

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 49 • Segundo semestre 2025

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: *¿Un Estado de derecho sin libertad de enseñanza?*

II. ESTUDIOS

- ALONSO DE ANTONIO, ÁNGEL LUIS: *La dimensión territorial del Senado.*
- GALEOTE PEREA, FRANCISCO: *La reprobación parlamentaria.*
- GUILLEM CARRAU, JAVIER: *De la innovación a la ética: pautas de uso de la inteligencia artificial en la función legislativa.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- DE HARO NAVARRO, JOSÉ JOAQUÍN: *Análisis del proceso de transformación digital en las Administraciones Públicas.*
- RÍO SANTOS, FRUela: *El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales.*
- CASAL OUBIÑA, DANIEL: *Entre el autogobierno y el Estado: estructura y funciones de los Centros de Gobierno en Groenlandia y Feroe.*
- OLVERA DORANTES, ALEJANDRA: *Initiativa legislativa popular en el orden federal en México: un balance sobre su eficacia a más de una década de su incorporación en la Constitución.*
- RODRÍGUEZ VILLAR, BEATRIZ Y BLANQUE REY, LUCAS: *Régimen jurídico de los Colegios profesionales: apuntes sobre el Anteproyecto de Ley en la materia de la Comunidad de Madrid.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *Nulidad de la reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado, que atribuía a la Mesa del Senado, en el caso de las proposiciones de ley, la competencia exclusiva para decidir sobre la aplicación del procedimiento de urgencia. Recurso de inconstitucionalidad núm. 7998-2023.*
- REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA: *Las impugnaciones previstas en el Título V LOTC y la admisión a trámite de iniciativas legislativas populares inequívocamente inconstitucionales. STC 143/2024, de 20 de noviembre.*
- RUIZ GARCÍA-CASARRUBIOS, MALENA: *Sobre la protección de las personas migrantes vulnerables y el control judicial de su internamiento: comentario del caso A.D. c. Malta (STEDH, 17 de octubre de 2023).*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- SOTOCÁ GARCÍA, JORGE Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2025 (XIII Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- MARCOS MARTÍNEZ, EDUARDO: *Repensar el proceso administrativo. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, de A. J. Vélez Toro.
- GARCÍA LOZANO, LUIS MIGUEL: *Il nuovo merito amministrativo*, de Sergio Foà.
- SÁNCHEZ PARÍS, SERGIO: *Ánalisis de la teoría de la representación política. Una propuesta para Castilla-La Mancha*, de Martín Bajatierra Ruiz.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

49

Diciembre
2025

Asamblea de Madrid
- *Servicio de Publicaciones* -

Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 - Madrid

Los contenidos de La Revista *Asamblea* están disponibles en acceso abierto en <http://revista.asambleamadrid.es>

La Revista *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Edita: Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

Depósito Legal: M-30.989-1999

ISSN: 1575-5312

ISSN: 2951-665X

DOI: <https://doi.org/10.59991/rvam/2025/n.49>

MADRID, 2025

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENCIA

- Enrique Matías Ossorio Crespo
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
- María Elvira Rodríguez Herrer
- José Ignacio Echeverría Echániz
- Paloma Adrados Gautier
- Juan Trinidad Martos
- Eugenia Carballedo Berlanga
Ex-Presidentes/as de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Ana Millán Arroyo
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
- Esther Rodríguez Moreno
Vicepresidenta Segunda de la Asamblea de Madrid
- Diego Cruz Torrijos
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Galeote Perea
Secretario Primero de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Arias Moreno
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Susana Pérez Quislant
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo. Universidad Autónoma de Madrid
- Manuel Alba Navarro
Cortes Generales
- Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid
- Feliciano Barrios Pintado
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- José Antonio Escudero López
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Manuel Fraile Clivillés
Cortes Generales
- Pedro González-Trevijano Sánchez
Tribunal Constitucional
- Carmen Iglesias Cano
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Luis López Guerra
Universidad de Extremadura. Tribunal Constitucional
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Universidades de Salamanca, Zaragoza y Complutense de Madrid. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- José F. Merino Merchán
Universidad Rey Juan Carlos
- Santiago Muñoz Machado
Universidad de Valencia, de Alcalá de Henares y Complutense de Madrid. Real Academia de la Lengua
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
Consejo de Estado. ICADE
- Luciano Parejo Alfonso
Universidades de La Laguna, Alcalá de Henares y Carlos III de Madrid
- Benigno Pendás García
*Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Universidad Complutense de Madrid. Cortes Generales*
- José Luis Piñar Mañas
Universidad CEU San Pablo
- Emilio Recoder de Casso
Abogacía del Estado. Cortes Generales
- José Manuel Sala Arquer
Universidad de Navarra. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- Miguel Sánchez Morón
Universidades de Barcelona, Castilla-La Mancha, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
Universidad Complutense de Madrid. Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Cortes Generales
- José Eugenio Soriano García
Universidad Complutense de Madrid

