

Las declaraciones institucionales: su procedimiento de tramitación

Sumario: RESUMEN.—I. LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES: AFIRMACIÓN Y DISCIPLINA NORMATIVA EN LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—1.1. La Asamblea de Madrid.—1.2. La Junta General del Principado de Asturias, el Parlamento de La Rioja, el Parlamento Vasco y el Parlamento de Navarra.—1.3. La Asamblea de Extremadura y el Parlamento de Canarias.—1.4. El Parlamento de Cataluña.—1.5. Su recepción vía resoluciones de la Presidencia: las Cortes de Aragón, el Parlamento de Andalucía y las Cortes de Castilla y León.—II. UN INTENTO DE CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA: DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES.—2.1. Definición de declaración institucional.—2.2. Rasgos característicos.—2.3. Procedimiento de tramitación.—III. CONCLUSIONES.

RESUMEN

La figura de las declaraciones institucionales, surgida extra muros de los interna corporis, actualmente está afirmada en ocho Reglamentos parlamentarios: además del de la Asamblea de Madrid, los de la Junta General del Principado de Asturias, el Parlamento de La Rioja, el Parlamento del País Vasco, el Parlamento de Navarra, la Asamblea de Extremadura, el Parlamento de Canarias y el Parlamento de Cataluña. Asimismo, en otros tres supuestos ha sido regulada vía resolución de la Presidencia de la Cámara: las Cortes de Aragón, el Parlamento de Andalucía y las Cortes de Castilla y León.

La normativa reguladora permite afirmar una serie de elementos comunes al régimen de las declaraciones institucionales, a cuyo tenor podemos definir las afirmando que se trata de una forma de expresión de la voluntad de las Cámaras acerca de hechos de trascendencia política contrastada, cuya importancia y singularidad permitan al Parlamento emitir un pronunciamiento unánime y que refleje el parecer general de los ciudadanos a través de sus representantes democráticamente elegidos.

* Letrado-Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

Y cabe singularizar los siguientes rasgos característicos: 1.º La unanimidad de la declaración de voluntad; con la singularidad del supuesto de la Asamblea de Madrid, donde, en defecto de asentimiento a la propuesta de la Presidencia, pueden ser sometidas a votación ordinaria; 2.º Su carácter solemne, siendo competencia, como regla, del Pleno de la Cámara, conforme sucede en la Asamblea de Madrid; aunque oportuno es dejar constancia de que en cuatro reglamentos parlamentarios la competencia es propia de la Junta de Portavoces; 3.º Su carácter no vinculante; y 4.º La excepcionalidad de este tipo de pronunciamientos, reservado a eventos de trascendencia política contrastada, determinados por su importancia y singularidad.

Respecto del procedimiento de tramitación, el esquema-modelo sería la formalización de la declaración por los sujetos legitimados al efecto, generalmente uno o más Grupos parlamentarios, su consideración por la Mesa —que, sin embargo, en la Asamblea de Madrid no participa en el procedimiento de tramitación— y, en su caso, por la Junta de Portavoces, a efectos de constatar la concurrencia de unanimidad, y su ulterior sustanciación en sesión plenaria, sin debate y circunscrita a la lectura del texto y constatación de la unanimidad mediante el asentimiento a la propuesta de la Presidencia de la Cámara.

PALABRAS CLAVE: *Declaración institucional, unanimidad, solemne, no vinculante, excepcionalidad.*

I. LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES: AFIRMACIÓN Y DISCIPLINA NORMATIVA EN LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La esencia de las instituciones parlamentarias radica en la función representativa que les es propia, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho. Así lo proclama la Constitución española de 1978 tanto respecto de las Cortes Generales —en su artículo 66.1: «*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*»—, como respecto de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas —en su artículo 152.1: «*[...] la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio;*»—. De igual modo, en relación con dichas Asambleas Legislativas, lo afirman los Estatutos de Autonomía y, singularmente, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid —en su artículo 9: «*La Asamblea representa al pueblo de Madrid,*»—, y lo reiteran los *interna corporis acta*, como ocurre en el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid —en su artículo 1: «*La Asamblea de Madrid, órgano legislativo y representativo del pueblo de la Comunidad de Madrid, ejerce la potestad legislativa, aprueba y controla el Presupuesto, impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las competencias que le atribuyen la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y el resto del ordenamiento jurídico.*»—.

Dicha esencia ha determinado que –junto a la tradicionales funciones legislativa y de control de la acción del Gobierno, con sus correspondientes instrumentos y mecanismos de expresión–, las instituciones representativas hayan ido encontrando nuevas formas de manifestación de su voluntad, en línea con las exigencias de una ciudadanía que requiere el criterio de quienes han sido elegidos con sus votos en todas aquellas cuestiones de singular trascendencia para la colectividad.

Entre dichas nuevas formas de manifestación de la voluntad de las Cámaras se encuentra la figura de **las declaraciones institucionales**, que en los últimos años han sido objeto de disciplina normativa en algunos Parlamentos autonómicos, llegando incluso a incorporarse a sus respectivos reglamentos.

1.1. La Asamblea de Madrid

Es éste el caso de **la Asamblea de Madrid**, pionera en la introducción de la figura en sus *interna corporis*.

