mundiales de oro por la apertura de nuevos yacimientos en Sudáfrica. Estos factores se combinan y hacen que vaya desapareciendo el pequeño empresariado independiente y que la riqueza se concentre en menos manos, al tiempo que se produce una pérdida de la supremacía industrial británica por la competencia de países como Estados Unidos, Alemania o Japón.

El análisis de Dangerfield de las múltiples cuestiones que aborda en esta parte de su obra es llamativamente minucioso, especialmente cuando analiza los grandes conflictos laborales que tuvieron lugar durante aquellos años. También hace consideraciones muy profundas e interesantes sobre otras cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo, entre las que se encuentran las repercusiones de las elecciones de 1906, que abren los Comunes a un grupo ya significativo de diputados propiamente "laboristas" (los 29 del denominado Comité de Representación de los Trabajadores); la legislación de carácter sindical y social que fue abriéndose paso, y el innegable alcance de la ley que estableció una asignación a los diputados, clave para una mayor democratización y apertura del Parlamento, pero que según Dangerfield era una legislación que no estaba concebida para ayudar a los trabajadores, sino para apaciguarlos.

1910 es para el autor el año del gran cambio, que atribuye, más que al hecho de que el mundo del trabajo y el sindicalismo británicos se hubieran impregnado de ideas venidas del continente (Nietzsche, Bergson y Sorel), al cuestionamiento de una cierta conciencia de seguridad victoriana, en lo que sí coincidía la rebelión de los trabajadores con la de los *tories* y la de las mujeres. Se abre así la puerta a un período de grandes huelgas entre 1910 y 1914 en el que *el impulso más visceral* era inconsciente, *una energía inmensa que afloraba desde las profundidades del alma, que hizo temblar al Parlamento y provocó la muerte de la Inglaterra liberal*.

A la aparente "paz industrial" de las décadas finales del s. XIX y los primeros años del s. XX siguen tiempos convulsos. Aquí vuelve a demostrar el autor sus dotes de espléndido cronista, pues las grandes huelgas del transporte, ferroviaria y del carbón, lo que denomina la Triple Alianza, son descritas con detalle y con calor, transmitiéndose

al lector la impresión de que está a pie de calle y es testigo directo de esos acontecimientos. Y también impresiona su agudo análisis de cómo en Irlanda el sindicalismo estaba condicionado por el nacionalismo.

En este escenario tan radicalizado, Dangerfield, tan poco proclive en general a los elogios, no los escatima hacia George Ranken Askwith, alto funcionario que actuó de árbitro en numerosos conflictos y que *encarnó de un modo especial el espíritu típicamente inglés del compromiso*.

Así se desarrollaron las tres rebeliones, tan minuciosamente descritas y celosamente radiografiadas, con un núcleo de colosal (y a veces inquietante) fuerza expansiva. Pero hay un párrafo que deja bien claro el orgullo del autor de haber nacido en un gran país, cuando, al referirse a la reacción del pueblo británico ante la Gran Guerra, dice textualmente que *cuando se encontró cara a cara con la realidad, en su forma más cruel y terrible, la aceptó con un aplomo que aún sorprende, se enfrentó a ella con entereza y, todavía hoy (1935) conserva una cordura que parece haberle sido negada a las demás naciones del mundo*.

Dangerfield cierra su obra con un epílogo, que titula "La larga sombra". Son breves páginas en las que la poesía georgiana y, más en concreto, la figura de Rupert Brooke y su prematura muerte le sirven de pretexto para permitirse un sentimiento de añoranza de aquella Inglaterra liberal *en la que hubo belleza, certidumbre y quietud y en la que nada era real*.

Mención especial merece el espléndido estudio preliminar de Alfonso Cuenca Miranda, que comienza con la presentación biográfica de quién fue George Dangerfield, que ayuda a entender gran parte de las valoraciones y los posicionamientos que aparecen en la obra. Tras ello expone, con una profundidad y claridad ejemplares, la evolución social, política y parlamentaria del Reino Unido, fundamentalmente a lo largo del s. XIX y primeros años del s. XX, con especial atención al Partido Liberal y al liberalismo como filosofía de la vida privada y de la vida pública británicas. Al mismo tiempo constituye una espléndida lección magistral, a la añorada vieja usanza, sobre las ideas políticas y el parlamentarismo. El lector, ante la brillantez de este estudio preliminar, no quedará indiferente.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 323-328
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1494

GIMÉNEZ GLÜCK, D. (2019). *EL GOBIERNO HIPERMINORITARIO (Y SU RELACIÓN CON EL PARLAMENTO)*. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH

Luis Manuel Miranda López
Letrado de las Cortes Generales
Profesor asociado de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid
https://orcid.org/0000-0001-8542-6673

"Esto nunca había pasado antes". Con estas expresivas palabras comienza el autor el libro que se recensiona justificando que la situación política en España desde el año 2015 es novedosa y los retos políticos y constitucionales a los que ha habido que enfrentarse han supuesto un revulsivo en el funcionamiento de las instituciones y las relaciones entre los poderes del Estado. El libro es más que una mera descripción o radiografía de los hechos acontecidos en los últimos años; es una reflexión profunda acerca de las causas que los motivaron, la situación real actual y un compendio de propuestas y posicionamientos firmes del autor sobre las reformas que se deben acometer.

La monografía está escrita desde una perspectiva muy clara que es la propia del título: el Gobierno hiperminoritario. Por tanto, lo primero a lo que se da respuesta es ¿qué es el Gobierno hiperminoritario? El Gobierno hiperminoritario es una nueva categoría de tipo de Gobierno –elaborada por el autor– definido por dos elementos: uno cuantitativo y otro cualitativo que lo diferencia de los Gobierno minoritarios de otras legislaturas. Desde el punto de vista cuantitativo, se caracteriza por ser un Gobierno monocolor sustentado por un grupo parlamentario con un número de diputados muy alejado de la mayoría absoluta. Sin embargo, el verdadero elemento diferenciador es el cualitativo: es un Gobierno que cuenta con la expresa desafección y/o oposición de la mayoría de la Cámara. La pregunta que surge de inmediato es clara: ¿cómo puede haber un Gobierno con la mayoría de la Cámara en contra? Parece un contrasentido que se produzca esta

situación, sin embargo, en el libro se explica cómo una investidura o, incluso, una moción de censura que requiere una mayoría cualificada para su triunfo, pueden investir candidato a la Presidencia del Gobierno a alguien que, a priori, cuenta con la oposición mayoritaria de la Cámara. Así, se analiza que, tanto en uno como en otro caso, el éxito se debió a la formación de mayorías coyunturales en las que la abstención en el primer caso, y el rechazo frontal al Gobierno censurado en el otro, como consecuencia de una sentencia judicial, propiciaron el advenimiento de una nueva Presidencia del Gobierno de quien no contaba con un respaldo mayoritario. Sin embargo, la consecuencia de esta situación es clara: la tarea de gobierno es sumamente compleja y la inestabilidad e incluso dificultad para poder volver a obtener una mayoría de investidura es manifiesta. Así, podemos añadir que tras el rechazo al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, el presidente Sánchez, que había sido investido como tal como consecuencia del triunfo de una moción de censura, convocó elecciones generales –XIII Legislatura– y siendo el candidato propuesto por el rey para la investidura, hubo de aplicarse, de nuevo, la previsión del art. 99.5 CE ante la imposibilidad de formar Gobierno, estando, en estos momentos, en la XIV Legislatura, en la que tras la formación de un Gobierno de coalición, ha sido investido como presidente del Gobierno. No obstante lo anterior, el planteamiento de Giménez Glück sigue siendo válido en este contexto: a pesar del Gobierno de coalición, sigue habiendo una mayoría si no de rechazo sí, al menos, de recelo hacia el mismo que se manifiesta en un voto volátil en cada iniciativa.

El otro elemento indispensable de análisis son las Cortes Generales. Si uno de los dos elementos que configuran todo sistema parlamentario muta, necesariamente el otro se va a ver afectado. Ahora bien, el interrogante que se plantea en la obra y cuya respuesta a continuación expondremos, es si supone un fortalecimiento, un debilitamiento o una tercera situación diferenciada. Este análisis se hace desde las dos perspectivas que le son propias: la función legislativa y la función de control. En el trabajo que se comenta se lleva a cabo un estudio pormenorizado de los elementos centrales desde cada una de esas perspectivas que han constituido una novedad o hito en época reciente. Desde la perspectiva legislativa: estamos haciendo referencia

al hundimiento del proyecto de ley como iniciativa legislativa hegemónica dando paso no sólo a los reales decretos leyes sino también a las proposiciones de ley; el conflicto en torno a los denominados vetos presupuestarios y las consiguientes sentencias del Tribunal Constitucional que han resuelto el conflicto entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados a las que el autor dedica no pocas líneas con precisión en su análisis y desgranando en detalle cada supuesto de hecho; o la pérdida por parte del Gobierno del control de los tiempos en la tramitación legislativa. Desde la perspectiva de control: la posibilidad permanente de solicitar y aprobar la comparecencia de un miembro del Gobierno o la creación de comisiones de investigación. Pero de todo ello, se destaca un dato muy significado: la mayoría en el órgano de gobierno de la Cámara –la Mesa– es diferente a la que sostiene al Gobierno. De tal manera que el control del funcionamiento de la Mesa como órgano racionalizador de la actividad parlamentaria se ha convertido en el principal escenario de batallas, ejemplificado también en las mayorías diferentes en el órgano político –la Junta de Portavoces– cuya adopción de decisiones se realiza mediante el voto ponderado reflejo de la composición plenaria.

Así pues, con estos mimbres, el Gobierno hiperminoritario se encuentra en una situación de aparente inferioridad. Sin embargo, la pregunta que el autor se hace y responde es si esta aparente situación de inferioridad se traduce en un fortalecimiento de la institución parlamentaria. Dicho de otro modo, si el Parlamento puede marcar la agenda política ante el vacío dejado por el Gobierno. A pesar de los aparentes intentos de "gobernar desde el parlamento", la opinión del autor no puede ser más concluyente: si está claro que el Gobierno ha salido debilitado de esta situación, el Parlamento no se ha visto reforzado. Luego es claro que la existencia del Gobierno hiperminoritario para el Parlamento ha sido negativa cuando, en apariencia, podría haber sido al revés. Es verdad que, tal y como se detalla, los instrumentos de control se han incrementado y ha habido una cierta revitalización en este sentido pero no es menos cierto que la producción legislativa parlamentaria ha caído a mínimos y sólo se ha podido legislar sobre aquellas materias en las que se podían atraer votos de los otros bloques, con un contenido muy concreto y la mayor parte de las veces, por necesidades coyunturales; véase, en este sentido, el

número de leyes aprobadas mediante el procedimiento especial de tramitación directa y en lectura única. Por tanto, esa consideración de que la ley es el programa político hecho derecho positivo habría que ponerla en cuarentena.

Si hay un elemento que merece ser destacado es la consideración de la moción de censura como instrumento viable para derribar un Gobierno hiperminoritario. Como se sabe, y se describe en el libro, en la XII Legislatura al Gobierno de Mariano Rajoy le presentan dos mociones de censura, siendo la última de ellas exitosa. Hasta ese momento, desde los primeros estudios de la Constitución de 1978, casi de manera unánime en la academia, se había manifestado la imposibilidad de que prosperara este instrumento para hacer derrocar a un Gobierno y construir otro. Sin embargo, como queda puesto de manifiesto, el presupuesto lógico, en estos momentos, ha cambiado. Ya no estamos en un contexto de bipartidismo imperfecto –perspectiva desde la que siempre fue analizado este instrumento– sino en un contexto de multipartidismo en el que, como se ha dicho, los equilibrios no son siempre los mismos y es más fácil "destruir" que "construir". Por consiguiente, como se afirma en el libro, la moción de censura de 2018 rompe el patrón anterior.

De conformidad con la descripción previa, el autor concluye que, a pesar de que el Parlamento no haya ocupado el lugar que –aparentemente– le correspondía en el contexto de un Gobierno hiperminoritario, se puede decir que sí se ha producido una fortaleza en su función de control y de orientación política.

Si los tres primeros capítulos de la monografía se centran en la descripción y balance de una radiografía de la situación vivida, el lector encontrará en el cuarto las reflexiones y propuestas del autor. La toma de posición frente a esta nueva situación político-constitucional.

Lo primero que afirma con rotundidad es que es preferible un Gobierno inestable que un no Gobierno; yendo por delante que lo preferible es un Gobierno con la mayor estabilidad posible. Esto le lleva a hacer balance de que la relación del Gobierno hiperminoritario con el Parlamento es negativo en comparación con un Gobierno de mayoría. Con este planteamiento, el autor apuesta por el bipartidismo como elemento nuclear de funcionamiento del sistema, sin dejar de lado la necesaria reivindicación del espacio de las minorías y

siendo consciente de algunas deficiencias de funcionamiento de aquel modelo en el que por encima de todo no puede estar la estabilidad.

A partir de estas consideraciones, propone reformas de distinto alcance –en las que, en alguna de ellas, se muestra con notable escepticismo de su acometimiento– , relacionadas con el sistema electoral, el sistema de partidos y la propia cultura política; en este último extremo, quiero destacar la consideración que se realiza en relación con lo que denomina "la confusión entre la coherencia y la inflexibilidad" y la capacidad de llegar a acuerdos entre adversarios políticos sin ser castigados por sus electores.

Junto a estas reformas, propone otras de orden administrativo y procedimental con el fin de que el Gobierno hiperminoritario mejore su relación con el Parlamento; entre otras incluye el fortalecimiento de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, favorecer la producción legislativa de la oposición rebajando los vetos, racionalizar los tiempos de tramitación de iniciativas, establecer mecanismos para que el Gobierno rinda cuentas sobe el cumplimiento de su función de orientación política o incorporar el procedimiento de tramitación de proyectos de ley por la Diputación Permanente durante los periodos de disolución. En definitiva, medidas para racionalizar las relaciones entre estos poderes del Estado.

Un breve apunte sobre la tramitación de los proyectos de ley que provienen de reales decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente. En la XII Legislatura se abrió la posibilidad de que la Diputación Permanente pudiera tramitar este tipo de proyectos de ley. Situación que quedó en una mera hipótesis. Sin embargo, en la XIII Legislatura, la Diputación Permanente sí que acordó tramitar un real decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia y, de hecho, el texto resultante de la tramitación en el Congreso de los Diputados fue remitido al Senado. Finalmente, con la sesión constitutiva de la XIV Legislatura, el proyecto caducó.

La reflexión que cabe hacerse –al margen del encaje constitucional y práctico que pueda tener– es cómo es posible que se tramite un proyecto de ley de un Gobierno en funciones con capacidades de dirección política mermadas, como es la propia de iniciativa legislativa, por parte de un Parlamento disuelto que, a priori, también tiene

sus capacidades legislativas mermadas dado que se imposibilita a los titulares de la iniciativa legislativa ejercerla.

En las líneas anteriores se ha pretendido poner de manifiesto que el libro "*El Gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)"* de David Giménez Glück es un libro imprescindible para quien quiera conocer, de primera mano, ya no sólo lo vivido desde la XI Legislatura hasta la actualidad sino la proyección de la situación política de España en el futuro y algunas posibles reformas que puedan racionalizarlo. Finalmente, he de decir que mucho se ha escrito desde entonces y desde muchas perspectivas, pero es un acierto del autor haber hecho acopio de todo el material y plasmarlo en una obra unitaria que le dota, sin duda, de una visión mucho más global, acompañada de sus interesantes impresiones.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

IV

Informes y jurisprudencia parlamentaria comentada

Reports and Parliamentary Case law with commentaries

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 331-354
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1495

INFORME SOBRE EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL SENADO TRAS SU CONSTITUCIÓN Y DURANTE EL PERIODO DE EXISTENCIA DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES

REPORT ON THE EXERCISE OF THE FUNCTIONS OF THE SENATE AFTER ITS CONSTITUTION AND DURING THE PERIOD OF EXISTENCE OF A GOVERNMENT IN OFFICE

Secretaría General del Senado

I. Introducción

El artículo 101 de la Constitución (en adelante CE) establece en su apartado 1 que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, es decir, cuando el Congreso de los Diputados niega su confianza al Gobierno tras el planteamiento de una cuestión de confianza o por la adopción de una moción de censura, o por dimisión o fallecimiento de su presidente. En cualquiera de estos supuestos, el artículo 101.2 CE recoge que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Existiendo por tanto en España a día de hoy un Gobierno en funciones como consecuencia de que, en virtud del Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, se celebraron elecciones generales el pasado 20 de diciembre de 2015, y teniendo en cuenta que, tras la constitución de las Cámaras el día 13 de enero de 2016, es posible que el Gobierno deba continuar en funciones durante un periodo de tiempo más extenso que el que viene siendo habitual en anteriores legislaturas, la Mesa del Senado, en su reunión del día 27 de enero de 2016, encomendó a la Secretaría General de la Cámara

la elaboración de un informe sobre el ejercicio de las funciones del Senado durante dicho periodo.

Cualquier análisis de la cuestión objeto del informe debe enmarcarse necesariamente en los fundamentos de la forma de gobierno parlamentaria establecida por la Constitución española (artículo 1.3). A título ilustrativo, cabe recordar que el gobierno parlamentario es el resultado de una evolución histórica que tiene su origen en la Inglaterra del siglo XVIII y llega hasta nuestros días bajo la fórmula del parlamentarismo racionalizado, teniendo en todo caso como elemento central que lo define la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento, siendo necesaria la colaboración entre ambos poderes para asegurar su correcto funcionamiento. Estos rasgos lo diferencian tanto del gobierno presidencialista, en el que existe una rígida separación entre ambos poderes, como del gobierno de asamblea, en el que predomina un parlamento dotado de poderes de dirección de la política interior y exterior. Es, además la forma de gobierno asumida por la mayor parte de los textos constitucionales europeos y por nuestra Constitución de 1978. El juego de los artículos 99 y 101 de la Constitución ya citados, junto con los artículos 108, según el cual *el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados*, y con los artículos 112, 113 y 114, que regulan la cuestión de confianza y la moción de censura, consagra a nivel constitucional y, por lo tanto, normativo, los principios de funcionamiento del sistema parlamentario que obligan a todos los poderes del Estado (artículo 9.1 CE).

Pues bien siendo la relación de confianza Gobierno-Parlamento el elemento esencial del gobierno parlamentario, es fácil concluir que, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 99 de la Constitución, que la primera y fundamental obligación que debe acometer el Congreso de los Diputados tras la celebración de las elecciones generales es investir a un presidente del Gobierno para garantizar el equilibro entre ambos poderes.

En este marco, procede analizar en primer lugar la posición del Gobierno en funciones.

II. El gobierno en funciones

El desarrollo legislativo del artículo 101 CE se contiene en el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según el cual:

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.
2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.
3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.
4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
   a. Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
   b. Plantear la cuestión de confianza.
   c. Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.
5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
   a. Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
   b. Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Como puede observase, este precepto limita expresamente la acción del Gobierno por dos vías: positivamente, sólo podrá realizar actuaciones que puedan encuadrarse dentro del concepto jurídico indeterminado *despacho ordinario de los asuntos públicos*, con la

excepción de que concurran razones de urgencia o de interés general, debidamente acreditadas, lo cual permitiría adoptar medidas que excedan dicho concepto; y negativamente, se veda al Gobierno y a su presidente ejercer algunas de sus facultades constitucionales fundamentales mientras persista esta situación de transitoriedad.

En cualquier caso, las previsiones del artículo 101 CE y del artículo 21 de la Ley del Gobierno tienen como finalidad evitar que se produzca un vacío institucional en la actuación del Poder Ejecutivo, que sería impensable en la lógica del sistema constitucional. En este sentido se pronuncia la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005 de manera muy clara: *el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al Gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin Gobierno ni siquiera unas horas. También que el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales.*

Sobre esta base, parece evidente que la cuestión principal en este punto es desentrañar qué actuaciones pueden entenderse encuadradas dentro del despacho ordinario de los asuntos públicos por el Gobierno en funciones.

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante un concepto jurídico de contornos imprecisos, las aportaciones doctrinales sobre este asunto vienen a coincidir en la importancia de integrar la regulación positiva explícita con algunos criterios que podrían extraerse implícitamente de dicha regulación. Valga por todas la posición de Satrústegui, que apunta tanto a una auto restricción del Gobierno en los casos dudosos como a la directriz que, como veremos, acabará adoptando el Tribunal Supremo; así, este autor afirma que *cuando surjan dudas sobre si una determinada decisión se mantiene en el ámbito de la conservación y tutela de los intereses generales, o si, por el contrario, se encuadra dentro de una política discrecional de ordenación del futuro, el Gobierno cesante debe abstenerse de*

actuar, y que *si por razones de urgencia el Gobierno cesante se entiende, sin embargo, legitimado para actuar, en los casos dudosos antes mencionados o incluso en otros en que la decisión implique una valoración todavía más marcadamente política, su línea de conducta debe reflejarse en actos que prejuzguen lo menos posible la solución final del conflicto.* [1]

Como decíamos anteriormente, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el estatuto del Gobierno en funciones. En primer lugar, debe destacarse la sentencia de la Sala Tercera de 20 de septiembre de 2005, en la que se anuló la decisión de un Gobierno en funciones de conceder una extradición ya que se consideró que por gestión del despacho ordinario de asuntos públicos había de entenderse "la gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza".

En una sentencia de la misma sala muy cercana en el tiempo a la anterior, de 2 de diciembre de 2005, el Tribunal Supremo corrigió su jurisprudencia por entender que restringía excesivamente la capacidad de acción del Gobierno en funciones. En esta segunda sentencia, en la que se desestima el recurso interpuesto frente a otra decisión del mismo Gobierno en funciones por la que se deniega una petición de indulto, el Alto Tribunal afirma que "el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualesquiera actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar" (Fundamento Jurídico Octavo). Además, el propio Tribunal Supremo reconoce que la expresión "despacho ordinario de los asuntos públicos" es un concepto jurídico indeterminado que requiere de

[1] Satrústegui, M. (1998). Comentario al artículo 101 CE. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978 (p. 361)*. Tomo VIII, dirigidos por Alzaga Vilaamil, O. Ed. Cortes Generales-EDERSA.

concreción, y trata de concretarlo señalando que "ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica el ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política", si bien hace hincapié en "la necesidad de examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal" (Fundamento Jurídico Noveno).

Esta interpretación casuística y finalista ha sido aplicada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de mayo de 2013, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el Real Decreto 1744/2011, de 25 de noviembre, en la que se entendió que la aprobación de un real decreto podía encuadrarse dentro del concepto *despacho ordinario de los asuntos públicos*, al no derivarse del mismo *nuevas orientaciones políticas* que pudieran condicionar al nuevo Gobierno.

En conclusión, doctrina y jurisprudencia coinciden en que no puede fijarse apriorísticamente un catálogo cerrado de competencias que puede ejercer el Gobierno en funciones, siendo necesario por tanto realizar un análisis caso por caso, guiado por la directriz asumida por el Tribunal Supremo de que el Gobierno cesante no puede tomar decisiones que impliquen la adopción de directrices de dirección política que condicionen al nuevo Gobierno.

III. Ejercicio de las funciones del senado

Como reflexión general, hay que partir de que el ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas al Senado por el artículo 66 CE que impliquen algún tipo de relación con el Gobierno, deben modularse de acuerdo con las limitaciones que este último tiene en la coyuntura actual y con la necesidad de salvaguardar el equilibrio de poderes que requiere la forma de gobierno parlamentaria. Por ello, las consideraciones que se realizarán a continuación parten del presupuesto que se acaba de señalar.

1. Organización interna de la Cámara

Nada parece obstar a que la Cámara, en ejercicio de su autonomía, pueda aplicar los preceptos que se recogen en el Título III de la Constitución sobre la organización y funcionamiento internos del Senado. De hecho, se han constituido la propia Cámara, la Mesa, los grupos parlamentarios, y la Junta de Portavoces, y próximamente habrá de constituirse la Diputación Permanente. Todos estos actos resultan de la potestad de autoorganización de la Cámara y no existe por tanto ninguna dificultad para acometerlos.

Sí deben hacerse en cambio diversas consideraciones sobre la constitución de las Comisiones:

a) El procedimiento de constitución de las comisiones es el siguiente: según el artículo 51.2 del Reglamento del Senado (en adelante RS), *la Mesa, oída la Junta de Portavoces, fijará el número total de miembros de las Comisiones y su distribución proporcional entre los Grupos parlamentarios en su primera reunión de cada período de sesiones, teniendo en cuenta el número de componentes de los distintos Grupos en el primer día del mismo.* A partir de aquí, el artículo 52 RS establece que *después de la constitución del Senado, y dentro del plazo que, al efecto, fije su Presidente, los Grupos parlamentarios comunicarán por escrito cuáles de sus miembros deben formar parte de las distintas Comisiones, con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior.* Por último, de acuerdo con el artículo 53.1 RS, *las Comisiones deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la terminación del plazo para la designación de sus miembros.*

b) El artículo 49.1 RS establece que *las Comisiones del Senado serán Permanentes y de Investigación o Especiales. Las Comisiones Permanentes podrán ser Legislativas y no Legislativas*. Debe plantearse por tanto en primer lugar la procedencia de constituir las comisiones permanentes legislativas, en la medida en que la estructura y denominación de las mismas ha venido fijándose de acuerdo con la estructura ministerial, ya que el ejercicio de sus competencias está directamente relacionado con las competencias de los distintos ministerios. Por esta razón, es habitual realizar al inicio de que cada legislatura, y una vez constituido el Gobierno, una modificación del

artículo 49.2 RS para adecuar la relación de las comisiones permanentes legislativas a la estructura ministerial.

Aunque en el momento actual nos encontramos en una situación de incertidumbre respecto al momento de formación del nuevo Gobierno, no existe ningún impedimento reglamentario para que se constituyan estas comisiones conforme a la previsión vigente, por lo que la Mesa podría plantearse la conveniencia de hacerlo, teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo anterior.

En el supuesto de que finalmente se decidiera constituir las comisiones permanentes legislativas, deben realizarse dos observaciones:

- En el caso de que se formase Gobierno y la estructura de comisiones permanentes legislativas tuviese que ser modificada para adaptarla a una nueva estructura ministerial, debería procederse probablemente a un traslado de iniciativas entre las comisiones, por lo que habría que decidir a su vez cómo operar con la tramitación y los plazos aplicables a las iniciativas trasladadas.
- La constitución de las comisiones permanentes legislativas no implicaría necesariamente que las mismas pudieran comenzar a ejercer plenamente sus funciones, sino que el ejercicio de las mismas, en especial en lo que afecta a la tramitación de iniciativas legislativas y de control, debería regirse por lo que se señalará en los puntos siguientes.

c) La Mesa puede valorar igualmente la oportunidad de constituir las comisiones permanentes no legislativas que, de acuerdo con el artículo 49.3 del Reglamento del Senado son las de Reglamento, Incompatibilidades, Suplicatorios, Peticiones, Asuntos Iberoamericanos y Nombramientos.

Hay que destacar el caso de la Comisión de Incompatibilidades ya que, el artículo 15.1 RS, dispone que, *tras su constitución, el Senado procederá a elegir los miembros de la Comisión de Incompatibilidades*. Es conveniente proceder de este modo para que la citada comisión pueda dictaminar lo antes posible sobre las declaraciones de actividades de los senadores. También parece oportuno constituir a la mayor brevedad la Comisión de Suplicatorios, por lo que se dirá más adelante.

Por otro lado, cabe insistir en que algunas de estas comisiones permanentes no legislativas, como la de Asuntos Iberoamericanos, pueden tramitar iniciativas de control, por lo que sobre este asunto nos remitimos a lo señalado en la letra anterior y a lo que se dirá más adelante.

d) En cuanto a la eventual constitución de comisiones de investigación o especiales, de acuerdo con el artículo 49.4 RS, estas comisiones son las que se crean a tal fin para un objetivo determinado, normalmente para el estudio de un asunto concreto.

No parece existir ningún obstáculo para la constitución de comisiones especiales de estudio de algún asunto concreto, pero es más dudoso que pudieran crearse comisiones de investigación que pudieran tener como objeto actuaciones que se refieran o afecten de algún modo al Gobierno en funciones, dadas las especiales características del modo de trabajar y del posible alcance de las conclusiones de las mismas.

e) Las comisiones que están previstas en distintas leyes, la mayoría de carácter mixto, necesitarían para su constitución de una resolución de las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta, por lo que habría que coordinar la decisión sobre este aspecto con el Congreso de los Diputados.

f) Por último, como el resto de las comisiones legislativas, también podría constituirse sin problema alguno la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Un examen detenido del elenco de competencias que el artículo 56 RS atribuye a la Comisión permite concluir que todas aquellas que involucran al Gobierno se refieren a la remisión de información por parte del Ejecutivo para el adecuado desarrollo de las restantes funciones que tiene encomendado este órgano parlamentario. Estaríamos, pues, de nuevo, ante una manifestación específica del principio de colaboración de poderes, razón por la cual no cabría formular reparo a su desempeño por un Gobierno en funciones, máxime cuando tienen finalidad informativa. Todo ello, en el marco de las actuaciones que permite realizar al Gobierno en funciones el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno.

Al margen dejamos la actuación de ésta Comisión en el procedimiento previsto en los artículos 155.1 CE y 189 RS al que nos referiremos posteriormente.

2. Función legislativa

La Constitución Española establece en su artículo 87 que:

> 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.
>
> 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.
>
> 3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

En virtud de dicho texto se atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, a cada una de las Cámaras por separado y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, además de reconocerse la iniciativa legislativa popular.

Habida cuenta de que el procedimiento legislativo presenta especialidades según el sujeto que ejerza tal potestad, corresponde examinar las distintas posibilidades por separado.

> a) En lo que al Gobierno se refiere, el ya citado artículo 21 de la Ley del Gobierno, en su apartado 5 veda la posibilidad de que éste pueda aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o presentar proyectos de ley al Congreso o, en su caso, al Senado, con lo que la iniciativa gubernamental queda, en el supuesto que nos ocupa, excluida. Esta exclusión es enormemente relevante, como más adelante se detallará, dada la primacía de la iniciativa legislativa gubernamental en el esquema constitucional.
>
> b) En lo que se refiere al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Senado, la Constitución la reconoce en el artículo 87.1 antes citado y se desarrolla en el artículo 108.1 RS, que reza:
>
> Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores 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. Deberán ir suscritas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores.

Este artículo debe ponerse en relación con el artículo 108.5 RS que establece lo que sigue:

> Las proposiciones de ley serán sometidas a votación en el mismo orden en que resultaron debatidas, bien en su conjunto o mediante agrupación de artículos. Aprobada una de ellas se entenderá efectuada su toma en consideración, y el Presidente la remitirá al Congreso de los Diputados, para su trámite en éste como tal proposición.

Del estricto examen literal de las disposiciones del Reglamento de la Cámara se deduce que, cumplidas las previsiones formales, la iniciativa debe ser admitida a trámite, y, superado el trámite de toma en consideración, procedería la continuación del procedimiento posteriormente en la Cámara Baja.

Pero hay varias cuestiones que deben ser tenidas en cuenta, y así, debe señalarse que el artículo 151.1 RS establece que *toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.*

Esta potestad del Gobierno ha dado lugar a una cierta controversia sobre el carácter vinculante de la no conformidad del mismo, y a ello se une que resulta de especial relevancia también la capacidad o no del Gobierno en funciones para expresarla. Vamos a examinar ambas cuestiones.

El carácter vinculante de la no conformidad del Gobierno parece resultar de la propia previsión constitucional, ya que de lo contrario no tendría sentido que el Gobierno se manifestase en esos términos cuando su voluntad no fuese a tener virtualidad alguna en el procedimiento, y ello a pesar de que el artículo 151.5 RS, de manera un tanto confusa, atribuye al presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley que puedan surgir en los casos en los que el Gobierno manifieste su oposición a la tramitación. Creemos que dicho carácter vinculante se ve corroborado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 223/2006 que recuerda que corresponde al Gobierno (la Junta de Extremadura en el caso concreto al que se refiere la sentencia) la dirección de

la política económica, cuyo vehículo es el presupuesto y a aquél corresponde juzgar si existen causas para su oposición a la tramitación de determinadas iniciativas parlamentarias como las enmiendas y las proposiciones de ley.

En cuanto a la otra cuestión relevante, si el Gobierno en funciones estaría capacitado para manifestar su oposición a la tramitación de una proposición de ley en los términos del artículo 134.6 CE y 151.1 RS, si, *prima facie*, desde un punto de vista formal, no existiese obstáculo a reconocer la posibilidad de ejercicio de la iniciativa legislativa por las Cámaras mientras el Gobierno estuviese en funciones, no tendría sentido que esa capacidad quedase excluida, con objeto de garantizar un mínimo de equilibrio entre los poderes como pretende el precepto constitucional citado. Asimismo, del artículo 21 de la Ley del Gobierno no se deduce tampoco la existencia de ningún límite explícito para que la prestación o no de esta conformidad entre en el marco de las actuaciones propias del Gobierno en funciones, que no podría quedar inerme ante la presentación de una proposición de ley.

Al margen de lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta la posición subordinada que asume el Senado en el procedimiento legislativo, es necesario plantearse la posibilidad de que el Congreso de los Diputados asumiese que no existe obstáculo constitucional alguno al ejercicio de la iniciativa legislativa y, admitida a trámite una proposición de ley, una vez aprobada, en virtud del artículo 90.1 CE, la proposición de ley sería remitida al Senado.

Pues bien, el artículo 90.2 CE parece no ofrecer dudas sobre la obligación del Senado de tramitar los proyectos o proposiciones que le sean remitidos; así lo recogió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2002, en referencia al llamado caso "Ses Salines", en la que sienta que el Senado, si discrepa del Congreso, puede enmendar o vetar los textos normativos que deba conocer, sin que quepa otra vía, de lo que se deduciría que no cabe silencio ni negativa a la tramitación por parte de la Cámara.

En el mismo sentido, el Reglamento de la Cámara en su artículo 104 establece lo que sigue:

> 1. Los proyectos y las proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado se publicarán y distribuirán inmediatamente entre los Senadores. La

> documentación complementaria, si la hubiere, podrá ser consultada en la Secretaría de la Cámara.
>
> 2. La Mesa, en la primera sesión siguiente a su recepción, declarará la competencia de la Comisión que haya de conocer del proyecto o proposición de ley, y dispondrá la apertura del plazo de presentación de enmiendas.
>
> 3. Cuando la Mesa no tenga previsto reunirse en los tres días siguientes a su recepción, el Presidente procederá en la forma establecida en el apartado anterior.

De este artículo no parece tampoco que quepa más opción que iniciar la tramitación que corresponda, al usar una fórmula imperativa que impele a su inmediata publicación y distribución, así como a la Mesa a declarar la comisión competente o en su defecto a que lo haga el presidente. Cualquier otra acción u omisión adoptada por la Mesa o la Presidencia resultaría contraria al Reglamento.

Lo mismo se deduce del artículo 106. 1 del Reglamento del Senado, según el cual *la Cámara dispone de un plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, para aprobarlo expresamente o para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo*, pues de este texto, que acota las posibilidades del Senado a aprobar, enmendar o vetar, difícilmente podría inferirse la existencia de esa cuarta opción a la que el Alto Tribunal se refería.

Las mismas consideraciones cabe aplicar a las iniciativas presentadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a las iniciativas legislativas populares que en todo caso serán conocidas en primer término por el Congreso de los Diputados, viéndose de nuevo, obligado el Senado a continuar con el procedimiento legislativo fuese cual fuere su criterio, con todas las matizaciones que se han señalado.

Igualmente, todo lo expuesto es aplicable a los procedimientos especiales. Así, sería de aplicación a una proposición de ley ordinaria u orgánica de las recogidas en el artículo 81 de nuestra carta magna, o incluso en el eventual caso de una reforma constitucional, ya que en cualquiera de estos supuestos el procedimiento se vería sometido a las previsiones del artículo 89 de la Constitución y por tanto sería el Congreso de los Diputados la Cámara que primero los conociese.

Todo lo anteriormente expuesto sobre las posibilidades de ejercicio de la iniciativa legislativa durante el período de existencia

de un Gobierno en funciones corresponde, como ya advertimos, a una interpretación formalista y literal de las disposiciones constitucionales y reglamentarias, lo que unido al hecho incontrovertible de que las Cámaras se encuentran plenamente constituidas, podría llevar a concluir inicialmente que ni el Senado ni el Congreso de los Diputados tienen cortapisa jurídica alguna a la hora de aprobar proposiciones de ley, teniendo en cuenta, en todo caso, la facultad del Gobierno de oponerse, en su caso, a su tramitación por razones presupuestarias.

Sin embargo, puede afirmarse que existen importantes razones que aconsejan una auto restricción del Senado y del Congreso de los Diputados a la hora de comenzar a tramitar y, eventualmente, terminar aprobando proposiciones de ley. Dichas razones son las siguientes:

– En primer lugar, la conformación constitucional del sistema parlamentario, descrita en el apartado I del presente informe, aconseja que las Cortes Generales no aprueben leyes en un contexto en el que la relación de confianza con el Gobierno ha desaparecido, cuando además dicha desaparición se ha producido por la causa que produce dicha ruptura del modo más abrupto: la celebración de unas elecciones generales. El principio de colaboración de poderes y la necesidad de mantener el equilibrio entre los mismos son, como se vio anteriormente, la base fundamental del sistema parlamentario, y hacen aconsejable que las Cortes Generales no tramiten proposiciones de ley, mas aún si éstas pretenden no sólo modificar la política realizada por el Gobierno cesante sino, sobre todo, condicionar poderosamente las funciones del Gobierno entrante, cuyo signo político se ignora y con el que no existe aún ninguna relación de confianza.

– En consonancia con lo anterior, una interpretación sistemática, así como una interpretación conforme a la Constitución y respetuosa de los bienes constitucionalmente protegidos (según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional), de los artículos de la Constitución (66, 87, 97, 99, 101, 108, 112, 113, 114 entre otros) que regulan los aspectos fundamentales de la forma de gobierno parlamentaria y de los artículos de los Reglamentos de ambas Cámaras que regulan la tramitación de las proposiciones de ley, llevan a la misma conclusión.

El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior al Gobierno. La necesidad de

ejercer esta facultad de dirección política y la dinámica del sistema parlamentario han hecho que el Gobierno prácticamente monopolice la iniciativa legislativa en nuestro país. A partir de aquí, y como se ha señalado, el legislador ordinario, en el artículo 21.5. b) de la Ley del Gobierno prohíbe a éste presentar proyectos de ley. Es cierto que podría aducirse que el legislador ordinario no puede limitar la iniciativa legislativa de las Cámaras debido a la autonomía de éstas, reconocida en el artículo 72 de la Constitución, si bien tampoco puede negarse que la intención del legislador y la finalidad del ordenamiento jurídico interpretado sistemáticamente es, a la vista de que el órgano constitucional encargado de la dirección política se encuentra muy limitado en sus facultades, evitar que puedan aprobarse normas con rango de ley que incidan de modo directo y profundo en dicha función de dirección. De esto ni siquiera se excepcionan las delegaciones legislativas, de acuerdo con el artículo 21.6 de la Ley del Gobierno. Sí podrían aprobarse decretos-leyes, pero sólo en caso de extraordinaria y urgente necesidad, lo cual casa con el tenor de artículo 21.3 de la Ley del Gobierno.

En conclusión, si bien la regulación formal estrictamente aplicable a la actividad de las Cámaras no impide que las mismas puedan tramitar y aprobar proposiciones de ley, una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales sobre la conformación del gobierno parlamentario y la consiguiente relación entre Gobierno y Cortes Generales, aconsejan una auto restricción de las mismas en su función legislativa hasta que el Gobierno se halle plenamente constituido, con el fin de evitar graves desequilibrios en el sistema parlamentario que pudieran suponer un riesgo de acabar asimilándolo a una forma de gobierno de asamblea, en la que es el Parlamento el que ejerce las funciones de dirección de la política interior y exterior.

3. Función de control

El examen de esta cuestión debe partir, aquí también, del dato fundamental de que el posible control parlamentario no recae sobre un Gobierno en pleno ejercicio de los poderes que le atribuye el artículo 97 CE, sino un Gobierno en funciones con una limitada capacidad de actuación y que no se encuentra vinculado por una relación de confianza con el Congreso de los Diputados.