CONSEJO TÉCNICO Y DE REDACCIÓN

- Fabio Pascua Mateo
Universidad Complutense de Madrid
- Alfonso Cuenca Miranda
Cortes Generales
- Daniel Capodiferro Cubero
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Ángel L. Sanz Pérez
Parlamento de Cantabria. Universidad de Cantabria
- Laura Seseña Santos
Cortes de Castilla y León
- Blanca Cid Villagrasa
Asamblea de Madrid
- Antonio Jesús Alonso Timón
ICADE
- Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos
- Elena Herrero-Beaumont
IE University
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
*Instituto de Investigaciones jurídicas
U. Nacional Autónoma de México (UNAM)*

DIRECCIÓN

- Antonio Lucio Gil
Secretario General de la Asamblea de Madrid

SUBDIRECCIÓN

- Ana del Pino Carazo
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARÍA

- Esteban Greciet García
Letrado de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Gema Moreno Rodríguez
Jefa del Servicio de Publicaciones
- Susana Moreno Rodríguez
Jefa del Negociado de Publicaciones no Oficiales
- Raquel del Sol Herreros
Administrativa del Negociado de Publicaciones no Oficiales

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES PARA LA PUBLICACIÓN EN LA REVISTA «ASAMBLEA. REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID»

La Revista *Asamblea* tiene una vocación interdisciplinar, sin perder sus orígenes de ser una Revista esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrándose su enfoque en el Derecho político, constitucional, administrativo, parlamentario y autonómico.

La Revista *Asamblea* es una publicación de carácter semestral, se edita en los meses de junio y diciembre, en formato digital y sigue un criterio de acceso abierto.

El Consejo Técnico y de Redacción se reserva el derecho de rechazar cualquier original que considere que por criterios formales o de calidad no se aadecue a la política editorial de la Revista.

1. Lugar y modo de presentación de originales

Los trabajos o colaboraciones remitidos para su publicación en la Revista *Asamblea* deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas.

Se presentarán por escrito en lengua castellana o inglesa. La revista utilizará herramientas antiplagio para garantizar la autoría y la originalidad de los trabajos.

Se enviarán en formato Microsoft Word.

Los originales pueden enviarse por dos vías:

- A través de la web: <https://revista.asambleamadrid.es>, en «Enviar un artículo».
- Por correo electrónico a la dirección revistaasamblea@asambleamadrid.es.

No obstante, se recomienda registrarse en la plataforma para proceder a dicho envío, pulsando el botón de Registro que aparece en la parte superior.

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor/a o autores, filiación académica o institucional, correo electrónico y teléfono de contacto. Así mismo, si se está en posesión del código ORCID, deberá incluirse.

— Título del trabajo

Irán encabezados por el título (con traducción al inglés), en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes.

— Secciones de la Revista

Tema de Debate

En este primer apartado se incluirá la reflexión sobre un tema de actualidad o alcance general, hecha por una firma considerada de prestigio y consistente en la formulación de tesis, propuestas y/o posiciones que sirvan para abrir la puerta a un debate o discusión doctrinal sobre la cuestión objeto del texto.

Estudios

Conforme al modelo clásico de este tipo de publicaciones y con un máximo de cinco por número, se pretende abordar, con la debida pausa y reflexión, cuestiones dogmáticas de distinto género acordes con el contenido, ámbito temático y finalidad de la Revista.

Notas y Dictámenes

Esta parte está dedicada bien a trabajos con una vocación teórico-práctica sobre la actividad parlamentaria de las Cámaras, partiendo de su régimen jurídico, bien a textos similares, en su contenido y materia, a los de la sección anterior, si bien de una extensión más corta. Podrá comprender, asimismo, la publicación de informes o dictámenes que hayan sido emitidos por los Letrados en el ejercicio de su función de asesoramiento jurídico a los órganos de las propias Cámaras.