En efecto, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997 (BOAM núm. 82, de 31 de enero), dedica un título específico a su regulación: el *Título XXI*, “*Declaraciones institucionales*”, de artículo único –el artículo 243–.

«Artículo 243.

La Junta de Portavoces, a iniciativa de un Grupo Parlamentario y por acuerdo unánime, podrá elevar al Pleno propuestas de declaración institucional sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid.

Tras su lectura por el Presidente, la propuesta de declaración institucional será sometida a votación por asentimiento. Si no resultara aprobada en esta forma, se someterá a votación ordinaria.»

Dicho precepto configura las declaraciones institucionales a partir de las siguientes notas características:

Primera: la iniciativa debe provenir de un Grupo Parlamentario; no se contempla, en consecuencia, la iniciativa individual, como tampoco la iniciativa de la Mesa de la Cámara –cuya participación en la tramitación no está prevista– ni la de su Presidencia, como tampoco la de la Junta de Portavoces como órgano colegiado.

Segunda: la competencia para su aprobación es del Pleno, por asentimiento o por votación ordinaria; atribuyéndose a la Junta de Portavoces sólo la capacidad de acordar la elevación de la propuesta al Pleno, para lo que sí se requiere acuerdo unánime respecto de la iniciativa.

Tercera: el procedimiento no contempla una fase previa de debate. Nada se dice acerca de la conformación del acuerdo unánime en el seno de la Junta de Portavoces y el Reglamento tan sólo prescribe que, tras su lectura

por el Presidente, la propuesta de declaración institucional será sometida a la votación del Pleno.

En este caso —y constituye una singularidad en el marco del Derecho comparado, del que inmediatamente se deja constancia—, el Reglamento dispone que, si no fuera aprobada por asentimiento a la propuesta de la Presidencia, la propuesta de declaración será sometida a votación ordinaria. Obvio resulta que, en dicha hipótesis, cabría el turno de explicación de voto, por tiempo máximo de cinco minutos, establecido en el artículo 128.1 del Reglamento de la Cámara; turno que se nos antoja de obligada solicitud para aquella formación cuyos miembros no den su asentimiento a la propuesta de la Presidencia, toda vez que la elevación al Pleno requiere el previo acuerdo unánime de la Junta de Portavoces. Presupuesto lo anterior, cabe, por lógica, pensar que la prescripción reglamentaria estaba pensando en la eventualidad de un Grupo Parlamentario Mixto en la Asamblea, contemplado en el artículo 43 del Reglamento —y actualmente sustituido por la figura del Diputado no adscrito, que contempla aquel precepto desde su reforma, en sesión plenaria de 12 de noviembre de 2009—. Es en este supuesto, en efecto, donde tiene perfecto encaje y cobra todo su sentido lo que dispone el inciso final del segundo párrafo del artículo 243 del Reglamento de la Asamblea.

1.2. La Junta General del Principado de Asturias, el Parlamento de La Rioja, el Parlamento Vasco y el Parlamento de Navarra

En este mismo grupo, de instituciones representativas cuyos reglamentos han dado acogida a las declaraciones institucionales, se encuentran otras siete Asambleas Legislativas, tres de ellas con una disciplina aprobada durante el presente año 2015.

a.— En primer lugar, debiendo precisarse que la competencia de la Junta de Portavoces no lo es de mera elevación de la propuesta al Pleno de la Cámara, sino de aprobación de la declaración de voluntad, se encuentra la **Junta General del Principado de Asturias**. Su Reglamento, de 18 de junio de 1997, al establecer la disciplina de la organización del Parlamento —*Título IV*— y, en concreto, al regular la Junta de Portavoces —*Capítulo II*—, recoge la figura en el apartado 2 de su artículo 55, del siguiente tenor.

«2. Asimismo, la Junta de Portavoces podrá acordar, por unanimidad, declaraciones institucionales de carácter urgente.»

Nada se dice en dicha prescripción acerca del procedimiento de tramitación, más allá de la exigencia de unanimidad para su aprobación.

b.— De igual modo, el Reglamento del **Parlamento de La Rioja**, de 21 de abril de 2001, contempla las declaraciones institucionales como un

vehículo de expresión de la Junta de Portavoces; no del Pleno de la Cámara. Su disciplina se establece al regular la organización del Parlamento –*Título IV*– y, en concreto, al regular la Junta de Portavoces –*Capítulo II*–, en su artículo 35, del siguiente tenor.

«La Junta de Portavoces podrá aprobar declaraciones institucionales a iniciativa del Presidente, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.»

En este caso hay alguna notable diferencia respecto del anterior, toda vez que no se exige, de forma expresa, la unanimidad para la aprobación de la declaración institucional. Además, se hace una precisión procedimental relativa a la iniciativa, que se aparta del régimen afirmado en la Asamblea de Madrid: la iniciativa puede provenir del Presidente, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de miembros de la Cámara.

c.– En línea con el Parlamento del Principado de Asturias, el Reglamento del **Parlamento Vasco**, de 23 de diciembre de 2008, regula las declaraciones institucionales como una forma de manifestación de la voluntad de la Junta de Portavoces. Su normativa se establece al disciplinar la organización del Parlamento –*Título I*– y, en concreto, al regular la Junta de Portavoces –*Capítulo VI*–, en el apartado 7 de su artículo 40, del siguiente tenor:

«7. La Junta de Portavoces podrá aprobar por unanimidad declaraciones institucionales.»

d.– Similar a la anterior es la previsión del Reglamento del **Parlamento de Navarra**. Su Reglamento, de 12 de septiembre de 2011, prevé las declaraciones institucionales como un vehículo de expresión de la Junta de Portavoces. Su normativa se ubica al disciplinar la organización del Parlamento –*Título IV*– y, en concreto, al regular la Junta de Portavoces –*Capítulo II*–, en el artículo 44, que dispone lo que sigue:

«Artículo 44.