Esta situación de transitoriedad en que se halla el Ejecutivo en funciones determina, de entrada, una limitación singular a la función de control parlamentario, en particular respecto de aquella manifestación más agravada de la misma que compete al Congreso de los Diputados. En efecto, la moción de censura (arts. 113 y 114.2 CE) y la cuestión de confianza (arts. 112 y 114.1 CE), los llamados mecanismos de control político extraordinario, carecen de eficacia en relación con un Gobierno en funciones. Paralelamente, la ruptura de la relación de confianza sobrevenida por la disolución de las Cámaras y la consiguiente celebración de elecciones que determina la existencia de un Gobierno en funciones, vacía de contenido la facultad atribuida al presidente del Gobierno de proponer la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales.

En este contexto, y ante la ausencia de límites explícitos, puede parecer, aquí también, que el Senado se encontraría capacitado para utilizar los instrumentos ordinarios de control parlamentario. Sin embargo, tal conclusión debería descartarse, ya que la situación de desequilibrio existente en la relación entre las Cámaras y un Gobierno en funciones limitado al despacho ordinario de asuntos implica que es muy difícil admitir una utilización de dichos instrumentos de control de manera ordinaria o habitual. Más bien cabría entender, por el contrario, que con carácter general no cabe dicho control en el momento actual.

No obstante, al estar el Gobierno en funciones también facultado para adoptar medidas en casos de urgencia o por razones de interés general, podría afirmarse que la Mesa, excepcionalmente y caso por caso, podría admitir a trámite aquellas iniciativas de control que pudiesen considerarse idóneas para el fin que se persiguiese.

En este sentido, y si atendemos al examen pormenorizado de las iniciativas de control previstas en el Reglamento de la Cámara, creemos que podría admitirse, en su caso, la utilización de preguntas escritas u orales en comisión o solicitudes de comparecencia, pero sería mucho más dudosa la admisibilidad de interpelaciones en la medida en que de conformidad con el artículo 170.2 RS, éstas versan *sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general,* lo que parece difícilmente conciliable con la actuación propia de un Gobierno en funciones.

Por otro lado, cabe referirse a las solicitudes de informe, previstas en el artículo 20.2 RS, que faculta a los senadores, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario, *a recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas*. En principio, no parece existir obstáculo alguno a la admisión de estas solicitudes, entrando dentro de las facultades del Gobierno la posibilidad de oponerse a las mismas cuando entienda que existen razones fundadas en derecho que lo impidan, de acuerdo a lo previsto en el precepto citado.

Con todo, el examen pormenorizado de cada iniciativa de información y control presentada, así como la decisión sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, es competencia exclusiva de la Mesa de la Cámara con arreglo al artículo 36.1.c) RS, por lo que, como se ha dicho, corresponderá a la Mesa decidir si cada una de estas iniciativas se refiere al ejercicio de las competencias propias del Gobierno en funciones y, por tanto, pueden ser tramitadas o si, por el contrario, deben considerarse dirigidas al Gobierno que se constituya, en cuyo caso sería recomendable suspender los plazos para su tramitación hasta que el Gobierno esté constituido.

Finalmente, y en relación con las mociones, no parece que exista impedimento alguno para tramitar aquéllas que tienen como objetivo que la Cámara emita una declaración de voluntad, que se regulan en las letra d) del artículo 174 del Reglamento del Senado. Sin embargo, las reguladas en la letra a) del mismo artículo, que tienen como finalidad que *el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas,* parece que deberían entenderse dirigidas al Gobierno que se constituya.

4. Otras funciones

a) En primer lugar, corresponde al Senado la elección de los integrantes de diversos órganos constitucionales del Estado, como son cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, seis miembros del Tribunal de Cuentas, al Defensor del Pueblo, junto con el Congreso de los Diputados, o diez vocales del Consejo General del Poder Judicial, entre otros.

Al no estar prevista ni en la Constitución, ni en ninguna de las distintas leyes específicas que regulan cada uno de los nombramientos ningún tipo de intervención del Gobierno en la propuesta o elección por parte del Senado de dichas magistraturas, no se encontraría ningún impedimento a que el Senado, conforme al procedimiento previsto en los artículos 184 y siguientes de su Reglamento o a la normativa que fuese de aplicación en su caso, procediese a la elección de candidatos para cubrir las vacantes que a éste correspondiesen.

b) Seguidamente, debemos hacer referencia a las relaciones del Senado con las comunidades autónomas, donde la cuestión fundamental que se plantea es la posibilidad de actuación del Senado en el supuesto recogido en el artículo 155.1 CE y 189 RS, que aquí reproducimos:

Artículo 155.1 de la Constitución:

> *Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*

Artículo 189 del Reglamento del Senado.

> *1. Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta.*
>
> *2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento.*

3. La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.
4. La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas.
5. El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores.

A este respecto se plantearían dos cuestiones, la competencia del Gobierno para requerir la aprobación del Senado de un lado y, de otro, la de éste para otorgarla.

Volviendo de nuevo al artículo 21 de la Ley del Gobierno, en concreto al inciso que establece que *el Gobierno en funciones [...] limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas*, parece evidente que las causas que justificarían la aplicación del artículo 155.1 implicarían, con más razón aún, la acción del Gobierno en funciones, pues acreditarían sobradamente y por sí mismas la urgencia que la Ley del Gobierno exige para adoptar medias exorbitantes del *despacho ordinario de los asuntos públicos.*

En consecuencia, el Senado estaría plenamente capacitado para pronunciarse, aprobando o no la iniciativa de Gobierno, puesto que es una atribución que corresponde en exclusiva a la Cámara que, una vez constituida, no tendrá dificultad ni impedimento para cumplir el procedimiento previsto en el artículo 189 de su Reglamento, en el

que deberán intervenir la Comisión General de las Comunidades Autónomas y el Pleno, donde habrá de aprobarse por mayoría absoluta.

Por otra parte, estas mismas consideraciones serían aplicables al supuesto de autorización del Senado para la disolución de los órganos de las corporaciones locales previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

c) Respecto a la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las comunidades autónomas, esta cuestión está regulada en los artículos 137 a 139 RS que reproducimos a continuación:

Artículo 137

1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía.

2. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.

3. Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará al Pleno de la Cámara, en el plazo de cinco días, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no de autorización de las Cortes Generales.

4. La decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas interesadas a los efectos oportunos.

Artículo 138

1. Los proyectos de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas se presentarán ante el Senado y serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, con excepción de lo que se dispone en los siguientes apartados.

2. La Comisión General de las Comunidades Autónomas elevará al Pleno dictamen en el que se proponga de forma razonada la concesión de la autorización para la conclusión del acuerdo

de cooperación, la denegación de la misma o el otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes.

3. Aprobado el dictamen por el Pleno del Senado, el Presidente dará traslado del mismo al Congreso de los Diputados.

4. Si la decisión de ambas Cámaras no fuese coincidente, deberá reunirse la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución. Corresponde al Pleno del Senado designar a los Senadores que en proporción a la importancia numérica de los Grupos parlamentarios hayan de formar parte de dicha Comisión.

5. El texto elaborado por la Comisión Mixta será sometido directamente a la deliberación y votación del Senado. De su resultado se dará cuenta al Congreso de los Diputados.

Artículo 139

En los supuestos previstos en los dos artículos anteriores, la Comisión competente podrá requerir, por medio del Presidente del Senado, a las Comunidades Autónomas afectadas para que, en el plazo que se fije, remitan cuantos antecedentes, datos y alegaciones estimen pertinentes, y designen, si lo juzgan procedente, a quienes hayan de asumir su representación a estos efectos, que podrá recaer en un miembro del Senado.

Del examen de todo este articulado se puede apreciar la existencia de una relación circunscrita al Senado y las comunidades autónomas, en las que no se requiere ninguna participación gubernamental, con lo que no sería de relevancia si el Gobierno se encuentra en funciones o no.

Se deduce así que, siendo las comunidades autónomas a quienes corresponde la iniciativa de concluir convenios y proyectos de acuerdos de cooperación entre ellas, y a las Cortes Generales su eventual autorización, estando adecuadamente constituidas las asambleas de aquéllas y el Senado, no debiera suponer problema alguno la tramitación de estos instrumentos de cooperación.

d) En lo que al Fondo de Compensación Interterritorial se refiere, éste se regula en el artículo 158 de la Constitución, con el siguiente texto:

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del

volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.
2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Asimismo, el artículo 140.1 RS, dispone:

1. Los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se presentarán ante el Senado y serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, con excepción de lo previsto en los artículos 106 y concordantes y de lo que se dispone en los siguientes apartados.

Si bien es cierto que la Constitución prevé en su artículo 158.2 que la distribución de dicho Fondo corresponde a las Cortes Generales, estableciendo además, en su artículo 74.2 la especialidad procedimental de que se inicie el trámite parlamentario en el Senado, la realidad ha discurrido por otro cauce. Así, viene siendo habitual que sea en los Presupuestos Generales del Estado donde se fijen las cuantías del Fondo de Compensación Interterritorial, con lo que no se aplica un procedimiento especial de distribución, sino que las Cortes Generales proceden del modo habitual dentro de la tramitación presupuestaria, de tal forma que la tramitación de la distribución del Fondo no se inicia ante el Senado sino ante el Congreso de los Diputados, junto al resto de partidas del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por ello, como el artículo 21.5.a) de la Ley del Gobierno veda la iniciativa presupuestaria, el Gobierno en funciones no podría iniciar este procedimiento.

Tampoco podría el Gobierno en funciones realizar modificación alguna de la legislación específica reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, dado que debería hacerse por medio de un proyecto de ley, lo que la misma Ley del Gobierno prohíbe en su artículo 21.5.b), con expresa referencia a aquellos que se presentasen, en su caso, ante el Senado.

Caso distinto sería el control parlamentario que se establece en el artículo 10.1 de Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de los Fondos de Compensación Interterritorial y del artículo 56.ñ) RS, pues es una competencia propia del Senado que ejerce a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En la medida en que continuar la ejecución de las inversiones previstas en el FCI sí entraría en las potestades de un Gobierno en funciones, pudiendo, en su caso, excitar la atención de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, aunque siempre dentro del ya reiterado principio de cooperación entre poderes y de lo que aquí se expone sobre el posible control al Gobierno en funciones.

e) Sobre los tratados internacionales_cabe recordar que los regulados en el artículo 93 CE requieren para su autorización la aprobación de una ley orgánica, por lo que son aquí reproducibles todas las reflexiones que se han hecho en el apartado referido a la función legislativa.

Por otro lado, no parece que haya obstáculo alguno para que el Gobierno en funciones informe a la Cámara de la conclusión de los tratados regulados en el artículo 94.2 CE.

Por lo que afecta a los tratados regulados en el artículo 94.1 CE, que requieren previa autorización de las Cortes Generales para que el Estado pueda obligarse por medio de los mismos, debe plantearse la dudosa cuestión de si un Gobierno en funciones puede realizar las actuaciones necesarias para la definitiva autorización y firma de un tratado internacional, y para pedir la consiguiente autorización a las Cámaras, de conformidad con la jurisprudencia recogida en el apartado II de este informe.

f) Finalmente nos referiremos a la cuestión de los suplicatorios que, en alguna forma plantea las relaciones de la Cámara con el Tribunal Supremo. Su regulación se encuentra en el artículo 71.3 CE y en el artículo 22 RS, referente a la tramitación de suplicatorios por causas contra senadores. El examen de dichos preceptos configura una relación únicamente entre el Senado y el Tribunal Supremo, en el que la función de la Cámara se reduce a conceder o denegar el suplicatorio sin entrar en el fondo del proceso judicial. Además, corresponde conocer de la materia a la Comisión de Suplicatorios, prevista en el artículo 49.3 del Reglamento, que tiene el carácter de

permanente no legislativa, y que, como se ha señalado anteriormente, debería constituirse en el momento que la Mesa estime oportuno, sin necesidad ni siquiera de esperar por la antes citada costumbre parlamentaria de esperar a la creación de los ministerios.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 355-376
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1496

LA LEGITIMACIÓN DE LOS EJECUTIVOS AUTONÓMICOS PARA IMPUGNAR LEYES DE SU PROPIA ASAMBLEA: UN CONFLICTO INTERPRETATIVO ENTRE CONSTITUCIÓN Y LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOBLEMENTE RESUELTO A FAVOR DE ÉSTA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 176/2019, DE 18 DE DICIEMBRE. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1195-2019. (BOE NÚM. 21, DE 24 DE ENERO DE 2020)

THE LEGAL CAPACITY OF REGIONAL GOVERNMENTS TO LODGE AN ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY AGAINST LAWS OF THEIR OWN REGIONAL ASSEMBLY: AN INTERPRETATIVE CONFLICT BETWEEN THE SPANISH CONSTITUTION AND THE CONSTITUTIONAL COURT ORGANIC LAW RESOLVED TWICE IN FAVOR OF THE LATTER. A COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT´S JUDGMENT NUM. 176/2019 OF DECEMBER 18, CONCERNING ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 1195-2019. (BOE NUM. 21, OF JANUARY 24, 2020)

Luis González del Campo
Letrado director de Régimen Jurídico
y Estudios Parlamentarios
Parlamento de Cantabria
https://orcid.org/0000-0001-5488-1921

RESUMEN

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpone recurso de inconstitucionalidad frente a una ley aprobada por el parlamento autonómico que tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular tramitada con su criterio desfavorable. El Tribunal inadmite el recurso por falta de legitimación del recurrente sobre la base del precedente establecido en la STC 223/2006, de 6 de julio, al considerar que debe prevalecer lo dispuesto por el art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como norma que concreta la regulación genérica contenida en el artículo 162.1 a) de la Constitución Española y restringe la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y

Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, no sujeta a condición alguna en el texto constitucional, al recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. La sentencia cuenta con tres votos particulares que entienden que con fundamento en la primacía de la Constitución como norma suprema debería reconocerse la legitimación del recurrente aplicando directamente sus previsiones.

Palabras clave: supremacía de la constitución, jurisdicción constitucional, control de constitucionalidad, recurso de inconstitucionalidad, legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, impugnación de leyes autonómicas, forma parlamentaria de gobierno.

Artículos clave: 161, 162 y 165 CE; 32 LOTC.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 42/1985, STC 223/2006, STC 49/2008, STC 30/2011, STC 118/2016.

ABSTRACT

The Government of the Autonomous Community of La Rioja files an action of unconstitutionality against a law approved by the regional Parliament that originated in a popular legislative initiative processed against its opinion. The Constitutional Court dismisses the appeal for lack of legal capacity of the appellant to file the action on the basis of the precedent established in STC no. 223/2006, of July 6, considering that the provisions of art. 32 of the Constitutional Court Organic Law must prevail, as a norm that specifies the generic regulation contained in article 162.1 a) of the Spanish Constitution by restricting the capacity of the Governments and legislative Assemblies of the Autonomous Communities, which the Constitution recognizes under no restriction, to file an action of unconstitutionality "against any State Law, provision or act with force of Law that may affect their own sphere of autonomy." The sentence has three dissenting votes considering that on the basis of the primacy of the Constitution as the supreme Law, the capacity of the appellant to file the action should have been recognized by directly applying its provisions.

Keywords: supremacy of the constitution, constitutional jurisdiction, control of constitutionality, appeal of unconstitutionality, capacity to file an appeal of unconstitutionality, appeal of unconstitutionality against regional laws, parliamentary system of government.

Key articles: 161, 162 and 165 of the Spanish Constitution; 32 of the Constitutional Court Institutional Act.

Related Constitutional Court Judgements: STC 42/1985, STC 223/2006, STC 49/2008, STC 30/2011, STC 118/2016.

I. Antecedentes

La Sentencia 176/2019, de 18 de diciembre, tiene su origen en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019, interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales. Tras postular que debe reconocerse al Consejo de Gobierno de La Rioja legitimación activa para interponer el recurso, el mismo se funda, en síntesis –y sin descender a la argumentación concreta que sustenta la impugnación de cada uno de los preceptos cuestionados, pues la sentencia no entrará en su enjuiciamiento–, en la vulneración por la ley recurrida de la legislación básica estatal, del propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja e, incluso, de determinadas competencias reservadas al Estado por el artículo 149 CE.

Aunque en el posterior comentario se volverá sobre ello, conviene adelantar ya y tener presente para el análisis el origen de la norma impugnada, cuestión sobre la que, sin embargo, la sentencia no se detiene, a salvo de una fugaz mención al resumir las alegaciones del Parlamento riojano en los antecedentes. Y es que la ley recurrida tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular formulada de acuerdo con el Estatuto de Autonomía riojano y su normativa de desarrollo, cuya tramitación no estuvo exenta de polémica y algunas dificultades de orden técnico-jurídico, entre las que destaca por su relevancia para la comprensión del conflicto constitucional planteado el hecho de que en el trámite de toma en consideración de la iniciativa, una vez admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, el Gobierno de La Rioja mostrara su criterio contrario a la tramitación alegando que el propio ejecutivo estaba trabajando en un proyecto de ley sobre la misma materia.[1] Sin embargo, la iniciativa fue tomada en consideración y tramitada durante más de dos años desde su presentación ante la Cámara en el mes de agosto de 2015 y su aprobación plenaria en noviembre de 2018. En el *iter* parlamentario fueron emitidos dos informes de los servicios jurídicos del Parlamento riojano sobre su

[1] El criterio del Gobierno riojano consta al inicio del debate de toma en consideración en el *Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja* núm. 24, de 28 de abril de 2016, pp. 1139-1140.

posible inconstitucionalidad y dos dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad; el contenido del texto se redujo considerablemente; y en el debate final, el Gobierno reiteró su oposición al mismo y volvió a poner de relieve las dificultades que la ejecución de la norma iba a plantear desde diversos puntos de vista, incluido el competencial. Finalmente, la ley fue aprobada con el voto a favor de los grupos de la oposición y el posicionamiento en contra del grupo parlamentario que sustentaba al Gobierno.[2]

Entrando ya en el contenido de la sentencia, antes de pronunciarse sobre la admisión a trámite del recurso, el Pleno del Tribunal acordó emplazar al recurrente y al Ministerio Fiscal para que presentaran alegaciones sobre la posible falta de legitimación activa del primero, quien instó el reconocimiento de dicha legitimación sobre la base de los argumentos que posteriormente serán objeto de análisis.

El Ministerio Fiscal, a diferencia de lo sucedido con ocasión de la STC 223/2006, de 6 de julio, –cuyo FJ 2 servirá de referencia como veremos, para el fallo de inadmisión–, solicitó la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno riojano sobre la base del tenor literal del art. 32 LOTC y de la doctrina contenida en aquella sentencia.

Finalmente, el tribunal admitió a trámite el recurso sin perjuicio de resolver posteriormente el problema de la legitimación activa, dando traslado al Congreso y al Senado (quienes acordaron personarse y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88 LOTC), al Gobierno y al Parlamento de La Rioja, a efectos de su personación y formulación de alegaciones.

El abogado del Estado instó la inadmisión del recurso sobre la base de la falta de previsión de la legitimación activa de los consejos ejecutivos autonómicos para recurrir leyes de la propia comunidad en el art. 32 LOTC, norma a la que atribuye la función de desarrollo y concreción técnica de lo dispuesto por el art. 162.1.a) CE tal y como resulta del propio art. 165 CE, y con apoyo nuevamente en lo

[2] Una síntesis de todo ello puede extraerse de la presentación del Dictamen de la Comisión ante el Pleno del Parlamento recogida por el *Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja* núm. 73, de 22 de noviembre de 2018, pp. 4946 ss., y del Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 2/17, de 13 de enero (disponible en *ccrioja.es*).

establecido por la STC 223/2006, de 6 de julio. Este argumento, como se verá, sintetiza la tesis finalmente asumida por el tribunal.

El Parlamento de La Rioja compareció y presentó alegaciones por medio de su letrado mayor instando también la inadmisión del recurso, manifestando compartir íntegramente la tesis del Ministerio Fiscal sobre la concreción de la legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad llevada a cabo por el art. 32 LOTC en desarrollo del art. 162.1.a) CE por remisión del 165. De acuerdo con el resumen de sus alegaciones contenido en los antecedentes, sostuvo que el art. 162 CE establece los sujetos legitimados, pero el objeto de esa legitimación se remite a la LOTC, de forma que la "cláusula general" del 162.1.a) habría sido desarrollada por el legislador en el art. 32 negando la legitimación postulada por el recurrente. Mantuvo asimismo que mientras los órganos estatales actúan en defensa de los intereses generales, lo que justificaría que pudieran recurrir cualquier norma legal, las CCAA solo representan intereses parciales, lo que justificaría la restricción de su legitimación –argumento que, como se verá, es asumido en buena medida por el tribunal en la fundamentación de la sentencia–. Tras reflexionar genéricamente sobre el carácter objetivo del recurso de inconstitucionalidad, que no puede estar al servicio de intereses de la parte recurrente, la representación del Parlamento riojano argumentó que la defensa objetiva del ordenamiento en el caso de la ley riojana impugnada quedará satisfecha por la interposición de otro recurso de inconstitucionalidad por uno de los sujetos indubitadamente legitimados ex art. 32 LOTC (más de cincuenta senadores del Grupo Popular), en trámite ante el tribunal.[3] Finalmente, la representación de la Cámara riojana expuso los antecedentes de la tramitación parlamentaria de la ley impugnada y su origen en una iniciativa legislativa popular, solicitando subsidiariamente la desestimación íntegra del recurso.

El fallo de la sentencia, sobre la base de un único fundamento jurídico cuyo contenido constituye el objeto de este comentario,

[3] En efecto, por Providencia de 26 de marzo de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1203-2019, contra diversos artículos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE núm. 80, de 3 de abril de 2019). El recurso se encuentra pendiente de resolución en el momento de escribir estas líneas.

es de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad, y cuenta con sendos votos particulares formulados por el magistrado D. Pedro González-Trevijano Sánchez, al que se adhiere el magistrado D. Ricardo Enriquez Sancho; por la magistrada Dª. María Luisa Balaguer Callejón; y por el magistrado D. Juan Antonio Xiol Ríos, que se circunscribe a adherirse a los anteriores en todos sus términos. Los dos primeros también manifiestan recíprocamente compartir sus argumentos, aunque adoptando enfoques diferentes que les llevan a expresarse de forma separada.

II. Comentario

El análisis de la STC 176/2019, de 18 de diciembre, exige confrontar las alegaciones del recurrente frente a la inadmisibilidad de su acción impugnatoria, que a su vez sintetizan la opinión manifestada desde hace tiempo por un sector doctrinal y por el voto particular a la STC 223/2006, de 6 de julio, con la fundamentación llevada a cabo por el tribunal para pronunciar su fallo de inadmisión, apoyada en gran medida sobre aquel pronunciamiento previo, y con los votos particulares discrepantes con la opinión mayoritaria del órgano.

De acuerdo con la síntesis recogida en los antecedentes de la sentencia, el Consejo de Gobierno de La Rioja defiende la legitimación de los ejecutivos autonómicos para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a leyes de su propia asamblea alegando la falta de adecuación del art. 32 LOTC a lo dispuesto por el art. 162.1.a) CE, al restringir sin motivación alguna "una legitimación que aparece recogida en este último sin límite ni cortapisa", crítica que vendría avalada por "un estado de opinión en la doctrina jurídica más autorizada" y que tuvo manifestación expresa tanto en la postura del Ministerio Fiscal como en el voto particular formulados en la STC 223/2006, de 6 de julio (precedente que, como se verá, a la postre servirá de base para el pronunciamiento del tribunal en el presente caso). Todo ello, unido a la función nomofiláctica del Tribunal Constitucional al conocer de los recursos de inconstitucionalidad, que persigue en última instancia la depuración del ordenamiento jurídico y la manifestación de un interés público objetivo que comporta la interposición del recurso (con cita de la STC 96/2002, de 25 de abril),

debería conducir a una interpretación integradora de la legitimación activa. Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las CCAA, en su actuación ante el Tribunal Constitucional, pueden también defender competencias atribuidas al Estado (con cita de la STC 30/2011, de 7 marzo) y sin embargo, la denegación de legitimación activa a los consejos ejecutivos de las CCAA para impugnar las leyes de la propia comunidad les sitúa de facto en una posición de desigualdad con el ejecutivo estatal, impidiéndoles llevar a cabo una función de defensa de su propio ordenamiento, que queda así a expensas de la voluntad de terceros legitimados. Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de La Rioja encomienda al Gobierno de la comunidad autónoma la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional sin limitación alguna –de forma análoga al art. 162.1 a) CE– lo que implicaría, dado su carácter de "norma institucional básica" *ex* art. 147 CE, y no obstante compartir la naturaleza de ley orgánica con la LOTC, una posición superior del estatuto en la jerarquía normativa en cuanto norma integrante del bloque de la constitucionalidad que haría prevalecer esa legitimación incondicionada. Concluye por ello que "si el recurso de inconstitucionalidad persigue una función nomofiláctica, no existe razón objetiva para privar a los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas de la posibilidad de recurrir normas de sus propios Parlamentos".

La fundamentación jurídica del fallo, recogida en un único apartado, se remite inicialmente a lo dispuesto por el FJ 2 de la STC 223/2006, de 6 de julio, cuyo razonamiento tiene por íntegramente reproducido, lo que impone llevar a cabo una síntesis del mismo para facilitar la comprensión del presente comentario, sin perjuicio de recomendar, como es lógico y prudente, su lectura directa.

En aquel pronunciamiento se sustanciaron dos recursos de inconstitucionalidad acumulados, interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del Grupo Socialista, respectivamente, contra dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura reguladores de la tramitación del veto gubernamental a las enmiendas y proposiciones de ley con incidencia presupuestaria, por entenderlos contrarios al art. 61.b) del Estatuto de Autonomía extremeño. Y, como en el caso ahora comentado, en aquel también hubo de cuestionarse la falta de legitimación

del ejecutivo autonómico para impugnar el Reglamento de la propia Asamblea legislativa en aplicación de lo dispuesto por el art. 32 LOTC, cuestionamiento al que se adhirieron tanto el abogado del Estado como la representación de la Asamblea de Extremadura, pero no así el Ministerio Fiscal que, a diferencia del caso aquí analizado, defendió entonces en el trámite conferido al efecto el reconocimiento de la legitimación de los órganos de una comunidad autónoma para la promoción del recurso de inconstitucionalidad contra leyes de la propia comunidad a partir de una aplicación directa del art. 162.1.a) CE, de cuyo tenor literal no cabría deducir limitación alguna *a priori*, y ante el silencio sobre el particular del art. 32 LOTC. El Consejo de Gobierno extremeño, por su parte, recordó en sus alegaciones que un tercer apartado de dicho precepto, aprobado por las Cortes Generales, no llegó inexplicablemente a formar parte del texto finalmente promulgado y publicado, y que el mismo atribuía precisamente de modo expreso la legitimación a los ejecutivos autonómicos para recurrir en inconstitucionalidad las leyes de la propia comunidad autónoma.[4] El tribunal rechazó sin embargo esa opción interpretativa sobre la base de entender que el art. 32 LOTC solo admite la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, y que cualesquiera otras consideraciones sobre la

[4] El contenido de dicho apartado era el siguiente: "*Los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas están legitimados, en todo caso, para impugnar las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley emanados de las respectivas asambleas legislativas*". La omisión de dicho apartado fue tempranamente documentada y puesta de relieve por Corcuera Atienza (1981:204), haciéndose eco además de las dudas de constitucionalidad que había suscitado la redacción del art. 32 LOTC a autores como García de Enterría o Entrena Cuesta, y posteriormente también a Sánchez Morón (1983) o Jiménez Campo, quien califica el episodio de insólito y señala el estupor y el debate generado por el desarrollo legislativo de la legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad (1995: 105). Para Canosa Usera (1992: 60, 83), el art. 162.1 a) CE "no peca de ambigüedad, sino de falta de concreción técnica", por lo que el art. 32.2 LOTC "introduce una rectificación de la voluntad del constituyente en lo atinente a la legitimación autonómica". Pérez Tremps (1997), se muestra abiertamente crítico con dicha regulación, mientras que Espín Templado lleva a cabo una exhaustiva descripción de la tramitación parlamentaria del art. 32 LOTC de la que se extrae la conclusión de que el que debería haber sido su tercer apartado estuvo presente durante todo el *iter* legislativo hasta desaparecer, sin motivo justificado, del dictamen final del Pleno del Congreso de los Diputados (2001:466-469).

oportunidad de que también pudiesen recurrir las leyes de su asamblea legislativa e incluso sobre las incidencias habidas en la tramitación parlamentaria del art. 32 LOTC debían quedar fuera de su consideración, debiendo sujetarse al modelo vigente resultante del tenor literal de dicho precepto.[5]

No obstante acogerse a la fundamentación expuesta, el tribunal realiza en la sentencia que comentamos algunas consideraciones adicionales en apoyo de su tesis, comenzando por recordar su propia doctrina sobre la necesidad de que sus decisiones sobre la admisión o inadmisión de las controversias a él sometidas deben regirse únicamente por lo dispuesto a tal efecto por la LOTC y "no puede excepcionarse *ad casum* amparándose en la doble vinculación que contempla el art. 1 LOTC [a la propia norma y a la CE], puesto que ello supondría desconocer el papel de ésta en la legitimación de nuestra actividad". Eso es lo que afirma haber hecho al interpretar el art. 32.2 LOTC la Sentencia 223/2006 en la forma en lo que lo hizo, y que por eso es asumida en su integridad.

Rechaza también la contraposición entre estatuto de autonomía y LOTC realizada por el recurrente para afirmar la superioridad jerárquica del primero y su carácter de ley posterior, pues entiende

---

[5] La STC 223/2006, de 6 de julio, contó también con un voto particular formulado por el magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas, al que se adhirieron otros dos magistrados, cuyo disentimiento se limitaba a la inadmisión del recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por entender que debía de habérsele reconocido la legitimación directamente fundada en el art. 162.1.a) CE en contra de la prevalencia otorgada por la sentencia a lo dispuesto por el art. 32 LOTC. Como señala al concluir, "limitándonos al derecho vigente tal y como está establecido, en el que el elemento primordial es la Constitución y el subordinado la ley orgánica, la interpretación de ésta en sentido constitucional, tal y como propone el Ministerio Fiscal, ha de llegar a la conclusión de que la legitimación otorgada al recurrente en el art. 162.1 a) CE no viene explícitamente excluida en el art. 32 LOTC, y debe serle reconocida."

En cuanto al fallo, junto a la inadmisión del recurso planteado por el ejecutivo extremeño, estimó el planteado por los senadores del Grupo Socialista, declarando la inconstitucionalidad de los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura impugnados. Torres Muro (2008: 620) pone de relieve que las discusiones en el seno del tribunal en torno a la legitimación del ejecutivo extremeño fueron "profundas" y el resultado se alcanzó tras una serie de borradores contradictorios en los que no siempre se impuso la tesis final.

Sobre el conflicto resuelto por dicha sentencia puede verse el trabajo de García Morillo y Pérez Tremps (1997) incluido en la bibliografía final de este comentario.

que prevalece el principio de especialidad que resulta de la reserva establecida por el art. 165 CE.

Así mismo pone el énfasis en la coherencia de la STC 223/2006 con la línea doctrinal mantenida por el tribunal desde sus orígenes en torno al reconocimiento de la legitimación en los procesos constitucionales, con cita extensa de las SSTC 25/1981, de 14 de julio, y 84/1982, de 23 de diciembre, que la han configurado como una legitimación *ad causam* mediante un sistema de *numerus clausus* taxativo y riguroso, de suerte que "el art. 162.1 a) de la Constitución enumera los órganos o fracciones de órganos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y en el art. 32.2 de la ley orgánica se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto".[6] Esa especificación respondería a "la integración del art. 162.1. a) de la Constitución con otras normas de la misma, relativas al régimen de las autonomías y a su respectivo alcance": aunque las CCAA no son ajenas al interés general del Estado, "la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno", mientras que las CCAA "tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios", lo que explica que la legitimación de aquellas esté reservada a las normas que las afecten, y que dicha afectación se predique del propio ente considerado en su unidad institucional, algo que trasciende de las diferencias políticas o jurídicas que puedan existir entre unos u otros órganos de la comunidad autónoma. De otro modo, "el recurso abstracto de inconstitucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente".

[6] Frente a las dudas manifestadas por determinados sectores doctrinales sobre la restricción de la legitimación de los órganos autonómicos operada por el art. 32 LOTC, la tesis de que el artículo 162.1. a) CE contiene una "cláusula general" que permite al legislador orgánico "concretar los supuestos de la legitimación", en virtud de la reserva del art. 165, es la defendida por Aragón Reyes (1999: 259 y 261). Por su parte, Caamaño Domínguez (2000: 24-28) entiende que la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad quedaría satisfecha si la legitimación se circunscribiera a la reconocida a las minorías parlamentarias, encontrando la explicación para las demás en la defensa del orden constitucional de competencias.

El Tribunal asume con ello, amplificándola, una parte de la argumentación expuesta por la representación del Parlamento riojano que parece reflejar una concepción parcial de la posición asumida por las CCAA en el desarrollo del sistema político-institucional del Estado establecido por la Constitución de 1978. No solo porque como recuerda el Gobierno de la Rioja el propio tribunal ha reconocido que las CCAA pueden actuar ante él en defensa del interés general –por ejemplo, del orden constitucional de distribución de competencias (STC 30/2011, de 7 marzo, FJ 3)–, sino porque enfocar un conflicto constitucional entre el legislativo y el ejecutivo de una comunidad autónoma como un "conflicto interno entre órganos autonómicos" supone dejar innecesariamente desprotegida la defensa del orden constitucional en un concreto sector del ordenamiento, el de los subsistemas normativos autonómicos, si ninguno de los legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el art. 32.1 LOTC hace uso de su facultad.[7] Sin perder de vista que, a diferencia de lo que sucede con los órganos constitucionales, que siempre tienen abierta la vía procesal de los artículos 73 a 75 LOTC, los órganos autonómicos no tienen otra vía para residenciar sus posibles conflictos ante la jurisdicción constitucional.

Por otra parte, siendo perfectamente posible un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la nación frente a una ley de las Cortes Generales, ello no dejaría de evidenciar igualmente la existencia de "diferencias políticas o jurídicas" o de un eventual "conflicto interno" entre dichos órganos que no ha sido óbice para cuestionar su reconocimiento constitucional.[8] Antes bien, constituye doctrina consolidada la configuración del recurso de inconstitucionalidad

[7] En un Estado políticamente descentralizado y con fuerte implantación de opciones políticas de signo nacionalista o regionalista en determinadas zonas del territorio, la posibilidad de impugnar las normas aprobadas por la propia asamblea se hace depender así de la sintonía o capacidad de negociación del ejecutivo autonómico con el Gobierno central, o con una o varias de las fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales que sumen el número mínimo de escaños legitimados ex art. 162.1 a) CE, o en última instancia de la receptividad que muestre una institución que debería quedar al margen del juego político partidista como es el Defensor del Pueblo.

[8] Por más que tampoco deje de ser cierto que, a día de hoy, y salvo error u omisión por nuestra parte, según la información resultante de las memorias del Tribunal Constitucional entre los años 1980 y 2018, no existan precedentes de planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno frente a una ley de las Cortes Generales.

como un instrumento "de parte", en el sentido de que los legitimados para su interposición –con la salvedad, acaso, del Defensor del Pueblo– son sujetos que protagonizan el debate político y no pueden dejar de expresar su propia concepción del interés general y que, al instar el control abstracto, defienden una interpretación política de la Constitución, lo que no les exime de fundamentar jurídicamente su pretensión.[9]

Además, la recapitulación que la sentencia lleva a cabo de la evolución jurisprudencial en torno a la legitimación de los órganos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad solamente pone el acento en que esa legitimación aparece condicionada a la afectación de su propio ámbito de autonomía, a "la defensa de los intereses que les son propios", pero resulta indiscutible que un balance realista y objetivo de esa evolución arroja como rasgo distintivo la progresiva y sostenida flexibilización de la interpretación constitucional en sentido favorable a la legitimación de los órganos autonómicos,[10] idea que también aparece en los dos votos particulares que examinaremos a continuación –el tercero, como se señaló anteriormente, se limita a adherirse a ellos–.

La tesis central de los votos particulares retoma la argumentación ya sostenida por el voto discrepante a la STC 223/2006, de 6 de julio, y por propio Ministerio Fiscal en sus alegaciones en aquel proceso: dado que el art. 162.1 a) CE reconoce sin condicionamiento de ningún tipo legitimación a los gobiernos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad, y que el art. 32 LOTC omite toda referencia al supuesto de que la ejerzan frente a leyes aprobadas en

[9] Para Jiménez Campo (1995: 79-86), el recurso de inconstitucionalidad conlleva en última instancia la prolongación ante la jurisdicción constitucional de controversias de origen político sobre la constitucionalidad de la ley y evita que, una vez resueltas por el Tribunal Constitucional, afecten de forma indefinida a su "legitimidad". En sentido análogo, Caamaño Domínguez (2000: 19).

[10] En palabras de la STC 30/2011, de 7 marzo, FJ 3: "En los términos de la STC 48/2003, de 12 de marzo, reiterados en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a), si bien en un principio "este tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), … muy pronto –ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre– se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción."

sus respectivos parlamentos, debe efectuarse una interpretación que, haciendo prevalecer la primacía del texto constitucional, reconozca dicha legitimación. El voto particular del magistrado González-Trevijano Sánchez sostiene que la enumeración "taxativa e indiferenciada" de los sujetos legitimados del 162.1 a) CE, no cuestionada ni puesta en duda en el curso de los debates parlamentarios del proceso constituyente, se hace "sin matización" ni remisión a desarrollo legislativo alguno, que solo se prevé en forma de reserva de ley orgánica por el art. 162.2 CE para "los demás casos" (esto es, los distintos de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo). Por tanto, el principio de supremacía de la Constitución impondría la subordinación a la norma fundamental del ulterior desarrollo legislativo llevado a cabo por la LOTC y de su interpretación. Sin embargo, la interpretación excluyente de dicha legitimación llevada a cabo por la sentencia, constituiría "una reducción indebida de las genéricas previsiones constitucionales" del art. 162.1 a) CE, máxime teniendo en cuenta los avatares de la tramitación parlamentaria del art. 32 LOTC y la inexplicable desaparición de su tercer apartado, reconocedor en forma expresa de aquélla.

Para la magistrada Balaguer Callejón, por su parte, el 162.1 a) CE atribuiría a los ejecutivos autonómicos una legitimación activa y sin restricciones "*ex constitutione*", por lo que la interpretación llevada a cabo por la mayoría del tribunal sobre la base de la falta de previsión en el art. 32 LOTC no encontraría "acomodo constitucional", incurriendo en "una limitación procesal injustificada", que plantearía así "una exigencia interpretativa respecto de la posibilidad que tiene una ley de restringir esa legitimación", cuestión que debería haber constituido, a juicio de la magistrada, el debate central del caso y sobre el que –afirma– la sentencia no entra. Cabe observar que sí lo hace,[11] pero lejos de atribuirle la importancia que señala la magistrada, la atención que dedica a ese debate se circunscribe a la cita de un párrafo de la STC 223/2006, de 6 de julio, que, mediante un breve inciso entre corchetes, descarta que la "concreción" de la legitimación "reconocida en principio por el art. 162.1. a) CE" llevada a cabo

[11] Véase el apartado a) de las "consideraciones adicionales" que el FJ único de la sentencia realiza tras asumir como argumentación principal la contenida en el FJ 2 de la STC 223/2006, de 6 de julio.

por el art. 32 LOTC se oponga a las previsiones constitucionales, respondiendo, antes bien, "a la llamada que hace a dicha ley orgánica el art. 165 CE", y al mandato que el legislador recibe de ese precepto para desarrollar "directamente y con vocación de completud el Título IX CE", tarea en la que el legislador "crea derecho con libertad dentro del marco" que la Constitución le ofrece (afirmaciones traídas de las SSTC 185/2016, de 23 de junio, FJ 3, y 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3). No puede desconocerse sin embargo que, posteriormente, el tribunal ha matizado que esa libertad de configuración en desarrollo de la reserva constitucional encuentra su límite "en los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional" (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3).