Comentarios de Jurisprudencia

Se incluirá la información y referencia de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, comprendiendo sus antecedentes y fundamentos jurídicos, así como el análisis de su contenido. La vocación de esta sección es englobar, en su objeto, las resoluciones —preferentemente, sentencias— del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales europeos —el de Justicia de la Unión Europea y el Europeo de Derechos Humanos—, sin excluir, por su relevancia en el ámbito autonómico, las del Tribunal Superior de Justicia de Madrid o las de los Tribunales de otras Comunidades Autónomas y los Tribunales Constitucionales o Altos Tribunales de otros Estados.

Crónica de Actividad Parlamentaria

Conforme a lo que indica su nombre, y en la línea seguida por otras publicaciones análogas, esta sección trata de dar noticia periódica de la actividad de la Cámara.

Recensiones

Es propio de las publicaciones de este género incluir noticias bibliográficas tendentes a la exposición y comentario de las novedades editoriales surgidas, dentro de la materia y temática afines a las de las secciones anteriores, en el período inmediatamente anterior al momento de la publicación, acercando así al lector el contenido de las obras consideradas.

— Extensión y formato

La extensión de los artículos dependerá del tipo de sección donde se ubiquen en función, según proceda, del criterio de los evaluadores o la decisión del Consejo editorial de la Revista. La extensión recomendada será la siguiente:

Tema de Debate: 25 a 30 páginas.

Estudios: 30 a 40 páginas.

Notas y Dictámenes: 20 a 25 páginas.

Comentarios de Jurisprudencia: 8 a 10 páginas.

Recensiones: 4 a 8 páginas.

El formato de los trabajos presentados será el siguiente: tipo de letra Times New Roman, cuerpo 12, interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III... y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1.1, 2.1, 2.2, 3.1... etc.

— Resumen, palabras clave, abstract y keywords

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista I. TEMA DE DEBATE, II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar, además del título y del sumario, de tres a cinco palabras clave identificativas del tema tratado y un RESUMEN en español y otro en inglés de entre 150 y 200 palabras. Dicho resumen debe reflejar los apartados del artículo: el estado de la cuestión, el contenido y desarrollo de la investigación y las conclusiones obtenidas.

3. Normas de citación

El criterio de presentación de referencias será APA 7^a edición: <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

— Citas textuales

Las citas incluidas en el texto del artículo deberán ir señaladas mediante comillas latinas (« »). Si su extensión superase las tres o cuatro líneas, irán en párrafo aparte, centradas con doble sangría y una adicional en la primera línea cuando comience por mayúscula. Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia el límite será de diez líneas. El tipo de letra Times New Roman, redonda y cuerpo 10.

— Citas bibliográficas

Preferentemente han de aparecer en el cuerpo del texto y cada una debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final del artículo. Las autocitas se utilizarán exclusivamente en los casos imprescindibles. Siendo su redacción la siguiente: (autor, año, página/s): (Santaolalla López, 2010, p. 14)

- Si el documento está firmado por dos autores, éstos se citarán exclusivamente por sus primeros apellidos unidos por la conjunción «y»:
(Valle y Guillén, 2022, pp. 17-54)
- Si el trabajo va firmado por más de dos autores, bastará con citar al primer autor seguido de et al.
(Sánchez Fernández, et al., 2022, p. 307)
- Si se hace referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año:
(Arévalo, 2019d, p. 120)
- Cuando el apellido del autor que se menciona ya forma parte del texto, es suficiente con poner tan solo entre paréntesis el año de la obra citada:
Como afirma Delgado (2018, p. 62)...

— Notas

Las notas a pie de página solo incorporarán texto adicional para complementar o amplificar algún tipo de información de manera sustancial en el texto y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada como acabamos de señalar en el epígrafe anterior «Citas bibliográficas», ya que las referencias completas se incluirán al final del artículo.

El formato de las mismas será el siguiente: letra Times New Roman, cuerpo 9, y numeradas correlativamente.

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, ordenado alfabéticamente. Exclusivamente en este epígrafe se incluirán referencias citadas en el texto, en ningún caso cabrá la posibilidad de añadir referencias adicionales.

• Libros y monografías:

Libro impreso: Apellidos, N. (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Libro en línea: Apellidos, N. y Apellido, N. (año). *Título del libro*. Editorial. DOI o URL.