Corresponden a la Junta de Portavoces las siguientes funciones: [...]

6.ª Formular declaraciones políticas.»

Como en el supuesto de la Junta General de Asturias, nada se precisa acerca del procedimiento de tramitación en los reglamentos del Parlamento Vasco y del Parlamento de Navarra.

1.3. La Asamblea de Extremadura y el Parlamento de Canarias

Como decíamos, recientemente, durante el presente año 2015, la figura ha accedido a los *interna corporis acta* de otras tres instituciones representativas, que, por su disciplina, diferenciamos en dos bloques.

a.- En primer lugar, atribuyendo la competencia de propuesta a la Junta de Portavoces y la de aprobación al Pleno –como en el supuesto de la Asamblea de Madrid–, el Reglamento de la **Asamblea de Extremadura**, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el 19 de marzo de 2015, regula las declaraciones institucionales con ocasión de la regulación de la organización de la Cámara –*Título IV*– y, en concreto, al disciplinar la Junta de Portavoces –*Capítulo Cuarto*–, en su Sección Segunda, “*Funciones*”. El apartado 5 de su artículo 66 dispone lo siguiente:

«Artículo 66. Funciones.

Sin perjuicio de las funciones que el presente Reglamento le confiere, la Junta de Portavoces adoptará acuerdo respecto a las siguientes cuestiones:

[...]

5. Acordar por unanimidad declaraciones institucionales de la Cámara que serán aprobadas por el Pleno.»

b.- El Reglamento del **Parlamento de Canarias**, de 28 de julio de 2009, también ha incorporado la figura, concretamente mediante la reforma reglamentaria aprobada por su Pleno en sesión celebrada los días 24, 25 y 26 de marzo de 2015. Y lo ha hecho mediante la incorporación de una disposición adicional décima, nueva, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional décima.

1. Corresponderá al Pleno la aprobación, por asentimiento, y a propuesta del Presidente, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, de declaraciones institucionales sobre asuntos de interés general para la Comunidad Autónoma de Canarias. A estos efectos, antes de la votación se dará lectura de su texto.

2. Una vez aprobadas, las declaraciones institucionales serán publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.»

Como puede apreciarse, en los dos reglamentos cuyas prescripciones acaban de ser reproducidas se opta por el modelo de la Asamblea de Madrid, en el sentido de que la competencia de aprobación es propia del Pleno, teniendo la Junta de Portavoces la competencia de propuesta en Extremadura, mientras que esta competencia se le atribuye al Presidente en Canarias –esto sí, oída la Mesa y la Junta de Portavoces–.

Por lo demás, ninguno de los dos reglamentos concreta el procedimiento de tramitación, más allá de la constatación expresa de su lectura de su texto en el Pleno que establece el segundo.

1.4. El Parlamento de Cataluña

Por su parte, el Reglamento del **Parlamento de Cataluña**, de 22 de diciembre de 2005 –si bien el precepto ulteriormente transcrito es fruto de la reforma operada el pasado 16 de julio de 2015–, tiene una regulación

distinta, que se afirma al regular el funcionamiento del Parlamento –*Título IV*– y, en concreto, al regular “*El impulso y el control de la acción política y de gobierno*” –*Capítulo III*–. En la Sección 6.^a de dicho Capítulo, que regula “*Las propuestas de resolución*”, el artículo 147 distingue tres modalidades de declaraciones institucionales, en función del órgano que realiza el pronunciamiento:

- i. el Presidente y la Junta de Portavoces, de forma conjunta;
- ii. la Junta de Portavoces; y,
- iii. la Presidencia del Parlamento.

Como fácilmente puede apreciarse, no se contempla de forma expresa la formulación de declaraciones institucionales por parte del Pleno de la Cámara. Dispone el referido precepto, que no contiene precisiones respecto del procedimiento de tramitación, lo que sigue:

«Artículo 147. Declaraciones institucionales.

1. El Parlamento puede hacer declaraciones dirigidas a los ciudadanos con relación a cualquier cuestión de interés de la Generalidad y de los ciudadanos.

2. Se llaman declaraciones del Parlamento de Cataluña las acordadas unánimemente por el presidente o presidenta y por la Junta de Portavoces. Estas declaraciones se publican en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya y son leídas en sesión plenaria o en la comisión correspondiente, según determine la Mesa.

3. Se llaman declaraciones de la Junta de Portavoces las que se acuerdan exclusivamente por mayoría.

4. Se llaman declaraciones de la presidencia las que hace el presidente o presidenta desde su responsabilidad y representación.»

1.5. Su recepción vía resoluciones de la Presidencia: las Cortes de Aragón, el Parlamento de Andalucía y las Cortes de Castilla y León

En los restantes Parlamentos autonómicos, al igual que en el Congreso de los Diputados y en el Senado, no existe previsión reglamentaria.