En suma, tan solo se aprecia una cierta diferencia de enfoque entre ambos votos particulares en punto a la naturaleza de la solución propuesta para reconocer la controvertida legitimación de los ejecutivos autonómicos. El primero lo afronta como un problema interpretativo para proponer una "nueva lectura" del art. 32 LOTC, "más adaptada al texto constitucional", que vendría impuesta por "el principio de interpretación conforme", lectura que el propio tribunal ha asumido como posible,[12] en el sentido de entender que la regulación de la legitimación para el recurso de inconstitucionalidad se agota en el 162.1 a) CE, y que el art. 32 LOTC se limita a precisar la exigencia adicional de la afectación al propio ámbito de autonomía para la impugnación de normas con rango de ley estatales por las CCAA. De modo que la legitimación para impugnar las propias leyes resultaría directamente del 162.1 a), por no precisar exigencia o aclaración alguna. Y todo ello ante la incongruencia que supone privar a los ejecutivos autonómicos de la facultad de defender objetivamente el orden constitucional frente a las leyes de su propio ámbito territorial

[12] Tanto en sentido genérico: "la vinculación de este tribunal a la doctrina establecida en sus anteriores decisiones, por importante que sea, no puede producir el efecto de invariabilidad o inmutabilidad jurisprudencial" (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1); como respecto del concreto asunto examinado: "los miembros de las asambleas legislativas autonómicas y los órganos ejecutivos de las mismas no pueden por sí mismos impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad las propias leyes de la comunidad autónoma, cuando del tenor literal de los arts. 161.1 a) y 162.1 a) de la Constitución tal posibilidad no podía anticipadamente descartarse" (STC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 1).

y reconocérsela frente a las del Estado, especialmente en caso de gobiernos minoritarios enfrentados a una mayoría parlamentaria.

El segundo voto particular dirige su atención preferente al sistema de fuentes y, en concreto, al principio de jerarquía normativa –en su concreta manifestación de primacía y subordinación de todo el ordenamiento al texto constitucional– para poner el foco en la incongruencia que supone hacer prevalecer el tenor literal del art. 32 LOTC frente al del 162.1 a) CE.

En realidad hay que señalar que ambos enfoques son complementarios, dado el papel que corresponde al Tribunal Constitucional como supremo intérprete y aplicador de la norma fundamental, como máximo garante del texto y "recreador" del ordenamiento a través del ejercicio de la jurisdicción constitucional (Aragón Reyes). En el supuesto analizado no se trata de averiguar cuál de las interpretaciones de un precepto sometido a enjuiciamiento es la más adecuada al texto constitucional; no es el art. 32 LOTC el objeto de la impugnación promovida por el Consejo de Gobierno de La Rioja –procesalmente inviable, por otra parte-[13]. Lo que está en discusión es la interpretación que deba darse a la Constitución para aplicarla a un problema concreto –el de la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad por parte de un Gobierno autonómico– a la vista de la regulación que se desprende del art. 162.1 a) en relación con el posterior desarrollo que el legislador llevó a cabo de ese precepto, concretado en el art. 32 LOTC. Y para ello habría que proceder aplicando el específico método de interpretación de la Constitución, que partiendo del reconocimiento y afirmación de su primacía debe buscar la solución constitucionalmente más adecuada, atendiendo al principio de unidad del ordenamiento constitucional en su conjunto (Hesse). Dicho en palabras del propio tribunal, "La Constitución, en virtud de la supremacía que tiene sobre todo el ordenamiento jurídico, es el «contexto» obligado al que ha referirse la aplicación de las leyes (…) también en la «interpretación integradora», cuando así lo imponga la adecuación de la norma a la Constitución" (STC 103/1990, de 4 de

[13] Téngase presente que la denominada "autocuestión" de inconstitucionalidad solo está prevista en el marco del recurso de amparo (art. 55.2 LOTC), lo que impide al tribunal entrar a enjuiciar la discutida adecuación entre los arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC.

junio, FJ 2).[14] Aduce el tribunal en la sentencia que comentamos que por imperativo de lo dispuesto en el art. 1 de su norma reguladora, debe actuar con estricta sujeción a la Constitución y a la LOTC y que, ante el silencio del art. 32 de ésta sobre la legitimación cuestionada, debe atenerse al tenor literal de dicha norma, por ser la norma que desarrolla o concreta lo dispuesto por el art. 162.1 a) CE. La pregunta es por qué, ante lo que puede interpretarse como una laguna u omisión de la ley subsanable mediante la aplicación directa del precepto constitucional –máxime estando acreditado que esa omisión proviene de un inexplicable error–, por qué entre aplicar la Constitución y su ley orgánica, estando vinculado a ambas y siendo la primera la norma superior –suprema–, hace prevalecer la interpretación llevada a cabo por el legislador. Es en la ausencia de una respuesta clara y fundada en los criterios de interpretación constitucional en donde radica, a nuestro juicio, la principal carencia de la sentencia. Porque, en palabras de la STC 49/2008, de 9 de abril (FJ 3), si "por un lado, no cabe duda de que el legislador orgánico del Tribunal Constitucional goza de una libertad de configuración que no sólo se deriva del principio democrático, sino que también está protegida a través de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto de esta institución [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE]. (…) Al mismo tiempo, sin embargo, y como se deduce de la propia supremacía constitucional (art. 9.1 CE), tal libertad no es absoluta, sino que tiene límites materiales y formales que tienen su origen no sólo en dichas reservas y en los restantes preceptos que integran el Título IX de la Constitución, sino en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional."[15]

---

[14] Más recientemente ha señalado el tribunal (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3) que «los preceptos de la Constitución no pueden interpretarse de forma aislada. La interpretación del contenido y alcance de la jurisdicción ordinaria [arts. 106.1 y 153 c) CE] y el de la jurisdicción constitucional [arts. 153 a), 161 y 163 CE], "ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás" (STC 125/2013, de 23 de mayo, FJ 7), esto es, "como un todo sistemático exento de contradicciones lógicas" (STC 113/2004, de 12 de julio, FJ 6), como consecuencia del "principio de unidad de la Constitución" (STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3), que conduce a considerar los preceptos constitucionales implicados "a partir de una interpretación sistemática y global" (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 9).»

[15] En relación con el alcance de la reserva del art. 165 CE, precisa el tribunal que "La estrecha relación que existe entre la norma suprema y la Ley Orgánica del Tribunal

Primacía y aplicabilidad directa de la Constitución constituyen sin duda argumentos de peso para defender la legitimación de los ejecutivos autonómicos en el recurso de inconstitucionalidad de frente a leyes aprobadas por sus asambleas. Pero si, como ha quedado expuesto, proyectamos esa primacía no solo en relación con la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, sino desde la consideración conjunta del marco que representa la norma fundamental y la posición institucional que a las comunidades autónomas corresponde en el seno de la organización política estatal,[16] cabe plantearse otro factor sobre el cual ni el recurrente, ni la sentencia, ni los votos particulares hacen especial hincapié, pero que acaso pueda ofrecer alguna clave para adoptar otro enfoque en el conflicto interpretativo planteado: se trata de profundizar en el significado que puede tener el reconocimiento al órgano titular del poder ejecutivo de la legitimación para recurrir normas con rango de ley aprobadas por el poder legislativo en el marco de la forma parlamentaria de gobierno, a la que, según opinión actualmente unánime, responde la organización del ejercicio de ambos poderes tanto en el nivel de la organización central como, con escasos matices, en el de cada una de las comunidades autónomas.[17] Porque si, como es comúnmente aceptado, el recurso de inconstitucionalidad no responde a

---

Constitucional y que se manifiesta, entre otras cuestiones, en la existencia de una reserva de ley orgánica tan amplia y con vocación de plenitud como la contenida en el art. 165 CE, lejos de debilitarla, refuerza la necesidad de controlar que el legislador respete el modelo constitucional de nuestra jurisdicción, puesto que de ello depende en buena medida la efectividad del orden constitucional en todos los ámbitos."

[16] En palabras de Canosa Usera (1992: 44-47), "las comunidades autónomas cristalizan institucionalmente el ejercicio del derecho a la autonomía" y por ello "poseen relevancia constitucional no asimilable a la de los órganos constitucionales, pero suficiente para justificar su acceso al Tribunal Constitucional", de forma que su legitimación "arranca de su doble condición de órganos del Estado-comunidad y de órganos del Estado-aparato y de su relevancia constitucional que haría inviable nuestro modelo de justicia constitucional sin su presencia en el mismo". Para este autor, "la legitimación constitucional trasciende lo meramente procesal" y debe considerarse como una facultad constitucional que implica la responsabilidad de interpretar el interés jurídico preeminente en que consiste la garantía de la supremacía de la Constitución.

[17] En el ámbito doctrinal, a título de ejemplo, Aragón Reyes (2007: 29-30) y Alberti Rovira (2018: 4392, 4400 y ss.). En el jurisprudencial, SSTC 16/1984, de 6 de febrero (FJ 6) y 15/2000, de 20 de enero (FJ 8). Sobre la caracterización de nuestro parlamentarismo como parlamentarismo racionalizado, la propia STC 223/2006, de 6 de julio (FJ 6) o, más recientemente, STC 124/2018, de 14 de noviembre (FJ 6).

la defensa de un interés particular de los sujetos legitimados, sino a la defensa objetiva del ordenamiento constitucional, la atribución de esa legitimación solo puede explicarse en razón de la posición político-institucional que a dichos sujetos corresponde en el sistema constitucional o, en palabras del propio tribunal, "de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional" (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).[18] En un supuesto como el que nos ocupa, ello implica plantearse qué tipo de conflicto puede subyacer en una acción de esta naturaleza. Y la hipótesis que surge, en buena lógica, es la de un gobierno apoyado en una mayoría minoritaria en sede parlamentaria, que se vea en la necesidad de recurrir una ley emanada de una coyuntural mayoría opositora porque, a su juicio, pueda resultar contraria a la Constitución o al bloque de la constitucionalidad. Una situación que a buen seguro no se ha planteado aún en el ámbito estatal por la estabilidad que ha demostrado el sistema de partidos durante la mayor parte de la andadura del régimen político acordado en 1978 y hasta hace poco tiempo, que ha posibilitado a su vez mayorías gubernamentales estables con suficiente e incluso, ocasionalmente, muy amplio respaldo parlamentario. Pero se trata de una situación que ha cambiado en los últimos tiempos y que, sobre todo, es menos habitual en los sistemas autonómicos, por las diferencias que presenta la configuración del sistema de partidos de cada comunidad, los efectos de los concretos regímenes electorales, y otros elementos propios de la organización jurídico-institucional sobre los que ahora no es posible profundizar. Por eso, como hemos visto, son ya dos las ocasiones en las que un conflicto entre un ejecutivo y un legislativo autonómicos sobre la constitucionalidad de una ley propia ha sido planteado ante el Tribunal Constitucional, y en ambas con el mismo resultado: la inadmisión por falta de reconocimiento de legitimación expresa en el art. 32 LOTC. En el precedente de la STC 223/2006, una reforma del reglamento parlamentario promovida por la cámara legislativa que atentaba contra la regulación estatutaria del veto presupuestario gubernamental; en el supuesto ahora comentado, una ley de origen extraparlamentario, fruto de la iniciativa legislativa popular, tramitada en contra del

[18] Sobre esta cuestión, véase Espín Templado (2001: 469-470) y Losada González (2011: 2).

criterio manifestado por el ejecutivo y ampliamente cuestionada en cuanto a su adecuación al texto constitucional durante la tramitación parlamentaria.

Dos situaciones, por tanto, en las que se plantea un conflicto ejecutivo-legislativo sobre la base de una norma con rango de ley y con evidente relevancia constitucional,[19] sobre las cuales no ha podido pronunciarse el Tribunal Constitucional al hacer prevalecer una interpretación literal de lo dispuesto en su ley orgánica en materia de legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Cabe plantearse, en consecuencia, si un conflicto de esa naturaleza no tiene la relevancia suficiente para que pueda ser planteado ante la jurisdicción constitucional por el órgano que no ha participado en su gestación –el ejecutivo– y que debe servir de contrapeso al órgano que ha incurrido en el posible exceso –el legislativo–, en términos equivalentes a lo que sucede respecto a los órganos estatales. Se reconocería así a los gobiernos autonómicos la facultad de llevar a cabo la defensa del ordenamiento constitucional en su conjunto, incluyendo la del propio sub-ordenamiento autonómico, sin incurrir en la incongruencia que supone que puedan recurrir las normas estatales y no las propias, como aducen el recurrente y alguno de los votos particulares en sus argumentaciones. Un resultado que puede obtenerse, en fin, bien mediante una interpretación que haga prevalecer los términos del art. 162.1 a) CE, bien mediante una reforma de la LOTC que recupere el *non nato* apartado 3 de su artículo 32, pero que parece necesario en todo caso hacer posible.

---

[19] Prueba de ello es el fallo de la STC 223/2006, al declarar la inconstitucionalidad de la reforma reglamentaria impugnada gracias al recurso interpuesto por una fracción de senadores –completamente *ajenos* a dicha controversia–, como quedó expuesto anteriormente, y a falta de conocer cuál será el resultado del recurso pendiente contra la sentencia que comentamos.

No cabe perder de vista que precisamente el ejercicio del veto presupuestario gubernamental ha dado lugar a sendos pronunciamientos recientes del tribunal en conflictos planteados en el ámbito estatal y resueltos por la vía del conflicto entre órganos constitucionales, a la que los órganos de las CCAA no pueden tener acceso (SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril). Sobre el segundo de ellos, véase el comentario de Sanz Pérez (2018) citado en la bibliografía.

III. Conclusiones

El supuesto comentado constituye la segunda ocasión en la que un gobierno de una comunidad autónoma plantea un recurso de inconstitucionalidad frente a una norma con rango de ley aprobada por su asamblea invocando la aplicación directa de lo dispuesto por el art. 162.1 a) CE en orden al reconocimiento de los sujetos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, previsto por el art. 161.1 a) "contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley". Y en ambas ocasiones el resultado es un fallo de inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente sobre la base de la ausencia de previsión expresa de dicha legitimación en el art. 32 LOTC, que habría concretado la regulación constitucional en ejercicio de la libertad de configuración que al legislador le confiere el art. 165 CE.

Mientras que el reconocimiento constitucional de dicha legitimación se lleva a cabo mediante una relación de órganos o fracciones de órganos desprovista de salvedad alguna, excepto para las asambleas legislativas de las comunidades autónomas –cuya generalización no estaba asegurada en el momento constituyente–, el artículo 32 LOTC vino a desarrollar dichas previsiones diferenciando en dos apartados la legitimación de los sujetos pertenecientes a la organización central del Estado, a quienes se faculta para impugnar cualesquiera normas con rango de ley, y los de las CCAA –órganos colegiados ejecutivos y asambleas legislativas–, cuya legitimación se restringe al "ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía".

Frente a la pretensión de los actores en los dos supuestos planteados hasta el presente, la opinión de un sector doctrinal y los votos discrepantes formulados a las dos sentencias dictadas, que coinciden en la defensa de una interpretación basada en la primacía y aplicabilidad directa del tenor literal e incondicionado que resulta de los artículos 161.1 a) y 162.1 a) CE, el tribunal estima inexcusable la sujeción a lo dispuesto por su norma reguladora, fuente de legitimación de toda su actuación sobre la base de la reserva constitucional expresa del art. 165 CE y del mandato directo del art.1 LOTC, que le obliga a aplicar la literalidad del art. 32 LOTC, excluyendo cual-

quier otra interpretación. Y todo ello desde la constatación de que la voluntad del legislador orgánico en su día fue incluir de forma expresa la legitimación controvertida en un tercer apartado del art. 32 LOTC que, formando parte del texto aprobado en sede parlamentaria y por razones desconocidas, no llegó a formar parte de la versión definitivamente promulgada de la norma, omisión que nunca fue objeto de corrección.

Resta por valorar si la sustancial identidad de la forma de gobierno existente en la organización central del Estado y en las CCAA, y de la posición institucional que cada uno de los poderes –ejecutivo y legislativo– desempeña en su seno, no debe llevar a una reconsideración de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional o bien a una reforma expresa de su norma reguladora para dar cabida a la legitimación controvertida. Una opción que no está ni mucho menos excluida, sino que puede venir incluso impuesta por la necesidad de adaptar la configuración de la jurisdicción constitucional a la evolución del sistema: "es importante tener presente que nuestro constituyente no quiso diseñar un modelo cerrado de jurisdicción constitucional, petrificado y congelado en el tiempo, e incompatible con el carácter evolutivo del derecho, sino que dejó al legislador orgánico su determinación última. Basta con acudir a los arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE, para constatar la inexistencia de un modelo cerrado de jurisdicción constitucional y la existencia de una amplia habilitación al legislador orgánico para su ulterior configuración, pudiendo articular cada nuevo proceso, no solo como un instrumento de resolución de controversias constitucionales, sino también como un vehículo a través del cual alcanzar los fines que la propia Constitución le impone." (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3).

IV. Bibliografía

Alberti Rovira, E. (2018). La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas: la configuración constitucional y estatutaria de la relación entre Gobierno y Parlamento. En *España Constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas.* Tomo V (pp. 4391-4405). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Allué Buiza, A. (1992). *Legitimación de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Aragón Reyes, M. (1999). Artículo 162. Legitimación en los procesos constitucionales. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978.* Tomo XII (pp. 255-274). Madrid: Edersa, Cortes Generales.

Aragón Reyes, M. (2007). La organización institucional de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (79). pp. 9-32.

Caamaño Domínguez, F. y otros. (2000). *Jurisdicción y procesos constitucionales*. (2ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.

Cámara Villar, G. (2018). El Tribunal Constitucional en su evolución. En *España Constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas.* Tomo V, pp. 4107-4127, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Canosa Usera, R. (1992). *Legitimación autonómica en el proceso constitucional.* Madrid: Trivium.

Espín Templado, E. (2001). Artículo 32. En *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 466-488). Madrid: Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado.

García Morillo, G. y Pérez Tremps, P. (1997). Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del "veto presupuestario". *Anuario Parlamento y Constitución,* (1). pp. 9-44.

Jiménez Campo, J. (1995). Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español. En *La jurisdicción constitucional en España,* (pp. 71-112). Madrid: CEC, Tribunal Constitucional.

Losada González, H. (2010). Artículo 32. En *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: La Ley.

Sánchez Morón, M. (1983). La legitimación activa en los procesos constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (3). pp. 9-49.

Sanz Pérez, A. L. (2018). Del veto presupuestario impuesto al Parlamento por el Gobierno. *Revista Aranzadi Doctrinal* (8/2018).

Torres Muro, I. (2008). Problemas de legitimación en los procesos constitucionales. *Revista de Derecho Político*, (71-72), pp. 609-640.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 377-396
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1497

LAS LEYES ÓMNIBUS NO QUIEBRAN *PER SE* EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA POR CONTRAVENCIÓN DE NORMATIVA ESTATAL BÁSICA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 161/2019, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2019. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 878/2019. (BOE NÚM. 10, DE 11 DE ENERO DE 2020)

OMNIBUS LAWS DO NOT BREACH THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY *PER SE*. INDIRECT UNCONSTITUTIONALITY ON THE GROUNDS OF BASIC STATE LEGISLATION INFRINGEMENT. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGEMENT 161/2019, OF DECEMBER 12, ON APPEAL OF UNCONSTITUTIONALITY 878/2019 (BOE NUM. 10, OF JANUARY 11, 2020)

María Rosa Ripollés Serrano
Letrada de las Cortes Generales
Profesora doctora
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0001-7492-4992

RESUMEN

En la sentencia se afirma que las denominadas "leyes ómnibus", que según el recurso podrían ser causa de inseguridad jurídica e incluso de arbitrariedad de las autoridades públicas, ambos principios prohibidos en el artículo 9.3 de la Constitución Española, podrían considerarse como una técnica legislativa errónea pero no inconstitucional, ya que no están expresamente prohibidas por ninguna disposición constitucional. Por otra parte, el fallo ha determinado que hay algunas cláusulas impugnadas que son inconstitucionales debido a inconstitucionalidad indirecta por contravenir leyes básicas del Estado.

Palabras clave: leyes ómnibus, técnica legislativa, seguridad jurídica, inconstitucionalidad mediata o indirecta, normativa básica.

Artículos clave: 9.3, 137, 140, 149.1.23.CE

Sentencias mencionadas: SSTC 46/1990, de 15 de marzo; 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 102/2012, de 8 de mayo; 39/2014, de 11 de marzo; 94/2014 de 12 de junio; y 82/2017, de 22 de junio.

ABSTRACT

The judgment states that the so called "omnibus laws", which according to the appeal could be cause of legal uncertainty and even arbitrariness of public authority, two principles protected in article 9.3 of the Spanish Constitution, could be considered a wrong legislative technique but not unconstitutional, as it is not expressly forbidden in the Constitution. On the other side, the judgement considered that several of the contested clauses were unconstitutional by reason of indirect unconstitutionality due to the fact that they contravene basic State laws.

Keywords: omnibus laws, legislative technique, legal certainty, indirect unconstitutionality, basic State laws.

Key articles: 9.3, 137, 140, 149.1.23 of the Spanish Constitution.

Related Constitutional Court Sentences: SSTC 46/1990, March 15; 136/2011 September 13; 176/2011, November, 8; 102/2012, May, 8; 39/2014, March, 11; 94/2014, June 12; and 82/2017, June 22.

I. Antecedentes

Con fecha 1 de marzo de 2019 de registro de entrada en el TC, más de 50 diputados integrantes del grupo parlamentario UP-ECP-EM, presentaron recurso de inconstitucionalidad contra la ley de la Asamblea regional de la Región de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre de *Aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.*

Los motivos alegados en el recurso se referían a: 1) toda la norma recurrida vulnera el art. 9 CE en cuanto crea inseguridad jurídica por su falta de claridad y por ser un texto confuso de difícil comprensión no solo para la ciudadanía sino también para las administraciones que tendrán que aplicarla; de esta falta de seguridad jurídica deriva una posible actuación arbitraria de los poderes públicos aplicadores de la norma, lo que podría dar lugar a actuaciones arbitrarias de los mismos, con quiebra del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; por otra parte la ley modifica dieciséis leyes, lo que altera el principio de división material del ordenamiento jurídico y perjudica el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas y, así, con apoyo en la STC 135/2018, los recurrentes afirman que ello crea una inseguridad jurídica que "hace imposible tener certeza alguna de cuál es la regulación existente y cuáles serán los resultados jurídicos de su aplicación"; 2) el RI planteaba la inconstitucionalidad específica de varios preceptos de la ley murciana 10/2018, siendo estos en primer lugar los arts. 1 a 5, por vulneración de los arts. 9, 137 y 140 CE, por confusos, generar incertidumbre y porque siendo una regulación tan exhaustiva del convenio entre ayuntamiento y comunidad de gestión del área industrial para la efectividad del deber de conservación y mantenimiento de la urbanización, vacía de contenido las competencias municipales, vulnerando así el principio de autonomía local, consagrado en los arts. 137 en relación con el 140 de la CE; 3) se considera inconstitucional el art. 7.4 de la ley murciana 10/2018, toda vez que, arguyen, este precepto que incorpora una nueva disposición adicional primera a la Ley 12/2013, de 20 de diciembre de turismo de la Región de Murcia, sobre incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera invade competencias locales y la autonomía local para la determinación

urbanística de los usos del suelo y, además, resultaría contrario a la zona de servidumbre de protección regulada en la Ley de Costas, y es contrario a la Ley del Suelo, lo que contraviene la regulación estatal, por lo que entienden vulnerados los arts. 7.1 y 18 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

4) El RI plantea la inconstitucionalidad del art. 22, apartado uno, de la ley murciana 10/2018, en cuanto que reforma el art. 26 de la Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, posibilitando que los planes de ordenación territorial regulen los usos, obras e instalaciones de carácter provisional, lo que, entienden los recurrentes, condiciona y limita la competencia urbanística de la administración local, con vulneración de los arts. 137 y 140 CE; el apdo. 2, del mismo art. 22 de la ley murciana, que modifica el art 71, punto 1º, al incorporar un párrafo en el que se prevé la posibilidad de acordar la suspensión en la vigencia del instrumento de ordenación en los aspectos que entren en contradicción con el objeto de modificación, sostienen los recurrente, que da lugar a un vacío normativo contrario al principio de seguridad jurídica ex art. 9 CE, y contrario, asimismo –aducen– al art. 25.3 del TRLSRU; el apdo. 9 del art. 22, en cuanto priva a las normas transitorias de la condición de instrumento de planeamiento urbanístico, incide en las competencias autonómicas, y también en la normativa básica estatal contraviniendo el art. 149.1. 23 CE, por no respetar la normativa básica.

5) Los recurrentes alegan la inconstitucionalidad del art. 23.4 de la ley murciana 10/2018, en cuanto que al modificar el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección ambiental integrada de la Región de Murcia, este nuevo contenido vulnera el art. 14.1.d) del Real Decreto 815/2013 de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la contaminación, en tanto en cuanto se considera modificación no sustancial el incremento de emisión másica de contaminantes entre 25% y 35% , cuando de la interpretación de la legislación estatal básica se infiere que éste será sustancial si supera el 25%.

6) Por último, los recurrentes plantean la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de la ley murciana 10/2018,

en tanto en cuanto crea una nueva figura –licencia provisional de actividad– con lo que no se busca adecuar los usos a la normativa, sino –sostienen– el planeamiento a los usos preexistentes, obviando que las licencias provisionales constituyen una excepción al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones; además, alegan, al convertir lo excepcional en una regla general, este procedimiento se solapa con otros relativos a regularización urbanística y ambiental en las leyes 4/2009 y 13/2015, creando una "inasumible inseguridad jurídica" contraria al art. 9 CE.

El TC acordó admitir el RI por providencia de 12 de marzo de 2019, dando traslado al Congreso, Senado, Gobierno, Asamblea Regional de Murcia y Gobierno de la Región de Murcia al objeto de su personación y presentación de las alegaciones procedentes, y publicarlo en BOE y BORM. Los presidentes del Senado y del Congreso comunicaron sendos acuerdos de las Mesas de las Diputaciones Permanentes en el sentido de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración, a los efectos del art. 88 LOTC. El abogado del Estado, tras solicitar una prórroga, que le fue concedida por ocho días, formuló alegaciones; la Presidencia de la Asamblea Regional de Murcia comunicó el acuerdo de la Cámara de personación y no formulación de alegaciones; y la letrada de la CC AA, tras solicitar, y obtener, una prórroga de ocho días, formuló alegaciones.

Las alegaciones de la letrada de la C. A. solicitaban la íntegra desestimación del recurso con fundamento en los siguientes argumentos: 1) el RI pretende una inconstitucionalidad amplísima y genérica de toda la norma, cuando, en la motivación posterior solo se circunscribe a nueve preceptos – arts.1 a 5; 7.4; 22; 23.4; y disposición adicional 1ª de la Ley 10/2018 RM. En cuanto a la alegación de vulneración del principio de seguridad jurídica por recurrir a una técnica legislativa por conexión de materias, la representación del Gobierno autonómico murciano, con cita de jurisprudencia constitucional en la materia (STCS 70/2018 y 132/2103) opone que no es precisa la identidad de materias, ni homogeneidad, bastando la afinidad que resulta del fin transversal perseguido por la norma, pues, la reforma de muchas materias y sectores en un solo texto legal puede ser mala técnica legislativa, pero de la que no cabe inferir necesariamente vulneración de la seguridad jurídica.

2) En cuanto a la alegada inconstitucionalidad de los arts. 1 a 5 de la ley murciana 10/2108, además de expresar que el RI carece de fundamentación a este respecto, con cita de la doctrina constitucional sobre la autonomía local, se opone la representación letrada autonómica a la afirmación de que los artículos no respetan el necesario margen de intervención de las entidades locales y, asimismo, rechaza que tales preceptos resulten confusos.

3) En lo referente a la supuesta inconstitucionalidad del art. 7.4 de la ley murciana 10/2018, en relación con la aducida vulneración de la normativa estatal de costas, señala la letrada autonómica que, efectivamente "solo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y entre ellas la servidumbre de protección" (STC 87/2012), pero, –aduce– la norma autonómica se refiere a medidas urbanísticas y de fomento del turismo que, en modo alguno inciden sobre el dominio público marítimo-terrestre ni sobre las limitaciones que existen respecto de la zona de servidumbre de protección, por lo que la norma autonómica no entra en contradicción con la normativa básica, como tampoco incide en competencias locales, pues la regulación sobre incremento de la edificabilidad, tiene carácter potestativo de modo que no se impone un modelo urbanístico ya que para poder implantar el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera es preciso formular y aprobar un instrumento de planeamiento urbanístico, plan especial o estudio de detalle que se encuentra en el ámbito competencial municipal.

4) Respecto del art. 22, apdos. 2 y 9 expresa la letrada de la C. A. que si de la evaluación ambiental simplificada se deriva que la actuación, por su contenido, no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, no será precisa la evaluación ambiental ordinaria; mientras que respecto del art. 23.4 sostiene la representación autonómica que de la interrelación entre ambos apartados (2 y 4) se puede concluir que el cuarto no sería de aplicación a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, sino solo a las actividades sometidas a autorización ambiental sectorial por atmosfera previstas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmosfera; por ello y pese a la deficiente redacción –ya que no precisa el tipo de autorización al que es de aplicación, esto es, la

autorización sectorial de atmosfera– no es contrario de forma directa a la norma básica en materia de autorizaciones ambientales integradas.

5) Respecto de la disposición adicional 1ª se aduce que la seguridad jurídica e igualdad en los procedimientos de regularización de actividades e instalaciones que prevé la ley están garantizadas toda vez que no es un procedimiento ajeno a la Ley 4/2009, sino tramites que se incardinan en dicho procedimiento destinados a regularizar actividades, definido en cuanto a los requisitos en los apdos. 1º y 2º de la disposición adicional 1ª, a los que se añade la atribución al propio ayuntamiento de la facultad de apreciación sobre si los puntos señalados por el titular de la actividad podrían ser objeto de análisis en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la Ley 13/2015, de manera que se respeta la autonomía municipal.

II. Comentario

A la vista de los antecedentes reseñados, el Tribunal ha sentado los siguientes criterios jurisprudenciales en esta sentencia que declara la nulidad parcial de alguna parte de los preceptos impugnados, es también parcialmente sentencia interpretativa de algún otro precepto y desestima el resto de las pretensiones contenidas en el RI.

A efectos expositivos, procede agrupar los fundamentos jurídicos contenidos en esta sentencia en torno a las grandes cuestiones suscitadas ante el TC en este RI 878-2019, todas ellas rechazadas por la representación autonómica, a saber: la infracción denunciada al principio de seguridad jurídica; y, subsidiariamente, la impugnación de los arts. 1 a 5 sustentada básicamente en su contenido confuso y vulnerador de la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE; la impugnación del art. 7.4 de la ley murciana 10/2018 que vulneraría la autonomía local y la legislación básica estatal en materia de costas ex arts. 140 y 149.1.23 CE; la pretensión de inconstitucionalidad del art. 22 de la referida ley de la Región de Murcia en tanto también sería contrario a la autonomía local y a las competencias estatales en materia de medio ambiente, ex arts. 140 y 149.1.23 CE; la impugnación del art. 23.4 de dicha ley; y la impugnación de la disposición adicional 1ª de la ley objeto de RI, por supuesta infracción de los arts. 9, 137 y 140 CE.

En cuanto a la infracción del principio constitucional de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 CE que afectaría a toda la ley, debido a que la Ley 10/2018 de la Región de Murcia adolece de falta de claridad, especialmente en lo relativo a su regulación en materia urbanística y medioambiental, esta ley, en origen proposición de ley de dos grupos parlamentarios de la Asamblea murciana, con el omnicomprensivo título de "Aceleración del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad" modifica las siguientes leyes: ley murciana 12/2013 de "Turismo de la Región de Murcia", la Ley 13/2015 de "Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia", la Ley 4/2009 de "Protección ambiental integrada de la Región de Murcia", la Ley 8/2006 de " Sociedades cooperativas de la Región de Murcia"; la Ley 11/2006 "Sobre régimen del comercio minorista de la Región de Murcia"; la Ley 9/2016, "De medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la C. A. de la Región de Murcia"; la Ley 2/1995, "Reguladora del juego y apuestas de la Región de Murcia"; la Ley 8/2007, de "Fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación de la C. A. de la Región de Murcia"; la Ley 5/2012 de Ajuste presupuestario y medidas en materia de función pública"; y la Ley 8/2014 de "Medidas tributarias de simplificación administrativa y en materia de función pública".

El TC, visto que el reproche de técnica legislativa de esta clase de leyes ómnibus conduce a los recurrentes a alegar la infracción de la seguridad jurídica, refiere su jurisprudencia respecto de las llamadas "leyes de contenido heterogéneo", como es la impugnada, y que parte de la base de que "ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo" (SSTC 136/2011, 176/2011, 120/2012, 209/212).

Por ello, la heterogeneidad intrínseca de las "leyes ómnibus" no está *per se* constitucionalmente proscrita, por contener "preceptos en muchas materia y sectores por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente" (STC 199/2015, con cita de la STC 102/2012.

El TC recuerda que "tampoco existe en la CE precepto alguno expreso o implícito que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo", siendo el único límite a tal heterogeneidad, precisa, el

que contempla el art. 5.2.c) de la LO 3/1984 de Iniciativa Legislativa Popular. No parece procedente, puntualiza el TC, sostener su inconstitucionalidad en la circunstancia de que no están contempladas en la CE, sino que la cuestión estriba en comprobar si se encuentran prohibidas y, si no lo están, si están limitadas en su uso y contenido. Y a ello añade el Tribunal con referencia de su propia jurisprudencia (STC 132/2013) que "las leyes ómnibus o leyes transversales no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna lesivas de precepto constitucional alguno". Ítem más considera el Tribunal que en tales leyes heterogéneas ni se modifica su naturaleza, ni se altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, "porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución" como ya afirmaba la STC 120/2014. Y, en cuanto a la afectación a la seguridad jurídica por ser de contenido indefinido y sin objeto determinado, sostiene el Tribunal, de nuevo con fundamento en su anterior jurisprudencia, que tales normas tienen un objeto, heterogéneo, pero perfectamente delimitado y conocido por la publicación de la iniciativa en el BOCG y de la ley en el BOE (STC 136/2011). Por último el TC en esta sentencia recalca que no cabe hablar de "quiebra de la vertiente objetiva del principio de seguridad jurídica –identificada con la certeza del contenido de la norma en la STC 273/2000" y reiterada por otras sentencias como la 96/2002, o 37/2012.

Esta doctrina constitucional ya consolidada en anteriores sentencias (132/2013; 84/2015), resulta trasladable a las leyes autonómicas, como expresamente recoge la sentencia que se comenta.

Argumentos todos ellos que llevan al TC a rechazar la posible contravención constitucional del art. 9.3, y a desestimar este motivo del recurso.

En cuanto al resto de preceptos subsidiariamente impugnados y en lo que atañe a los arts. 1 a 5 de la Ley de la RM 10/2018, estos artículos regulan las "comunidades de gestión de área industrial", que son entidades urbanísticas de conservación de los polígonos industriales. El recurso al respecto se basa en el contenido confuso, de nuevo contrario a la seguridad jurídica, y en la vulneración de la autonomía local.

Respecto del primer motivo el TC reitera su doctrina acerca de la seguridad jurídica como "certeza sobre el ordenamiento jurí-

dico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando la claridad y no la confusión normativa" (STC 46/1990); así como en su faceta de "expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho" (STC 36/1991). Por tanto "solo si el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica" (STC 96/2002 y STC 93/2013). Con estas premisas el Tribunal entiende que los preceptos impugnados –arts. 1 a 5– no generan inseguridad jurídica puesto que son consecuencia de aplicar la legislación urbanista autonómica a un ámbito material determinado –los polígonos industriales.

En cuanto a la vulneración de la autonomía local que no se argumenta mínimamente por los recurrentes, no se aprecia tal vulneración ya que la regulación del art. 3 y el posible contenido del convenio se insertan en las competencias locales que corresponde llevar a cabo al legislador sectorial, en este caso el autonómico en materia de urbanismo conforme al EA.

Estas razones llevan al TC a desestimar la impugnación de tales arts. 1 a 5 de la Ley 10/2018.

Impugnan también los recurrentes el art. 7.4 de la Ley 10/2018. Este precepto añade una disposición adicional a la Ley 12/2013 de Turismo de Murcia, sobre el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera, en este supuesto los recurrentes alegan tres motivos de inconstitucionalidad: posible vulneración de la Ley de Costas –Ley 22/1998– y, a la postre, con ello del art. 149.1 23 CE, por el apdo. 6 de la nueva disposición adicional que incorpora el 7,4 de la Ley 10/2018; invasión de las competencias locales; y apdo. 9 contrario a los arts. 7.1 y 18 del TRLSRU –Real Decreto Legislativo 7/2015.

El TC analiza los tres motivos de muy diferente alcance y en cuanto al primero, en la medida en que los recurrentes pretenden que el silencio de la norma impugnada, sobre respeto a las limitaciones de edificación, posibilita la infracción del régimen de edificación en la zona de servidumbre de protección que contemplan los arts. 23 y ss. de la Ley de Costas, recuerda el Tribunal el principio de interpretación

conforme (STC 14/2015 o 17/2016 o 20/2017) de modo que "siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal". A ello se añade que "la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada" (STC 185/2014).

Conclusión del Tribunal: puesto que ambas circunstancias concurren en este caso, "el silencio de la norma impugnada no puede interpretarse en un sentido excluyente de los mecanismos que el Estado ha previsto para acomodar el ejercicio de las competencias autonómicas con las medidas adoptadas para la protección del dominio público marítimo-terrestre…nada hay en el precepto recurrido que impida que en la elaboración de los necesarios planes especiales o estudios …resulte de aplicación la legislación estatal en materia de costas … en lo relativo al informe preceptivo y vinculante que ha de emitir la administración del Estado sobre planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión" de este modo, puntualiza el Tribunal, es posible evitar la colisión y así entendido no incurre en vulneración constitucional, con esta interpretación que lleva al fallo.

En cuanto a la afectación de la autonomía local aduce el Tribunal que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, debiendo el legislador autonómico "al configurar las competencias locales graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales", otorgando en materia urbanística a los municipios una mayor o menor presencia en los ámbitos tradicionales del urbanismo (planeamiento, gestión de planes y disciplina), lo que trasladado al objeto de enjuiciamiento supone que la ponderación del legislador no puede considerarse contraria al principio constitucional de autonomía local; en este caso, los entes locales conservan un margen de decisión propia tal y como reclama la doctrina constitucional sobre autonomía local, lo que conduce a la inadmisibilidad de esta impugnación.

En cuanto al tercer motivo, plantea un interesante supuesto de posible inconstitucionalidad de norma autonómica causada no por directa confrontación con la CE, sino por su examen a la luz de otra

norma infraconstitucional dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias propias, como es en este caso el TRLSRU.

En estos supuestos, el Tribunal, de nuevo recurre a su doctrina consolidada (SSTC 155/2016, 166/2014, 39/2014, 94/2014, 143/2017) y resuelve que "para que concurra la infracción constitucional denunciada se precisan dos condiciones :1ª) que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la CE haya reservado al Estado; y 2ª) que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa". A la luz de esta doctrina el TC examina las normas en contraste – TRLSRU y apdo. 9º de la disposición adicional 1ª de la Ley 12/2013 de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 impugnado de la Ley 10 /2018. Pues bien en el supuesto objeto de controversia, concluye el Tribunal, en tanto en cuanto la construcción de una instalación hotelera a la que se concede una prima de aprovechamiento que queda excluida de los deberes de equidistribución y cesión únicamente por tratarse de un hotel, alterando incluso la regla general prevista en los arts. 116.4 y 132.4 de la Ley 13/2015, frustra así el fin pretendido del art. 149.1.1 CE (la regulación de los derechos y deberes de los propietarios del suelo como parte de la competencia que al Estado atribuye el 149.1.1) y por las normas estatales dictadas a su amparo (TRLSRU), la igualación mínima de los propietarios del suelo respecto a la equidistribución de beneficios y cargas; consecuentemente el inciso "sin afectar a la equidistribución y cesión" del apdo. 9º de la disposición adicional 1ª de la Ley 12/2013, introducida por el art. 7.4 impugnado de la Ley 10/2018 interpreta el Tribunal, es inconstitucional y nulo.