Libro con editor: Apellidos, N. (Ed.). (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Capítulos de monografías: Apellidos, N. (año). Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En». Título de dicha obra en cursiva, junto al número de volumen (si lo hubiere) y las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis. Editorial.

• Revistas:

Apellido, A., Apellido, B. y Apellido, C. (2019). Título del artículo específico. *Título de la Revista, Volumen* (número de la revista), número de página inicio – número de página fin. <https://doi.org/xxxxxxxxxxx>.

Artículos de revistas: Apellidos e iniciales del autor. Si hay más de una obra perteneciente al autor publicada ese mismo año, deberá añadirse a, b, c, etc., después del número. (año). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (núm.), páginas.

• Informes:

Nombre del autor o institución que avala el informe (año). *Título*.

(Si se trata de una publicación en soporte papel se identifica de igual forma que hemos indicado para los libros y monografías. Cuando se trate de una publicación electrónica habrá que añadir la dirección URL donde esté disponible).

— Ilustraciones

Las ilustraciones, fotos, gráficos, mapas, tablas, cuadros...etc., deberán ir insertados en el texto en el lugar exacto donde deban reproducirse, tendrán la suficiente calidad técnica y contener el título.

Asimismo, irán referenciados cuando sean una adaptación o reproducción de una publicación original de otro autor. Por ello, debajo de la misma, deberá ir reflejado el título y una declaración de derechos de autor, con su correspondiente entrada bibliográfica.

Formato básico:

Adaptado de *Título de la imagen*, de Autor de la imagen, año de publicación.

Fuente. Tipo de licencia.

Imagen de una página web:

Adaptado de *Virus VIH* [Fotografía], por Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2011, Flickr (<https://flic.kr/p/aronSf>). CC BY 2.0.

Figura de un libro:

Adaptado de *Stocks for the Long Run* (p. 120), por J. J. Siegel, 2014, McGraw Hill Education.

Figura de un artículo de una revista:

Adaptado de «Título del artículo» (p. 187), por A. Apellido, 2019, *Título de la Revista*, 3 (17).

— Pruebas de imprenta

Se enviarán para corregir posibles erratas, en ningún caso se podrán introducir cambios en el texto ya que una vez aceptados los trabajos, se considera que han sido presentados con su redacción definitiva.

3. Evaluación de los trabajos

Respecto a los trabajos recibidos, el Consejo de redacción decidirá sobre su aceptación o no.

Los trabajos aceptados se remitirán al menos a dos evaluadores anónimos y externos, según el método «doble ciego», los cuales realizarán una revisión objetiva, técnica y de carácter constructivo del trabajo.

La decisión sobre la publicación o rechazo de un artículo se le comunicará inmediatamente al autor. Si fuera afirmativa, se le indicará la fecha y número de la Revista *Asamblea* en el que se incluirá el trabajo.

Puede también que la publicación del trabajo quede condicionada por la introducción de cambios con respecto a la versión original por recomendación de los evaluadores. Entre los cambios propuestos podrá estar la inclusión del trabajo en otra sección de la Revista.

Para poder publicar un trabajo es necesario que los autores cedan en exclusiva a la Revista *Asamblea* los derechos de reproducción. Por lo tanto, en caso de peticiones de terceros para reproducir tanto artículos como parte de los mismos o para su traducción, la decisión corresponderá al Consejo de Redacción.

4. Política antiplagio

El plagio en cualquiera de sus formas será motivo de rechazo inicial del artículo o de retirada inmediata de los trabajos publicados en los que se constate.

A fin de evitar el mismo, los trabajos recibidos por la Revista *Asamblea*, serán sometidos a un análisis de similitud, al efecto de garantizar su originalidad, para ello, se emplea la herramienta Similarity Check powered by iThenticate, de Crossref.

5. Aviso de derechos de autor

© Asamblea de Madrid. Los originales publicados son propiedad de la Asamblea de Madrid, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

Todos los contenidos de la edición electrónica de *Asamblea* se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución «Creative Commons Reconocimiento (CC BY-NC-ND)» (Atribución – Nocomercial – No derivadas).