Ahora bien, dicha laguna ha determinado que, en concreto en tres supuestos, vía resolución de la Presidencia se haya procedido a regular de forma expresa la institución. Así ha ocurrido en los Reglamentos de las Cortes de Aragón, del Parlamento de Andalucía y de las Cortes de Castilla y León.

a.– En el primer supuesto se dictó la Resolución de la Presidencia de las **Cortes de Aragón**, de 14 de diciembre de 1998, sobre la aprobación de declaraciones institucionales por las Cortes de Aragón. Su tenor literal es el que sigue:

«El procedimiento para la tramitación de las propuestas de declaración institucional que puedan presentarse en la Cámara es una cuestión que siempre ha quedado fuera

de las disposiciones del Reglamento de las Cortes de Aragón. El carácter esporádico con el que se han dado estas iniciativas, y el hecho de que las materias a las que hacían referencia eran de general aceptación por los Grupos Parlamentarios, ha provocado que se fueran aplicando soluciones puntuales a cada una de ellas, tanto en la actual como en las Legislaturas precedentes.

Sin embargo, la posibilidad de que en ocasiones la admisión de una declaración institucional pueda generar un rechazo total o parcial por alguno de los Grupos Parlamentarios hace conveniente regular en sus aspectos más esenciales la presentación y tramitación de las propuestas de declaraciones institucionales, completando así el acuerdo que sobre esta materia adoptaron la Mesa y Junta de Portavoces en su sesión de 29 de mayo de 1998.

Por todo ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 30.3 del Reglamento de la Cámara, y con el parecer favorable de la Mesa y Junta de Portavoces, expresado en la sesión conjunta celebrada el día 11 de diciembre de 1998, he resuelto lo siguiente:

Primero.- La Mesa y Junta de Portavoces, a iniciativa del Presidente de la Cámara o de un Grupo Parlamentario, y por acuerdo unánime, podrán elevar al Pleno propuestas de declaración institucional sobre asuntos de interés general para la Comunidad Autónoma de Aragón. Previamente, las propuestas de declaración institucional serán calificadas por la Mesa de las Cortes.

Segundo.- En el Pleno se dará lectura a la declaración por el Presidente, y será sometida a votación por asentimiento. Si resulta aprobada, se procederá a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Tercero.- Excepcionalmente, las Comisiones permanentes podrán proponer elevar al Pleno proyectos de declaración institucional, que se someterán igualmente al parecer unánime de la Mesa y Junta de Portavoces.

Disposición final.- Esta Resolución se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón y entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.»

La resolución, conforme su propio tenor precisa, tiene por objeto “el procedimiento para la tramitación de las propuestas de declaración institucional que puedan presentarse en la Cámara [...] cuestión que siempre ha quedado fuera de las disposiciones del Reglamento de las Cortes de Aragón”. Y lo que la resolución dispone es:

- i. La competencia de propuesta es del Presidente de la Cámara o de un Grupo Parlamentario; si bien, “excepcionalmente”, las Comisiones permanentes también pueden proponer elevar al Pleno un proyecto de declaración institucional.
- ii. La competencia de adopción del acuerdo de elevación al Pleno es de la Mesa y de la Junta de Portavoces, por acuerdo unánime.
- iii. La competencia de aprobación de la declaración está reservada al Pleno de la Cámara. El trámite se circunscribe a la lectura de la declaración y el sometimiento a votación de la misma, por asentimiento, procediéndose a su ulterior publicación oficial.

b.- Por su parte, en el **Parlamento de Andalucía** su Boletín Oficial núm. 262, de 22 de junio de 2009, recoge la resolución de su Presidencia

8-09/ACME-000011, de Regulación de las Declaraciones Institucionales del Parlamento de Andalucía, publicada por Orden de 10 de junio.

«Una de las características fundamentales de los Parlamentos democráticos debe ser su conexión permanente con la realidad.

Por su propia esencia, las Cámaras legislativas no pueden limitarse a llevar a cabo su función habitual, que, con ser importante, no completa las exigencias de una sociedad que demanda el criterio de quienes han sido elegidos con sus votos en todas aquellas cuestiones de singular trascendencia para la colectividad. Los Parlamentos tienen entre sus cometidos destacados la expresión de esa voluntad popular en ejercicio de la representación política, sobre todo en aquellos casos en los que están en juego los propios valores en los que se basa nuestra convivencia.

Esta función la ha venido llevando a cabo el Parlamento de Andalucía mediante las denominadas Declaraciones Institucionales, que han contenido habitualmente el pronunciamiento de la Institución ante muy distintos sucesos y eventos.

Parece necesario señalar, en primer lugar, que la Declaración Institucional debe ser fruto de la unanimidad sobre su contenido de los distintos grupos de la Cámara.

En segundo lugar, parece por ello indispensable, para no desvirtuar ni un ápice su sentido e importancia, que venga investida de cierta solemnidad, tanto en el fondo como en la forma.

No cabe duda de que estamos ante un instrumento que cumple su fi, precisamente por su carácter excepcional, ya que la intervención del Parlamento imprime una relevancia que se vería menoscabada incurriendo en la habitualidad o en la improvisación, o más aún, careciendo de un procedimiento que garantice el propio acuerdo que la sustenta y la oportunidad de su adopción.