El art. 22 de la Ley 10/2018 ha sido objeto también de impugnación, en sus apartados 1º, 2º y 9º, en tanto incorporan modificaciones respectivamente a los arts. 26.2.b), 71.1, y 145.4 de la Ley autonómica 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

El Tribunal considera respecto del art. 22.1º impugnado por entender vulnerada con él la autonomía local, que "el mero hecho de que el articulo cuestionado se refiera, como un posible contenido de las normas que han de incluirse en un proyecto de plan de ordenación territorial, a aquéllas que regulen usos, obras e instalaciones de carác-

ter provisional, no vulnera la autonomía municipal, pues, de nuevo en cita de su propia jurisprudencia, el TC señala que *Las decisiones sobre estos usos, obras e instalaciones de carácter provisional quedan para la regulación urbanística autonómica (bien directamente, bien a través de la regulación de los planes urbanísticos locales* (STC 164/2001). A la comunidad autónoma corresponde diseñar el sistema jurídico de ordenación del territorio y utilización del suelo, el cual enmarca el ámbito en el que habrá de moverse el planificador local". Añade el Tribunal la puntualización de que, además, el art. 70.2 de la ley prevé expresamente la audiencia a los ayuntamientos afectados por el plan.

En cuanto al art. 22.2º impugnado por producir, según los recurrentes, un vacío legal contrario a la seguridad jurídica, y, asimismo contrario a la regulación estatal del TRLSRU. El Tribunal recordando su jurisprudencia sobre el deber de fundamentar la impugnación de normas como parte de la carga de colaborar con la justicia del Tribunal, y ante la falta de tal fundamentación sobre la supuesta inconstitucionalidad de este precepto, puesto que "los recurrentes no despliegan esfuerzo argumentativo alguno", desestima esta impugnación.

Respecto del impugnado art. 22.9º, que modifica el 145.4 de la Ley 13/2015, sostienen los recurrentes que con la modificación introducida se priva a las normas transitorias de la consideración de instrumentos de planeamiento, lo que tiene incidencia en la normativa básica medioambiental, con lo que se vulnera el art. 149.1.23 CE que atribuye al Estado la normativa básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las medidas adicionales que puedan establecer las CCAA, fundamento de la ley murciana 21/2013. De nuevo en este punto se remite el Tribunal a su jurisprudencia sobre reparto competencial en medio ambiente (STC 53/2017), y a la propia de esta sentencia sostenida en el FJ.5. ya que, precisa el Tribunal, nuevamente se estaría ante un supuesto de "inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la CE, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales (en el mismo sentido en relación con medio ambiente STC 7/2012)". Siempre que concurran, según reiterada jurisprudencia (STC 82/2017)

reitera el Tribunal dos requisitos: "que la norma estatal infringida por la legislación autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica"; y, en segundo lugar, que "la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa" en STC 82/2017. Una tercera circunstancia que recalca el Tribunal, también en línea con anterior jurisprudencia (STC 109/2017), consiste en la consideración como parámetro del nivel mínimo de protección ambiental el que contiene la normativa básica, de lo que se infiere el necesario examen del precepto impugnado a la luz de esta circunstancia, de manera que de ser inferior la protección a la estatal básica, cabría apreciar vulneración competencial. En este caso concreto ya la STC 109/2017 consideró material y formalmente básicos los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013 que regula el ámbito de la preceptiva evaluación ambiental estratégica y limita a supuestos concretos las excepciones. Vinculado este razonamiento a la modificación operada por el art. 22.9 de la Ley 10/2018 en el 145.4 de la Ley 13/2015, entiende el Tribunal que entran en contradicción con la normativa básica y son, por ello, contrarios al orden constitucional de competencias y, por ende, nulos, los incisos:''ni ambientales", "y de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental" y "sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente".

En el recurso se impugna también el art. 23.4 de la Ley 10/2018 que modifica el 22 de la Ley 4/2009 de protección ambiental de la Región de Murcia porque entienden los recurrentes que es contrario al art. 14.1d) del Real Decreto 815/2013 que aprueba el reglamento de emisiones industriales, en desarrollo de la Ley estatal 16/2002 de Prevención y control integrados de la contaminación, de modo que se vulnera el art. 149.1.23 de la CE**.**

Al igual que en los dos supuestos anteriores el Tribunal recuerda que lo que está a debate de constitucionalidad es un planteamiento de inconstitucionalidad mediata o indirecta, al entender los recurrentes que la reforma de la norma autonómica sitúa el nivel de protección por debajo de la normativa estatal básica y, por ello, vulnera el orden constitucional de competencias. Al objeto de verificar si esto es así, el Tribunal analiza las normas que regulan el régimen de intervención

administrativa en materia de control de emisiones contaminantes –Ley 34/2007, Real Decreto Legislativo 1/2016, y ley murciana 4/2009–. De nuevo en este caso el Tribunal entiende que la interpretación conforme según la cual, y aquí incorpora un nuevo e interesante argumento, y conforme al principio de conservación de la norma atendiendo a la presunción de constitucionalidad de la que goza por resultar emanada de un legislador democrático resulta posible, pues si bien es cierto, dice el Tribunal, que si, como alegan los recurrentes, el precepto autonómico impugnado se refiriera a instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada concurriría en contradicción insalvable por vía interpretativa con el precepto estatal, sin embargo, de la regulación estatal y autonómica es posible concluir que a partir de lo previsto en la Ley de calidad del aire y protección de la atmosfera, existe un régimen sectorial de intervención administrativa derivado de esta última norma, y no incluido en el que se fija en la regulación de la autorización ambiental integrada. (y) conforme al art. 13.1 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmosfera "corresponde a las CCAA aplicando los criterios de la norma estatal, determinar cuándo la modificación de una instalación sujeta a autorización administrativa ha de ser calificada como sustancial distinción que se corrobora en el propio art. 22 de la ley murciana."

Siendo así el Tribunal estima como interpretación conforme que no hay obstáculo alguno para entender que la cuestión regulada en el impugnado apartado "se refiere a autorizaciones diferentes de la ambiental integrada, a las que, por lo tanto, no es de aplicación la regla que los recurrentes entienden vulnerada. Luego cabe entender que el precepto impugnado es conforme al orden de competencias y constitucional, si se entiende que "el art. 22.4 de la Ley 4/2009, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018, no es aplicable a las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, sino solamente a las autorizaciones a las que hace referencia la Ley de calidad del aire y protección de la atmosfera".

El último precepto objeto de impugnación por los recurrentes es la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 por supuestamente infringir los arts. 137 y 140 CE, al obligar a ajustar el planeamiento municipal al título habilitante de la actividad, y, asimismo contrario al art 9 CE.

El Tribunal analiza el significado de la licencia de actividad cuyo fin ambiental es, según el art. 11 de la Ley 4/2009 evitar que actividades e instalaciones causen efectos significativos sobre el medio ambiente, o, como se dijera en STC 70/2018, "un instrumento de control preventivo medioambiental". Siendo así, las actividades no autorizadas, las que se ejercen sin previa licencia de actividad, previa obtención de autorización ambiental autonómica sí es exigible. Las actividades no autorizadas pueden legalizarse mediante los procedimientos previstos para el otorgamiento de autorizaciones ambientales autonómicas y para la licencia de actividad. Los usos provisionales se admiten según la Ley 13/2015, siempre que no estén expresamente prohibidos por la legislación sectorial, la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico.

Pues bien, el Tribunal siguiendo con las disposiciones autonómicas interpreta el significado del precepto impugnado en el sentido de que las actividades que carecen no solo de la licencia preceptiva, exigible conforme a la Ley autonómica 4/2009, sino también de la igualmente preceptiva licencia urbanística según la Ley 13/2015, puedan obtener del ayuntamiento títulos habilitantes provisionales para el ejercicio de actividad sometida a la legislación ambiental regional, en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la Ley 13/2015. Es el ayuntamiento quien determina la existencia de compatibilidad de la regularización con el planeamiento prorrogando el uso provisional y título habilitante hasta que el planeamiento urbanístico revisado pudiera habilitar el ejercicio de dicho uso con carácter indefinido, sin que el ayuntamiento haya quedado vinculado en la revisión de su planeamiento al uso provisional otorgado,

Pues bien, el Tribunal interpreta que "debe entenderse que la regularización de actividades prevista en esta disposición adicional primera se refiere solamente a aquellas que sean compatibles con la modificación del planeamiento exigida por la disposición transitoria segunda de la Ley 13/2015, una vez que esa modificación haya sido aprobada inicialmente." Además, como aclara el preámbulo de la Ley 10/2018, ha de tratarse de actividades ajustadas a la legislación medioambiental y sectorial, a cuyo efecto habrán de recabarse la autorización ambiental autonómica y las demás sustantivas o sectoriales que sean exigibles, las cuales no son desplazadas ni excluidas por la

autorización provisional de esta disposición adicional primera interpretada sistemáticamente con el art. 138 de la Ley 4/2009. Todo ello sin que el ayuntamiento o la comunidad autónoma estén vinculados, en la aprobación definitiva de la modificación del planeamiento, al uso provisional eventualmente concedido, tal y como expresamente dispone el apartado 5 de la norma objeto de impugnación, decayendo en consecuencia el "título habilitante de actividad vinculado a un uso provisional" en caso de que la actividad o edificación provisionalmente autorizada no resulten finalmente plasmadas en el plan definitivamente aprobado. Asimismo se constata la capacidad de decisión municipal, que no anula la norma tanto en decisión sobre compatibilidad del uso provisional de actividad, en su caso con el planeamiento, como del otorgamiento de título habilitante

Así entendido el significado de esta disposición, el Tribunal sentencia que la disposición adicional primera no es inconstitucional, mediante esta interpretación, no contraria a la seguridad jurídica, entendida objetivamente como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, pues «las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra» (STC 135/2018). Que la regulación controvertida pueda ser imprecisa o, incluso, manifiestamente mejorable desde el punto de vista de la claridad no altera esta conclusión, el juicio de constitucionalidad, remarca el Tribunal, no es un juicio de técnica legislativa sin que nos corresponda efectuar valoración alguna sobre la eficacia, conveniencia o calidad de la norma impugnada pues no es este un tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes» en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad, o utilidad de las leyes (STC 341/1993; STC 341/2005); sino vigilante de su adecuación a la Constitución (STC 40/2018).

III. Conclusiones

La sentencia analizada contiene jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre diversas materias en línea de continuidad todas ellas con jurisprudencia anterior del máximo intérprete de la Constitución, materias entre las que destacan: la admisibilidad constitucional

de las denominadas "leyes ómnibus" o regulaciones transversales; la interpretación del principio constitucional de seguridad jurídica, en su vertiente objetiva como certeza de la norma; el papel de la autonomía de los entes locales, sujetos territoriales entre el Estado y las CCAA; la interpretación conforme como parámetro de entendimiento de los objetos normativos sometidos a juicio de los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional; la inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de ley que actúa como delimitadora de competencias territoriales constitucionales; y el principio de conservación de los propios actos parlamentarios normativos como expresivos de asambleas democráticas y fundamento de la interpretación conforme.

En cuanto a la admisibilidad de leyes ómnibus el TC es claro: no están constitucionalmente prohibidas, ergo son constitucionalmente admisibles aunque no respondan a la más depurada técnica normativa; solo cuando hay una prohibición expresa – caso del art. 5 LO de Iniciativa Legislativa Popular– resultan inadmisibles; y tales normas ni tienen naturaleza distinta, ni modifican el sistema de fuentes. El Tribunal expresa que el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa; pues el TC no es juez de la calidad técnica de las leyes en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad y utilidad.

Respecto del principio de seguridad jurídica entendida en el plano objetivo como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, señala el TC que las "exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra", criterio sostenido en esta sentencia y, entre otras, en la STC 135/2018 y, puntualiza el Tribunal, "solo si el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica" (STC 96/2002). Se añade a ello que ya desde antigua jurisprudencia (STC 36/1991) seguridad jurídica significa también "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho"

El TC mantiene su línea de interpretación sobre la autonomía constitucionalmente garantizada de los entes locales, su margen de decisión propio y capacidad de decisión, que derivan de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), el legislador autonómico debe (por ejemplo en materia urbanística asunto sobre el que se traba parte de la controversia en esta sentencia) graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales.

Por lo que atañe al principio de "interpretación conforme" la sentencia recuerda jurisprudencia anterior (SSTC 20/2017; 14/2015; 17/2016; 185/2014 y 14/2015) en el sentido de que en su tarea interpretativa, en primer lugar, se apuren todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la CE y declarar solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con la CE resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación conforme; de modo que, siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la CE, y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por el Tribunal. En segundo lugar, salvaguardar el principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad, como del contenido de forma que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible de modo natural y no forzado.

Respecto de la inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de ley que actúa como delimitadora de competencias territoriales constitucionales, esta sentencia, con apoyo en sentencias anteriores –SSTC 155/2016; 166/2014; 39/2014 y 94/2014-sostiene su aplicación para aquellos supuestos "en que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no provenga de directa confrontación con la CE, sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias" (Ex art. 28 LOTC, teoría del bloque de constitucionalidad); "de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales"; y, téngase en cuenta que aquí incluso esa norma básica es el Reglamento de emisiones industriales, en desarrollo de la Ley 16/2002, de Prevención y control integrado de la contaminación, Reglamento aprobado por Real Decreto 815/2013, en cuanto que

vulneraría el art. 149.1.23 CE; a este respecto, recuerda el TC, en la sentencia que se comenta, que para la apreciación de la existencia de esta inconstitucionalidad mediata, para que se considere infracción constitucional han de concurrir dos elementos: en primer lugar, que la norma estatal supuestamente infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la CE haya reservado al Estado; "en el doble sentido, material y formal, una norma básica" (STC 161/2019. FJ 6º); y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas –la estatal y la autonómica– sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Recoge también la sentencia objeto de comentario, entre otros elementos interpretativos, la consolidada doctrina acerca de que la impugnación de normas debe ir acompañada de fundamentación, como carga de los recurrentes, que en esta sentencia es razón para la desestimación de impugnación no fundamentada de algún precepto como el art. 22, apdo. 2 de la Ley 10/2018; e incorpora, para terminar la reflexión sobre esta proteica sentencia, "el principio de conservación de la norma atendiendo a la presunción de constitucionalidad de la que goza por resultar emanada de un legislador democrático" como fundamento de la interpretación conforme (STC 161/2019 FJ 7).

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 397-407
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1498

VULNERACIÓN DEL DERECHO AL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES REPRESENTATIVAS: NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS EN CUANTO NIEGAN POR ENTERO A UN DIPUTADO NO ADSCRITO EL DERECHO A FORMULAR PROPUESTAS DE PRONUNCIAMIENTO EN PLENO. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 159/2019, DE 12 DE DICIEMBRE. RECURSO DE AMPARO 5336-2018. (BOE NÚM. 10, DE 11 DE ENERO DE 2020)

VIOLATION OF THE RIGHT TO EXERCISE REPRESENTATIVE FUNCTIONS: NULLITY OF THE PARLIAMENTARY RESOLUTIONS WHICH ENTIRELY DENY A NON-ATTACHED DEPUTY HIS RIGHT TO SUBMIT MOTIONS BEFORE THE PLENARY. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT 159/2019, OF DECEMBER 12. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 5336-2018. (BOE NUM. 10, OF JANUARY 11, 2020)

Jorge Villarino Marzo
Doctor en Derecho
Letrado de las Cortes Generales
Socio y director de Regulación en Vinces Consulting
https://orcid.org/0000-0001-7248-2334

RESUMEN

El Pleno del Tribunal Constitucional acuerda declarar que se ha vulnerado el derecho de un diputado no adscrito a las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) por determinados acuerdos adoptados por la Mesa de la Asamblea de Extremadura, en la medida que privan en términos absolutos al demandante del derecho a formular propuestas de pronunciamiento en Pleno.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, ius in officium*, diputado no adscrito, igualdad, no discriminación, derecho al ejercicio de cargo público.*

Artículos clave: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 y 23.2 CE.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: SSTC 169/2009 y 151/2017.

ABSTRACT

The Constitutional Court, sitting in plenary, finds that several agreements adopted by the Bureau of Extremadura's regional Parliament have violated the right of a non-attached deputy to exercise his representative functions in accordance with the requirements laid down by the law; as far as those agreements entirely deprive his right to submit motions before the plenary.

Keywords: Constitutional Court, ius in officium*, non-attached deputy, equal treatment, non-discrimination, right to hold a public position.*

Key Articles: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 and 23.2 of the Spanish Constitution.

Related Constitutional Court Decisions: SSTC 169/2009 and 151/2017.

I. Antecedentes

La sentencia objeto del presente comentario resuelve la impugnación de los Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de 11 de julio, 4 de septiembre y 9 de octubre de 2018 por los que se atribuye al recurrente la condición de diputado no adscrito y se delimitan las atribuciones y derechos que en dicha condición le corresponden.

Con fecha de 6 de julio de 2018, el diputado recurrente presentó escrito a la Mesa de la Asamblea de Extremadura, en el que manifestaba su voluntad de dejar de pertenecer al grupo parlamentario, su intención de mantener su adscripción al régimen de dedicación exclusiva y su solicitud de asignación de un despacho para poder ejercer sus funciones, poniéndose también a disposición de la Mesa para tratar la cuestión relativa a la regulación del procedimiento para su intervención en el Pleno y en las comisiones a las que fuera adscrito.

La Mesa de la Cámara adoptó una serie de acuerdos en virtud de los cuales describía el estatuto del diputado no adscrito y su régimen jurídico, asignaba al diputado no adscrito un escaño en el Pleno; no accedía a la solicitud de mantener el régimen de dedicación exclusiva por contravenir el artículo 39.5 del reglamento de la Cámara y tampoco accedía a la petición del despacho solicitado. En concreto los referidos acuerdos señalaban:

> 1. El diputado no adscrito formará parte de una Comisión, la que designe en escrito dirigido a la mesa de la cámara.
>
> 2. El diputado no adscrito podrá presentar las iniciativas parlamentarias para las que ostentan legitimación los diputados considerados de forma individual. La mesa, atendiendo a la proporcionalidad y conforme a los cupos acordados en sesión de 31 de agosto de 2015, acuerda los siguientes cupos:
>
> Ante Pleno:
>
> – Interpelaciones: una por período de sesiones.
>
> – Preguntas a los Consejeros: una por período de sesiones.
>
> Ante Comisión:
>
> – Preguntas orales a los altos cargos del Gobierno regional y consejeros: una por período de sesiones.

> 3. El diputado no adscrito podrá intervenir en los debates de especial relevancia, después de los turnos reservados a los grupos parlamentarios, con un turno de explicación de voto. Para hacer efectivo este derecho deberá solicitarlo ante la mesa con anterioridad al inicio del debate.
>
> 4. El diputado no adscrito percibirá únicamente las indemnizaciones por asistencia a los órganos de la cámara de que forme parte.
>
> 5. El diputado no adscrito podrá solicitar, para el ejercicio de sus funciones representativas, disponer de una sala con la finalidad de mantener reuniones con personas ajenas a la cámara.

Como consecuencia del escrito de aclaración de los mencionados acuerdos presentado por el diputado, la Mesa de la Asamblea adoptó un nuevo acuerdo que en síntesis decía: (i) se incluían entre los «debates de especial relevancia» el debate sobre la orientación política general de la Junta de Extremadura, debates de presupuestos, aquellos plenos en los que se sustanciara una moción de censura o una cuestión de confianza y los debates monográficos; (ii) se rechazaba la posibilidad de intervenir en los «debates de totalidad»; (iii) se admitía la presentación de enmiendas al articulado de iniciativas legislativas; (iv) se rechazaba la posibilidad de estar presente en las reuniones de la Mesa de las comisiones en las que se califiquen y admitan a trámite las enmiendas que cumplan los requisitos reglamentarios, así como de participar en las ponencias, y (v) se rechazaba su participación en el debate de los decretos-leyes y en los relativos a las propuestas de impulso y de pronunciamiento en Pleno.

Frente a todos ellos el interesado interpuso requerimiento de amparo ante la Mesa de la Asamblea, señalando en las alegaciones las vulneraciones de derechos sufridas y solicitando la restitución de los derechos de que gozaba en su condición de diputado antes de adjudicársele la condición de no adscrito. Fruto de la desestimación por la Mesa se interpuso el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El recurso considera vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y lo hace con base en cuatro argumentos:

– En primer lugar, considera que la diferencia de trato que establece el art. 39 del Reglamento de la Asamblea, que en su apartado 2 señala que *el diputado que por expulsión o por voluntad propia deje de pertenecer al grupo parlamentario al que estuviera adscrito pasará a tener la condición de diputado no adscrito y no podrá incorporarse a ningún otro grupo parlamentario, ni siquiera al Mixto, durante la legislatura,* está constitucionalmente vedada, al no estar justificada y ser contraria a la esencia de la democracia.
– En segundo lugar, aduce que dichos derechos fundamentales habrían sido vulnerados por las restricciones sufridas en la participación en comisiones, la intervención en distintas iniciativas parlamentarias y las percepciones de la dedicación exclusiva. En referencia al primer aspecto, lo basa en que la Mesa le permitía únicamente formar parte de una comisión, además designada por la propia mesa. En lo concerniente a las intervenciones en iniciativas parlamentarias, considera igualmente vulnerados sus derechos como diputado, en aspectos tan nucleares como la función de control al Gobierno, que quedaba limitada a la posibilidad de presentar una única interpelación y una pregunta oral por período de sesiones; limitación que se trasladaba a una sola pregunta oral ante la comisión por período de sesiones. En este mismo aspecto, y en referencia a la participación en otros debates ante el Pleno, la Mesa los había limitado a los de *especial relevancia,* concepto que considera ambiguo y que no viene definido en el reglamento. En este punto considera vulnerados sus derechos por la imposibilidad de intervenir en los debates de totalidad, en los debates para la convalidación de los decretos-leyes y en los referidos a las propuestas de impulso. Por último, considera vulnerado su derecho al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad por el hecho de que, en aplicación del apartado 5 del citado art. 39 del reglamento, se le hubiera privado de las percepciones económicas derivadas de la dedicación exclusiva, ya que es condición para asegurar una dedicación eficaz a la función parlamentaria y conculcaba el derecho a la igualdad en el ejercicio de un cargo público previsto en el artículo 23.2 CE.
– En tercer lugar, considera que el escaño asignado en el salón de plenos, aislado y separado del resto de los diputados, atentaba,

además de contra su derecho a la igualdad y no discriminación, contra su dignidad (art. 10 CE) y contra su honor (art. 18.1 CE).
– Para terminar, considera vulnerados, de nuevo, los arts. 14 y 23.2 CE, al habérsele denegado la adjudicación de un despacho.

II. Comentario

Como es práctica lógica y habitual del Tribunal Constitucional, este resuelve en primer lugar la cuestión de admisibilidad, que viene fundamentada por la alegación del letrado de la Asamblea de Extremadura de que no se cumple el art. 42 LOTC, al no haber empleado el diputado demandante el recurso de reconsideración que prevé el art. 50.5 del Reglamento de la Asamblea. El Tribunal Constitucional señala al respecto que el recurso del art. 50 se circunscribe a los actos de ejercicio de la función de calificación por parte de la Mesa, circunstancia que no concurre porque los acuerdos se refieren al estatus del recurrente como diputado no adscrito; a lo que añade que, materialmente, la reconsideración se llevó a cabo por la Mesa de la Cámara al resolver el requerimiento de amparo que efectuó el recurrente, reexaminando sus anteriores acuerdos que delimitaban las atribuciones del diputado no adscrito.

Seguidamente el Tribunal lleva a cabo dos aclaraciones previas: la primera, descartar la vulneración del art. 14, debido a la reiterada doctrina constitucional según la cual el artículo 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos; y la segunda, que no concurre vulneración del derecho al honor por cuanto la atribución al recurrente de un nuevo escaño en el salón de plenos, no incide negativamente *per se* en la consideración que los demás puedan tener de él y que nada ha argumentado el recurrente respecto a que las características de los edificios de los que dispone la institución parlamentaria autonómica hacen imposible asignar un despacho individual por diputado.

En lo que concierne al aspecto material, el núcleo constitucionalmente protegido del *ius in officium,* el Tribunal Constitucional va resolviendo una a una las diferentes cuestiones arriba descritas, tras hacer un recordatorio de la doctrina constitucional del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación

con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE).

Parte a este respecto el Tribunal de que la Constitución no ha asumido en su artículo 23.2 un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa. En este sentido afirma, recordando una doctrina consolidada (por todas, STC 36/2014, de 27 de febrero), que principalmente son las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno, pero no, y aquí está la respuesta a una de las cuestiones suscitadas, las retribuciones de los parlamentarios autonómicos. Añade a este respecto que la previsión del art. 71.4 CE se está refiriendo exclusivamente a los miembros de las Cortes Generales, lo que se deriva no solo de su tenor literal, sino también de la ubicación sistemática del precepto.

Con objeto de analizar el resto de cuestiones, concernientes a la condición en sí misma de diputado no adscrito, a las iniciativas parlamentarias de las que era titular el recurrente y a sus facultades de participación en los debates de la Asamblea de Extremadura, el Tribunal Constitucional recuerda esquemáticamente la doctrina que había sentado ya en la Sentencia 151/2017 sobre las condiciones para la adecuación al art. 23.2 CE de las restricciones o limitaciones del ius *in officium* impuestas legalmente con el fin de desincentivar el transfuguismo: (i) el fin de intervenir frente al transfuguismo con una regulación jurídica es en principio constitucionalmente legítimo; (ii) las limitaciones o restricciones no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium;* (iii) la garantía de igualdad antes referida ha de armonizarse con la libertad de mandato; (iv) el juicio de igualdad exige examinar la proporcionalidad de la diferencia de trato, aplicando el triple juicio ya clásico en la doctrina constitucional: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad. Sentada esta doctrina, la aplica el Tribunal para contestar a la primera de las cuestiones citadas, resolviendo que la mera previsión de la condición de diputado no adscrito en el art. 39.2 del Reglamento de la Asamblea no resulta lesiva del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE), sino que lo

resultaría solo si alguna o algunas limitaciones concretas impuestas por la Mesa afectaran al núcleo de la función representativa y lo hicieran de modo desproporcionado. Es a ello a lo que dedica el Tribunal el resto de la sentencia.

Respecto a las limitaciones a las iniciativas parlamentarias, cabe recordar que se le permitía, ante el Pleno, una sola interpelación y una sola pregunta a los consejeros por cada período de sesiones y, ante comisión, una sola pregunta oral a los consejeros y altos cargos del Gobierno regional también por cada período de sesiones. De otra parte, preveía el veto a presentar propuestas de impulso y pronunciamientos en Pleno. En lo que afecta a la capacidad de intervención en debates, se le excluía del uso de la palabra en los debates de totalidad, en los de convalidación de decretos-leyes y, en último término, en aquellos a que dan lugar las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno. Y todo ello se hacía con base en el art. 39.6 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: *Corresponde, asimismo, a la mesa, oída la junta de portavoces, resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse en relación con la situación y posibilidades de actuación de los diputados no adscritos en el marco del presente Reglamento*; adquiriendo respecto a este último inciso mucha relevancia la previsión del art. 39.5 del mismo reglamento: *Los diputados no adscritos gozarán solo de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual.* En este sentido, el argumento utilizado por la Mesa de la Asamblea se fundamentaba respecto a las iniciativas parlamentarias en que tanto las propuestas de impulso como de pronunciamiento son iniciativas de grupo parlamentario; mientras que en referencia al uso de la palabra en los debates plenarios, solo se prevén turnos de grupos parlamentarios en los debates de totalidad, en los de convalidación de decretos-leyes y en aquellos a que dan lugar las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno.

Es con base en lo anterior, que el Tribunal analiza en primer lugar si la previsión del art. 39.5 respecto a limitar las facultades de actuación a las reservadas para los diputados individualmente considerados es o no compatible con el art. 23.2 CE, ya que es el fundamento principal que utiliza la Mesa de la Asamblea. Y al respecto reitera su doctrina de que es constitucionalmente legítimo

el trato diferente entre representantes políticos cuando se orienta a impedir una posición preponderante de unos sobre otros. Es decir, no puede pasar el recurrente a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en grupos políticos, ven racionalizada su función representativa. Procede por tanto ver cómo el Tribunal examina la aplicación concreta de este precepto por parte de la Mesa de la Asamblea de Extremadura y lo hace distinguiendo tres quejas: el cupo señalado para las interpelaciones y las preguntas al Gobierno tanto en Pleno como en comisión; la exclusión absoluta de ciertas iniciativas parlamentarias, concretamente de las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno, y, por último, la privación del uso de la palabra en algunos debates plenarios.

– En lo que concierne al cupo, el Tribunal aplica su doctrina de que no procede reconstruir de oficio las demandas, supliendo las razones que las partes no hayan expuesto, por ser carga procesal de quien pide amparo. Esta conclusión trae causa del error cometido por el propio recurrente por cuanto no aporta ningún motivo para considerar dicho cupo como desproporcionado, ni cuestiona los parámetros utilizados por la Mesa de la Asamblea de Extremadura.
– En lo que se refiere a la exclusión de presentar propuestas de impulso e iniciativas de pronunciamiento en Pleno, el Tribunal Constitucional se limita a analizar la regulación reglamentaria. Recurre en este sentido al art. 217 (*son propuestas de pronunciamiento de la cámara las iniciativas que pueden presentar los grupos parlamentarios, a través de sus portavoces, o los diputados sobre temas que afecten a los intereses de la comunidad autónoma y que tengan por objeto impulsar la actuación de cualquier institución distinta a la Junta de Extremadura*) para criticar que la Mesa haya obviado que los diputados considerados individualmente tienen la capacidad abstracta de formular propuestas de pronunciamiento en Pleno y consiguientemente se le estaba privando al recurrente de facultades que, además de ser inherentes a la función representativa, aparecen reconocidas en el reglamento parlamentario a los diputados considerados en forma individual y, por tanto, atribuidas al diputado no adscrito por el art. 39.5 del reglamento. En lo relativo a las propuestas

de impulso, el Tribunal lleva a cabo una interesante reflexión respecto del papel que juega la firma por parte del portavoz del grupo como requisito de presentación de iniciativas por parte de un diputado individualmente considerado. En concreto distingue aquellos supuestos en los que esa firma no es un requisito material sino un trámite formal o de procedimiento; de aquellos otros en que, como en el caso que nos ocupa, le corresponde al grupo otorgar una suerte de conformidad a la iniciativa del diputado, actuando el visto bueno del portavoz del grupo como cauce de expresión de esa conformidad. Ello le lleva a denegar el amparo al recurrente en este último supuesto.

– Esa denegación también la aplica respecto de la última de las quejas, la referida a la privación de poder participar en determinados debates. Al igual que en la primera queja, el Tribunal es particularmente crítico con la argumentación del recurrente por cuanto no hace otra cosa que alegar simple y llanamente que la privación de intervenir en los tres tipos de debates de los que resulta excluido expresamente supone una vulneración de sus derechos de participación política, pero no hace una valoración de conjunto que tenga en cuenta que se le concede el uso de la palabra en otros cuatro tipos de debates plenarios y que el resto de diputados no tienen el derecho de participar en los debates plenarios sino a través de los portavoces de sus grupos parlamentarios, ni argumenta por qué el acuerdo de la Mesa relativo a las intervenciones en los debates resulta desproporcionado y contrario a la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa. En definitiva, impide que el Tribunal pueda valorar si la decisión de la Mesa conlleva o no una infrarrepresentación del diputado recurrente.

III. Conclusión

Esta sentencia tiene la relevancia de adentrarse de nuevo en el fenómeno del diputado no adscrito; una figura particularmente disruptiva en unos parlamentos contemporáneos eminentemente *grupocráticos*. Se trata de una figura en sí misma particular que se ha presentado como una medida de lucha contra el transfuguismo, pero que en puridad –a juicio de quien suscribe– roza los límites del

respeto a la función representativa del parlamentario y a la prohibición clara que nuestra Constitución establece respecto del mandato imperativo. Y es que la justificación de la lucha contra el transfuguismo no puede convertirse en una causa de eliminación de las facultades de actuación del parlamentario individual. La sentencia que se ha comentado deja claro que el Tribunal Constitucional, en una doctrina que progresivamente se ha ido consolidando, ha de adentrarse caso por caso para determinar si los reglamentos y los criterios interpretativos adoptados por los órganos de gobierno de las cámaras, cumplen o no con los referidos límites, es decir, con el necesario respeto del núcleo esencial de la función representativa del diputado.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 409-427
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1499

ACERCA DE LA «PALMARIA Y EVIDENTE» INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESCRITOS DE ÍNDOLE PARLAMENTARIA. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 115/2019, DE 16 DE OCTUBRE, Y 128/2019, DE 11 DE NOVIEMBRE. RECURSOS DE AMPARO NÚMS. 3846-2018 Y 2114-2018. (BOE NÚMS. 279 Y 304, DE 20 DE NOVIEMBRE Y 19 DE DICIEMBRE DE 2019)

ABOUT THE "MANIFEST AND OBVIOUS" UNCONSTITUTIONALITY OF PARLIAMENTARY PAPERS. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENTS 115/2019, OF OCTOBER 16, AND 128/2019, OF NOVEMBER11. CONCERNING THE APPEALS FOR LEGAL PROTECTION NUMS. 3846-2018 AND 2114-2018. (BOE NUMS. 279 AND 304, OF NOVEMBER 20 AND DECEMBER 19, 2019)

Francisco Javier de Piniés Ruiz
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0001-9709-8080

RESUMEN

En este escrito comentamos las sentencias 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre, del Tribunal Constitucional. Con estas dos resoluciones se confirma la jurisprudencia que establece la facultad de las Mesas de las Cámaras para inadmitir escritos de índole parlamentaria que incurran en «palmaria y evidente» inconstitucionalidad y la obligación de inadmitir aquellas iniciativas cuya admisión suponga un incumplimiento manifiesto de lo acordado por el Tribunal Constitucional. El estudio comienza por los antecedentes de las sentencias y continúa con el comentario y la conclusión.

Palabras clave: función de calificación de las Mesas de las Cámaras, «palmaria y evidente» inconstitucionalidad, cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Artículos clave: arts. 9.1, 23 CE; art. 87.1 LOTC.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 10/2016, de 1 de febrero, SSTC 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio, SSTC 46 y 47/2018, de 26 de abril, y STC 96/2019, de 15 de julio.

ABSTRACT

This paper addresses judgments 115/2019 of October 16, and 128/2019 of November 11, issued by the Constitutional Court. These two judgments confirm the jurisprudence which establishes the power of the Chamber Bureaus to find parliamentary papers inadmissible that are "manifest and obviously" unconstitutional and the obligation to find those initiatives whose admission involves a manifest breach of the judgments of the Constitutional Court also inadmissible. The study includes the background of the judgments, their analysis and conclusions.

Keywords: assessment function of the Chamber Bureaus, "manifest and evident" unconstitutionality, execution of the judgments of the Constitutional Court.

Key articles: arts. 9.1, 23 of the Spanish Constitution; art. 87.1 Constitutional Court Institutional Act.

Related Constitutional Court judgments: STC 10/2016, of February 1, SSTC 107, 108 and 109/2016, of June 7, SSTC 46 and 47/2018, of April 26, and STC 96/2019, of July 15.

I. Antecedentes

El 2 de diciembre de 2015, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 259/2015 en la que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Posteriormente, se plantearon hasta cuatro incidentes de ejecución de la STC 259/2015 que fueron estimados por el TC, mediante los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017 y 123/2017. Asimismo, en la STC 114/2017, de 17 de octubre, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y en el ATC 144/2017, de 8 de noviembre, se estima el incidente de ejecución de dicha sentencia.

El 25 de junio de 2018, el Subgrupo Parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC) presentó en el registro general del Parlamento de Cataluña la Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, cuyo apartado 1.a) reiteraba los objetivos de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015. La Mesa del Parlamento de Cataluña calificó y admitió a trámite la moción presentada, sin acoger el criterio contrario a la admisión que manifestó el vicepresidente segundo de la Mesa por considerarla contraria a la STC 259/2015. Durante la reunión de la Mesa, el secretario general aconsejó no dar trámite a la moción, apelando al informe del letrado mayor en el que se concluía con la improcedencia de la admisión a trámite de la iniciativa.

El Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar presentó solicitud de reconsideración del acuerdo de la Mesa de admitir el apartado 1.a) de la moción y la Mesa del Parlamento desestimó la solicitud; los Grupos Parlamentarios del Partido Popular de Cataluña y de Ciudadanos plantearon sus respectivas solicitudes de reconsideración en igual sentido, y la Mesa acordó, también, su desestimación. El 4 de julio de 2018, el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar interpuso recurso de amparo contra las resoluciones de la Mesa de la Cámara por considerar vulnerado su derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución española y el Pleno del TC admitió

a trámite el recurso, al apreciar la concurrencia del requisito previsto en el artículo 50.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; el Parlamento de Cataluña solicitó la desestimación del recurso al considerar que los acuerdos impugnados no lesionaban los derechos de los diputados y el Ministerio Fiscal interesó la estimación del recurso de amparo; finalmente, se dicta la STC 115/2019, de 16 de octubre (en la que se formula un voto particular concurrente por la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías), objeto de este comentario.

Debemos tener en cuenta que la moción presentada fue aprobada con modificaciones por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 5 de julio de 2018; que el Gobierno de la nación la impugnó ante el TC y que el Tribunal declaró inconstitucionales y nulos los apartados primero, segundo y tercero en la STC 136/2018, de 13 de diciembre.

Por otro lado, y con anterioridad a la presentación de la moción citada por parte del Subgrupo Parlamentario CUP-CC, el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya presentó la propuesta de resolución: «Restitució de les institucions catalanes», que fue admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 23 de febrero de 2018. El Subgrupo CUP-CC registró un conjunto de enmiendas a dicha propuesta y la Mesa las admitió a trámite en su reunión de 28 de febrero; el vicepresidente segundo y los secretarios segundo y tercero se opusieron a la admisión de las enmiendas, y el secretario general y el letrado mayor recordaron el deber de cumplimiento de las resoluciones del TC por parte de la Mesa y, en consecuencia, el incumplimiento de la STC 114/2017 y el ATC 144/2017, si se admitían las enmiendas número 1, 2, 3, 5, 9 y 10. El Grupo Parlamentario Ciutadans solicitó la reconsideración del acuerdo de la Mesa y esta acordó su desestimación.

En esta última reunión, el vicepresidente segundo y el secretario tercero solicitaron la calificación e inadmisión de las enmiendas transaccionales suscritas por el Grupo Junts per Catalunya y el Subgrupo CUP-CC que tenían como objeto las enmiendas registradas inicialmente, y el secretario general y el letrado mayor se sumaron a la petición; el presidente del Parlamento resolvió que no procedía dicha calificación por no ser un trámite previsto en el reglamento de la Cámara. Al comienzo de la sesión plenaria en la que iba a tener

lugar el debate y votación de la propuesta, el Grupo de Ciutadans comunicó al presidente el registro de una solicitud de reconsideración del «acuerdo de admisión *de facto*» de las enmiendas transaccionales indicadas, siendo rechazada su tramitación por las siguientes razones: 1) el haberse iniciado ya la sesión plenaria y 2) no ser práctica habitual de la Mesa la calificación de las enmiendas transaccionales. En una reunión posterior de la Mesa, la solicitud de reconsideración registrada fue inadmitida por extemporánea y por carecer de objeto.

El 19 de abril de 2018, los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans interpusieron recurso de amparo ante el TC que fue admitido. El letrado del Parlamento de Cataluña, en su representación, solicitó la inadmisión o, en su caso, la desestimación del recurso al haberse observado el reglamento de la Cámara, mientras que el Ministerio Fiscal solicitó la estimación del recurso y la nulidad de los acuerdos impugnados; el Tribunal Constitucional dictó la STC 128/2019, de 11 de noviembre, que, junto a la anterior, se comenta en este escrito.

II. Comentario

En este comentario analizamos las SSTC 115 y 128 de 2019, para lo cual utilizaremos simultáneamente fundamentos jurídicos de una y otra sentencia. Con este escrito continuamos el comentario que se realizó de las sentencias del Tribunal Constitucional 46 y 47/2018, de 26 de abril, por lo que nos remitiremos al mismo para completar el presente estudio[1].

En las sentencias 115 y 128/2019, el Tribunal Constitucional estima los recursos presentados y, en su virtud, declara la vulneración de los derechos fundamentales del artículo 23 CE, restablece a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa y del presidente del Parlamento de Cataluña citados.