ÍNDICE

I. TEMA DE DEBATE

SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: <i>¿Un Estado de derecho sin libertad de enseñanza?</i>	19
---	----

II. ESTUDIOS

ALONSO DE ANTONIO, ÁNGEL LUIS: <i>La dimensión territorial del Senado</i>	43
GALEOTE PEREA, FRANCISCO: <i>La reprobación parlamentaria</i>	93
GUILLEM CARRAU, JAVIER: <i>De la innovación a la ética: pautas de uso de la inteligencia artificial en la función legislativa</i>	123

III. NOTAS Y DICTÁMENES

DE HARO NAVARRO, JOSÉ JOAQUÍN: <i>Análisis del proceso de transformación digital en las Administraciones Públicas</i>	155
RÍO SANTOS, FRUELA: <i>El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales</i>	183
CASAL OUBIÑA, DANIEL: <i>Entre el autogobierno y el Estado: estructura y funciones de los Centros de Gobierno en Groenlandia y Feroe</i>	211
OLVERA DORANTES, ALEJANDRA: <i>Iniciativa legislativa popular en el orden federal en México: un balance sobre su eficacia a más de una década de su incorporación en la Constitución</i>	239
RODRÍGUEZ VILLAR, BEATRIZ Y BLANQUE REY, LUCAS: <i>Régimen jurídico de los Colegios profesionales: apuntes sobre el Anteproyecto de Ley en la materia de la Comunidad de Madrid</i>	261

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>Nulidad de la reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado, que atribuía a la Mesa del Senado, en el caso de las proposiciones de ley, la competencia exclusiva para decidir sobre la aplicación del procedimiento de urgencia. Recurso de inconstitucionalidad núm. 7998-2023</i>	289
REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA: <i>Las impugnaciones previstas en el Título V LOTC y la admisión a trámite de iniciativas legislativas populares inequívocamente inconstitucionales. STC 143/2024, de 20 de noviembre</i>	301
RUÍZ GARCÍA-CASARRUBIOS, MALENA: <i>Sobre la protección de las personas migrantes vulnerables y el control judicial de su internamiento: comentario del caso A.D. c. Malta (STEDH, 17 de octubre de 2023)</i>	317

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

SOTOCÁ GARCÍA, JORGE Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2025 (XIII Legislatura)</i>	329
---	-----

VI. RECENSIONES

MARCOS MARTÍNEZ, EDUARDO: <i>Repensar el proceso administrativo. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i> , de A. J. Vélez Toro.	379
GARCÍA LOZANO, LUIS MIGUEL: <i>Il nuovo merito amministrativo</i> , de Sergio Foà ...	385
SÁNCHEZ PARÍS, SERGIO: <i>Ánalisis de la teoría de la representación política. Una propuesta para Castilla-La Mancha</i> , de Martín Bajatierra Ruiz	391

CONTENTS

I. DISCUSSION TOPICS

SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: <i>A State of law without freedom of education?</i>	19
--	----

II. ARTICLES

ALONSO DE ANTONIO, ÁNGEL LUIS: <i>The territorial dimension of the Senate</i>	43
GALEOTE PEREA, FRANCISCO: <i>The Parliamentary Disapproval</i>	93
GUILLEM CARRAU, JAVIER: <i>From Innovation to Ethics: Guidelines for the Use of Artificial Intelligence in the Legislative</i>	123

III. RESEARCH NOTES

DE HARO NAVARRO, JOSÉ JOAQUÍN: <i>Analysis of the digital transformation process in Public Administrations</i>	155
RÍO SANTOS, FRUELA: <i>The Prior Constitutional Review of International Treaties</i> ...	183
CASAL OUBIÑA, DANIEL: <i>Between autonomy and statehood: Institutional design and functions of Centres of Government in Greenland and The Faroe Islands</i>	211
OLVERA DORANTES, ALEJANDRA: <i>Popular legislative initiative in Mexico's federal system: an assessment of its effectiveness more than a decade after its incorporation into the Constitution</i>	239
RODRÍGUEZ VILLAR, BEATRIZ Y BLANQUE REY, LUCAS: <i>Legal regime of professional associations: notes on the Preliminary Draft Law on the subject of the Community of Madrid</i>	261

IV. CASE LAW (ANALYSIS)

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>Nullity of the reform of article 133 of the Senate Standing Orders, which gave granted the Senate bureau exclusive authority to decide on the application of the urgent procedure in the case of private members' bills. Concerning the action of unconstitutionality num. 7998-2023</i>	289
REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA: <i>The challenges as provided under Title V LOTC and the decision on the admissibility of unequivocally unconstitutional popular legislative initiatives. The Constitutional Court's Judgment 143/2024, of November 20</i>	301
RUIZ GARCÍA-CASARRUBIOS, MALENA: <i>Regarding the protection of vulnerable migrants and the judicial review of their detention: a commentary on the case A.D. v. Malta (ECtHR, 17 October 2023)</i>	317