Debemos esforzarnos por distinguir esta fórmula de las utilizadas por el Parlamento en sus pronunciamientos cotidianos, y trasladar a la sociedad que la propia intervención del Parlamento de Andalucía mediante declaraciones institucionales ya denota de por sí la gran importancia del asunto que aborda.

A ello se une la emisión de un criterio y un posicionamiento sin fisuras, cuando los hechos que se analizan van más allá de las diferentes y legítimas posturas políticas, para situarse en ese terreno en el que todos, con independencia de su ideario, nos vemos afectados.

En su virtud, la Mesa del Parlamento de Andalucía, a fin de ser aplicadas para la elaboración y aprobación de las Declaraciones Institucionales y ante el vacío legal existente en el Reglamento de la Cámara en sesión celebrada el día 9 de junio de 2009, ha aprobado los siguientes puntos:

Primero. *Las Declaraciones Institucionales deberán versar sobre hechos, circunstancias, eventos o efemérides de trascendencia política contrastada, cuya importancia y singularidad permitan al Parlamento de Andalucía emitir un pronunciamiento unánime y que refleje el parecer general de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía a través de sus representantes democráticamente elegidos.*

Segundo. *Las Declaraciones Institucionales podrán proponerse por uno o más grupos de la Cámara. La propuesta podrá ir acompañada de un texto básico o de los criterios a tener en cuenta con respecto a los acontecimientos reseñados.*

Tercero. *La iniciativa se trasladará a la Presidencia para la redacción final de la Declaración Institucional, respetando el fundamento de la propuesta formulada.*

Cuarto. *El texto de la Declaración Institucional, en su redacción definitiva, será llevado por la Presidencia a la Mesa del Parlamento, que tendrá que aprobarla por unanimidad de sus miembros en sesión anterior al comienzo del Pleno en el que deba ser emitida.*

Quinto. *En ningún caso podrá emitirse más de una Declaración Institucional en un mismo Pleno»*

Esta resolución contiene una delimitación conceptual expresa de la figura considerada, a partir de tres parámetros: 1.º las declaraciones institucionales contienen un pronunciamiento unánime de la institución parlamentaria sobre hechos de trascendencia política contrastada; 2.º revisten una cierta solemnidad, tanto en el fondo como en la forma; y 3.º poseen un carácter excepcional.

Por lo que se refiere a su procedimiento de tramitación, la figura está delimitada del siguiente modo:

- i. La competencia de propuesta corresponde a uno o más Grupos Parlamentarios, e irá acompañada de un texto básico o de los criterios a tener en cuenta, dándose traslado de la misma a la Presidencia para su redacción final –que respetará el fundamento de la propuesta–.
- ii. El texto será llevado por la Presidencia a la Mesa, que tendrá que acordar su elevación al Pleno por unanimidad; no interviene, pues, la Junta de Portavoces en este supuesto.
- iii. La competencia de aprobación de la declaración está reservada al Pleno de la Cámara. La resolución prescribe al respecto que, una vez aprobada por la Mesa, la declaración será elevada al Pleno “*en el que deba ser emitida*”, en el que se requerirá el acuerdo unánime: “*Las Declaraciones Institucionales deberán versar sobre hechos [...] de trascendencia política contrastada, cuya importancia y singularidad permitan al Parlamento de Andalucía emitir un pronunciamiento unánime*”.

c.- Por último, en el Boletín Oficial de las **Cortes de Castilla y León** núm. 268, de 12 de julio de 2013, se publica la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 20 de junio anterior, por la que se regulan las Declaraciones Institucionales.

«El artículo 20 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a las Cortes la representación del pueblo castellano y leonés, representatividad que ostentan las Cortes de Castilla y León y sus integrantes, que fundamentalmente, se concreta en las tradicionales funciones y atribuciones del parlamentarismo de nuestro sistema institucional, que se plasman en el propio Estatuto de Autonomía y se desarrollan en el Reglamento de las Cortes como la potestad legislativa, la presupuestaria, el control y el impulso a la acción del Gobierno.

Funciones tradicionales que expresan las inquietudes y necesidades de los ciudadanos a través de las iniciativas y actuaciones de los diversos grupos políticos en el ámbito de la discusión y negociación parlamentaria. Pero que se ven complementada, en ocasiones, con la existencia de un ámbito de expresión de la voluntad popular referida a algunos valores esenciales para nuestra sociedad en la que confluye el sentir unánime de todas las corrientes ideológicas existentes en las Cortes, y que va más allá del ámbito de la iniciativa parlamentaria y de la discusión política plasmadas ambas en el Reglamento de las Cortes que se han venido denominando, en el ámbito parlamentario, Declaración Institucional.

Se trata de un instrumento de carácter excepcional que sirve para delimitar, solemnemente, un pronunciamiento que ponga de manifiesto el sentir unánime y sin fisuras de todos los integrantes de las Cortes de Castilla y León en torno a situaciones o acontecimientos de actualidad, con la finalidad de trasladarle a la sociedad, más allá de sus inexistentes efectos jurídicos, la trascendencia e importancia de los valores que se pretenden transmitir.

Con el fin de concederle la adecuada relevancia, tanto por su contenido como por el carácter unánime que impulsa a las mismas desde el punto de vista político, es necesario proceder a su regulación con el fin de distinguirlas de las actuaciones cotidianas que en las Cortes se producen.