En las dos sentencias se introducen tres temas de relevancia. El primero, referido a la jurisprudencia del TC acerca del derecho fundamental de los parlamentarios del artículo 23.2 de la CE, en

[1] El comentario al que nos referimos se encuentra en Piniés Ruiz, F.J. de 2019. Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras. Revista de las Cortes Generales. 107 (dic. 2019), 533-548.

conexión con el artículo 23.1 CE, no lo vamos a analizar, ya que el TC solo recuerda su consolidada jurisprudencia al respecto, incluyendo un análisis detallado de la relación entre las mayorías y las minorías en nuestra democracia, calificado de «larga y superflua digresión» en el voto particular mencionado. El segundo y tercer tema son los de mayor relevancia, y se refieren, respectivamente, a la función de calificar escritos de índole parlamentaria de las Mesas de las Cámaras y al cumplimiento o ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

El escrito comienza con las conclusiones actuales de la jurisprudencia del TC sobre la función de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias de las Mesas de las Cámaras y, acto seguido, nos introducimos en dos de las causas para inadmitir los escritos de índole parlamentaria, 1) la «palmaria y evidente» inconstitucionalidad de los mismos y 2) el incumplimiento manifiesto de las resoluciones del TC en el caso de su admisión.

Comencemos por la primera parte del comentario[2]. Desde la STC 10/2016, de 1 de febrero, el TC ha consolidado su interpretación sobre la función de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria, mediante las SSTC 107, 108 y 109/2016, 46 y 47/2018, 96, 115 y 128/2019. Como se dice en el FJ 2, STC 128/2019, *este Tribunal ha afirmado que las facultades de las mesas de las asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas.* Como excepciones a esta regla general debemos distinguir las siguientes: 1) *no* (se) *impide que el reglamento parlamentario habilite a la mesa para extender su examen más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que se refieran a iniciativas que vengan limitadas materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario pertinente* (FJ 5, STC 115/2019); 2) la Mesa podrá rechazar los escritos en los que se planteen cuestiones manifiestamente ajenas a las competencias de

[2] Solo vamos a recordar las conclusiones actuales de la jurisprudencia del TC sobre la función de calificación de los escritos de índole parlamentaria; para un mayor detalle de la evolución de la jurisprudencia nos remitimos al comentario de las SSTC 46 y 47 de 2018.

las Cámaras (SSTC 161/1988 o 203/2001, entre otras); 3) *las mesas puedan inadmitir a trámite* (…) *las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes»* (FJ 2, STC 128/2019); y 4) *cuando medie un mandato del Tribunal Constitucional* (…) *en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa* (o manifiesta) *de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada* (…) *existe, así, en tal caso, un 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»* (FJ 6, STC 115/2019, y en igual sentido el FJ 2 STC 128/2019).

Ya hemos visto las conclusiones de la jurisprudencia actual del TC sobre la función de calificación de las Mesas. Ahora, nos introducimos en el estudio de la tercera y cuarta excepción al control por parte de la Mesa de las exigencias formales de las iniciativas parlamentarias. Para analizar estas dos excepciones es necesario hacer una exposición teórica de la naturaleza de nuestra jurisdicción constitucional y de las Mesas parlamentarias.

La Constitución española es la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico y a la misma están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos (artículo 9.1 CE). La supremacía de la Constitución tiene una vertiente formal y una vertiente material que se concretan, respectivamente, en determinar la producción de las fuentes del derecho y contar con un procedimiento rígido para su modificación, y en condicionar el contenido de las restantes normas y actuar como parámetro interpretativo de las mismas. La Constitución no es, por tanto, un conjunto de principios «programáticos» que codifican el sistema político del Estado y que requieren la intervención y desarrollo del poder legislativo para su plena confirmación; esta última tesis, tradicional en nuestro derecho constitucional, fue rechazada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero. El poder legislativo ha visto modificada su histórica posición de soberano para ser un poder constituido y sometido a la voluntad soberana de la nación española, con la consecuencia de poder ser revisada su actividad parlamentaria y enjuiciar, de formar general, la actuación

interna de la Cámara (la teoría de los *interna corporis acta* ha sido descartada por el TC en los términos que se explican en el FJ 5 STC 115/2019 y las sentencias que ahí se citan).

Al igual que cualquier otra norma jurídica, la Constitución necesita de una jurisdicción para garantizar su eficacia y, con este objetivo, se han ido perfilando distintos sistemas de jurisdicción constitucional en el derecho comparado. Fundamentalmente, podemos distinguir tres tipos de sistemas: sistema de jurisdicción difusa, sistema de jurisdicción concentrada y sistema de control político. A continuación, describiremos brevemente cada sistema con el fin de entender la naturaleza de nuestra jurisdicción constitucional y, por extensión, la naturaleza de las Mesas de las Cámaras y las facultades que les corresponden.

El sistema de jurisdicción difusa tiene su origen en el constitucionalismo americano y se consagra por el Tribunal Supremo en el caso *Marbury vs Madison* de 1803, obra del juez John Marshall, en el que se afirma la primacía de la Constitución de 1787; el sistema sigue vigente en los EEUU y, también, lo podemos encontrar en países de influencia anglosajona, Finlandia, Argentina, o Méjico (en este último caso, sin embargo, con instrumentos que lo acercan al concentrado). En este sistema, la defensa de la Constitución se encomienda a todos los órganos del poder judicial que conocen de la posible inconstitucionalidad de la ley, o acto, por vía incidental en el curso de un procedimiento judicial, y en la sentencia, en su caso, se declara la inaplicación de la ley o acto inconstitucional en el caso concreto, con efectos *inter partes*; el sistema, sin embargo, se acerca a las consecuencias del modelo de jurisdicción concentrada por el principio *stare decisis.*

El sistema de jurisdicción concentrada fue una creación del jurista Hans Kelsen y tuvo su primea aparición en la Constitución austríaca de 1920. Este sistema, aunque con importantes modificaciones que lo acercan al modelo difuso, es acogido por Alemania, Italia, Austria, España o Portugal, por poner algunos ejemplos. Sus tres notas son las siguientes: el control de la constitucionalidad de las leyes se concentra en un solo órgano que suele recibir la denominación de Tribunal o Corte Constitucional; conoce de la supuesta inconstitucionalidad de las leyes mediante el ejercicio de una acción directa

y el control que se realiza es de carácter abstracto, según criterios estrictamente constitucionales; la declaración de inconstitucionalidad de la ley supone su nulidad y expulsión del ordenamiento jurídico, con efectos *erga omnes*. En la actualidad se mantienen las líneas estructurales de este sistema, pero por la propia fuerza normativa de la Constitución y las funciones atribuidas a los Tribunales constitucionales y órganos del poder judicial, el modelo se ha aproximado mucho al norteamericano, especialmente, en América Latina.

El último de los sistemas que describiremos es el conocido como «político», cuyo origen se encuentra en la Revolución francesa y, hoy, es seguido, en líneas generales, por los Estados de influencia marxista que mantienen una forma de gobierno de asamblea (como China o Cuba) y, en su fundamento, por el Consejo Constitucional francés. Se atribuye la competencia a la asamblea legislativa o a un órgano de origen o composición política, que suele llevar a cabo un control preventivo (que puede ser preceptivo o facultativo) de la constitucionalidad de la ley, con los efectos de no ser posible su aprobación en el caso de que se declare la contradicción con la Constitución.

La Constitución española ha recogido una serie de exigencias mínimas para identificar la naturaleza de nuestra jurisdicción constitucional, pero sin ser un sistema completamente cerrado que impida al legislador su concreción por medio de ley orgánica (STC 185/2016). El sistema español responde a las líneas estructurales del modelo de jurisdicción concentrada, al concentrar en el Tribunal Constitucional el control de la constitucionalidad de las leyes y normas con fuerza de ley (art. 161.1.a) CE) y atribuir eficacia general a las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de las leyes (artículo 164.1 CE). Ahora bien, frente al estricto y riguroso criterio del original sistema kelseniano que situaba al Tribunal Constitucional como «legislador negativo», el poder constituyente ha querido otorgar plena fuerza normativa a la Constitución para que se imponga a todos los poderes públicos y sean estos los que, en mayor o menor medida, garanticen el sistema constitucional español, sin afectar a las competencias y suprema interpretación que corresponde al Tribunal Constitucional (artículo 1.1 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

En el anterior marco se sitúan las Cortes Generales y las Mesas, que actúan como órganos rectores del Congreso de los Diputados y del Senado, y *cumplen una función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación,* sin que puedan realizar juicio de oportunidad político alguno, que corresponde al Pleno, a las comisiones y los restantes órganos de funcionamiento (FJ 5 STC 115/2019). En el examen jurídico que hacen las Mesas de las iniciativas parlamentarias, en virtud de la facultad de calificar y admitir a trámite escritos de índole parlamentaria, se tiene que utilizar como primer criterio normativo el texto constitucional seguido del resto de normas del ordenamiento jurídico que sean de aplicación y, especialmente, de los reglamentos parlamentarios, para lo cual es fundamental la formación y asesoramiento de los servicios jurídicos de las Cámaras. La actividad desarrollada por las Mesas en el ejercicio de esta facultad puede vulnerar el derecho fundamental que corresponde a los diputados y senadores por el artículo 23.2 CE y, en consecuencia, ser objeto de control mediante el instrumento del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Como ya hemos visto, las SSTC 115 y 128 de 2019 han ratificado la jurisprudencia del Tribunal sobre la posibilidad de las Mesas parlamentarias de inadmitir los escritos de índole parlamentaria cuya inconstitucionalidad sea «palmaria y evidente». Esta jurisprudencia fue introducida por primera vez en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, pero quedó en el olvido a partir de la STC 124/1995, FJ 3, en la que se negaba esta facultad por las siguientes razones: *de esta doble naturaleza de las proposiciones de Ley de origen parlamentario, como instrumento para poner en movimiento el procedimiento legislativo, pero, también, como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determinada materia* (…) *se deriva la exigencia de que la Mesa, en tanto que órgano de administración y gobierno interior, limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde,*

sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere.

El retorno a la jurisprudencia introducida por la STC 205/1990 se produjo con la STC 10/2016 hasta ser confirmada con las sentencias que comentamos en este escrito. Lejos de ser pacífica la aceptación de la facultad para inadmitir escritos de índole parlamentaria que incurran en «palmaria y evidente» inconstitucionalidad, su fundamento lo tenemos que encontrar en la propia fuerza normativa superior que corresponde a la Constitución española y la obligación de actuar de acuerdo con sus postulados por parte de los poderes públicos. Con el reconocimiento de esta facultad, el Tribunal Constitucional pretende que las Mesas contribuyan, como tienen obligación de hacerlo, a la garantía de nuestro sistema constitucional y, especialmente, a la protección de los derechos fundamentales que asisten a los parlamentarios (FJ 2, STC 76/1994). En este sentido, podemos añadir, el TC atribuye un instrumento más a un órgano del Estado para defender nuestro sistema constitucional de posibles ataques que puedan venir revestidos de iniciativas que cumplan y se tramiten con las exigencias formales y procedimentales de nuestro ordenamiento, pero que pretendan la destrucción o completa modificación del sistema, en forma de «fraude constitucional»[3]; la Mesas parlamentarias contribuyen a esta última misión con una depuración excepcional, inicial y preventiva de nuestro ordenamiento constitucional y evitan que la intervención posterior del TC sea demasiado tarde. Y esto, sin perjuicio de cuidarse el propio Tribunal de atribuir esta facultad para casos excepcionales, sin desconocer el órgano natural y pensado en la Constitución para controlar la constitucionalidad de las leyes y garantizar el sistema constitucional.

---

[3] Bien podríamos incluir este instrumento en las medidas adoptadas por los Estados para proteger las democracias y que encuentran cabida en el concepto doctrinal, entendido en un sentido amplio, de «democracia militante»; sobre esto último se puede ver el escrito de Loewenstein. K (1937): «*Militant democracy and fundamental rights I* y *II*», en *The American Political Science Review, Vol. XXXI (no. 3* y *4*), *jun.* y *aug., 1937.*

Pasamos ahora a analizar el contenido y alcance de esta facultad de la Mesa de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la práctica parlamentaria. En primer lugar, debemos tener en cuenta que la admisión de una iniciativa que sea «palmaria y evidentemente» inconstitucional no vulnera el derecho fundamental de los parlamentarios para conocer y participar en la tramitación parlamentaria de una iniciativa, con la posibilidad de depurar esa iniciativa de acuerdo con criterios políticos en sede plenaria o en comisión. Esto trae como consecuencia, que *no puede deducirse una obligación de la mesa de paralizar la tramitación de las iniciativas evidentemente inconstitucionales*, sin ocasionar *la infracción del* ius in officium *(art. 23.2 CE) de quienes denuncien la omisión de control.* En definitiva, *en el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar ´derecho fundamental a la constitucionalidad´ de las iniciativas parlamentarias* (…)*, hipotético contenido este que no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional* (FJ 6 STC 115/2019 y, en igual sentido, el FJ 2 STC 128/2019).

En segundo lugar, la utilización de esta facultad es sólo excepcional, como así lo exige la causa de la inadmisión, y tiene que ser escrupulosamente respetuosa con el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, teniendo que ceñirse a los casos en los que de forma manifiesta se perciba un motivo palmario y evidente de inconstitucionalidad, y motivando las razones de su utilización; en caso de duda, nunca puede ser utilizada esta facultad, pues, de otra forma, se estaría vulnerando el *ius in officium* de diputados o senadores al impedir que manifiesten su criterio político en el debate y aprobación o rechazo de la iniciativa en cuestión (STC 115/2019, FJ 4).

Esta última cuestión, nos lleva a examinar la causa de inadmisión: la «palmaria y evidente» inconstitucionalidad. El TC ha identificado el significado de esos dos términos con una contradicción, clara e incontrovertible, con la Constitución de la iniciativa parlamentaria examinada y no con una mera suposición o duda de inconstitucionalidad. Los casos pueden ser muy distintos, y aquí no es posible realizar un análisis exhaustivo, pero vamos a utilizar tres supuestos enjuiciados por el Tribunal que nos pueden ayudar en nuestra tarea. El primero, se

refiere a la Moción sobre el uso de las lenguas oficiales en España en las actividades parlamentarias de la Cámara que presentó en el Senado el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió el 30 de noviembre de 1988 y que condujo a la STC 205/1990. La Mesa del Senado acordó inadmitir la moción por considerarla contraria al artículo 3, 166 y 168 de la Constitución ya que pretendía que en todas las actividades parlamentarias se pudiera usar cualesquiera de las lenguas oficiales en España, sin respetar los procedimientos de reforma previstos en la CE; el Tribunal no apreció la manifiesta inconstitucionalidad de la iniciativa y estimó el recurso de amparo.

El segundo caso, tiene como objeto una proposición de ley para el fomento de la paz presentada por el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya en el Parlamento de Cataluña el 26 de febrero de 1991, que tenía como fin que el Gobierno de la Generalidad adoptara una serie de iniciativas con la idea de hacer de Cataluña una tierra de paz. La Mesa de la Cámara acordó su inadmisión, entre otras razones, porque no existía título competencial suficiente. El TC declaró la nulidad de los acuerdos de la Mesa al considerar que la evidente inconstitucionalidad (material o competencial) no concurría, junto con otros argumentos que no vienen al caso.

El tercer caso que vamos a introducir tuvo lugar en la Asamblea de Extremadura a partir de la presentación de la Propuesta de Ley de Defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura, por parte del Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) el 8 de febrero de 2013. La Mesa inadmitió la propuesta, de acuerdo con el informe del letrado mayor, al apreciar dudas en relación con las competencias de la comunidad autónoma en la materia, por otorgar al poder legislativo competencias que en la ley básica estatal se otorgan al poder ejecutivo. En la STC 10/2016, FJ 5, el Tribunal rechaza los argumentos de la Mesa al no concurrir una palmaria y evidente inconstitucionalidad.

Los anteriores casos nos ponen de manifiesto la excepcionalidad de esta causa de inadmisión, que sólo podrá ser utilizada por las Mesas parlamentarias cuando no exista duda interpretativa alguna acerca de la manifiesta, palmaria y evidente inconstitucionalidad de la iniciativa parlamentaria, y así lo confirma la práctica, al ser muy poco utilizada por los órganos rectores de las Cámaras.

Por último, debemos precisar el tipo de iniciativas parlamentarias que pueden ser examinadas jurídicamente a partir de su manifiesta inconstitucionalidad y, en consecuencia, acordar su inadmisión. El Tribunal Constitucional ha confirmado su jurisprudencia en múltiples supuestos que versaban sobre iniciativas legislativas e iniciativas de control político del Gobierno, sin excluir expresamente ningún tipo. Esto no supone que la competencia de las Mesas sea absoluta y pueda extenderse a cualquier tipo de iniciativa que sea remitida a la Cámara; en el comentario a las SSTC 46 y 47 de 2018 entendíamos que la Mesa no podía negarse a la tramitación de un decreto-ley por esta causa al ser de exclusiva competencia del Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley (art. 161.1.a) CE); en este comentario volvemos a confirmar la anterior tesis y la extendemos a cualquier iniciativa o norma cuyo control constitucional esté expresamente previsto a favor del TC y a aquellas iniciativas que por su naturaleza no sea posible realizar este tipo de control por parte de las Mesas, ya que, ello, supondría realizar un juicio de oportunidad político, que corresponde al Pleno y a las comisiones.

Por lo que respecta a las iniciativas parlamentarias, vamos solo a estudiar las que mayor entrada suelen tener en las Cámaras. Las iniciativas legislativas, tanto las proposiciones como los proyectos de ley, entendemos que pueden ser inadmitidas por esta causa, pero con respeto a las limitaciones que venimos comentando y con la posibilidad de revisar el juicio de la Mesa por el TC a través del recurso de amparo o el conflicto entre órganos constitucionales del Estado, según el caso. En cuanto a las preguntas e interpelaciones, por su propia naturaleza, es difícil que contengan una contradicción clara e incontrovertible con la Constitución y, de hecho, además de los criterios previstos en el reglamento, su inadmisión tiene lugar cuando se aprecia que es una cuestión manifiestamente ajena a las competencias de la Cámara; lo mismo podemos decir de las solicitudes de informe a las Administraciones públicas. Las proposiciones no de ley y las mociones consecuencia de interpelación, sin perjuicio de la polémica de su naturaleza, al contener una propuesta para instar al Gobierno a realizar alguna actuación, pueden contradecir de forma manifiesta la Constitución y son los casos en los que más se ha pronunciado el TC para confirmar este tipo de facultad.

Finalmente, vamos a distinguir las solicitudes de creación de comisiones de investigación al amparo del artículo 76.1 CE, ya que, en ocasiones, han dado lugar a su inadmisión por las Mesas de las Cámaras al apreciar, junto con otras razones, la palmaria y evidente inconstitucionalidad de la solicitud.

Pasamos al tercer tema de este comentario, que se refiere al cumplimiento o ejecución de las resoluciones del TC por las Mesas parlamentarias. Como no podría ser de otra forma, la Constitución impone a todos los poderes públicos el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional y esta obligación se confirma en el artículo 87.1 de la LOTC, pudiendo el Tribunal *recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente* (art. 92.2 LOTC). A pesar de esta clara obligación, detrás del cumplimiento o ejecución de las resoluciones de las jurisdicciones constitucionales existe una importante problemática que cuenta con un desarrollado trasfondo histórico. No se tiene que olvidar que, a pesar de la importante función de este tipo de jurisdicciones, la soberanía sigue radicando en el pueblo y su original posición no puede ser controlada por la jurisdicción constitucional, la cual está sometida a la Constitución elaborada por el poder constituyente y soberano. Como explica García de Enterría: *esto es importante, porque delimita con exactitud la relación entre el Tribunal y la Constitución y precisa su función como estrictamente aplicativa a ésta*; el posible conflicto entre el soberano y el Tribunal puede ser resuelto con el poder de revisión del poder constituyente, en forma de poder constituyente constituido, para «pasar por encima» (*override)* de las sentencias del Tribunal, como ha ocurrido en los EEUU.

Este mismo conflicto entre el Tribunal Constitucional y el soberano, puede tener lugar, y con mayor frecuencia, con los restantes poderes públicos por el rechazo al activismo judicial del Tribunal y la intención de preservar el ámbito de las competencias que les corresponden; conflicto que se acentúa con la ejecución de las sentencias del Tribunal, por la naturaleza de esta jurisdicción y la importancia, como consecuencia de ello, de contar con la colaboración de los restantes poderes públicos para la ejecución de sus resoluciones. En este sentido, todavía se recuerda en el constitucionalismo americano

la resistencia del presidente Jackson tras la sentencia del Tribunal Supremo, *Cherokee Nation v. Georgia*: *el Juez Marshall ha dictado sentencia…, ahora tendrá también que ejecutarla*; el problema no es sólo de ayer, ni un problema americano, sino que afecta en la actualidad a todos los sistemas constitucionales y, también, al nuestro, como lo reflejan las recientes sentencias del Tribunal Constitucional y la dificultad para llevar a cabo su ejecución en el marco de los acontecimientos ocurridos en la comunidad autónoma de Cataluña; y la reforma de la LOTC por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho.

Atendiendo a lo anterior, el Tribunal Constitucional ha querido resaltar otra causa de inadmisión de escritos de índole parlamentaria en la que se puede y debe llevar a cabo un control material, o del contenido, de la iniciativa presentada. Por imperativo del artículo 9.1 CE y 87.1 LOTC, la Mesa tiene la obligación, y no la facultad, de inadmitir las iniciativas parlamentarias cuya admisión constituya un manifiesto incumplimiento de lo resuelto por el TC (FJ. 6, STC 115/2019 y FJ. 2, STC 128/2019).

Hasta la STC 115/2019 se había distinguido con precisión el supuesto de la inadmisión por palmaria y evidente inconstitucionalidad del supuesto del incumplimiento de una previa resolución del Tribunal, y se habían exigido dos elementos para su activación: 1) que la decisión de admitir a trámite la iniciativa conlleve incumplir un mandato del Tribunal, y 2) que la Mesa sea consciente de que al tramitarla pueda estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por el TC. En la sentencia 115/2019, sin embargo, se observa un posible cambio de los anteriores postulados al ser considerada esta causa de inadmisión como uno de los supuestos en los que los escritos incurren en palmaria y evidente inconstitucionalidad, aunque en este caso como obligación y no como facultad, y al apreciar que el mandato del que se deriva la obligación de la Mesa de inadmitir las iniciativas parlamentarias en estos casos, se puede deducir de los efectos generales de la resolución del Tribunal y el alcance de la doctrina que la misma contiene. Este aparente cambio de doctrina es

denunciado y criticado por el voto particular concurrente contenido en la STC 115/2019.

Según la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías no se *hacía preciso forzar ni modificar el canon existente, pues,* (…), *esa estimación se podía fundamentar en el incumplimiento de una previa prohibición del Tribunal, con la consiguiente vulneración del* ius in officium *de los diputados recurrentes*; *para este tribunal, una cosa es la inconstitucionalidad «palmaria y evidente»* (…)*, y otro, muy distinto, el «incumplimiento manifiesto de los resuelto por el Tribunal Constitucional».* (…) *Esta distinción es clara. Una interpretación distinta, como así parece proponer la sentencia, permitiría atribuir a las mesas de las cámaras funciones materialmente jurisdiccionales, carentes de cualquier cobertura constitucional y totalmente ajenas a la naturaleza y condición de dichos órganos, ya que de la doctrina que sienta parece deducirse que es obligado un control material con carácter general por parte de la mesa.*

Lo cierto es que con la STC 128/2019, FJ 2, el Tribunal parece haber confirmado su doctrina original sin dar continuidad al aparente cambio que hemos explicado. De esta forma, en primer lugar, tiene que identificarse la existencia de una previa resolución del Tribunal Constitucional que deba ser cumplida por la Mesa de la Cámara, que puede ocurrir, entre otros supuestos, *en los casos en los que resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este Tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción) (STC 46/2018, FJ 6), o cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional* (FJ.2, STC 128/2019); mandato del Tribunal que puede estar acompañado, incluso, de un apercibimiento de eventuales responsabilidades (FJ. 6, STC 128/2019).

El segundo elemento, relativo al conocimiento del incumplimiento del mandato del Tribunal Constitucional, puede tener lugar, sin ánimo de ser exhaustivos, bien por la notificación personal de las resoluciones, bien por el criterio contrario a la admisión que haya podido manifestar algún miembro de la Mesa o algún grupo

parlamentario durante la tramitación de la iniciativa o bien por la advertencia de los servicios jurídicos de la Cámara (como ocurre con los casos de las sentencias 115 y 128 de 2019).

Como cierre del análisis, tenemos que advertir del siguiente argumento del FJ.7 de la STC 115/2019: *Ello no significa que, sistemáticamente, la reiteración del contenido de un acto o norma declarada inconstitucional deba considerarse un incumplimiento del deber de respetar lo resuelto por el Tribunal Constitucional, porque pueden concurrir circunstancias nuevas que pudieran justificar un cambio de criterio del Tribunal o puede haber transcurrido el tiempo suficiente para considerar que la tramitación de la iniciativa no tiene como objetivo eludir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. El carácter dinámico de la jurisdicción constitucional, que garantiza la posibilidad de que el Tribunal pueda revisar su jurisprudencia, justifica que en tales circunstancias la reiteración del acto o norma declarada inconstitucional sea constitucionalmente admisible.*

Como ya hemos anunciado al principio de este comentario, en las dos sentencias comentadas se estiman los correspondientes recursos de amparo, al haberse tramitado por la Mesa y el presidente del Parlamento de Cataluña las iniciativas citadas en los antecedentes a sabiendas de una resolución previa del Tribunal que impedía darles curso.

III. Conclusión

En las anteriores páginas hemos comentado las sentencias del Tribunal Constitucional 115 y 128 de 2019, con las que se estiman los recursos de amparo presentados por los diputados afectados del Parlamento de Cataluña y, en consecuencia, se declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa y del presidente de la Cámara.

El Tribunal Constitucional confirma la facultad de las Mesas de las Cámaras para inadmitir escritos de índole parlamentaria que incurran en «palmaria y evidente» inconstitucionalidad y la obligación de inadmitir las iniciativas parlamentarias cuya admisión suponga un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal.

La utilización de la anterior facultad debe ser excepcional y limitarse para los casos en los que la contradicción con la Constitución

sea clara e incontrovertible y no una mera suposición o duda de inconstitucionalidad, mientras que la obligación antedicha concurre si, con la decisión de la Mesa de admitir a trámite una iniciativa, se está incumpliendo una resolución del Tribunal y el órgano rector es consciente del incumplimiento.

Con estas dos sentencias se refuerza la primacía de la Constitución española como norma suprema del ordenamiento jurídico y se afirma la sujeción de las Cámaras a los dictados de la soberanía nacional, con la importancia y la obligación de que contribuyan a la defensa de nuestro sistema constitucional, del que forman parte las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y sin el cual no cuentan con fundamento jurídico alguno para actuar.

IV. Bibliografía

García de Enterría, E. (1981). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.

García-Pelayo, M. (1981). El "status" del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, enero-abril 2014, (100), pp. 15-37.

Garrorena Morales, A. (1981). La sentencia constitucional.*Revista de Derecho Político,* (11), otoño, pp. 22-26.

Loewenstein, K. (1937). Militant democracy and fundamental rights I y II. *The American Political Science Review, Vol. XXXI (no. 3* y *4*), *jun.* y *aug.*

Santamaría Pastor, J.A. (1991). *Fundamentos de Derecho administrativo I*. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces.

Vega, P. de. (1988). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 429-441
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1500

NUEVOS (Y NECESARIOS) LÍMITES A LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y LA INVIOLABILIDAD DEL REY. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 111/2019, DE 2 DE OCTUBRE. (BOE NÚM. 262, DE 31 DE OCTUBRE DE 2019)

NEW (AND NECESSARY) LIMITS TO COMMITTEES OF INQUIRY: REGIONAL COMPETENCES AND KING'S INMUNITY. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGEMENT 111/2019, OF OCTOBER 2. (BOE NUM. 262, OF OCTOBER 31, 2019)

Fabio Antonio Pascua Mateo
Letrado de las Cortes Generales
Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0003-2798-8584

RESUMEN

El Tribunal Constitucional estima el recurso presentado por el Gobierno en aplicación del Título V LOTC contra la resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña por la que se acuerda constituir una comisión parlamentaria de investigación sobre la monarquía. Dicho fallo estimatorio se produce por considerar que, en primer término, al pretender controlar políticamente a una institución que tiene naturaleza de órgano constitucional del Estado, la resolución excede de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, marco que define la capacidad de actuación de las comisiones de investigación autonómicas y, en general, la de las propias asambleas. Por otra parte, la formulación de un juicio político, trufado además de imputaciones de carácter jurídico penal con respecto, al menos, del monarca actual y de su antecesor, vulnera la inviolabilidad de la persona del rey y su no sujeción a responsabilidad establecidas en el art. 56.3 CE.

Palabras clave: comisiones parlamentarias de investigación; rey; inviolabilidad y no responsabilidad.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 78/2006, STC 133/2018, ATC 72/2019 y STC 98/2019.

ABSTRACT

The Constitutional Court upheld the appeal submitted by the Government under Title V LOTC against Resolution 298 / XII of the Catalan Parliament, through which it is agreed to constitute a parliamentary commission of inquiry into the monarchy. This ruling is produced considering that, in the first place, when trying to politically control an institution that has the nature of a constitutional body of the State, the resolution exceeds the powers of the Autonomous Community of Catalonia, a framework that defines the capacity to act of regional committees of inquiry and, in general, that of regional Parliaments itself. On the other hand, the formulation of a political judgment, filled, in addition, with criminal charges with respect to, at least, the current monarch and his predecessor, violates the inviolability of the person of the King and his non-subjection to liability established in the art. 56.3 CE.

Keywords: parliamentary committees of inquiry; King; immunity and non-accountability.

Related Constitutional Court judgments: STC 78/2006, STC 133/2018, ATC 72/2019 and STC 98/2019.

I. Antecedentes

En los últimos tiempos el Tribunal Constitucional viene, por fin, a delimitar algunas restricciones a las facultades de las comisiones parlamentarias de investigación. Este instrumento, que tal vez en algunos contextos pudiera resultar de interés, ha derivado en España a un medio de confrontación política – lo cual, en principio, resulta perfectamente legítimo – que somete a los ciudadanos llamados a declarar a auténticos "paseíllos" en los que, muchas veces con nulo respeto a cualquier garantía procedimental real, se les pretende estigmatizar con acusaciones presuntamente delictivas – en varios casos con ninguna actividad probatoria real – al amparo del carácter meramente "político" de lo en ellas debatido. Más aún, hemos asistido, sin que por los órganos competentes para hacerlo se hayan instado los procedimientos constitucionales pertinentes – tal vez por un mal entendido sentido de lealtad institucional o, quizá en algún caso, por un menos noble sentimiento de indiferencia a antiguos cargos públicos nombrados por Gobiernos de mayoría distinta – a lamentables desfiles por comisiones de investigación de asambleas autonómicas de antiguos altos cargos de instituciones del Estado, que quedaban sometidos a la fiscalización de unas Cámaras que ninguna competencia de control ostentan sobre las instituciones por ellos dirigidas. Todo ello está exigiendo la puesta en orden por el Tribunal Constitucional de unas facultades que, como siempre en un Estado de derecho, nunca pueden ser absolutas y han de someterse tanto al respeto a los derechos de los ciudadanos como al orden constitucional de competencias para no incurrir en arbitrariedad.

Un buen antecedente a este respecto lo constituye una sentencia, la 133/2018, de 13 de diciembre, que ha sido invocada precisamente en la resolución objeto de comentario. En ella el Tribunal Constitucional declara la vulneración del derecho al honor de un demandante de amparo al que las Cortes Valencianas, al aprobar las conclusiones de una comisión de investigación constituida con relación al accidente de 2006 en la línea 1 de Metrovalencia, le consideran responsable "por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales". Para ello, razona muy acertadamente esta sentencia, antecedente claro de la ahora comentada, "a las Cámaras, en el ejercicio de su

actividad investigadora, ni les corresponde efectuar una calificación jurídica de los hechos investigados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos. Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador".[1] Tanto o más importante que lo anterior es la afirmación contenida en el F.J. 10, conforme a la cual "La actividad de las Cámaras parlamentarias, también la que llevan a cabo en el ejercicio de sus facultades de investigación, debe desarrollarse en todo momento sin lesionar los derechos fundamentales y libertades públicas de la persona".

En la STC 111/2019 ahora examinada, el Tribunal va a dar un paso más y va a fijar dos límites importantes a la actuación de las comisiones parlamentarias de investigación: de una parte, el sometimiento de su objeto al ámbito competencial de la comunidad autónoma respectiva; de otro, el respeto a la inviolabilidad y no responsabilidad del rey, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.3 CE. Como no todo iba a ser perfecto, la sentencia evita, en mi opinión indebidamente, pronunciarse sobre otro aspecto básico, que ya sobrevoló la Sentencia 133/2018 y que ahora volvía a plantearse, como es la relación entre la investigación parlamentaria y el monopolio del ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado por parte de los órganos jurisdiccionales contemplado en el artículo 117.3 CE.

II. Comentario

II.1. Cuestiones previas

Lo primero que debe destacarse es la prontitud con la que se resuelve el recurso. Presentado en registro el 18 de marzo de 2019, la sentencia está datada el 31 de octubre, lo que nos da una tramitación de poco más de siete meses. De dicha tramitación pueden, asimismo,

[1] STC 133/2018, de 13 de diciembre, F.J. 8.

destacarse los siguientes hitos: la casi inmediata admisión a trámite del recurso, por providencia del Pleno el 26 de marzo, a propuesta de la Sección 4ª, lo que, además, implicaba la suspensión cautelar de la resolución parlamentaria recurrida, al haberse invocado por el Gobierno la potestad que, a tal efecto, y para un plazo no superior a seis meses, le otorga el artículo 161.2 CE. La presentación de alegaciones de defensa por el Parlamento de Cataluña el 25 de abril, a través de un escrito en el que, adicionalmente y mediante otrosí, solicitaba, como era de esperar, el levantamiento de la suspensión acordada por el Gobierno. Con gran rapidez, al día siguiente, el Tribunal da por recibidas estas alegaciones y abre plazo para que la Abogacía del Estado diga lo que estime oportuno respecto de esta última solicitud, trámite que ésta cumple el 9 de mayo.

Por ATC 72/2019, de 2 de julio, el Tribunal acordó por unanimidad mantener la suspensión acordada por el Gobierno más allá de los cinco iniciales, dada la singularidad de la magistratura afectada, que ha de quedar al margen de la contienda política, así como por lo irreparable de los posibles daños que podrían acarrearse de iniciarse los trabajos de la comisión, sobre todo – dice el auto – considerando la inclusión dentro del propio acuerdo de creación, de expresiones tales como "estructuras de corrupción" y "otras actividades irregulares y delictivas". En fin, el 2 de octubre tiene lugar la vista para votación y fallo de la sentencia, cerrando una tramitación que, ha de insistirse, se lleva a cabo con una celeridad de agradecer.

Respecto de cuestiones de índole procedimental, la parte demandada no objetó ni la pertinencia de la vía procedimental utilizada, la impugnación prevista en el Título V LOTC, ni la aptitud de la resolución del Parlamento recurrida para ser objeto de este proceso. Aun así, el Tribunal se considera obligado a justificar de oficio la admisión a trámite del recurso. No obstante, lo hace de manera sucinta, recordando respecto de la primera cuestión que dicha vía procesal es pertinente porque se enarbolan vicios competenciales a la vez que materiales, mientras que con relación a la segunda sostiene que se trata de "un acto que tiene naturaleza jurídica; que, además, constituye la manifestación acabada de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña," y que "además de político, tiene capacidad para producir efectos jurídicos" (F.J. 1).

Pero la cuestión previa fundamental que debemos destacar, y que va a marcar en buena medida el debate de fondo, es la aceptación por el Tribunal de una alegación planteada por el Gobierno acerca del objeto del proceso. Se trata de la inconstitucionalidad en su conjunto de la resolución recurrida, debido a su "unidad de propósito". Conviene a estos efectos reproducir el contenido básico de la resolución recurrida, transcrito en castellano en el F.J. 1 de la sentencia (la redacción original en catalán aparece en el Antecedente 1). En efecto,

> a) La Comisión de Investigación sobre la Monarquía tiene por objeto investigar las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña.
>
> b) Los contenidos básicos de investigación de la Comisión son los siguientes:
>
> Primero. Las actuaciones destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera de Cataluña durante los días posteriores al referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017.
>
> Segundo. Las estructuras de corrupción vinculadas a la familia real española y a personas que están o han estado relacionadas.
>
> Tercero. Las supuestas cuentas irregulares del anterior Jefe del Estado en Suiza y otros paraísos fiscales a nombre de terceras personas, la procedencia de este capital y otras actividades irregulares o delictivas de estas personas que puedan derivarse de las declaraciones de Corinna zu Sayn-Wittgenstein.

A la vista de este texto, el Tribunal considera que la resolución 298/XII, "persigue en sus varios apartados un objetivo unívoco y muestra una indiscutible unidad de sentido". Y ello, tanto desde un punto de vista subjetivo, puesto que afecta a los miembros de la Familia Real española – encabezada por el rey don Felipe VI y en la que también se integra el anterior monarca don Juan Carlos, aludido en la resolución – como objetivo. A este respecto, dice la sentencia, "la labor a desarrollar por la comisión tiene una unidad de sentido porque, del mismo modo, el enunciado del apartado a) de la resolución determina que todo el cometido a realizar lo hará en relación con un objetivo genérico, "las actividades irregulares o delictivas", y otro

específico, expresamente incluido en el anterior, relativo a aquellas actividades "destinadas a forzar el traslado del domicilio social", fuera del territorio de Cataluña, de las entidades que se citan en el texto".

Pronto veremos algunas consecuencias de esta declaración de principio.

II.2. El debate de fondo

El debate de fondo se articula en torno a tres – que quedarán en dos, como veremos de inmediato – alegaciones de inconstitucionalidad planteadas por el Gobierno de la nación a través de la Abogacía del Estado. De ellas, una primera cuestión competencial, como es si una asamblea autonómica puede constituir comisiones de investigación sobre asuntos o respecto de autoridades sobre los que no ostente competencia alguna la comunidad autónoma a la que pertenezca. Las otras dos de carácter material, como son la inconstitucionalidad de la depuración de conductas penales por una comisión de investigación por incompatibilidad con el monopolio de la potestad jurisdiccional por parte de los juzgados y tribunales previsto en el artículo 117.3 CE y la vulneración de la inviolabilidad y no responsabilidad del rey establecidas en el artículo 56.3.

La cuestión autonómica es la que se resuelve con mayor decisión. Antes de ello, no obstante, el Tribunal da rápido carpetazo a alguna de las alegaciones esgrimidas por la parte demandada. Así, tras calificar de irrelevante la controversia en abstracto acerca de la naturaleza de las funciones de las comisiones de investigación –que el recurso de la Abogacía del Estado reconduce al ámbito del control y la defensa del Parlamento de Cataluña a la obtención de información– se descarta dar mayor relevancia a las invocaciones a la libertad de expresión; libre debate y pluralismo político, llevadas a cabo por esta última parte. La razón es que la resolución recurrida no es un acto de libertad ciudadana, sino una actuación de una institución pública, con transcendencia jurídica y pretendidos efectos frente a terceros y sometido, por tanto, a los límites de las potestades públicas.

Cerrado este camino de defensa, poco le quedaba ya por alegar al Parlamento de Cataluña sobre esta cuestión. Tanto el Estatuto de Autonomía de esta comunidad (art. 59.6), como el Reglamento de su Parlamento (art. 67.1), circunscriben, con buen criterio, el objeto de

sus comisiones de investigación a cuestiones que sean competencia de la Generalidad. Y esta es la única interpretación "compatible con el bloque de constitucionalidad", proclama el Tribunal, quien recuerda que ya en su STC 78/2006 había reconocido la influencia en el ejercicio de potestades parlamentarias del ámbito de competencias o intereses de la comunidad autónoma respectiva (en este caso se estima un amparo por dos proposiciones no de ley que la Mesa del Parlamento andaluz había inadmitido indebidamente porque el Reglamento no establece límites materiales a estas iniciativas y además era posible encontrar un interés autonómico afectado). Así las cosas, el intento de la defensa del Parlamento de reconducir esta interpretación al ámbito de los "intereses" de la comunidad autónoma, resultó en vano, por cuanto en este caso sí hay un límite material, tanto estatutario como reglamentario, y además es el Pleno el que, de manera definitiva, toma la decisión. La aplicación de esta tesis general al caso concreto no ofrece lugar a dudas: la Corona es un órgano constitucional del Estado, su máxima magistratura, y ninguna comunidad autónoma puede "sujetar a sus decisiones políticas, del modo que sea, las instituciones de todos" (F.J. 4).