Un procedimiento que abarque no solo la importancia del asunto que sea objeto de Declaración Institucional que provoca una actuación que supera las diferencias ideológicas y políticas, sino también su solemnidad, y el necesario acuerdo unánime de todos los Grupos Parlamentarios.

En su virtud, esta Presidencia, con el acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de portavoces, ha dictado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.2 del reglamento de la Cámara, la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. *Las Declaraciones Institucionales deberán versar sobre hechos, circunstancias y eventos de trascendencia política contrastada, cuya importancia y singularidad permitan a las Cortes de Castilla y León emitir un pronunciamiento unánime y que refleje el parecer general de los ciudadanos de Castilla y León a través de sus representantes democráticamente elegidos.*

Segundo. *La iniciativa se trasladará por escrito a la Presidencia con el acuerdo de los portavoces de todos los Grupos parlamentarios. La Presidencia lo propondrá a la Mesa de las Cortes, que tendrá que aprobarla por unanimidad de sus miembros en sesión anterior al comienzo del Pleno.*

Tercero. *En caso de urgencia, y ante la imposibilidad de que la Presidencia pueda proceder a la convocatoria de la Mesa de las Cortes antes de la celebración del Pleno en el que se va a dar lectura a la Declaración Institucional, será suficiente para la elevación de la misma al Pleno por parte de la Presidencia, el acuerdo unánime de los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios.*

Cuarto. *La Declaración Institucional será leída por la Presidencia en sesión plenaria.*

Quinto. *Con carácter general, no podrá emitirse más de una Declaración Institucional en un mismo Pleno.»*

Dicha resolución guarda una notable sintonía, por lo que respecta a la delimitación de la figura, con la aprobada en el Parlamento de Andalucía, destacando esta segunda que la declaración institucional es *“un ámbito de expresión de la voluntad popular referida a algunos valores esenciales para nuestra sociedad en la que confluye el sentir unánime de todas las corrientes ideológicas existentes en las Cortes, y que va más allá del ámbito de la iniciativa parlamentaria y de la discusión política plasmadas ambas en el Reglamento de las Cortes”*.

Con dicho presupuesto, procedimentalmente:

- i. La competencia de propuesta corresponde, por unanimidad, a todos los Grupos Parlamentarios: *“La iniciativa se trasladará por escrito a la Presidencia con el acuerdo de los portavoces de todos los Grupos parlamentarios”*.
- ii. El texto será llevado por la Presidencia a la Mesa, que tendrá que acordar su elevación al Pleno por unanimidad; en consecuencia, tampoco interviene aquí la Junta de Portavoces, si bien, en caso de urgencia y ante la imposibilidad de convocatoria de la Mesa, será suficiente para la elevación el acuerdo unánime de todos los portavoces.
- iii. La competencia de aprobación de la declaración está reservada al Pleno de la Cámara. La resolución prescribe que la declaración institucional será leída por la Presidencia en sesión plenaria, requiriéndose la unanimidad para su aprobación.

II. UN INTENTO DE CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA: DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS DECLARACIONES INSTITUCIONALES

Como puede apreciarse, la disciplina de las declaraciones institucionales, de la que es pionera la Asamblea de Madrid, no es uniforme, aunque sí existen elementos comunes que, en defecto de su tratamiento por la Doctrina científica, nos permiten definir la figura y sus rasgos característicos.

2.1. Definición de declaración institucional

En este orden de ideas, podría tomarse como definición de declaración institucional la que –con una redacción prácticamente idéntica–, ofrecen las resoluciones del Parlamento de Andalucía y de la Cortes de Castilla y León: las declaraciones institucionales deberán versar sobre hechos, circunstancias y eventos de trascendencia política contrastada, cuya importancia y singularidad permitan al Parlamento emitir un pronunciamiento unánime y que refleje el parecer general de los ciudadanos a través de sus representantes democráticamente elegidos.

2.2. Rasgos característicos

Podemos sintetizarlos del siguiente modo:

1.º La **unanimidad** es el primer y fundamental rasgo característico de esta nueva forma de expresión de las instituciones representativas, surgida extra muros del Reglamento parlamentario.

Sólo en el Reglamento de la Asamblea de Madrid se prevé de forma expresa la eventualidad de que la aprobación de la declaración institucional no tenga lugar por unanimidad; previsión que, como se ha afirmado, debe interpretarse en el sentido de que se ha querido contemplar el supuesto de la no conformidad por parte de algún miembro del Grupo Mixto o de los, conforme a la redacción actual, Diputados no adscritos; cuya discrepancia no sería óbice para que la Cámara expresara su solemne voluntad sobre un asunto de interés general de la Comunidad de Madrid.

2.º Junto a la unanimidad, hemos de añadir el **carácter solemne** que es propio de las declaraciones institucionales, lo que determina que la competencia para su aprobación corresponda, como regla, al Pleno de la Cámara; si bien, conforme se ha visto, en la Junta General de Asturias, en el Parlamento de La Rioja, en el Parlamento Vasco y en el Parlamento de Navarra la competencia para su aprobación es de la Junta de Portavoces.

3.º Las declaraciones institucionales contienen un pronunciamiento **no vinculante**.

4.º Y cerraría esta delimitación conceptual la **excepcionalidad de este tipo de pronunciamientos**, reservado a eventos de trascendencia política contrastada, determinados por su importancia y singularidad.

2.3. Procedimiento de tramitación

Por lo que respecta al procedimiento de tramitación de una declaración institucional, aunque hay distintas variantes, el esquema-modelo de sustanciación sería el que sigue:

1.º Formalización de la iniciativa por los sujetos legitimados al efecto, generalmente uno o más Grupos parlamentarios; uno se exige en el artículo 243 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

2.º Consideración por la Mesa –con excepción del Reglamento de la Asamblea de Madrid; y, en defecto de previsión y como quiera que la competencia es de la Junta de Portavoces, de los reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento Vasco y del Parlamento de Navarra– y, en su caso, por la Junta de Portavoces, a efectos de constatar la concurrencia de unanimidad.

No se prevé, de forma expresa, ningún periodo de enmienda o transacción respecto de la iniciativa en los reglamentos parlamentarios y resoluciones de la Presidencia que regulan la figura, lo que conduce a concluir que

la eventual negociación del texto durante el procedimiento de elaboración y fijación de criterio —en el que, recordemos, no interviene la Mesa de la Asamblea de Madrid— debe tener lugar entre las distintas formaciones políticas, dada la naturaleza institucional de este tipo de declaraciones.

3.º Sustanciación en sesión plenaria, sin debate y circunscrita a la lectura del texto y constatación de la unanimidad mediante el asentimiento a la propuesta de la Presidencia de la Cámara.

No hay, en línea con lo inmediatamente afirmado, *previsión expresa de debate sobre la propuesta de declaración en el momento de elaboración de la propuesta y fijación del texto definitivo de la declaración institucional.*

Antes al contrario, dicho debate parece excluido, al tratarse de una forma de manifestación de la voluntad de la Cámara que tiende a concretar la unanimidad de los representantes de los ciudadanos y que, como se dice de forma expresa en la resolución de las Cortes de Castilla y León, no responde al “*ámbito de la discusión y negociación parlamentaria*” que es propio de las iniciativas a través de las que las Cámaras desarrollan su tradicionales funciones: “*va más allá del ámbito de la iniciativa parlamentaria y de la discusión política plasmadas ambas en el Reglamento [...]*”, pues “*Se trata de un instrumento de carácter excepcional que sirve para delimitar, solemnemente, un pronunciamiento que ponga de manifiesto el sentir unánime y sin fisuras de todos los integrantes de las Cortes [...] en torno a situaciones o acontecimientos de actualidad, con la finalidad de trasladarle a la sociedad, más allá de sus inexistentes efectos jurídicos, la trascendencia e importancia de los valores que se pretenden transmitir.*”

Dicha exclusión, en algún supuesto, está expresamente afirmada en la considerada fase de elaboración de la propuesta. Sirva de nuevo referirse aquí a la disciplina de las Cortes de Castilla y León, donde se exige que la iniciativa sea trasladada por escrito a la Presidencia, con el acuerdo de los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios. Idéntica exclusión del debate establece el Reglamento del Parlamento de Andalucía, donde la iniciativa, acompañada de un texto básico o de los criterios a tener en cuenta para su elaboración, es formalizada en la Presidencia de la Cámara, que será quien procederá a la redacción final del texto que se someterá al Pleno, respetando el fundamento de la propuesta formulada.

No existe tampoco dicha previsión de debate en el supuesto de la Asamblea de Madrid, donde debe ponderarse, en primer lugar, que la Junta de Portavoces conoce de las iniciativas parlamentarias que se le remiten desde la Mesa de la Cámara para que tome conocimiento, sea oída o, en su caso, manifieste su acuerdo favorable. Es en el marco de la consideración de dichas iniciativas en el que se plantean los debates que se desarrollan en el seno de la Junta, de los que queda constancia sucinta en el acta de la sesión. Y, en el supuesto que nos ocupa, de cuanto se ha expuesto se colige que no estamos, en puridad de conceptos, ante una iniciativa parlamentaria —“*va más allá del ámbito de la iniciativa parlamentaria y de la discusión política plasmadas ambas en el Reglamento*”, como gráficamente se afirma en la resolución de las Cortes de Castilla y León—.

Además de no tratarse de una iniciativa parlamentaria remitida por la Mesa a la Junta de Portavoces para su consideración, es relevante ponderar que se trata de una decisión que adopta la Junta de Portavoces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 243 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en relación con el artículo 61.3, sin que la misma le sea trasladada desde la Mesa de la Cámara para su consideración —no hay acto previo de calificación y admisión a trámite por el órgano Rector—; y la previsión reglamentaria que habilita la adopción de dicha decisión no parece dar cobertura a un debate sobre los términos de las propuestas que se puedan formalizar por los distintos Grupos parlamentarios. Lo que, además, y permítasenos decirlo, parece abiertamente disfuncional en la operativa de la Junta de Portavoces, que no es un órgano, por su propia composición, llamado a conformar textos. Lo que corresponde a la Junta de Portavoces, a iniciativa de un Grupo Parlamentario y previo acuerdo unánime entre los Portavoces, es decidir la elevación al Pleno de las propuestas de declaración institucionales que se le formulen; en el bien entendido de que dichas propuestas habrán sido previamente consideradas por las distintas formaciones políticas.