La respuesta del Tribunal, además de cargada de lógica jurídica, es muy relevante. Y es que, al amparo de la amenaza de sanción penal que pesa sobre cualquier llamado a comparecer a una comisión de investigación, desde la discutible –por equiparar la posición de las comisiones de investigación de las Cortes Generales y las de las asambleas autonómicas– redacción del artículo 502 del Código Penal de 1995, se han venido sucediendo convocatorias abusivas de autoridades de organismos estatales, que se han visto en la tesitura de aceptar por la vía de los hechos una competencia de control más que discutible por parte de los parlamentos autonómicos si no querían verse envueltos en la desagradable máquina de la jurisdicción penal.[2] Incluso el Consejo de Estado había intentado infructuosamente salvar estas situaciones, emitiendo distintos dictámenes a petición de diferentes organismos y departamentos, en los que, con razón como

[2] Sobre esta cuestión ya tuve ocasión de exponer mi posición en Pascua Mateo, F., (2018), "Artículo 76". En (Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, Mª. E., dirs.), Comentarios a la Constitución Española, tomo II. Fundación Wolters Kluwer: Madrid, p. 143.

ahora se comprueba, se rechaza la competencia de una comisión de investigación autonómica para obligar a comparecer en su seno a una autoridad del Estado, en ejercicio o no.[3] Evidentemente, la condición del Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno de la nación convirtió en poco operativos unos dictámenes que no tenían fuerza para vincular jurídicamente a unas asambleas autonómicas que cuentan con sus propios –y competente – servicios jurídicos en el seno de sus secretarías generales. Ahora, la sentencia transcrita despeja definitivamente las dudas y, aunque tarde para

[3] Entre otros, han de citarse los siguientes: i) el dictamen 34/2003, de 6 de febrero, relativo a si la "Comisión no permanente de investigación de las causas de la catástrofe del petrolero Prestige", constituida en el Parlamento de Galicia, tenía potestad para requerir la comparecencia de autoridades, funcionarios o agentes de la Administración General del Estado; ii) el dictamen 852/2012/643/2012, de 26 de julio, relativo a los requerimientos de comparecencia y documentación dirigidos a determinadas autoridades y personal del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria por la "Comisión no permanente especial de Investigación sobre el proceso que ha llevado a la intervención por parte del Banco de España, el pasado 21 de julio, de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), con la destitución de todos los gestores, en un proceso de reestructuración dirigido a un nuevo intento de privatización que incluso podría desembocar en la desaparición de la sociedad", constituida en las Cortes Valencianas; iii) el dictamen 194/2013, de 28 de febrero, relativo a la solicitud de comparecencia del ex presidente de la CNMV, D. Julio Segura Sánchez, ante la misma Comisión; iv) el dictamen 992/2013, de 14 de noviembre, relativo, entre otros extremos, a los requerimientos de comparecencia y documentación dirigidos respectivamente al Gobernador y ex Gobernador del Banco de España por la "Comisión de Investigación para analizar y evaluar la evolución económico-financiera de las antiguas cajas de ahorros y las causas y responsabilidades de su actual situación, incluyendo las indemnizaciones millonarias de sus ex directivos", constituida en el Parlamento de Galicia, y con las solicitudes de comparecencia de altos cargos y ex altos cargos del Banco de España y del Gobierno y de dicho ministerio, formuladas por la "Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y la gestión de las entidades financieras y la posible vulneración de los derechos de los consumidores", constituida en el Parlamento de Cataluña; v) el dictamen 193/2016, de 17 de marzo, relativo a una comparecencia de la Ministra de Empleo y Seguridad Social ante la Comisión de Investigación del Parlamento de Andalucía relativa a las concesiones de subvenciones otorgadas por la Junta de Andalucía en materia de formación profesional para el empleo, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación, y vi) el dictamen 406/2017, de 25 de mayo, sobre la comparecencia del presidente y la vicepresidenta del Gobierno de la nación, ministros y exministros del Gobierno, altos y ex altos cargos de la Administración General del Estado y diferentes miembros en activo o en otras situaciones administrativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, están obligados o no a comparecer ante la Comisión de Investigación del Parlamento de Cataluña, sobre la Operación Cataluña.

algunos afectados,[4] ha de evitar que en el futuro se reproduzcan estas situaciones.

Lo cierto es que el análisis de la sentencia podría haberse detenido aquí, puesto que ya bastaba para estimar el recurso y anular la resolución recurrida. El Tribunal quiere, no obstante, entrar en las cuestiones materiales, si bien de una manera selectiva y con un criterio algo discutible, como luego se verá. De esta forma, pasa a la tercera de las alegaciones del Gobierno, que estimaba contraria la actuación del Parlamento de Cataluña a la inviolabilidad y no responsabilidad del monarca, proclamada en el art. 56.3 CE. Este precepto, a juicio de la Abogacía del Estado, no compartido, evidentemente, por el letrado del Parlamento de Cataluña, impide someter al rey al control político de una cámara parlamentaria.

El Tribunal lo primero que hace es referir la cuestión estrictamente a las personas de los reyes don Juan Carlos I y don Felipe VI, anterior y actual titulares de la Corona, por ser las únicas que aparecen claramente mencionadas en la resolución 298/XII, de manera que evita pronunciarse sobre otros posibles afectados en este momento aún indeterminados. A nadie escapa la finalidad de esta decisión, por otro lado amparada aunque no se diga expresamente en la doctrina de la unidad de propósito de la resolución: de esta manera, el posible efecto de la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad alcanza al conjunto del objeto de la comisión, con independencia de que, como reconoce la sentencia, dichos principios son excepcionales y son prerrogativas exclusivas del monarca, que no se extienden al resto de la Familia Real (F.J. 5.A).

La controversia de fondo la resuelve el Tribunal acudiendo a la doctrina que ya había fijado en la casi inmediatamente anterior en el tiempo STC 98/2019. En esta resolución se señala que la inviolabilidad es una protección jurídica "relacionada con la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta, sitúa al rey al margen de la controversia política", mientras que la irresponsabilidad comporta la ausencia de sanción por una actuación que en otro caso el ordenamiento sí impondría. Ambas prerrogativas, conjuntamente, son

[4] Así, el 13 de mayo de 2013 tuvo lugar la comparecencia del ex presidente de la CNMV, Julio Segura, ante la comisión de investigación sobre la CAM constituida en las Cortes Valencianas.

condición de ejercicio de la misión constitucional del monarca y protección y garantía frente a la actuación de otros poderes del Estado. La institución del refrendo, sin el que los actos del rey carecen de validez, es asimismo un cauce de traslación de la responsabilidad a quienes los refrendan. En este caso, el Tribunal se refiere exclusivamente al poder ejecutivo, aunque conviene no olvidar que también el presidente del Congreso de los Diputados refrenda actos del rey, concretamente la propuesta de candidato a presidente del Gobierno (arts. 64.1 y 99.1 CE). La sentencia no explicita, como por otra parte es razonable, la situación en que quedan los pocos actos no sometidos a refrendo, como son el nombramiento y remoción de los miembros civiles y militares de su Casa (arts. 56.3 y 65.2 CE), si bien la traslación de las eventuales responsabilidades indemnizatorias a la Casa de S.M. el Rey como administración podría ser una respuesta jurídicamente válida.

Por supuesto, esta función de las prerrogativas regias, que la sentencia indica que tienen alcance general y que no pueden ser relativizadas por otros principios "también constitucionales, pero no de mayor valor jurídico que el que aquí se considera" (F.J. 5), impide admitir la constitucionalidad de la resolución 298/XII.[5]

La sentencia no cierra, por lo demás, algunas de las dudas planteadas con relación al ámbito subjetivo de la inviolabilidad. Sí lo hace, como hemos visto anteriormente, y en sentido negativo, con los restantes miembros de la familia real. Sin embargo, quedaban por perfilar dos cuestiones más complejas, esto es, si se extiende a las actuaciones del rey emérito o sólo a la persona del titular actual de la Corona, y si se limita a los actos llevados a cabo en ejercicio de sus funciones o también se extiende a los de carácter privado. En este caso, la resolución sólo se pronuncia con claridad respecto del rey actual, al considerar que las prerrogativas del art. 56.3 están otorgadas a la persona del rey de España "respecto de cualesquiera actuaciones que directa o indirectamente se le quisieran reprochar, ya se dijeran realizadas, unas u otras, en el ejercicio de las funciones regias, o con

[5] Queda al margen la cuestión de la eventual responsabilidad del rey ante la Corte Penal Internacional, que excluye en el art. 27 de su Estatuto que las inmunidades de derecho interno reconocidas a jefes de Estado excluyan la responsabilidad ante la Corte. Al respecto, puede encontrarse un dictamen no demasiado concluyente del Consejo de Estado, el 1374/1999, de 22 de julio.

ocasión de ese desempeño, ya incluso, por lo que se refiere, cuando menos, al titular actual de la Corona, al margen de tal ejercicio o desempeño" (F.J. 5). Basta la lectura del texto para comprobar que no queda clara la posición de don Juan Carlos I por sus actividades privadas, al menos las desarrolladas tras su abdicación.

Y es que la parte final de la fundamentación es, quizá, la que resulte susceptible de alguna crítica. En primer término, por no llevar a sus últimas consecuencias una distinción que sí queda apuntada en la sentencia en los términos expuestos: si se tiene claro que la inviolabilidad protege al titular actual de la Corona en todas sus manifestaciones, tanto públicas como privadas, y también al anterior, en lo relativo a las funciones que desempeñó en ejercicio del cargo, debería haberse pronunciado el Pleno sobre qué sucede con las actuaciones privadas del monarca emérito, sin perjuicio de los efectos desplegados por la aplicación del principio de resolución unitaria. Parece, en este sentido, fuera de toda duda, que ha de rechazarse que las prerrogativas constitucionales puedan extenderse a su ámbito privado con posterioridad a su abdicación, por cuanto prerrogativas tan excepcionales como las del artículo 56.3 CE sólo pueden reconocerse al titular actual de la Corona. Más dudas pueden generarse respecto de sus actividades privadas durante su reinado – aunque a tenor de lo que sí dice la sentencia parece que deban quedar cubiertas por la no responsabilidad aun tras la abdicación – y, probablemente, el silencio de la sentencia obedezca a la voluntad del Pleno de mantener la unanimidad lograda. Sin embargo, tan loable objetivo no debiera seguramente haber llevado al Alto Tribunal a no pronunciarse sobre una cuestión que a la postre había sido suscitada por las partes.[6]

---

[6] El letrado del Parlamento de Cataluña había planteado dudas acerca de la limitación de las prerrogativas constitucionales a la persona del Rey y su no extensión a los miembros de la familia real, así como la consideración específica de los "actos que no se derivan de su función constitucional ni deben ser refrendados" (Antecedente 3.c)). De manera implícita, también el Gobierno de la nación había incidido en la cuestión, al sostener en la demanda que "son absolutas y abarcan también la actuación privada o personal, comprenden todo el tiempo en que se ejerce la jefatura del Estado y tienen efectos jurídicos permanentes, de modo que tales prerrogativas, no solo se extienden a los actos de S.M. el Rey, sino también a aquellos actos de S.M. el rey emérito que se proponen como objeto de la comisión de investigación". (Antecedente 2.c), último párrafo).

El segundo reproche tiene un fundamento similar, puesto que la sentencia invierte la estructura de alegaciones de las partes, para resolver primeramente los reproches materiales relativos a la infracción del artículo 56.3 CE y, hecho esto, guardar silencio sobre la infracción del artículo 117.3 CE, por considerarlo ya irrelevante. Y, sin embargo, la irrelevancia no es tal. Si no ha quedado clara la extensión de la prerrogativa regia, se vuelve imprescindible determinar la relación apuntada en torno a la facultad para calificar jurídicamente – o pseudo jurídicamente – conductas pretendidamente penales por parte de una comisión de investigación y el principio de exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional por parte de los juzgados y tribunales proclamado en el artículo 117.3 CE. Más aún cuando las dos partes habían suscitado su análisis con carácter previo a la alegación de la inviolabilidad e irresponsabilidad regias.

III. Conclusión

Sea como fuere, la STC 11/2019 supone un hito más en una tarea que se venía haciendo ya urgente, como es la de determinar los márgenes dentro de los que son lícitas las investigaciones parlamentarias, que durante mucho tiempo han llegado casi a convertirse en ilimitadas. De la STC 133/2018 ya sabíamos que están vinculadas al respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos – por de pronto el derecho al honor, pero nada descarta que en el futuro veamos pronunciamientos con relación al derecho a la defensa. De la ahora comentada ratificamos que en el caso de las asambleas autonómicas – habrá que ver qué juego da la cláusula de "cualquier asunto de interés general" del art. 76.1 CE, aunque parece difícil que pueda sustraer totalmente de este principio a las de las Cortes Generales – deberán respetar los límites competenciales de la entidad territorial respectiva. Y, en todo caso, no vulnerar las prerrogativas regias de inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad. No es mal bagaje para dos únicas resoluciones.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 443-456
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1501

CARÁCTER NO VINCULANTE DE LA SOLICITUD DE TRAMITAR UNA INICIATIVA POR EL PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA E INEXISTENCIA DE UN USO PARLAMENTARIO ACERCA DE LA POTESTAD DEL PLENO PARA DECIDIR, SIN INTERVENCIÓN DE LA MESA, SOBRE LA TRAMITACIÓN QUE DEBA DARSE A LA INICIATIVA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 110/2019, DE 2 DE OCTUBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 6914-2018. (BOE NÚM. 262, DE 31 DE OCTUBRE DE 2019)

NON-BINDING NATURE OF THE REQUEST TO PROCESS AN INITIATIVE THROUGH THE ONE SINGLE READING PROCEDURE AND ABSENCE OF PARLIAMENTARY PRACTICE ON THE PLENARY'S POWER TO DECIDE ITSELF, WITHOUT THE BUREAU'S INVOLVEMENT, ON THE PROCEDURE THAT THE INITIATIVE SHOULD FOLLOW. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT 110/2019, OF OCTOBER 2. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 6914-2018. (BOE NUM. 262, OF OCTOBER 31, 2019)

Fernando Castillo López
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0003-3196-1704

RESUMEN

El Pleno del Tribunal Constitucional acuerda desestimar un recurso de amparo frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la tramitación por el procedimiento de lectura única de una proposición de ley. El Tribunal Constitucional, por un lado, establece que la Mesa no queda vinculada a la solicitud, y que puede no proponer al Pleno, dentro del margen de actuación que le da el art. 150 RCD, y, por otro lado,

confirma que, no cabiendo aplicar la doctrina de los usos parlamentarios, la Mesa no pierde una competencia que le es propia por el mero hecho de no ejercitarla, y que el Pleno no tiene una potestad para decidir, sin mediar acuerdo de la Mesa.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, parlamento, procedimiento legislativo, lectura única, Mesa, Junta de Portavoces, uso parlamentario.

Artículos clave: arts. 1.1, 23 CE y 150 RCD.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: SSTC 78, 109, 185 y 215/2016, 139/2017 y 96/2019.

Auto del Tribunal Constitucional relacionado: ATC 85/2016.

ABSTRACT

The Constitutional Court, sitting in Plenary, decides to dismiss an appeal for legal protection on the agreement of the Parliament's Bureau which rejected that a Private Member's Bill be subject to the one single reading procedure. The Constitutional Court, on the one side, states that the Bureau is not bound by the request and, therefore, may choose note to propose it to the Plenary Session, within the framework of Art. 150 of the Parliament's Standing Order and, on the other side, confirms that parliamentary practice does not apply to the case, that the Bureau's power to decide cannot disappear by a mere lack of use, and that the Plenary does not have the power to decide itself, absent the Bureau's agreement.

Keywords: Constitutional Court, Parliament, one single reading, Bureau, Board of Spokesmen, parliamentary practice.

Key Articles: Art 1.1 and 23 of the Spanish Constitution and Art. 150 of the Parliament's Standing Orders.

Related Constitutional Court Decisions: SSTC 78, 109, 185 and 215/2016, 139/2017 y 96/2019.

Related Constitutional Court Order: ATC 85/2006.

I. Antecedentes

La Sentencia objeto del presente comentario resuelve el recurso de amparo presentado por setenta y tres diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 28 de septiembre de 2018, por el que se desestimaba la solicitud de reconsideración y se confirmaba el acuerdo de la misma Mesa de 4 de septiembre de 2018.

El punto de partida se sitúa en el registro de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, presentada por, además del Grupo Parlamentario Socialista –al que pertenecen la totalidad de los recurrentes–, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana y el Grupo Parlamentario Mixto. En dicha proposición de ley se solicitaba, *atendiendo a la naturaleza de la proposición de ley que se presenta y a la simplicidad de la formulación*, que la Mesa la Cámara, oída la Junta de Portavoces, propusiera al Pleno que acordara la tramitación directa y en lectura única de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el art. 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD, en adelante). La Mesa, en el ejercicio de la función de calificación y admisión a trámite, que prevé el art. 31.1.4º, en su reunión de 4 de septiembre de 2018 acordó admitir a trámite la iniciativa pero, sin embargo, *en cuanto a la solicitud de tramitación directa y en lectura única* […] *la Mesa ha acordado, en los términos del art. 150.1 del reglamento, no proponer dicha tramitación y, en consecuencia, no traslada a la Junta de Portavoces*. Se trata, en consecuencia, de una decisión de la Mesa, cumpliendo con el canon de admisibilidad, de no ejercer la facultad de propuesta al Pleno que le permite el art. 150.1 RCD. Frente a este acuerdo de la Mesa, los proponentes presentaron una solicitud de reconsideración, al amparo del art. 31.2 RCD, que fue igualmente desestimado por la Mesa del Congreso, en su reunión de 28 de septiembre de 2018, concluyendo el órgano rector de la Cámara, en esencia, que la función de la Mesa en la previsión del art. 150 RCD se corresponde con una facultad de iniciativa que podrá ejercerla con libertad y autonomía en el marco del citado precepto, del que no se

deduce la exigencia de una necesaria audiencia previa de la Junta de Portavoces para el no ejercicio de dicha facultad, sino solo para que, cuando decidiera proponer la tramitación directa y en lectura única al Pleno, antes de que éste se pronuncie –y decida– sobre la efectiva tramitación, se dé audiencia a la Junta de Portavoces.

Frente a estos acuerdos de la Mesa del Congreso, se interpone recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (núm. 6914-2018) el 27 de diciembre de 2018, solicitando que se declare la nulidad de los acuerdos objeto del recurso, fundamentando dicho recurso en torno a los siguientes puntos:

– Se vulnera el ejercicio de las facultades que son inherentes al núcleo de la función representativa parlamentaria, es decir, el 23.2 CE en su vertiente del *ius in officium*, al no permitir la tramitación conforme al procedimiento que solicitaron, al no oír a la Junta de Portavoces con carácter previo y al no permitir al Pleno participar en la toma de decisiones relativas al procedimiento a aplicar para la tramitación de las iniciativas legislativas. Las lesiones se producen, según los recurrentes, porque el acuerdo impugnado es fruto de una extralimitación de la Mesa en el ejercicio de sus funciones, invadiendo aquéllas que les corresponden a los diputados en el ejercicio de su función representativa.
– Existe una vulneración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el *ius in officium* de los representantes, considerando que la facultad de elección de procedimiento legislativo forma parte de ese núcleo de la función representativa parlamentaria, al existir una *identidad de razón* con los derechos que emanan de la jurisprudencia constitucional (SSTC 40/2003, 108/2016 y 10/2018, entre otras), como son el derecho *a la iniciativa legislativa*, a la *participación a través de la junta de portavoces* o *al procedimiento debido*.
– A partir de la jurisprudencia sobre la función de las Mesas en la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias (SSTC 124/1995, 200/2014 y 212/2016), los recurrentes alegan que la decisión de proponer al Pleno la tramitación directa y en lectura única es una decisión de contenido político, que no atiende a criterios técnicos, y que, por ello, forma parte del derecho a la iniciativa en sentido estricto. Solo el Pleno, continúan, es el órgano

facultado para valorar la oportunidad de acudir al procedimiento del art. 150 RCD.

– Sin embargo, y a modo subsidiario, entienden los recurrentes que si la Mesa sí pudiera valorar la concurrencia del presupuesto que habilita el procedimiento de tramitación directa y en lectura única, la Mesa actuó incorrectamente al tomar decisión basada en criterios de oportunidad, sin dar audiencia a la Junta de Portavoces y sin contar con una motivación suficiente.

La letrada de las Cortes Generales, mediante escrito en representación del Congreso de los Diputados, presenta alegaciones que solicitan la desestimación del recurso. Así, en primer lugar, considera que la Mesa no se extralimitó en sus funciones toda vez que el reglamento la faculta, exclusivamente a ella, para proponer al Pleno la tramitación por el procedimiento en cuestión, y, solamente si así lo hubiera decidido, se requeriría la audiencia a la Junta de Portavoces. Y esto es así porque no existe, según la letrada, un derecho a la elección de procedimiento inherente al derecho a la iniciativa legislativa, que sí estaría, este último, comprendido dentro del *ius in officium*. La cuestión radica, como luego confirmará el Alto Tribunal en los fundamentos jurídicos de la sentencia, en la lectura del art. 150.1 RCD, al darse distintas atribuciones, según esta posición procesal, a los órganos mencionados en la concatenación procedimental del precepto: Mesa, Junta de Portavoces y Pleno.

Finalmente, en el punto cuarto de los antecedentes, se resumen las alegaciones del Ministerio Fiscal, que parecen alinearse con los recurrentes al apostar por una competencia exclusiva del Pleno como órgano decisor en la adopción de la tramitación directa y en lectura única, habiendo vulnerado los acuerdos impugnados el reglamento del Congreso de los Diputados. Se apoya, el Ministerio Fiscal, en el Auto del Tribunal Constitucional 85/2006, de 15 de marzo, que afirma *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*, lo que supondría el otorgamiento del amparo solicitado.

II. Comentario

La resolución del presente recurso de amparo es adoptada por el Pleno del Tribunal Constitucional, tras la providencia de 26 de febrero de 2019, en la que el Pleno acuerda recabar para sí el conocimiento del recurso, al concurrir una especial trascendencia constitucional, en los términos del art. 50.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), de acuerdo al criterio que emana de la STC 155/2009, al plantear un problema que afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina previa y porque tiene consecuencias políticas generales, a juicio del propio Tribunal Constitucional, y como se reitera también en el fundamento jurídico 1 *in fine*.

Recordemos, a modo introductorio, antes de abordar los distintos aspectos relevantes de la sentencia, que si bien es cierto que la tramitación directa y en lectura única, como uno de los procedimientos legislativos especiales existentes tanto en las Cortes Generales como en las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones, no lo es menos que, de manera mayoritaria, las resoluciones han sido fruto de recursos de inconstitucionalidad frente a leyes cuyo *iter* parlamentario consistía en una única lectura plenaria, destacando entre otras las SSTC 103/2008, 238/2012, 129/2013, 153/2016, 185/2016, 215/2016 o 45/2019, o frente a reformas de reglamento autonómico que regulaban un procedimiento de lectura única, *vid.* STC 139/2017. En menor medida –podemos mencionar las SSTC 27/2000 y 96/2019– resuelven recursos de amparo frente a acuerdos de la Mesa que acordaban respecto de una iniciativa legislativa dicha tramitación. Por ello, lo novedoso de esta sentencia reside, y de ahí la especial trascendencia constitucional a que se ha hecho referencia anteriomente, en que el objeto es el no sometimiento de una solicitud de tramitación directa y en lectura única al Pleno de la Cámara, por parte del órgano facultado para ello, la Mesa, y si dicha decisión conculca el art. 23 CE, en su vertiente del *ius in officium*. Dicho de otro modo, si hasta ahora el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre la procedencia de tramitar una iniciativa legislativa en lectura única, con la STC 110/2019, de 2 de octubre, se

estudia si la decisión de la Mesa de no proponer al Pleno la posibilidad de decidir sobre una solicitud de tramitar directamente y en lectura única una proposición de ley supone una lesión del artículo 23 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de amparo en cuatro fundamentos jurídicos aunque, al ser el primero un resumen de las alegaciones de las partes personadas en el procedimiento, son los fundamentos jurídicos 2, 3, y 4 los que desgranan en un –típico en las sentencias del Tribunal Constitucional– esquema que va de la exposición de la doctrina jurisprudencial aplicable al caso a la resolución concreta, mediante la subsunción a la norma y a la jurisprudencia del caso que nos atañe.

El fundamento jurídico 2 de la sentencia realiza unas consideraciones preliminares. El apartado A) de este segundo fundamento jurídico recopila, de manera sintética, la constante posición doctrinal que mantiene nuestro Alto Tribunal en la exégesis del art. 23.2 CE, que dispone, recordemos, que los ciudadanos *tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*. Así, citando las recientes SSTC 34/2018 y 139/2017, pero también las primitivas SSTC 10/1983 y 32/1985, enfatiza en que el derecho al acceso a los cargos públicos supone también el derecho a permanecer en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley –y los reglamentos parlamentarios, también, como menciona el Tribunal Constitucional– sin perturbaciones ilegítimas. Reitera, como en anteriores ocasiones, que el art. 23.2 CE constituye, en definitiva, el instrumento para garantizar el art. 23.1 CE, que reconoce a los ciudadanos el derecho de participación en asuntos públicos directamente o por medio de representantes, pues *son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación* (STC 110/2019). Y, en segundo lugar, recuerda el Tribunal Constitucional que el art. 23.2 CE no es ilimitado sino que, muy en todo lo contrario, al ser un derecho de configuración legal, se concreta en las funciones previstas en la normativa que desarrolle el citado precepto, incluyendo los reglamentos parlamentarios, pero, continúa, ello no supone *per se* que toda prescripción reglamentaria que se viole suponga una automática violación del derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE, pues solo se consi-

derará vulnerado este artículo *si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante*.

En el mismo fundamento jurídico 2, el Tribunal Constitucional aborda ya el fondo de la cuestión, mediante una delimitación necesaria sobre lo que ha de ser el núcleo de la controversia, pues la demanda aduce distintas alegaciones, unas principales y otras accesorias. Zanja el Tribunal Constitucional, que la falta de audiencia previa de la Mesa a la Junta de Portavoces antes de tomar una decisión sobre la solicitud formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, no es relevante a efectos de la resolución del recurso, toda vez que, al margen de la interpretación del art. 150 RCD (si la Mesa debió elevar directamente al Pleno o si, por el contrario, podía tener un cierto margen de interpretación en la decisión de elevar al Pleno) sí hubo una audiencia a la Junta de Portavoces con carácter previo a la resolución de la solicitud de reconsideración por parte de la Mesa, como exige el art. 31.2 RCD, lo que permitió manifestarse a los portavoces de los grupos parlamentarios. Que este trámite de la Junta se hiciera con arreglo al 31.2 RCD –para resolver la reconsideración– o al 150 RCD –para decidir sobre la solicitud de tramitación directa y en lectura única– es irrelevante, porque, como se indica, la Junta de Portavoces se reunió y se pronunció al efecto. Y esto es así, porque, trayendo a colación la jurisprudencia que emana de, entre otras, la STC 78/2016, el recurso de amparo no es el instrumento adecuado para resolver cuestiones formales, como ésta, que en ningún caso suponen lesiones reales y efectivas de los derechos fundamentales.

Resulta especialmente llamativa, por su contundencia, la posición del Tribunal Constitucional ante las alegaciones planteadas por el Ministerio Fiscal, una vez se aclara que la parte recurrente centra su súplica en cómo ejerció sus funciones la Mesa, tratando de demostrar que se extralimitó en sus funciones, bloqueando la iniciativa presentada. Entiende el Pleno del máximo intérprete de la Constitución que la posición del Ministerio Fiscal no es la correcta cuando cita el ATC 85/2006, sobre el derecho al procedimiento debido, pues este derecho, incardinado en el art. 23.2 CE, *no debe confundirse con un inexistente «*derecho» al procedimiento «preferido», como explica la STC 110/2019.

Goza de especial relevancia a efectos de entender, no tanto la posición de la Mesa, que se verá más en el fundamento jurídico 3, sino el papel que tiene el Tribunal Constitucional, el apartado c) del B) del fundamento jurídico 2. Se resuelve que nuestro Alto Tribunal tan solo debe pronunciarse sobre el reparto de atribuciones de la Mesa y del Pleno, a tenor del art. 150 RCD, cuando se solicite su tramitación en lectura única, sin que deba entrar a revisar la apreciación sustantiva hecha por la Mesa sobre la concurrencia de los supuestos que, al calor del 150 RCD, permite ejercer la facultad que dicho precepto le encomienda al órgano rector de la Cámara. La decisión de la Mesa fue de no proponer al Pleno y, en consecuencia, no dar previa audiencia a la Junta de Portavoces. Ante esta decisión, el Tribunal Constitucional no puede valorar si fue correcta la decisión, pues solo le corresponde *un «*control negativo» sobre la concurrencia o no de las condiciones *reglamentarias para ello, no siéndole dado «*reemplazar la voluntad» del órgano autor de la propuesta o la del plenario que la aprobó (por todas, la STC 96/2019, FJ 3 *in fine*). El elemento nuclear de la argumentación viene especialmente bien resumido en el final del fundamento jurídico, pues, afirma el Tribunal Constitucional, la comprensión y aplicación de las cláusulas abiertas, como son las del art. 150 RCD, no puede ser controlada por el Tribunal Constitucional, que solo podrá entrar a valorar si a la Mesa le corresponde ejercer dicha función de valoración de la existencia de las condiciones. En definitiva, el Tribunal Constitucional diferencia minuciosamente y establece que no le corresponde valorar jurídicamente si la Mesa toma una decisión de fondo conforme a Derecho, sino valorar si la Mesa actuó conforme a Derecho tomando dicha decisión en el marco del art. 150 RCD, es decir, si la Mesa estaba facultada para llevar a cabo la verificación de dichas decisiones, o, por el contrario, debía trasladar directamente al Pleno, para que tomara una decisión final sobre la solicitud de tramitación directa y en lectura única.

Resta, por ello, aclarar esta cuestión, como se hace en el fundamento jurídico 3 de la STC 110/2019. Es ahí donde el Pleno del Tribunal Constitucional construye su argumento que le encamina a la desestimación del recurso, girando en torno a dos polos: primero, que no se vulnera el art. 23.2 CE al no existir un derecho a que se someta directamente al Pleno por la Mesa una solicitud de tramitación directa

y en lectura única; y, segundo, que no hay tampoco vulneración del citado precepto de nuestra norma fundamental por apartarse de los casos precedentes, que no constituyen una costumbre parlamentaria.

Respecto del primer argumento del Tribunal Constitucional expuesto en el fundamento jurídico 3, se parte de la premisa de que al no prever nada el constituyente sobre esta especialidad procedimental, y contando con una amplia libertad de configuración en sus reglamentos, consolidada por una continuada jurisprudencia constitucional (*vid.*, por todas, la STC 139/2017), serán estos reglamentos parlamentarios los que especifiquen el cauce procedimental de esta especialidad. Y eso es precisamente lo que hace el art. 150 RCD, que atribuye solo a la Mesa la facultad de propuesta al Pleno, cuando –habiéndose tomado ya en consideración la iniciativa, si fuera una proposición de ley– concurrieran los supuestos del citado artículo del reglamento: *cuando la naturaleza* […] *lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita*. La esencia de la cuestión es que no existe un derecho a un determinado procedimiento en el marco del derecho a la iniciativa legislativa, como defienden los recurrentes, alegando recentísima jurisprudencia (*v. gr.* STC 96/2019). Por el contrario, el Tribunal Constitucional razona que, sin dejar de confirmar la jurisprudencia que incardina el derecho a la iniciativa en el art. 23.2 CE, y por ello dentro del núcleo de las funciones propias del parlamentario, la posibilidad de solicitar un determinado procedimiento como vía de tramitación parlamentaria no está conectada con el pluralismo político del art. 1.1 CE, como sí lo está el debate de toma en consideración, que garantiza que se produzca una discusión acerca de la oportunidad de que una iniciativa inicie su tramitación en sede legislativa. Es decir, diferenciando esta decisión de la Mesa, de la toma en consideración por parte del Pleno, y sabiendo que la activación del art. 150 RCD solo se realizará, en lo que afecta al derecho a la iniciativa legislativa de los diputados, cuando haya tenido lugar dicho debate en sesión plenaria, la Mesa puede decidir si proponer o no al Pleno la tramitación directa. Decisión que, como afirma el Tribunal Constitucional, se enmarca en dar curso a una solicitud para la ordenación de los trabajos de la Cámara, que nada tiene que ver con el pluralismo político, y que, por ello, y al amparo del reglamento, puede ser debatido en

términos de racionalidad instrumental, y además *que bien pueden quedar sujetas, por tanto, a un primer examen y valoración de carácter objetivo a cargo del órgano rector de la cámara*, como dice la STC 110/2019, que afirma, finalmente, que *esa supervisión en nada menoscaba, en consecuencia, la posición institucional de quienes, representantes o grupos, manifestaron una tal preferencia y en nada afecta tampoco, por lo mismo, al derecho fundamental aquí invocado* [el art. 23.2 CE].

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional entra a rebatir la tesis de los recurrentes que apuestan por una función de calificación y admisión a trámite de la Mesa en términos de estricta verificación formal. El Pleno de nuestro Alto Tribunal se sirve de una interpretación que tiene como punto de partida la naturaleza del acuerdo de la Mesa, pues no es una resolución que decida sobre la calificación y admisión a trámite de la iniciativa –de hecho, la Mesa, en su reunión de 4 de septiembre de 2018, admitió a trámite la citada proposición de ley– sino que dicha resolución se enmarca en el art. 31.1.5º RCD al disponer que la Mesa decide sobre *la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento*, esto es, conforme al art. 150 RCD, que confiere exclusivamente a la Mesa del Congreso de los Diputados la posibilidad de proponer al Pleno la adopción de dicho procedimiento. Es especialmente relevante la lectura que el Tribunal Constitucional hace de la alegación de los demandantes pues afirma que si se diera la razón a la parte recurrente, y se entendiera que la Mesa debía elevar la solicitud directamente al Pleno, se estaría sustrayendo *de facto* una facultad que el Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a la Mesa, la de proponer dicha solicitud al Pleno.

Pero el Tribunal Constitucional no se queda ahí, pues, tras aclarar el rol de la Mesa a partir de la dicción del art. 150 RCD, entra a valorar cómo debe actuar en dicha función que le atribuye el reglamento, sin llegar a valorar si la decisión de fondo era correcta. De nuevo, se aleja de la posición de los recurrentes, pues, apoyándose en jurisprudencia anterior (SSTC 109, 185 y 215/2016), y partiendo del carácter abierto de los supuestos de hecho que permiten tramitar una iniciativa en lectura única –*naturaleza* y *simplicidad de formulación*–, el Tribunal Constitucional entiende que no son valoraciones ideoló-

gicas, sino que son apreciaciones de oportunidad, que la Mesa debe realizar para cumplir con su función técnico jurídica de ordenación y racionalización del funcionamiento de la Cámara. Y es que, aunque la Constitución no lo requiera, el reglamento sí ha establecido que, a fin de garantizar una protección de las minorías ante un procedimiento extremadamente concentrado que reduce la deliberación y las posibilidades de transacción, sea la Mesa la que proponga al Pleno, y, para que esa propuesta sea adecuada, la Mesa *no puede abdicar de esta potestad de examen y objetiva ponderación de circunstancias cuando considere la oportunidad de formular su propuesta al pleno*, como afirma expresamente la STC 110/2019. Podemos afirmar, en consecuencia, que el reglamento establece un cauce especialmente garantista pues, si, como concluye el Tribunal Constitucional, la solicitud fuera vinculante, dicha garantía para las minorías que asume la Mesa, en el ejercicio de la valoración de la concurrencia de los requisitos del 150 RCD, no existiría

En segundo, y último, lugar, dentro del fundamento jurídico 3, se aborda la posible vulneración de un uso parlamentario, que los demandantes plantean, al alejarse la Mesa de un precedente en el que ésta sí decidió someter al Pleno una solicitud de tramitación directa y en lectura única de una proposición de ley de reforma de la misma Ley Orgánica 2/2012. De manera tajante, el Tribunal Constitucional recuerda que la vulneración de un uso parlamentario, por vía de la quiebra de un precedente, puede suponer una violación del 23.2 CE, pero exclusivamente en los casos que afecta al núcleo del ejercicio de la condición de parlamentario. Sin embargo, no estamos ante tal supuesto, pues, continúa, no hay limitación de derecho alguno de los diputados, al no haber, como hemos visto, un derecho a que la Mesa quede vinculada por dicha solicitud y la deba elevar al Pleno. En fin, culmina nuestro Alto Tribunal, citando su propia jurisprudencia –SSTC 215/2016 y 34/2018–, declarando que no existe norma alguna que exija a la Mesa *la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas*, ya que *entra en juego la libertad de opción de la cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su reglamento*. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional, sin negar la certeza de la posición de la letrada de las Cortes

Generales, que a su vez reconoce que es la primera ocasión en que la Mesa decide no proponer al Pleno una solicitud de este tipo, dentro de la facultad del art. 150 RCD, sí entiende que no se pueden enmarcar en la doctrina constitucional de los usos parlamentarios toda vez que la Mesa ejerce una facultad conferida reglamentariamente. Esto es, según asevera el Alto Tribunal, no cabría que por una hipotética costumbre de ejercicio reiterativo de una facultad –que permite, insistimos, el ejercicio o no de ésta– se cancelara el ejercicio de una de las dos acciones que dicotómicamente permite el reglamento, es decir, proponer o no proponer al Pleno. Resulta muy ilustrativo el tenor literal de la STC 110/2019, cuando dispone que no es admisible *la extinción por una supuesta* desuetudo *de facultades o competencias expresamente atribuidas por la norma a los órganos de las cámaras*. Todo ello, además, sin olvidar que una decisión de este tipo no encaja en los supuestos de uso parlamentario, pues no incluyen las decisiones de naturaleza técnica (por todas, SSTC 34 y 44/2018).

Queda tan solo el razonamiento de la pertinencia sobre la posible falta de motivación de la resolución de la Mesa. El Tribunal Constitucional parte de la sólida jurisprudencia al respecto que asume que la motivación respecto de resoluciones parlamentarias solo es imperativa constitucionalmente *cuando los actos controvertidos hayan sido restrictivos del* ius in officium *de los representantes*, como, entre otras, afirma la STC 32/2017. Como no existe una limitación de derechos, al no reconocerse un derecho a que el Pleno conozca directamente, sin mediación de la Mesa, una solicitud de tramitación directa y en lectura única, no era exigible dicha motivación. Pero es que el Tribunal Constitucional va más allá, pues asume que, al haber una amplitud conceptual en las circunstancias que han de concurrir para que se adopte la tramitación directa, la Mesa se debe formar su propio criterio, sin que tenga que motivar la adopción de una decisión –la de no proponer– que entra dentro de las opciones reglamentarias. *A fortiori*, la decisión de la Mesa fue no elevar al Pleno una solicitud de encauzar una iniciativa por un procedimiento especial, que tiene carácter excepcional como dice la STC 129/2013, y dicha decisión supuso optar por el procedimiento ordinario, que cuenta con una mayor participación de las minorías en las distintas fases de dicho *iter* parlamentario.

III. Conclusión

El Tribunal Constitucional sienta, en la STC 110/2019, una nueva visión sobre el procedimiento legislativo de tramitación directa y en lectura única. Hasta momentos recientes, el hecho de que las mayorías en la Mesa fueran equivalentes a las de la Cámara, implicaba la inexistencia de conflictos por la decisión adoptada –en el caso del Congreso de los Diputados, siempre había sido para proponer al Pleno la posible tramitación directa– o, si acaso, la reacción jurídica de la minoría parlamentaria, para evitar la eliminación de fases del procedimiento parlamentario que conduce a la aprobación de las leyes, y que, culminaron en recursos ante el Tribunal Constitucional, como hemos visto al inicio del apartado II del presente comentario.