Por lo demás, al margen de que, primero, ninguna previsión de debate en el procedimiento de elaboración de la propuesta de declaración en el seno de la Junta de Portavoces se establece en el artículo 243; segundo, no se trata en puridad de conceptos de una iniciativa parlamentaria; y, tercero, no le es remitida la propuesta desde la Mesa para su consideración, es importante retener que la práctica parlamentaria ha consolidado dicha exclusión. A tenor de la misma, son las distintas formaciones las que, a propuesta de un Grupo Parlamentario, debaten sobre un texto de declaración institucional y, permítasenos la expresión, una vez que el mismo “está maduro” el texto se somete a la consideración de la Junta de Portavoces, para que ésta decida su eventual inclusión en una sesión plenaria.

III. CONCLUSIONES

En mérito de cuanto se ha expuesto, pueden formular las siguientes conclusiones:

Primera.- La Asamblea de Madrid fue pionera en la regulación de las declaraciones institucionales, introduciéndolas en su Reglamento, en enero de 1997, como una nueva forma de expresión de la voluntad parlamentaria acerca de asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid.

Segunda.- La figura, surgida extra muros de los *interna corporis*, actualmente está afirmada en ocho Reglamentos parlamentarios: además del de la Asamblea de Madrid, los de la Junta General del Principado de Asturias, el Parlamento de La Rioja, el Parlamento del País Vasco, el Parlamento de Navarra, la Asamblea de Extremadura, el Parlamento de Canarias y el Parlamento de Cataluña.

Asimismo, en otros tres supuestos ha sido regulada vía resolución de la Presidencia de la Cámara: las Cortes de Aragón, el Parlamento de Andalucía y las Cortes de Castilla y León.

Tercera.- La normativa reguladora, de la que se ha dejado constancia, permite afirmar una serie de elementos comunes al régimen de las declaraciones institucionales, que se relacionan en defecto de un análisis doctrinal sobre las mismas.

En primer lugar, podríamos definir las declaraciones instituciones afirmando que se trata de una forma de expresión de la voluntad de las Cámaras acerca de hechos de trascendencia política contrastada, cuya importancia y singularidad permitan al Parlamento emitir un pronunciamiento unánime y que refleje el parecer general de los ciudadanos a través de sus representantes democráticamente elegidos.

Segundo, cabría singularizar los siguientes rasgos característicos:

- 1.º La unanimidad de la declaración de voluntad; con la singularidad del supuesto de la Asamblea de Madrid, donde, en defecto de asentimiento a la propuesta de la Presidencia, pueden ser sometidas a votación ordinaria.
- 2.º Su carácter solemne, siendo competencia, como regla, del Pleno de la Cámara, conforme sucede en el caso de la Asamblea de Madrid; aunque oportuno es dejar constancia de que en cuatro reglamentos parlamentarios la competencia es propia de la Junta de Portavoces.
- 3.º Su carácter no vinculante.
- 4.º La excepcionalidad de este tipo de pronunciamientos, reservado a eventos de trascendencia política contrastada, determinados por su importancia y singularidad.

Cuarta.- Respecto del procedimiento de tramitación, el esquema-modelo sería el que sigue:

- 1.º Formalización de la iniciativa por los sujetos legitimados al efecto, generalmente uno o más Grupos parlamentarios.
- 2.º Consideración por la Mesa —que, sin embargo, en el supuesto de la Asamblea de Madrid no participa en el procedimiento de tramitación— y, en su caso, por la Junta de Portavoces, a efectos de constatar la concurrencia de unanimidad.
- 3.º Sustanciación en sesión plenaria, sin debate y circunscrita a la lectura del texto y constatación de la unanimidad mediante el asentimiento a la propuesta de la Presidencia de la Cámara.

No hay, en consecuencia, previsión expresa de debate ni en la fase de elaboración de la propuesta ni en el momento de su consideración en sesión plenaria. Es más, este debate en algunos supuestos está excluido de

forma expresa, al constituir las declaraciones institucionales una forma de manifestación de la voluntad de la Cámara que tiende a concretar la unanimidad de los representantes y que no responde al ámbito de la discusión y negociación parlamentaria que es propio de las iniciativas a través de las que las Cámaras desarrollan su tradicionales funciones.

No existe tampoco dicha previsión en el supuesto de la Asamblea de Madrid, donde debe considerarse: primero, que el artículo 243 del Reglamento de la Asamblea, que es el que atribuye a la Junta de Portavoces esta competencia, nada dispone, dando a entender su tenor literal que no hay previsión de debate ni en el seno de la Junta de Portavoces ni durante el desarrollo de la sesión plenaria; segundo, las declaraciones institucionales no son, en puridad de conceptos, una iniciativa parlamentaria; tercero, la propuesta de declaración no le es remitida a la Junta de Portavoces para que se pronuncie sobre la misma desde la Mesa de la Cámara, sino que el Reglamento prevé que decidirá sobre la inclusión en Pleno de la declaración a iniciativa de un Grupo Parlamentario y por acuerdo unánime; y cuarto, la práctica parlamentaria ha consolidado una interpretación conforme a la cual la Junta se pronuncia sobre la inclusión en Pleno de la propuesta sin debate.