Hoy día, sin embargo, la no elevación al Pleno de una solicitud, como una de las posibles decisiones de la Mesa, ha supuesto que el Tribunal Constitucional siente jurisprudencia sobre la naturaleza de dicha decisión, y se dé un enfoque que entiende que no ha lugar a vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios, cuando el órgano rector de la Cámara decida el no dar curso a una solicitud de tramitación directa y en lectura única. Se une, por tanto, esta decisión a otras previas, en que se va esbozando un haz de funciones de la Mesa, que confirman que ésta, cuando así lo prevea el reglamento, puede –y debe– ir más allá que un mero estudio de la viabilidad formal, pues en ocasiones, como este caso, el reglamento empodera a la Mesa para valorar. Y, dentro de esa capacidad de valoración, poder entender que no concurren los requisitos para proponer al Pleno que decida.

Finalmente, y al no caber un uso parlamentario *contra legem* –contra reglamento, en este caso– no puede haber un vaciamiento competencial de ningún órgano que, vía reglamentaria, esté facultado para actuar ante distintos supuestos de hecho. El carácter inédito de ciertas resoluciones, por haber actuado un órgano siempre en otra dirección, pero siendo una actuación conforme al reglamento, no las hace contrarias a un uso parlamentario. Así, en ese sentido, el Tribunal Constitucional da a entender que nunca actuar dentro del margen que da el reglamento puede suponer ir contra una costumbre parlamentaria, lo cual puede dar la pauta para garantizar el ejercicio de otras opciones que, aun teniendo previsión reglamentaria, se mantienen aún inéditas.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 457-467
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1502

EL CASO JUNQUERAS. COMENTARIO A LA SENTENCIA C-502/19 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2019, SOBRE LA INMUNIDAD DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO

THE JUNQUERAS CASE. COMMENTARY ON JUDGMENT C-502/19 OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE, OF DECEMBER 19, 2019, ON THE IMMUNITY OF MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

Elviro Aranda Álvarez
Profesor titular de Derecho Constitucional
Catedrático acreditado
Universidad Carlos III de Madrid
https://orcid.org/0000-0002-0591-1618

RESUMEN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclara en esta sentencia, además del momento de la adquisición de la condición de parlamentario europeo, el alcance personal, temporal y material de las inmunidades de las que gozan dichos diputados. El Tribunal sostiene que una persona que es elegida al Parlamento Europeo adquiere la condición de europarlamentaria como resultado de las elecciones una vez proclamada por la junta electoral y, a partir del momento de la declaración de los resultados, goza de las inmunidades garantizadas por el artículo 9 del Protocolo (núm. 7) sobre privilegios e inmunidades de los eurodiputados.

Palabras clave: diputados europeos, privilegios e inmunidades parlamentarios, adquisición plena de la condición de diputado.

Artículos clave: art. 71 CE; arts. 2, 10 y 14 TUE; arts. 108.8 y 224.1 y 2 LOREG; arts. 6.2 y 9.2 Protocolo (núm. 7) de privilegios e inmunidades parlamentarios de los eurodiputados.

Resoluciones relacionadas: Sentencia de 10 de julio de 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310. Sentencia de 22 de marzo de 2007, Comisión/Bélgica, C-437/04, EU:C:2007:178. El Auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315. SSTC: STC 51/1985, STC 90/1985, STC 125/1988, STC 243/1988, STC 206/1992, STC 22/1997.

ABSTRACT

The European Court of Justice clarifies in this judgment, in addition to the moment of acquisition of the status of Member of the European Parliament (MEP), the personal, temporal and material scope of the immunities enjoyed by said MEPs. The Court held that a person who is elected to the European Parliament acquires the status of a parliamentarian as a result of the elections once proclaimed by the electoral board and, from the moment of the declaration of the results, enjoys the immunities guaranteed by article 9 of the Protocol (No. 7) on EU privileges and immunities.

Keywords: Members of the European Parliament (MEP), parliamentary privileges and immunities, full acquisition of MEP status.

Key articles: art. 71 of the Spanish Constitution; arts. 2, 10 and 14 of the Treaty on European Union; arts. 108.8 and 224.1 and 2 of the Organic Act 5/1985, of June 19, on the General Electoral System; arts. 6.2 and 9.2 of the Protocol (No 7) on the privileges and parliamentary immunities of the European Union.

Related Judgments and Resolutions: Judgment of the Court of 10 July 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310. Judgment of the Court of 22 March 2007, EU Commission/Belgium, C-437/04, EU:C:2007:178. Order of the Court of 13 July 1990, Zwartveld and others, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315. SSTC: STC 51/1985, STC 90/1985, STC 125/1988, STC 243/1988, STC 206/1992, STC 22/1997.

I. Antecedentes

La Sentencia C-502/19, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, caso Junqueras trae causa de la petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo español –Auto de 1 de julio de 2019– en el proceso penal promovido contra el Sr. Junqueras. En concreto, el Tribunal Supremo, una vez terminada la causa del *procés* –causa especial núm. 3/20907/2017– y ante la necesidad de resolver un recurso de súplica frente al Auto de 14 de junio de 2019 de dicho tribunal, que denegó al Sr. Junqueras un permiso extraordinario de salida de la cárcel para acudir a la Junta Electoral Central con el fin de prestar juramento o promesa de acatamiento de la Constitución (arts. 108.8 y 224.2 LOREG), decide preguntar al Tribunal de Justicia de la UE si está obligado a levantar la prisión provisional del Sr. Junqueras para que cumpla las formalidades previstas para acreditarse como diputado del Parlamento Europeo.

Aunque son antecedentes remotos respecto al caso comentado, es importante no olvidar que al Sr. Junqueras se le había impuesto medida cautelar de prisión provisional una vez procesado por diversos delitos cometidos entre los días 8 de septiembre y 1 de octubre de 2017, relacionados con la declaración de independencia de Cataluña –rebelión, sedición y malversación de fondos públicos– producida el 2 diciembre de 2017. Con fecha de 21 de diciembre de ese mismo año, fue elegido diputado al Parlamento de Cataluña y, tras su toma de posesión, fue declarada judicialmente su inhabilitación legal para asistir a los debates y votaciones del Pleno de esa cámara mientras subsistiera su situación de prisión provisional. Durante la celebración del juicio oral de la causa en la que estaba incurso, el Sr. Junqueras se presentó como candidato y fue elegido en las elecciones generales al Congreso de los Diputados celebradas el 28 de abril de 2019. Ante esta elección, el Tribunal Supremo, mediante Auto de 14 de mayo de 2019, estimó que no procedía solicitar autorización mediante suplicatorio al Congreso de los Diputados para continuar la causa dado que esta se encontraba ya en fase de juicio oral. Al mismo tiempo, el Tribunal Supremo acordó su salida del centro penitenciario para asistir a la sesión constitutiva y cumplimentar los trámites de presentación

de credencial y declaración de actividades. Adquirida la condición de diputado, fue suspendido en el ejercicio del cargo por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de fecha 24 de mayo de 2019, en aplicación de lo dispuesto en el art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Finalmente, también durante la celebración del juicio oral, el Sr. Junqueras se presentó como candidato a las elecciones al Parlamento Europeo, en las que resultó elegido el 26 de mayo de 2019 y proclamado por Acuerdo de la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019. Dicha Junta Electoral Central, en su reunión de 20 de junio de 2019 –expediente núm. 561/73–, adoptó el Acuerdo núm. 518/2019, por el que se notificaba al Parlamento Europeo que el Sr. Junqueras no había adquirido la condición de diputado al Parlamento Europeo, por no haber prestado acatamiento, y, por tanto, tampoco habría adquirido las prerrogativas que le pudieran corresponder, todo ello hasta que prestase ese juramento o promesa.

II. Comentario

Sin duda, las circunstancias políticas que concurren en el caso Junqueras han hecho que esta sentencia del TJUE haya suscitado un debate lleno de prejuicios en cuanto a su interpretación. Esos prejuicios nos están impidiendo, quizás, ver la importancia que tiene dicha resolución judicial. En este comentario se tratará de hacer abstracción de los aspectos políticos que concurren y analizar la decisión del Tribunal desde la perspectiva de sus efectos generales para la elección y acceso a la condición de diputado al Parlamento Europeo, con el fin de extraerle su verdadero valor. En apretada síntesis, lo que el Tribunal de Luxemburgo viene a decir es que solo el voto de los ciudadanos europeos es el que determina que un candidato se convierta en parlamentario con plenos derechos y prerrogativas, sin que puedan los Estados establecer requisitos que suspendan esa condición y esos derechos. Desde luego, su pronunciamiento no es poca cosa si tenemos en cuenta la indefinición regulatoria europea en cuanto a la adquisición y ejercicio de la condición de parlamentario europeo y de sus prerrogativas.

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Luxemburgo tiene que dilucidar dos grandes cuestiones: primera, en qué momento

debe entenderse que el candidato al Parlamento Europeo, que ha participado en un proceso electoral, ha adquirido la condición plena de diputado; y, segunda, el momento y la extensión con la que se deben aplicar las inmunidades previstas en el art. 9.2 del Protocolo (núm. 7) de privilegios e inmunidades de la UE. Sobre esta última cuestión, además, se ha de pronunciar acerca de si las inmunidades son de aplicación a un diputado electo que está en prisión provisional desde antes de haber sido elegido.

Sobre la primera cuestión, como decíamos, el debate reside en determinar en qué momento se entiende que el candidato electo ha quedado proclamado como tal. De acuerdo con el artículo 8 párrafo primero del Acta Electoral de la UE, *salvo lo dispuesto en la presente Acta, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales*. Por otro lado, el artículo 12 de esta misma norma dice que: *El Parlamento Europeo verificará las credenciales de los diputados al Parlamento Europeo. A tal fin, tomará nota de los resultados oficialmente proclamados por los Estados miembros y decidirá acerca de las controversias que pudieren eventualmente suscitarse en relación con las disposiciones de la presente Acta, con exclusión de las disposiciones nacionales a que dicha Acta remita*.

Pues bien, en este sentido, el artículo 224 de la LOREG establece en su apartado 1.º que: *La Junta Electoral Central procederá, no más tarde del vigésimo día posterior a las elecciones, al recuento de los votos a nivel nacional, a la atribución de escaños correspondientes a cada una de las candidaturas y a la proclamación de electos.* Y en el apartado 2.º dice que: *En el plazo de cinco días desde su proclamación, los candidatos electos deberán jurar o prometer acatamiento a la Constitución ante la Junta Electoral Central. Transcurrido dicho plazo, la Junta Electoral Central declarará vacantes los escaños correspondientes a los Diputados del Parlamento Europeo que no hubieran acatado la Constitución y suspendidas todas las prerrogativas que les pudieran corresponder por razón de su cargo, todo ello hasta que se produzca dicho acatamiento.*

La cuestión es que, según la legislación española, el ejercicio de los derechos y las prerrogativas parlamentarios está sometido a una condición suspensiva: formalizar el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación que

la sentencia hace de la normativa europea, en aplicación del principio de democracia representativa previsto en los artículos 2, 10, apdo. 1.º, y 14, apdo. 3.º, del TUE, la condición de parlamentario europeo se ha de entender adquirida desde el mismo momento de la proclamación de los resultados electorales realizada por los órganos competentes de los Estados –en nuestro caso la JEC–, sin que pueda mediar más trámite. Los diputados electos, una vez proclamados como tales, formarían parte del Parlamento Europeo sin más. Esta tesis cambia la jurisprudencia del propio TJUE que había declarado anteriormente que, cuando en aplicación del derecho nacional se declara vacante un escaño por no cumplir un requisito de la legislación del Estado, el Parlamento Europeo debe limitarse a "tomar nota". *En particular, no corresponde al Parlamento Europeo verificar la observancia del procedimiento previsto en el Derecho nacional aplicable o el respeto de los derechos fundamentales del interesado. En efecto, esta facultad pertenece exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes* (apdos. 49 y 50 del Asunto C-208/03 P. Jean-Marie Le Pen contra el Parlamento Europeo, 7 de julio de 2005).

Para aquellos que quieran seguir debatiendo sobre este tema habría que apuntar un detalle no menor: tanto el artículo 12 del Acta Electoral de la UE cuanto la interpretación que hace el Tribunal de Justicia de la Unión se están refiriendo a la adquisición de la condición de parlamentario; sin embargo, la norma española no pone en cuestión que el candidato electo haya adquirido la condición de parlamentario desde su proclamación, lo que hace es suspender sus derechos hasta que formalice el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución y, por tanto, no emite la credencial que el diputado electo debe presentar ante el Parlamento Europeo. En consecuencia, la cuestión es que un candidato que no ha recogido la credencial y, lógicamente, no ha podido presentarla ante el Parlamento Europeo para que conste su condición, puede pasar a ejercer sus funciones plenamente. La interpretación que hace el Parlamento Europeo es que basta con tener constancia de que el candidato electo ha sido proclamado para considerarlo parlamentario a todos los efectos. En el caso del Sr. Junqueras esta doctrina le era, evidentemente, de aplicación; lo que sucede es que, cuando se dicta, dicho diputado ya está condenado y suspendido en sus derechos políticos por sentencia firme del Tribunal

Supremo, razón por la cual el Parlamento Europeo debe reconocer que había perdido la condición de eurodiputado.

Sin embargo, la doctrina de la sentencia tiene unos efectos que se proyectan sobre otros dos diputados electos, los Sres. Puigdemont y Comín que tampoco se habían presentado ante la JEC a formalizar su acatamiento de la Constitución española. En estos casos, el Parlamento Europeo entendió que, con la doctrina de la sentencia del TJUE en el caso Junqueras, el trámite de juramento o promesa no era conforme con el derecho europeo –artículo 12 del Acta Electoral de la UE– y, por tanto, debía reconocerles plenamente sus derechos parlamentarios.

Como es sabido, el caso de los Sres. Puigdemont y Comín ha tenido una evolución judicial compleja que aún está pendiente de algunas resoluciones.

En un primer momento, ante la negativa de la JEC a reconocerles la condición de diputados del Parlamento Europeo y expedirles la correspondiente credencial, presentaron un recurso ante el Tribunal Supremo que está pendiente de resolución. Ante la ausencia de comunicación de su condición de diputados, el Parlamento Europeo, en un primer momento, optó por no reconocérsela, decisión que fue recurrida por los afectados ante el TJUE –28 de junio de 2019– y que, también, está pendiente de resolución. Junto con esta demanda, los recurrentes presentaron otra de medidas provisionales, también ante el TJUE, pidiendo la suspensión de la decisión del Parlamento Europeo y que se les considerara diputados. El presidente del Tribunal de Justicia de Luxemburgo desestimó la demanda de medidas –Auto de 1 de julio de 2019–.

Una vez que se dicta la sentencia del caso Junqueras, la vicepresidenta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea anula el auto del presidente de ese mismo tribunal y devuelve el asunto para que examine de nuevo la demanda de medidas provisionales –Auto de 20 de diciembre de 2019–. Además, esta resolución señala que *determinar si el juramento o acatamiento de la Constitución forma parte del proceso electoral de los miembros del Parlamento Europeo es una cuestión de Derecho cuya respuesta no salta a la vista, sino que debe ser objeto de un examen en profundidad, que no puede ser hecho por el juez de medidas provisionales.* Por tanto, aunque ya tenemos

una doctrina del TJUE sobre el momento de acceder a la condición de diputado europeo que, además, ha aplicado el PE reconociendo dicha condición a los Sres. Puigdemont y Comín sin que hayan efectuado el trámite de acatamiento de la Constitución, quedan pendientes las resoluciones del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En la resolución de este último va a ser clave si sigue manteniendo que cualquier requisito posterior a la proclamación de diputado ya no forma parte del proceso electoral y, por tanto, quedaría fuera de las competencias electorales de los Estados.

La segunda cuestión tiene que ver con la aplicación de las prerrogativas parlamentarias y, en particular, con la inmunidad parlamentaria. El artículo 9 del Protocolo núm. 7 sobre privilegios e inmunidades dice que:

> Mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán:
> a) en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país;
> b) en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.
>
> Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de éste.
>
> No podrá invocarse la inmunidad en caso de flagrante delito ni podrá ésta obstruir el ejercicio por el Parlamento Europeo de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros.

Lo primero que resalta de esta regulación es que la inmunidad a la que hace referencia el artículo 9 del protocolo tiene una extensión distinta a la prevista en la legislación española. En aquella, la inmunidad actúa mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones; en la española, en cambio, la inmunidad se ostenta durante todo el tiempo, se encuentren o no las Cámaras en período de sesiones. El Tribunal europeo, apoyándose en su jurisprudencia, recuerda que la inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo, a pesar de la regulación del artículo 9 del protocolo, se debe proyectar a toda la legislatura esté o no la Cámara en período de sesiones (véase, en este sentido, la Sentencia de 10 de julio de 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, apartados 12 y 27). Señala además que esta interpretación extensiva es la más conforme a los objetivos últimos

de las inmunidades: *Garantizar a las instituciones de la Unión una protección completa y efectiva contra cualquier impedimento o riesgo de menoscabo que pueda afectar a su buen funcionamiento y a su independencia (véanse, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, apartados 12 y 22; el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, apartado 19, y la sentencia de 22 de marzo de 2007, Comisión/ Bélgica, C-437/04, EU:C:2007:178, apartado 56).*

Por lo tanto, al amparo de la resolución comentada, en el caso que se está viendo ante el Tribunal, y puesto que al adquirir el Sr. Junqueras la condición de parlamentario por la proclamación de los resultados definitivos de las elecciones también adquiere las prerrogativas, aunque este estuviera en prisión provisional no se le podría privar de poder desplazarse ante las instancias nacionales o europeas a los efectos de cumplir con las exigencias del Acta Electoral. Todo ello sin menoscabo de que el tribunal nacional pudiera solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspendiera la inmunidad reconocida al parlamentario.

Nuevamente, para aquellos que quieran seguir el debate de la solución dada por el Tribunal de Luxemburgo, hemos de apuntar que lo que dice el artículo 9 del Protocolo núm. 7 es que los parlamentarios gozan *en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país*. Puesto que el Sr. Junqueras no había salido de España, la prerrogativa sería la que le era de aplicación en ese momento: de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, ninguna, puesto que no cabe reconocer la inmunidad a un parlamentario que está desde mucho antes de ser diputado en prisión provisional e incurso en la fase final de la vista oral del proceso penal (Auto de 14 de mayo de 2019 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo). Este es un "detalle" que olvida el Tribunal europeo y del que no hace manifestación alguna. Y puesto que esta sentencia también tiene efectos respecto de la situación en la que quedan los diputados Puigdemont, Comín y ahora la diputada Ponsatí, tendríamos que plantearnos si dichos diputados tienen inmunidad en territorio español, teniendo en cuenta que fueron procesados y reclamados por la justicia española mucho antes de haber sido electos como eurodiputados –Auto de 23 de marzo de 2018–.

III. Conclusiones

Como se reconocía al inicio del comentario, estamos ante una sentencia importante por lo que tiene de proyección más allá del caso concreto; es decir, en el derecho parlamentario, ante un auténtico *leading case*. Sin embargo, paradójicamente, ha tenido nulos efectos sobre el Sr. Junqueras, puesto que todo el debate se refería a la situación de dicho parlamentario cuando estaba sometido a prisión provisional y, cuando se dicta la sentencia y se ha de aplicar, aquel ya no se encontraba sujeto a esa medida cautelar, sino cumpliendo condena firme de trece años de prisión y trece años de inhabilitación absoluta para cargo público impuestas por el Tribunal Supremo por los delitos de sedición y malversación.

Desde luego, la sentencia aclara la regulación europea sobre el acceso a la condición plena de parlamentario europeo en una línea totalmente contraria a la jurisprudencia que ese tribunal había mantenido hasta este momento (caso Jean-Marie Le Pen contra el Parlamento Europeo). Desde ahora, se debe entender que, una vez proclamados los resultados electorales por las instituciones de los Estados, ya se está en plenas condiciones para ejercer el cargo. Eso quiere decir que la legislación electoral del Estado no puede someter a ninguna condición suspensiva el ejercicio pleno de la función representativa, que queda formalizada de acuerdo al derecho electoral de los Estados hasta el momento en el que el órgano electoral competente proclama los resultados (en España, la JEC). Se trata de una doctrina que, con toda seguridad, llevará a que se tenga que reformar la regulación nacional electoral cuando establezca este tipo de causas suspensivas –*v. gr.* art. 224.2 LOREG–, que afectará a no pocos países y que, nos atrevemos a pronosticar, no estará exenta de polémica.

También supone una interpretación amplia de la inmunidad de los parlamentarios europeos que tendría que llevar a cuestionar la doctrina del Tribunal Supremo español cuando dice que no cabe aplicar la prerrogativa a parlamentarios que están procesados y en prisión provisional. Si esta doctrina no cambia respecto de los parlamentarios nacionales, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo tendría que realizar una reforma del artículo 9 del Protocolo núm.

7 en su apartado a) cuando asocia la inmunidad de estos a la de los miembros del parlamento de su país.

IV. Bibliografía

Aranda Álvarez, E. (1993). Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios. *Revista de las Cortes Generales*, 28, pp. 101-120.

Fernández-Viagas Bartolomé, P. (1990). *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*. Madrid: Civitas.

García, E. (1989). *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid: Tecnos.

Lucas Murillo de la Cueva, P. (1990). Sobre las prerrogativas parlamentarias. *Revista de Estudios Políticos*, 69 (Nueva Época), pp. 189-199.

Martín de Llano, M. I. (2010). *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*. Madrid: Dykinson.

Morales Arroyo, J. M. (2018). Comentario al artículo 71. En *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario*. *Libro-Homenaje a Luis López Guerra*. Tomo I (pp. 1143-1152). Valencia: Tirant lo Blanch.

Peñaranda Ramos, J. L. (2006). La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias. En *Comentarios a la Constitución española de 1978.* Tomo IV (pp. 326-388). Madrid: Edersa.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 108, Primer semestre (2020): pp. 469-482
https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1505

UN PASO MÁS EN CONTRA DE LA "AUTOTUTELA PARLAMENTARIA". COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS GK C. BÉLGICA, DE 21 DE MAYO DE 2019

ONE MORE STEP AGAINST "PARLIAMENTARY SELF-GOVERNANCE". COMMENTARY ON THE JUDGEMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS GK V. BELGIUM, OF MAY 21, 2019

María Garrote de Marcos
Profesora titular interina. Doctora en Derecho
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0003-2388-5991

RESUMEN

En la sentencia GK c. Bélgica el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aborda una vez más las garantías que ofrecen los sistemas exclusivamente parlamentarios de verificación de actas y supervisión de mandatos en los que no se contempla ninguna instancia ulterior de carácter jurisdiccional. Muy pocos países europeos mantienen esta tradicional prerrogativa liberal, típica del parlamentarismo del siglo XIX. El examen de la validez de la renuncia de una senadora belga sirve de pretexto para poner el foco en las deficiencias registradas en el procedimiento parlamentario utilizado, dominado por la enorme discrecionalidad reconocida a la Cámara y la ausencia de garantías frente a la arbitrariedad. La resolución de la Corte, sin innovar en exceso, permite confirmar la línea que se había iniciado con decisiones anteriores, en las que profundiza en la vertiente procesal de los derechos incluidos en el artículo 3 del Protocolo Adicional. El caso planteado en GK c. Bélgica ofrece interés al tratarse de uno de los pocos asuntos que escapan del derecho estrictamente electoral y entran de lleno en el derecho parlamentario, con la originalidad añadida de que el sistema belga pertenece al modelo parlamentario puro que, en este caso, se muestra en franco retroceso.

Palabras clave: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, verificación de actas, elecciones libres, mandato parlamentario, disputas electorales, renuncia

Artículos clave: art. 3 P1, art. 13 CEDH

Resoluciones clave: SSTEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica, 2 marzo 1987; Hirst c. Reino Unido, 6 octubre 2005; Grosaru c. Rumanía, 2 marzo 2010; Ochetto c. Italia, 12 noviembre 2013; Paunovic y Milivojevic c. Serbia, 24 mayo 2016

ABSTRACT

In the judgment GK c. Belgium the European Court of Human Rights once again addresses national legal systems that confer the competence post-electoral disputes and verification of credentials to parliamentary assemblies without including any subsequent instance of judicial review. Very few European countries have this traditional liberal prerogative, typical of nineteenth-century parliamentarism. Examining the validity of the resignation of a Belgian senator serves as a pretext to focus on the deficiencies registered in the parliamentary procedure used, dominated by the enormous discretion recognized to the senate and the absence of guarantees against arbitrariness. The Court's judgement, without innovating excessively, allows confirming the line that had been started with previous decisions, in the depth of the procedural approach of the rights included in Article 3 of the Additional Protocol. The case raised in GK c. Belgium offers interest as it is one of the few issues that escapes strictly electoral law and belongs to parliamentary law, with the added originality that the Belgian system belongs to the pure parliamentary model that, in this case, is shown in frank recoil.

Keywords: European Court of Human Rights, verification of credentials, free elections, parliamentary mandate, electoral disputes, resignation

Key articles: art. 3 P1, art. 13 CEDH

Related European Court of Human Rights Judgments and Resolutions: SSTEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica, 2 marzo 1987; Hirst c. Reino Unido, 6 octubre 2005; Grosaru c. Rumanía, 2 marzo 2010; Ochetto c. Italia, 12 noviembre 2013; Paunovic y Milivojevic c. Serbia, 24 mayo 2016.

I. Antecedentes

Democracia y derechos humanos son dos categorías íntimamente relacionadas en el sistema de protección de derechos humanos amparado por el Convenio Europeo de 1950 (CEDH). Así resulta fundamentalmente del preámbulo, en el que se establece la relación entre un régimen político verdaderamente democrático, el respeto de los derechos humanos y la primacía del derecho. Sea cual sea el concepto de democracia que se utilice es imprescindible reconocer los derechos fundamentales de participación política, especialmente el derecho de sufragio activo y pasivo.

Pese a la centralidad de estos derechos en los sistemas democráticos no se recogieron en el texto del convenio, sino que se llevaron –no sin dificultades y con una redacción muy particular– al artículo 3 del protocolo adicional[1]. Resulta sorprendente cómo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) ha realizado una "interpretación evolutiva" de este artículo transformando lo que en origen era formalmente una garantía institucional en auténticos derechos subjetivos (García Roca, 2009). La tesis inicial de la comisión, que asumía que el artículo 3 del protocolo 1 constituía una mera obligación de celebrar periódicamente elecciones, se vio claramente superada en la STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, de 2 marzo 1987. El Tribunal efectuó entonces una interpretación sistemática y teleológica del Convenio y rechazó los argumentos literales que consideraban el artículo 3 P1 como una mera garantía objetiva. Además de afirmar por primera vez la existencia de un derecho subjetivo, cuyo alcance se ha ido determinando después, el Tribunal reconoció la posibilidad de aceptar límites implícitos que pueden justificar ciertas restricciones. A diferencia de otros derechos, como los recogidos en los artículos 8 a 11, en los que el Convenio prevé límites explícitos y acepta restricciones que sean las "necesarias en una sociedad democrática", los derechos que emanan del art. 3 P1 están desprovistos de tales precisiones. Las limitaciones a estos derechos, que no son absolutos, encuentran su ubicación natural en el amplio margen de apreciación concedido a

[1] "Las altas partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo."

los Estados. Será el Tribunal el encargado de examinar si tales límites "reducen los derechos de que se trata hasta afectarles en su propia esencia y hacerlos totalmente ineficaces; y de que persiguen una finalidad legítima con medios que guardan, a este respecto, la debida proporción" (§52). A partir de esa sentencia la jurisprudencia del TEDH sobre el art. 3 P1 ha sido, pues, fundamental para la delimitación del contenido esencial de los derechos protegidos por el Convenio y, sobre todo, ha registrado una interesante evolución en el canon de enjuiciamiento (García Vitoria, 2020).

La delimitación y alcance de estos derechos se ha configurado de manera paulatina a través de una sólida doctrina que comprende el derecho de sufragio activo, el derecho de sufragio pasivo y el derecho al mantenimiento en el cargo representativo. Partiendo de una serie de requisitos mínimos imprescindibles, referidos a las garantías que deben rodear los procesos electorales de acuerdo con el principio de elecciones libres y justas, el TEDH ha precisado que un auténtico voto libre posee una dimensión subjetiva que rechaza cualquier tipo de coacción, pero también una objetiva que implica su ejercicio dentro de una sociedad con un grado de libertad y de opciones plurales que permite a los votantes formarse su propia opinión individual (Ruiz Robledo, 2018:303). No en vano, el TEDH ha advertido que cuando debe examinar las cuestiones que se le suscitan en relación al art. 3 P1 se basa esencialmente en dos criterios: si ha existido arbitrariedad o falta de proporcionalidad y si las restricciones han afectado a la libre expresión de la opinión popular (*Ždanoka c. Letonia*, 16 de marzo 2006, § 115 a).

Dependiendo del caso, el Tribunal de Estrasburgo ha utilizado en ocasiones un enfoque más abstracto –valorando las normas de alcance general, como por ejemplo en *Hirst c. Reino Unido* (2005)– o más concreto –centrado exclusivamente en el caso particular que se le somete–, con lógicas diferencias en el alcance y repercusión de su decisión. La ausencia de límites explícitos y el amplio margen de apreciación conferido a los Estados ha llevado al TEDH a basar sus decisiones en diferentes criterios interpretativos: la mera razonabilidad, el canon clásico de proporcionalidad (débil o estricta) y, también, en la calidad del proceso democrático interno que conduce al acto objeto de controversia. Este último criterio de enjuiciamiento, utili-

zado desde las SSTEDH *Hirst c. Reino Unido* y *Maurice c. Francia* (ambas de 2005) permite al Tribunal definir con más precisión la aplicación del margen de apreciación nacional, una de las categorías más problemáticas de la jurisprudencia del TEDH. El proceso democrático se contempla desde una doble vertiente: una formal, referida a los trámites celebrados, su suficiencia, calidad y publicidad; y otra sustantiva, que mira al fondo de la cuestión para comprobar si se tuvieron en cuenta todos los intereses en juego y si la decisión final los ponderó de manera suficientemente proporcionada y no arbitraria (Sáiz Arnáiz, 2018: 244).

Este apresurado análisis del alcance e interpretación del art. 3 P1 sirve para poner de manifiesto la amplísima cobertura del derecho a unas elecciones libres y la flexibilidad con que el TEDH aborda los casos que se someten a su jurisdicción en esta materia.

La sentencia GK c. Bélgica (24 de mayo de 2019), objeto del presente comentario, resuelve un caso que ofrece mucho interés por dos características: se trata de uno de los pocos casos que llegan a Estrasburgo referidos a la renuncia de un parlamentario (con el precedente de *Paunovic y Milivojevic c. Serbia*, 24 mayo 2016). Centrado en el derecho al mantenimiento en el cargo, se ubica, por tanto, en el ámbito propio del derecho parlamentario más que del derecho electoral[2]. Existe bastante jurisprudencia europea sobre aspectos que afectan a las inmunidades y los poderes parlamentarios. En la mayoría de los casos el TEDH ha sido deferente pero también ha evidenciado la incompatibilidad con el Convenio de ciertas anomalías en el funcionamiento de algunos sistemas, sobre todo referidos al equilibrio entre prerrogativas parlamentarias y derechos de terceros (Fasone, 2020).

Por otra parte, el asunto *GK c. Bélgica* permite analizar la controversia en un sistema parlamentario puro de verificación de actas, modelo de control ciertamente residual en Europa y que sólo había sido examinado por el TEDH en una ocasión anterior, si bien

[2] También es relevante en materia de renuncias el caso *Ochetto c. Italia* (12 noviembre 2013), si bien la renuncia (voluntaria) provenía de un candidato aún no electo, aunque posteriormente podría haberlo sido por los movimientos en la lista electoral. El recurrente no era aún parlamentario cuando se presentó la renuncia, de modo que su queja se basaba más en el derecho de sufragio pasivo que en el *ius in officium.*

en un supuesto típico de disputa electoral (*Grosaru c. Rumanía*, 2 marzo 2010).

Los modelos de verificación de actas parlamentarias han sido clasificados tradicionalmente en tres tipos, según el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de los requisitos legales de los candidatos electos para acceder al cargo representativo y también para mantenerse en él. Así, encontramos sistemas con un control estrictamente jurisdiccional, ya sea en vía ordinaria o constitucional; sistemas mixtos, que combinan un control parlamentario –normalmente en fase inicial o de instrucción– con un control judicial en una instancia posterior; y sistemas de control parlamentario exclusivo, sin revisión judicial (Pardo Falcón, 1998: 176-181).

En el siglo XIX la regla general era que las Cámaras eran las únicas competentes para efectuar ese control, una vez que se consagra la soberanía de los parlamentos y se consigue afirmar su autonomía frente a la intromisión del poder ejecutivo, que era quien convocaba y organizaba las elecciones. La Cámara de los Comunes británica fue la primera en detentar este poder de control ya en el siglo XVII y curiosamente también fue la primera en abandonarlo en 1868 con la aprobación de la *Parliamentary Elections Act.* No obstante, desde las revoluciones liberales de Francia y Estados Unidos el control parlamentario de las credenciales se generalizó en Europa y todas las constituciones monárquicas lo recogieron en sus textos durante el siglo XIX. La justificación de esta prerrogativa y su finalidad eran comunes a todos los países, aunque existían diferencias en cuanto a los procedimientos. Con el tiempo, este procedimiento provocó no pocos incidentes y acusaciones de abuso y arbitrariedad que en parte determinaron su abandono paulatino en casi toda Europa. En el ámbito del Consejo de Europa, a día de hoy, sólo contemplan el control parlamentario exclusivo Italia y algunos países con constituciones herederas de monarquías constitucionales: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca e Islandia[3].

El Código de buenas prácticas en materia electoral (2002) no rechaza abiertamente la verificación de actas por parte de las Cámaras, pero lo cierto es que en sus recomendaciones deja muy patente la

[3] Rumanía lo mantuvo hasta 2015, precisamente tras la STEDH *Grosaru c Rumanía.*

necesidad de contemplar, al menos, una última instancia de carácter jurisdiccional (II. 3.3.). La OSCE, en su labor de observación internacional, ha criticado en varias ocasiones estos modelos de verificación de actas que no parecen acomodarse a los estándares de la Comisión de Venecia[4].

Con este marco contextual, el TEDH ha tenido ocasión de valorar este modelo de control parlamentario en el caso *Grosaru c. Rumanía* de 2010. Se trata de una disputa postelectoral como consecuencia de la aplicación discrecional de la normativa electoral, poco precisa, por parte de la Administración electoral primero y por la Comisión parlamentaria de validación después. El TEDH aprecia una vulneración del art. 3 P1 al considerar que la ley electoral no era suficientemente clara y el órgano encargado de resolver la disputa disponía de una excesiva discrecionalidad (§54). Pese al amplio margen de apreciación de los Estados para fijar los requisitos de elegibilidad, el Convenio exige la posibilidad de impugnar las decisiones disputadas ante un órgano con unas mínimas garantías de imparcialidad (§47). El TEDH concluye que la composición de los órganos decisorios no ofrece esas garantías. Además, también se considera vulnerado el art. 13 CEDH al no ofrecer un remedio efectivo ante la errónea valoración del órgano parlamentario (§59).

La sentencia de *Grosaru* reveló el posicionamiento del TEDH contra el modelo rumano de verificación de poderes exclusivamente parlamentario, pero no generalizó esa conclusión al resto de Estados que poseen un sistema semejante. Lejos de eso, el Tribunal afirmó que algunos países –Italia, Bélgica o Luxemburgo– disfrutan de una dilatada experiencia democrática que disipa cualquier tipo de duda sobre la legitimidad de dicho sistema (§22).

Otro precedente importante es el caso *Paunovic y Milivojevic c. Serbia* de 2016. En esta ocasión el Tribunal europeo tuvo que examinar las dimisiones de dos parlamentarios efectuadas, al parecer, forzadas por el partido político al que pertenecían dos años después de su elección. Pese a la manifestación contraria de los interesados, el Parlamento serbio revocó sendos mandatos parlamentarios. Para

[4] Los informes de la ODEIHR sobre estos países ponen de manifiesto siempre la ausencia de un recurso judicial ante las decisiones definitivas del Parlamento. Se pueden consultar en: https://www.osce.org/odihr/elections

enjuiciar el caso el Tribunal aplica un examen de legalidad, apoyándose en el principio de *rule of law* y concluye que la revocación del mandato fue contraria a la ley electoral y al reglamento de la Cámara (al no haberse efectuado personalmente). En consecuencia, todo el proceso se realizó fuera del marco legal aplicable y fue, por tanto, ilegal. Es interesante que en este caso el Tribunal invoca no el derecho al mantenimiento en el cargo sino la garantía de composición del Parlamento de acuerdo con la voluntad manifestada por el cuerpo electoral (§ 60). También esta vez el Tribunal entiende violado el derecho a un remedio efectivo (art. 13 CEDH), pues la eventual vía jurisdiccional civil no podría permitir a los demandantes continuar en el cargo sino sólo una indemnización.

II. Comentario

Comenzamos el comentario de la sentencia resumiendo los hechos más relevantes que dieron lugar a la demanda ante el TEDH. La senadora GK fue elegida en los comicios de junio 2010 por el partido nacionalista flamenco. Tras verse implicada en un supuesto delito relacionado con estupefacientes en Tailandia, que ella negó, el 31 de agosto de 2010 fue convocada a una reunión con el presidente del Senado (miembro de su partido) y con otros dos senadores, el presidente de su partido y el del grupo parlamentario respectivamente. Al término de la reunión fue obligada a firmar una carta de renuncia, cuya recepción fue confirmada por el director general del Senado dos días después. El 6 de septiembre la senadora envía una carta informando al presidente del Senado que deseaba continuar como senadora, alegando que había sido coaccionada para firmar la carta de dimisión. Unos días después se acusa recibo de su carta y se le indica que correspondería al Pleno del Senado decidir sobre el caso con motivo de la verificación de las credenciales de su sucesor en el cargo.

La Mesa del Senado, que actúa como comisión de credenciales ante las renuncias de los senadores, consideró en su informe que, en ausencia de disposiciones legales o reglamentarias, debía entenderse que la renuncia es un acto que produce efectos por sí mismos, que no tiene carácter recepticio y que es irrevocable. Corresponde al Pleno de la Cámara apreciar las irregularidades que pudieran afectar al acto

de renuncia, aunque entendía que no había razones para cuestionar la validez de la renuncia. El pleno aprobó las conclusiones de la Mesa y recibió el juramento del senador sucesor. No se le dio audiencia a la senadora en ningún trámite y no se le permitió participar en la sesión plenaria.

Mientras tanto, la senadora había formulado una demanda ante el Tribunal de Primera Instancia de Bruselas. En ella se solicitaba que se declarara que el Senado no podía proceder a su sustitución pues la renuncia estaba viciada y que se confirmara su mandato como senadora. La demanda fue inadmitida por falta de jurisdicción, de acuerdo con el art. 48 de la Constitución belga que establece que "Cada Cámara verifica las credenciales de sus miembros y juzga cualquier disputa que surja de ella".

El recurso planteado ante el TEDH se centra en la violación del art. 3 P1 (derecho a elecciones libres) y del art. 13 CEDH (derecho a un remedio efectivo) y basa su demanda en tres puntos: 1) No es posible recurrir a un tribunal independiente e imparcial para cuestionar la validez de su renuncia; 2) No existen reglas claras sobre el procedimiento de renuncia de un senador (y su eventual revocación); y 3) El Senado ha adoptado la decisión mediante un procedimiento que no ofrece suficientes garantías frente a la arbitrariedad.

En sus conclusiones el TEDH comienza declarando admisible la demanda frente a las alegaciones del gobierno belga que consideraba que no se habían agotado las vías jurisdiccionales internas. Este óbice se rechaza porque el tribunal entiende que el procedimiento judicial civil no es un recurso adecuado pues no habría permitido a la recurrente obtener un remedio eficaz, que consistiría en mantener su escaño y no en una mera indemnización por daños y perjuicios.

En cuanto al fondo, tras repasar el alcance y naturaleza de los derechos incluidos en el art. 3 P1, el tribunal recuerda que estos derechos son cruciales para el establecimiento y mantenimiento de los fundamentos de una verdadera democracia gobernada por el imperio de la ley, pero no son absolutos. Los estados pueden usar el margen de apreciación para limitar su alcance. Y en ese caso corresponde a la Corte verificar si los derechos del art. 3 P1 se han visto limitados hasta el punto de perjudicar su esencia y despojarlos de su eficacia, si los límites persiguen un objetivo legítimo y si los medios empleados

no son desproporcionados (*Mathieu-Mohin y Clerfayt*, cit., § 52). Advierte, no obstante, que no le corresponde determinar si la renuncia de la senadora ha sido válida y, además, ese extremo no resulta decisivo para enjuiciar el caso. Se va a limitar tan sólo a determinar si la decisión del Senado de aceptar la renuncia de la senadora como válida ha supuesto una violación del art. 3 P1.

En este sentido, el tribunal señala, citando su propia jurisprudencia, que para que un proceso relativo a inelegibilidades o disputas electorales sea considerado aceptable en términos del art. 3 P1 debe incluir ciertas garantías frente a la arbitrariedad. Y entiende que también debe ser el caso cuando surge una disputa con respecto a la renuncia de un miembro del parlamento que desea retractarse o afirmar que su renuncia no era válida según la legislación nacional (§ 56).

La Corte va a incorporar en su motivación los mismos argumentos que sostuvo en la STEDH *Grosaru c. Rumania* aunque sin citarla expresamente. Así, las garantías necesarias incluirían dos aspectos: Por una parte, la discrecionalidad del órgano llamado a resolver debe estar delimitada con la suficiente precisión en la ley interna; por otra, el procedimiento debe permitir a los interesados manifestar su propio punto de vista. Ninguna de estas dos garantías se ha dado en el presente caso.

Ni la Constitución belga ni el reglamento del Senado delimitan o precisan suficientemente la discrecionalidad del Senado ante la revocación de una dimisión. Ni siquiera, tal y como se desprende de los antecedentes, existe una norma que precise cuándo deviene irrevocable una renuncia, si en el momento de su presentación o cuando es recibida por la asamblea correspondiente. Los informes jurídicos del Senado concluyeron finalmente que la renuncia era irrevocable de inmediato pero el Pleno del Senado debía decidir sobre la validez de la renuncia en el momento de la verificación de los poderes del sucesor. Todo lo cual lleva a entender que la legislación interna no limita con un nivel suficiente la discrecionalidad de la Cámara (§ 58).

En cuanto a las garantías frente a la arbitrariedad, el reglamento del Senado prevé que sea la Mesa quien valore la legalidad de la renuncia y verifique las credenciales del sucesor. En esa función no se le dio audiencia a la senadora ni se le invitó a presentar alegaciones. En el informe emitido por la Mesa no se razonó mínimamente ni el

rechazo de la postura de la senadora ni tampoco se explicaron los motivos por los que entendía que no se debía cuestionar la validez de su renuncia. Junto a ello, en la Mesa estaban presentes los senadores directamente implicados en la dimisión –que no se abstuvieron de participar en las deliberaciones– de modo que era imposible evitar su intervención en el proceso de toma de decisiones. El Pleno del Senado no corrigió las deficiencias procesales que tuvieron lugar ante la Mesa. También estuvieron presentes y votaron los senadores implicados en la dimisión, pero a la demandante se le impidió no sólo participar, sino incluso entrar en el Salón de Plenos. Por estas razones el tribunal considera que la renuncia de su mandato como senadora fue aceptada por el Senado sin haberse beneficiado de garantías procesales contra la arbitrariedad, lo que socava la esencia misma de sus derechos garantizados por el art. 3 P1(§ 61-64).

En cuanto a la inexistencia de un remedio eficaz (art. 13 CEDH) en esta ocasión el tribunal considera que en las circunstancias del caso no procede examinar si ha habido una violación del art. 13 en combinación con el art. 3 P1 (§ 69). De esta manera, retorna de nuevo a la doctrina sentada en la STEDH *Podkolzina c. Letonia* de 9 abril 2002 según la cual la violación del art. 3 P1 en su dimensión procedimental no hace necesario abordar separadamente la violación del art. 13 CEDH, postura que había rectificado tanto en *Grosaru c. Rumanía* como en *Paunovic y Milivojevic c. Serbia*.

La resolución del caso *GK c. Bélgica*, en primer lugar, vuelve a enfatizar la relación entre el *ius in officium* y su derivación electoral, de modo que el bien jurídico a proteger es la voluntad del electorado libremente manifestada. En segundo lugar, apuntala definitivamente el estándar que se había comenzado a imponer desde *Grosaru c. Rumanía* respecto a las garantías frente a la arbitrariedad, la exigencia de imparcialidad y la necesidad de limitar la discrecionalidad del órgano llamado a resolver. Parece afianzarse la dimensión procesal como canon de enjuiciamiento en la determinación del margen de apreciación estatal capaz de limitar los derechos del art. 3 P1.

En tercer lugar, el tribunal da un paso adelante con respecto a la postura mantenida en *Grosaru c. Rumanía* y envía un mensaje admonitorio a los estados que todavía cuentan con un sistema parlamentario puro de verificación de actas. En aquella resolución sostenía

que la larga tradición democrática de algunos países (como Italia, Bélgica o Luxemburgo) disipaba las dudas sobre la legitimidad de estos procedimientos, afirmación que de hecho fue utilizada por el propio gobierno belga en sus alegaciones (§ 68). Esta vez no llega a la misma conclusión, de modo que todos los estados están al mismo nivel para cumplir los requerimientos del art. 3 P1 con independencia de su experiencia democrática.

En cuarto lugar, con esta sentencia el tribunal interrumpe la tendencia que se había impuesto desde *Grosaru c. Rumanía,* que permitía examinar separadamente la violación del art. 13 CEDH y determinar la existencia de un remedio efectivo (que en cualquier caso no requiere necesariamente la intervención de un juez) con independencia de las garantías exigidas en el art. 3 P 1. Con ese enfoque parecía evidente la incompatibilidad absoluta y general de un sistema de verificación de poderes exclusivamente parlamentario con los requisitos del Convenio (Piccirilli, 2019: 203). Pero, al abandonarlo, el tribunal evita pronunciarse sobre las características que debería tener un remedio para considerarse efectivo y, lo que es más relevante, elude la condena en abstracto del sistema de control parlamentario vigente en Bélgica. Se limita a identificar una serie de defectos en el procedimiento parlamentario que se desarrolla en el Senado en el caso concreto, apostando por una más minimalista *pragmatic approach.* Ni siquiera recuerda la importancia de atribuir las disputas electorales a un órgano independiente e imparcial, cuestión que sí fue subrayada en *Grosaru c. Rumanía.*

III. Conclusiones

El caso *GK c. Bélgica* tiene una doble lectura. Por una parte, reafirma sin titubeos una postura beligerante con los sistemas de verificación de poderes que residencian la resolución de conflictos en el parlamento con carácter exclusivo. Desde hace años, el TEDH viene ejerciendo presión sobre algunos países que utilizan este sistema. Tras *Grosaru c. Rumanía*, se procedió una reforma de la Constitución rumana que introdujo una revisión judicial ulterior para estos procesos. Aunque no específicamente sobre este tema, también se ha pronunciado con respecto a Italia (*Ochetto c. Italia,* 12 noviembre 2013;

Savino c. Italia, 28 abril 2009). La mención continua en este punto al Código de buenas prácticas en materia electoral lleva a considerar que un sistema íntegramente parlamentario, aunque estructurado según las formas y procedimiento típicos de la jurisdicción (al menos en la fase instructora, como en Italia) no parece idóneo para responder a los estándares europeos.

Por otra parte, este caso constituía una magnífica oportunidad para declarar con carácter general que el sistema belga de control de credenciales no es compatible con el Convenio. En su lugar, se ha preferido adoptar una postura minimalista que no censura el sistema vigente. La Corte ha rechazado como argumentación que Bélgica sea un país con una dilatada trayectoria democrática para homologar sin más sus procedimientos, pero tampoco ha querido cuestionar la fuente de esas irregularidades. Probablemente en este caso haya habido una falta de imparcialidad y una arbitrariedad manifiesta, pero, ¿es posible afirmar que sin esos defectos el proceso habría sido verdaderamente garantista, en términos del art. 3 P1? Afortunadamente, podremos despejar algunas dudas en un futuro pues están pendientes de resolución varias demandas contra Bélgica en las que los recurrentes invocan violaciones del art. 3 P1 y del art 13 en la misma línea que *GK* pero referidas a disputas electorales[5]. Quizá el TEDH volverá a resolver en contra del sistema belga y es de esperar que entonces condene en abstracto el procedimiento de verificación de credenciales previsto en el artículo 48 de la Constitución y anime a la judicialización de estos procesos.

A nadie se le escapa que hoy por hoy los parlamentos no son lo que eran. Muchas de las prerrogativas parlamentarias están perdiendo fuelle y cada vez es más difícil sostenerlas sin prever un sistema de protección externo, una última instancia que permita reparar las posibles anomalías y tutelar los derechos de terceros. Desde luego, en este punto el modelo español de garantías nos permite, por una vez, sentirnos orgullosos de nuestro Estado social y democrático de derecho.

---

[5] Se trata de *Verzin y otros c. Bélgica* y otros tres casos acumulados: http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-179675&filename=CEDH.pdf

IV. Bibliografía

Fasone, C. (2020). "L'influenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sullo status dei parlamentari: prime riflessioni in tema di *parliamentary privileges",* Paper presentado en la III Jornada del Observatorio Internacional de Derechos Políticos (UB-AIDH), "Elecciones y Tribunal Europeo de Derechos Humanos", celebrada en Barcelona 10 y 11 de octubre de 2019. (en prensa).

García Roca, J. (2009). «Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (Art. 3 P1 CEDH)», en García Roca, J., Santolaya, P. (dirs.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 897-927.

García Vitoria, I. (2020). "La garantía europea del voto de los presos", Paper presentado en la III Jornada del Observatorio Internacional de Derechos Políticos (UB-AIDH), "Elecciones y Tribunal Europeo de Derechos Humanos", celebrada en Barcelona 10 y 11 de octubre de 2019. (en prensa).

Pardo Falcón, J. (1998). "Algunas consideraciones sobre el control de las actas electorales en el derecho comparado y en la historia constitucional española", *Revista de Estudios Políticos*, 99, pp.175-188.

Piccirilli, G. (2019). "Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri rispetto al patrimonio elettorale europeo", *Il Filangeri*, Quaderno 2019, Napoli, Jovene editore, pp.193-204.

Ruiz Robledo, A. (2018). "El derecho a participar en elecciones libres según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 30, pp. 275-305.

Sáiz Arnáiz, A. (2018). "Tribunal europeo de derechos humanos y proceso políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación nacional", en *Teoria y realidad constitucional*, 42, pp. 221-245.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

En el año 1984 se publicó por primera vez la *Revista de las Cortes Generales* con la vocación de editar una obra científica desde el órgano representativo de la soberanía nacional. En el espíritu de la publicación se hallaba el entendimiento de que la condición representativa del Parlamento aconsejaba su vinculación con los problemas de la cultura jurídica y política del momento, de interés general para toda la sociedad, como complemento útil al cumplimiento de las específicas funciones que la Constitución encomienda a las Cámaras.

La publicación, ininterrumpida desde entonces, ha continuado interesándose a lo largo de estos más de treinta años por los temas propios del derecho constitucional y parlamentario, la sociología, la historia y la teoría política y, en general, por cualquier reflexión intelectual que se acercara a la comprensión del Parlamento y su historia.

Con motivo de la conmemoración del XL aniversario de la aprobación de la carta magna, en diciembre de 2018, la *Revista* se revitaliza y se adapta a los nuevos tiempos.

Por un lado, apostando por una política de acceso abierto, sin restricciones, y de libre lectura de sus contenidos desde el momento de la publicación, con la que se pretende lograr una mayor difusión del conocimiento vinculado a la democracia constitucional. Por otro, añadiendo a la publicación en papel la electrónica –dentro del sistema electrónico *Open Journal System* (OJS) en el que se integra– con el fin de facilitar su uso y lectura tanto por las personas que están más familiarizadas con un modelo más tradicional de consulta, cuanto por aquellas que prefieren los medios digitales actuales. Como es sabido, el sistema OJS agiliza los procesos editoriales y garantiza el cumplimiento de los más altos estándares de calidad. Finalmente, organizando sus secciones en las tres que han resultado de mayor interés para el público desde un punto de vista interdisciplinar –«Artículos», «Recensiones» e «Informes y jurisprudencia parlamentaria comentada»–, en las que ha quedado integrado el tradicional *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* que, desde ahora, comentado, se enmarca en la *Revista*. Asimismo, se ha añadido una cuarta sección: «Clásicos de la democracia».

La democracia parlamentaria del siglo XXI se enfrenta a problemas y retos que son característicos de la evolución de los sistemas políticos y de la propia condición humana: las páginas de la *Revista* están abiertas y agradecidas a quienes quieran y puedan aportar su reflexión al respecto.

Política de acceso abierto

Esta *Revista* provee acceso libre inmediato a su contenido en OJS, bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

La *Revista de las Cortes Generales* asume el compromiso de fomentar la difusión, la visibilidad y la accesibilidad de su producción científica, por lo que apuesta por una política de acceso abierto, lo que significa que todo su contenido desde el momento de la publicación está disponible de forma gratuita. Los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o vincular los textos completos de

los artículos, o utilizarlos para cualquier otro propósito legal, sin la autorización previa 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. Esta definición de acceso abierto está de acuerdo con la Iniciativa de Acceso Abierto de Budapest (Budapest Open Access Initiative, BOAI).

Frecuencia de publicación

La *Revista de las Cortes Generales* desde el año 2019 se edita con una periodicidad semestral. Publica dos volúmenes al año, uno en el mes de junio y otro en el mes de diciembre.

Política antiplagio

La *Revista de las Cortes Generales* declara su compromiso con el respeto e integridad de los trabajos publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o cuyo contenido sea fraudulento, serán eliminados del proceso de evaluación.

Políticas de sección

– Clásicos de la democracia

La sección «Clásicos de la democracia» reunirá textos de reconocidos autores sobre la democracia, que sean tanto nacionales como internacionales.

–Artículos

En esta sección se publicarán trabajos originales de investigación.

Tendrán una longitud máxima de 60.000 caracteres (aprox. 30 páginas) incluyendo notas a pie, tablas e ilustraciones y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en el apartado «Envío de originales».

Están sometidos a evaluación por revisores externos de acuerdo con el procedimiento siguiente.

Proceso de evaluación por pares

La *Revista de las Cortes Generales* somete a evaluación todos los originales que le son remitidos para la publicación, utilizando un sistema de doble ciego donde los artículos son evaluados por, al menos, dos revisores.

Fases del proceso de evaluación de un artículo:

Fase 1: Envío del original ciego, sin los datos personales.

Fase 2: Evaluación ciega del original por parte de los evaluadores externo e interno, en el ámbito temático que corresponda.

Fase 3: Envío del resultado de la evaluación al Consejo de Redacción de la *Revista* para que dé su conformidad.

Fase 4: Comunicación del resultado a los autores:

Aceptación: se acepta el artículo si el resultado de la evaluación es positivo.

No aceptación: se rechaza el artículo si el resultado de la evaluación es negativo.

Aceptación (con modificaciones): según el resultado de la evaluación el autor debe introducir en el artículo modificaciones del contenido antes de que el artículo quede aprobado definitivamente.

–Recensiones

Los trabajos presentados a la sección de «Recensiones» deberán tener una extensión máxima de 9.600 caracteres (aprox. 4 páginas) y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en el apartado «Envío de originales».

Están igualmente sometidos a evaluación por revisores externos.

–Informes y jurisprudencia parlamentaria comentada

Solo los editores de la *Revista* podrán efectuar envíos a esta sección que reúne, por primera vez, los comentarios de las resoluciones más recientes del Tribunal Constitucional –y en algún caso de otros tribunales– de contenido constitucional y parlamentario, con el fin de facilitar su estudio y comprensión.

Los trabajos deberán tener una extensión máxima de 12.000 caracteres (aprox. 6 páginas) y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en las normas de edición de los «Informes y jurisprudencia parlamentaria comentada».

Envío de originales

Los trabajos remitidos para su publicación en la *Revista de las Cortes Generales* deberán ser originales e inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Será responsabilidad del autor informar sobre la situación de los derechos de autor. Cualquier publicación que atentare por lo tanto contra dichos derechos sería responsabilidad de su autor.

Los originales se pueden remitir, a lo largo de todo el año, a la dirección de correo electrónico revistacortes@congreso.es. No obstante, se recomienda a los autores que se registren automáticamente en la plataforma https://revista.cortesgenerales.es/rcg para proceder a dicho envío, pulsando en el botón «Registrarse» que aparece en la esquina superior derecha. Se enviarán en español, inglés o ambas lenguas, escritos en Microsoft Word o en un formato compatible.

El procesamiento y envío de artículos y otros trabajos a la *Revista* no supondrá ningún coste para los autores, tal y como se hace referencia en la web de dicha publicación.

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y la aceptación de estas instrucciones. La Dirección y el Consejo de Redacción de la *Revista* se reservan el derecho de rechazar cualquier original que, por criterios formales, editoriales o de calidad, consideren que no es necesario que inicie el proceso de evaluación.

Formato y estructura del texto

Los trabajos originales tendrán, como se adelantaba, una extensión máxima de 60.000 caracteres (aprox. unas 30 páginas) incluyendo notas a pie, bibliografía, tablas e ilustraciones.

El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea.

Para su mejor identificación, todas las páginas del estudio presentado deberán estar numeradas en su margen inferior derecho.

–Datos del autor

Los originales irán encabezados por el nombre del autor, filiación académica o institucional, y, si se dispone de él, se incluirá el identificador ORCID.

–Título del trabajo

Los títulos de los trabajos deben indicarse en castellano y en inglés, con letra mayúscula, Times New Roman y cuerpo 14. Ejemplo:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

–Resumen / *abstract* y palabras clave / *keywords*

Los trabajos deberán presentar un resumen / *abstract,* en español e inglés, cuya extensión ha de estar comprendida entre 150 y 250 palabras.

Los textos deben acompañarse, además, de palabras clave / *keywords* en español e inglés. Se aconseja escoger entre 5 y 10 palabras. Tanto en el idioma del trabajo como en inglés, las palabras clave se escribirán en minúscula, separadas por coma y con punto final.

El resumen y las palabras clave, en ambos idiomas, deben ir en letra cursiva.

RESUMEN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea –el Brexit– es un grave problema que condiciona tanto la vida política como la dinámica económica de la Unión, pero también, en particular, la de sus Estados miembros. España, por su especial relación económica, y también humana, con el Reino Unido, es uno de los Estados de la UE que pueden verse más afectados por la salida del Reino Unido. Las Cortes Generales cuentan con un instrumento parlamentario para controlar la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este trabajo pues, analiza con detalle cómo se han producido las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit, tanto en sus aspectos jurídico-formales, como en sus aspectos materiales y políticos. Relaciones en las que la Comisión Mixta y el pleno del Congreso de los Diputados han tenido un papel fundamental. El trabajo, que cubre las Legislaturas X, XI y XII, incluye también un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de estas relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit.

Palabras clave: Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Comisión Mixta para la Unión Europea, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE, Gibraltar.

ABSTRACT

The United Kingdom's withdrawal from the European Union –Brexit– is a serious problem that conditions both the political life and the economic dynamics of the Union, but also those of its Member States. Spain, due to its special economic –and also human– relationship with United Kingdom, is one of the EU Member States that might be more dramatically affected by the UK's withdrawal. The Spanish parliament –Cortes Generales– have a parliamentary instrument to supervise the Government's activity concerning the EU: the Joint Committee for the European Union. This article analyzes how the Government-Cortes relationships concerning the Brexit issue have taken place, as much in legal-formal terms as in political and substantial terms. In this Government-Cortes relationship concerning Brexit, the Joint Committee for the EU and also the Congress of Deputies have played a fundamental role. This article, which covers the X, XI and XII legislatures, includes also a quantitative and a qualitative analysis of these Government-Cortes relations concerning Brexit.

Keywords: European Union, United Kingdom, Brexit, Joint Committee for the European Union, Subcommittee for the study of the consequences of the United Kingdom's withdrawal from the EU, Gibraltar.

–Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo, incluyendo el apartado de bibliografía citada final. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, así numerados: I, II, III , y los epígrafes de los subapartados, en minúscula: 1, 1.1., 1.2., 2 Ejemplo:

> SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. 1. Las Secretarías entre 1977 y 1982. 2. Las Secretarías Generales desde 2007. Bibliografía.

–Citas en el texto

Las citas textuales incluidas en el texto irán en estilo de fuente cursiva (a). Si superan tres líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas con doble sangría (este criterio solo se aplicará a los artículos) (b). En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas latinas y en estilo normal (c). Ejemplos:

> a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte *la forma que más convenga a los intereses de España*.
>
> b) En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes.
>
> Véanse un par de muestras:

> Cuando llegué a la isla la multitud se agolpaba para ver una procesión clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas por dejar paso franco a la comitiva No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares lo más

Como es bien conocido, Galdós publicó sus *Episodios Nacionales*...

c) [1] «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

–Normas de citación

Citas bibliográficas

Aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto. Cada una de las citas debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final. Las autocitas se restringirán a los casos imprescindibles.

La forma correcta para su redacción es la siguiente: (autor, año: página). Ejemplo:

(García-Pelayo, 1981: 28)

En el caso de que los documentos estén firmados por dos autores, se citarán por sus primeros apellidos y la conjunción «y». Ejemplo:

(Fernández y García de Enterría, 2017: 58)

Si el trabajo pertenece a tres o más autores, es suficiente con citar al primer autor seguido de *et al*. Ejemplo:

(Kelsen *et al.*, 1966: 35)

Cuando es necesaria la referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año. Ejemplo:

(Schmitt, 1975a: 32)

Si el apellido del autor mencionado forma parte del texto, no es necesario repetir la cita, tan solo entre paréntesis el año de la obra citada. Ejemplo:

Como afirma Jellinek (2009: 47)…

Notas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 10, numeradas correlativamente con números arábigos y superíndice.

Contendrán solo texto adicional y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada según acabamos de indicar más arriba, ya que las referencias completas se escribirán al final del artículo.

Bibliografía

Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores. Solo se incluirán referencias citadas en el texto, sin posibilidad de referencias adicionales.

Se seguirá el sistema APA (*American Psychological Association*), de uso común para las ciencias sociales y el derecho.

– Monografías

1º. Apellidos e iniciales del nombre del autor de la monografía.
2º. Año de publicación entre paréntesis.
3º. Título del libro en cursiva.
4º. Ciudad de publicación y editorial separadas por dos puntos.

Ejemplo:

García de Enterría, E. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Pamplona: Civitas.

– Artículos de revistas científicas

1º. Apellidos e iniciales del autor.
2º. Año de publicación entre paréntesis. Si hay más de una obra perteneciente al autor publicada ese mismo año, deberá añadirse a, b, c, etc., después del número.
3º. Título del artículo.
4º. Nombre de la revista en cursiva, volumen, número entre paréntesis y páginas separadas por coma.

Ejemplo:

García de Enterría, E. (2017). La posición jurídica del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 34 (100), pp. 39-131.

– Capítulos de monografías

1º. Apellidos e iniciales del autor.
2º. Año de publicación entre paréntesis.
3º. Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En».
4º. Título de la obra colectiva en cursiva, junto a las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis.
5º. Ciudad de publicación y editorial, separadas por dos puntos.

Ejemplo:

Bayón y Chacón, G. (1999). El respeto de los compromisos internacionales, la revisión de los tratados y de las situaciones internacionales. En *El derecho de disolución del parlamento y otros estudios* (pp. 340-384). Madrid: Congreso de los Diputados.

– Informes

1º. Nombre del autor físico o institucional que avala el informe.
2º. Año de publicación entre paréntesis.
3º. Título en cursiva.
4º. Si se trata de una publicación en soporte papel se identificará como si de un libro se tratase. En los casos en los que fuese una publicación electrónica, se aportará además la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

Defensor del Pueblo (2019). *Informe anual 2018. Actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*. Madrid: Defensor del Pueblo. Recuperado de https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/

– Congresos

La forma de citar una ponencia o una comunicación perteneciente a un congreso es la siguiente:

1º. Apellidos e iniciales del autor.
2º. Año de publicación entre paréntesis.
3º. Título de la ponencia o comunicación seguido de punto y la preposición «En».
4º. Título de las actas del congreso en cursiva, junto a las páginas que abarca la lectura entre paréntesis.
5º. Ciudad de publicación y editorial, separadas por dos puntos. Si se tratara de una publicación electrónica se da nota a continuación de la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

Rubio Llorente, F. (1984). El Parlamento y la representación política. En *I Jornadas de Derecho parlamentario (Madrid 21-23 de marzo de 1984)* (pp. 145-170). Madrid: Congreso de los Diputados.

– Publicaciones electrónicas

Como cualquier libro o revista, teniendo en cuenta además que:

– Todos los documentos electrónicos que contengan DOI (*Digital Object Identifier*) se citarán utilizando este localizador en detrimento de su dirección URL, y sin indicar la fecha de consulta.

Ejemplo:

René Garcia, J., Rolland, D. y Vermeren, P. (2015). *Les Amériques, des constitutions aux démocraties: Philosophie du droit des Amériques*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme. https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.10649

– Los documentos electrónicos que no contengan DOI se citarán indicando su dirección URL.

Ejemplo:

Consejo General del Poder Judicial (2019). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2018*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. Recuperado de http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2019--correspondiente-al-ejercicio-2018-

AUTHOR GUIDELINES

In 1984 the *Journal of the Cortes Generales* was published for the first time with the aim of publishing scientific work from the representative body of national sovereignty. In the spirit of the publication was the understanding that the representative status of Parliament called for its involvement in the legal and political issues of the time, concerning the general interest to society as a whole, as a useful complement to the fulfilment of the specific functions entrusted to the Chambers by the Constitution.

The publication, uninterrupted since then, has maintained its interest throughout these more than thirty years in the subjects of constitutional and parliamentary law, sociology, history and political theory and, in general, in any intellectual reflection that would lead to the understanding of Parliament and its history.

On the occasion of the commemoration of the 40th anniversary of the approval of the Constitution in December 2018, the *Journal* is being revitalised and adapted to the new times.

On the one hand, it is committed to a policy of open access, without restrictions, and free reading of its contents from the moment of publication, with the aim of achieving greater dissemination of knowledge linked to constitutional democracy. On the other hand, adding to the hard copy publication the electronic one –within the electronic Open Journal System (OJS) in which it is integrated– in order to facilitate its use and reading both by people who are more familiar with a more traditional consultation model and by those who prefer the current digital media. As it is known, the OJS system facilitates the editorial processes and guarantees the fulfilment of the highest quality standards. Finally, it has organised its sections into the three that have proved to be of greatest interest to the public from an interdisciplinary point of view –«Articles», «Reviews» and «Reports and Case-law commentaries»–, in which the traditional *Bulletin of Constitutional Case-law* has been integrated. A fourth section has also been added: «Classics of Democracy».

Parliamentary democracy in the 21st century is facing problems and challenges that are characteristic of the evolution of political systems and of the human condition itself: the pages of the *Journal* are open and grateful to those who wish and are able to contribute their thoughts on the subject.

Open access policy

This *Journal* provides immediate free access to its content in OJS, under the principle that making research freely available fosters greater global knowledge exchange.

The *Journal of the Cortes Generales* is committed to promoting the dissemination, visibility, and accessibility of its scientific production, and is therefore committed to a policy of open access, which means that all its content from the moment of publication is available free of charge. Users may read, download, copy, distribute, print, search or link the full texts of articles, or use them for any other legal purpose, without the prior authorisation of the editor or their authors. The only limitation on reproduction and

distribution is that of proper acknowledgement and citation of the texts. This definition of open access is in accordance with the Budapest Open Access Initiative (BOAI).

Frequency of publication

The *Journal of the Cortes Generales* has been published every six months since 2019. It publishes two volumes a year, one in June and the second in December.

Anti-plagiarism policy

The *Journal of the Cortes Generales* declares its commitment to the respect and integrity of the published works. For this reason, plagiarism is strictly forbidden and texts that are identified as plagiarised, or whose content is fraudulent, will be removed from the evaluation process.

Policies Section

– Classics of Democracy

The section «Classics of Democracy» will bring together texts by well-known authors on democracy, both national and international.

– Articles

Original research papers will be published in this section.

They will have a maximum length of 60,000 characters (approx. 30 pages) including footnotes, charts, and illustrations and will be adapted to the criteria of the section «Submission of original copies».

They are subject to evaluation by external reviewers in accordance with the following procedure.

Peer review process

The *Journal of the Cortes Generales* submits for evaluation all the originals that it is sent for publication, using a double-blind system whereby the articles are evaluated by at least two reviewers.

Stages in the evaluation process of an article:
Stage 1: Sending the "blind" original, without personal data.
Stage 2: Blind evaluation of the original copy by the external and internal evaluators, in the corresponding thematic area.
Stage 3: Submission of the result of the evaluation to the *Journal'*s Editorial Board for its approval.
Stage 4: Communication of the result to the authors:

Acceptance: the article is accepted if the result of the evaluation is positive.

Non-acceptance: the article is rejected if the result of the evaluation is negative.

Acceptance (with modifications): according to the result of the evaluation, the author must introduce modifications to the content of the article before the article is definitively approved.

– Reviews

Papers submitted to the «Reviews» section must be no longer than 9,600 characters (approximately 4 pages) and must meet the criteria laid down in the «Submission of Original copies» section.

They are also subject to evaluation by external reviewers.

– Reports and Case-law commentaries

Only the editors of the *Journal* may make contributions to this section which, for the first time, brings together commentaries to the most recent judgements of the Constitutional Court –and in some cases of other courts– with constitutional and parliamentary content, in order to facilitate their study and understanding.

The works must have a maximum length of 12,000 characters (approx. 6 pages) and will be adapted to the formal criteria that are included in the edition rules of «Reports and Case-law commentaries».

Submission of original copies

Papers submitted for publication in the *Journal of the Cortes Generales* must be original and unpublished and not pending its publication in other journals. The author shall be responsible for reporting on the situation regarding copyrights. Any publication violating these rights shall be the sole responsibility of its author.

Original copies can be submitted, throughout the entire year, to the following email address: revistacortes@congreso.es. However, it is strongly recommended for authors to register on the web platform https://revista.cortesgenerales.es/rcg in order to submit a proposal by clicking on the button «Register» shown in the upper right corner. Original copies shall be sent in Spanish, written on Microsoft Word or any other compatible format.

There is no cost to authors for processing and submitting articles and other papers to the *Journal*, as referred to on the *Journal*'s website.

The submission of manuscripts implies, from the authors' side, the acknowledgement, acceptance and compliance with the present instructions. The Directorate and the Editorial Board of the *Journal*, because of formal, editorial or quality criteria, reserve the right to reject any original manuscript whose previous evaluation is deemed unnecessary.

Format and text structure

Original copies shall comprise a maximum of 60,000 characters (approximately 30 pages) including footnotes, bibliography, figures and illustrations.

The font must be Times New Roman, size 12, single line spacing and indentation in the first line.

For better and easier identification, every page of the paper must be numbered on the bottom right margin.

– Author's data

Original papers shall be headed by the name of the author(s), institutional or academic affiliation and, if available, the ORCID identifier.

– Title of the paper

Titles must be written both in Spanish and English, in capital letters, Times New Roman, and size 14. Example:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

– Abstract and keywords

Papers submitted must include an abstract, in Spanish and English, which can be 150-250-words-long.

Abstracts must be followed by a selection of keywords in Spanish and English. It is advisable to choose between 5 and 10 words. In both languages, keywords shall be written in lower case, separated by commas and ending with a full stop.

Both the abstract and keywords, in Spanish and English, must be written in italics.

RESUMEN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea –el Brexit– es un grave problema que condiciona tanto la vida política como la dinámica económica de la Unión, pero también, en particular, la de sus Estados miembros. España, por su especial relación económica, y también humana, con el Reino Unido, es uno de los Estados de la UE que pueden verse más afectados por la salida del Reino Unido. Las Cortes Generales cuentan con un instrumento parlamentario para controlar la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este trabajo pues, analiza con detalle cómo se han producido las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit, tanto en sus aspectos jurídico-formales, como en sus aspectos materiales y políticos. Relaciones en las que la Comisión Mixta y el pleno del Congreso de los Diputados han tenido un papel fundamental. El trabajo, que cubre las Legislaturas X, XI y XII, incluye también un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de estas relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit.

Palabras clave: Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Comisión Mixta para la Unión Europea, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE, Gibraltar.

ABSTRACT

The United Kingdom's withdrawal from the European Union –Brexit– is a serious problem that conditions both the political life and the economic dynamics of the Union, but also those of its Member States. Spain, due to its special economic –and also human– relationship with United Kingdom, is one of the EU Member States that might be more dramatically affected by the UK's withdrawal. The Spanish parliament –Cortes Generales– have a

parliamentary instrument to supervise the Government's activity concerning the EU: the Joint Committee for the European Union. This article analyzes how the Government-Cortes relationships concerning the Brexit issue have taken place, as much in legal-formal terms as in political and substantial terms. In this Government-Cortes relationship concerning Brexit, the Joint Committee for the EU and also the Congress of Deputies have played a fundamental role. This article, which covers the X, XI and XII legislatures, includes also a quantitative and a qualitative analysis of these Government-Cortes relations concerning Brexit.

Keywords: European Union, United Kingdom, Brexit, Joint Committee for the European Union, Subcommittee for the study of the consequences of the United Kingdom's withdrawal from the EU, Gibraltar.

– Contents Summary

At the beginning of the paper the author must attach a contents summary, which will allow and facilitate the identification of the different sections and sub-sections, including a final section with the bibliographic references used throughout the paper. The headings of the main sections must be written in capital letters, numbered I, II, III, IV,… and for the sub-sections in lower case and numbered 1, 1.1., 1.2., 2,… Example:

> SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. 1. Las Secretarías entre 1977 y 1982. 2. Las Secretarías Generales desde 2007. Bibliografía.

– Literal Quotes

Literal quotations included in the text shall be written in italics (a). If they are more than three lines long, they shall be written in font size 10, normal style (round), justified with double indentation (this criterion will only be applicable to articles) (b). In the notes, literal quotations shall be always written in latin quotation marks and in normal style (c). Examples:

> a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte *la forma que más convenga a los intereses de España*.
>
> b) En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes.
>
> Véanse un par de muestras:
>
> Cuando llegué a la isla la multitud se agolpaba para ver una procesión clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas por dejar paso franco a la comitiva No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares lo más

Como es bien conocido, Galdós publicó sus *Episodios Nacionales*...

c) [1] «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

– Citation rules

Bibliographic citations

Preferentially, they shall appear within the body of the text. Each of them must correspond with one of the references of the final bibliography. Self-citations must be restricted to exceptional and indispensable cases.

The correct format is the following: (author, year: page). Example:

(García-Pelayo, 1981: 28)

In the case of co-authored papers, they shall be cited with their surnames and the conjunction «and». Example:

(Fernández and García de Enterría, 2017: 58)

If the paper is co-authored by three or more people, it is enough to cite the first author followed by *et al*. Example:

(Kelsen *et al.*, 1966: 35)

When it is necessary to refer to several papers of the same author, the year must be followed by a, b, c, etc., after the year. Example:

(Schmitt, 1975a: 32)

If the surname of the author is embedded in the text, it is not necessary to repeat it in the citation. In this case, only the year of the cited article and the corresponding page must be added into brackets. Example:

As Jellinek (2009: 47) asserts…

Notes

Footnotes must be written in Times New Roman, size 10, and numbered correlatively with Arabic numerals and superscript.

They must only comprise additional text, and if they include bibliographic references, it shall be done following the rules mentioned above, given that complete references must be written at the end of the article.

Bibliography

Bibliographical references should be located at the end of the text following the alphabetical order of authors. Only references cited in the text will be included, without the possibility of including additional references.

The APA (American Psychological Association) system, commonly used for social sciences and law, will be followed.

– Monographs

1st. Surname(s) and initials of the author.
2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title of the book in italics.
4th. City of publication and publisher separated by a colon.

Example:

García de Enterría, E. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Pamplona: Civitas.

– Articles from scientific journals

1st. Surname(s) and initials of the author.
2nd.Year of publication in brackets. If there is more than one paper belonging to the author published that same year, it should be added a, b, c, etc., after the number.
3rd. Title of the article.
4th. Name of the journal in italics, volume, number in brackets and pages (separated by a comma).

Example:

García de Enterría, E. (2017). La posición jurídica del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 34 (100), pp. 39-131.

– Chapters of monographs

1st. Surname(s) and initials of the author.
2nd. Year of publication in brackets.
3rd. Title of the chapter followed by dot and the preposition «In».
4th. Title of the collective paper in italics, next to the pages covered by the chapter in brackets.
5th. City of publication and publisher, separated by a colon.

Example:

Bayón y Chacón, G. (1999). El respeto de los compromisos internacionales, la revisión de los tratados y de las situaciones internacionales. In *El derecho de disolución del parlamento y otros estudios* (pp. 340-384). Madrid: Congreso de los Diputados.

– Reports

1st. Name of the physical or institutional author that endorses the report.
2nd. Year of publication in brackets.
3rd. Title in italics.
4th. If it is a paper publication, it will be identified as if it were a book. In the cases in which it is an electronic publication, the URL where it is available will also be provided.

Example:

Defensor del Pueblo (2019). *Informe anual 2018. Actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*. Madrid: Defensor del Pueblo. Recovered from https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/

– Congresses

The way to cite a presentation or a communication made at a congress is the following:

1st. Surname(s) and initials of the author.
2nd. Year of publication in brackets.
3rd. Title of the presentation or communication, followed by a dot and the «In» preposition.
4th. Title of the congress records in italics, together with the pages that encompass the lecture between brackets.
5th. City of publication and publishing house, separated by a colon. In case it is an electronic publication, the URL of the page where it is available should be added.

Example:

Rubio Llorente, F. (1984). El Parlamento y la representación política. In *I Jornadas de Derecho parlamentario (Madrid 21-23 de marzo de 1984)* (pp. 145-170). Madrid: Congreso de los Diputados.

– Electronic publications

As in any book or journal, taking into account, additionally, that:

– Every electronic document containing DOI (Digital Object Identifier) shall be cited by using this locator at the expense of its URL address, and without indicating the data of consultation.

Example:

René Garcia, J., Rolland, D. y Vermeren, P. (2015). *Les Amériques, des constitutions aux démocraties: Philosophie du droit des Amériques*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme. https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.10649

– The electronic documents not containing DOI shall be cited with the mention of its URL address.

Example:

Consejo General del Poder Judicial (2019). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2018*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. Recovered from http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2019--correspondiente-al-ejercicio-2018-

LISTADO DE COLABORADORES NÚM. 108 REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Con nuestro agradecimiento a los dos ponentes constitucionales, Excmos. Sres. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y D. Miquel Roca i Junyent, por haber accedido a realizar la entrevista incluida en este número.

Además, han colaborado en el presente número de la *Revista de las Cortes Generales*:

In memoriam

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás (Cortes Generales)

Artículos

BARBERÁ, Pablo (Universidad de California del Sur, Los Ángeles)
FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (Universidad de Oviedo)
GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea (Cortes Generales)
GARCÍA ROCHA, Pilar (Universidad de Murcia)
LÓPEZ GUERRA, Luis (Universidad Carlos III de Madrid)
LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Universidad de Córdoba)
NAVARRO MEJÍA, Ignacio (Cortes Generales)
SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Universidad Complutense de Madrid. Cortes Generales)

Recensiones

GÓMEZ-RIESCO TABERNERO DE PAZ, Juan (Dirección General de Justicia y Consumidores de la Comisión Europea. Colegio de Europa, Brujas)
LISI, Marco (Universidade Nova de Lisboa)
MIRANDA LÓPEZ, Luis Manuel (Cortes Generales. Universidad Carlos III de Madrid)
PÉREZ DOBÓN, Juan José (Cortes Generales)
REDONDO SACEDA, Lara (Ministerio de Educación. Universidad de Alcalá)

Informes y jurisprudencia parlamentaria

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (Universidad Carlos III de Madrid)
CASTILLO LÓPEZ, Fernando (Cortes Generales)
GARROTE DE MARCOS, María (Universidad Complutense de Madrid)
GONZÁLEZ DEL CAMPO, Luis (Parlamento de Cantabria)
PASCUA MATEO, Fabio Antonio (Cortes Generales. Universidad Complutense de Madrid)
PINIÉS RUIZ, Francisco Javier de (Cortes Generales)
RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (Cortes Generales. Universidad Complutense de Madrid)
VILLARINO MARZO, Jorge (Cortes Generales. Vinces Consulting)