V. PARLIAMENTARY ACTIVITY REPORT

SOTOCÁ GARCÍA, JORGE Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>Parliamentary Activity from January to June 2025 (XIII Legislature)</i>	329
--	-----

VI. BOOKS REVIEWS

MARCOS MARTÍNEZ, EDUARDO: <i>Repensar el proceso administrativo. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i> , by A. J. Vélez Toro	379
GARCÍA LOZANO, LUIS MIGUEL: <i>Il nuovo merito amministrativo</i> , by Foà, Sergio ...	385
SÁNCHEZ PARÍS, SERGIO: <i>Analísis de la teoría de la representación política. Una propuesta para Castilla-La Mancha</i> , by Martín Bajatierra Ruiz	391

I

TEMA DE DEBATE
DISCUSSION TOPICS



¿Un Estado de derecho sin libertad de enseñanza?

A State of law without freedom of education?

Remedio Sánchez Ferriz

Catedrática emérita de Derecho Constitucional
<https://orcid.org/0000-0002-7408-4185>

Fecha de recepción: 14/06/2025

Fecha de aceptación: 18/11/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ALGUNA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE UN DERECHO, UNA LIBERTAD Y UNA GARANTÍA ENTRELAZADOS.—II. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULO 27.—2.1. El texto y el espíritu constituyente.—2.2. Interpretaciones posteriores.—2.2.1. Ya en el primer periodo constitucional: Rigor injustificado que limita la libertad de estudio.—2.2.2. Supuestos errores.—a) La libertad de estudio ha de ser con enseñanza libre.—b) Cómo entender la igualdad.—c) Largas polémicas en torno a la enseñanza primaria en cuanto al respeto de la libertad de los padres reconocida en el artículo 27.3.—d) La libertad de enseñanza del ya estudiante oficial queda anulada o, cuanto menos, dificultada.—e) De olvido de la libertad.—f) Una asignatura polémica si no es totalmente neutral.—2.3. Reivindicación del predominio del valor libertad, frente al cual el Estado ha de ser necesariamente neutral.—III. EL RESPETO POR LA LIBERTAD EXIGE LA NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DEL ESTADO.—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.—V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

El objeto de este trabajo no es otro que poner de relieve la preocupación de la autora por la interpretación que se ha dado a la libertad de enseñanza consagrada en el artículo 27 CE y en los tratados internacionales (a los que no en vano se remitió la Constitución, justamente, para salvar el respeto de esta libertad). Muchos de los conflictos generados en la realidad derivan de una serie de limitaciones a tal libertad que se han ido acumulando con una interpretación sesgada de la misma e impropia de regímenes democráticos y progresistas.

Entre tales limitaciones destaca la que afecta a los estudiantes universitarios a los que se priva (o dificulta extraordinariamente) su movilidad, tras formar parte de una concreta institución universitaria para cuyo acceso se cumplieron todos los requisitos, por la forma en

que se ha hecho uso de la autonomía universitaria que no ha tenido presente la libertad y las necesidades del alumno.

PALABRAS CLAVE: *Enseñanza libre, Constitución española, referencias internacionales y comparadas.*

ABSTRACT

The objective of this work is none other than to highlight the concern regarding the interpretation given to the freedom of education enshrined in Article 27 of the Spanish Constitution and in international treaties (to whom the constitution was rightly referred, precisely, to uphold the respect for this freedom). Many of the conflicts generated in reality stem from a series of limitations on this freedom that have accumulated due to a biased interpretation of it, which is improper for democratic and progressive regimes.

Among such limitations, one that significantly affects university students is the deprivation (or extraordinary hindrance) of their mobility after being part of a specific university institution (for which all the requirements were met for access them), due to the way university autonomy has been exercised, which has not taken into account the freedom and the needs of the student.

KEYWORDS: *Free teaching, Spanish Constitution, international and comparative references.*

I. ALGUNA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE UN DERECHO, UNA LIBERTAD Y UNA GARANTÍA ENTRELAZADOS

Debo comenzar por recordar a modo de anécdota mi sorpresa cuando vi calificada la autonomía universitaria como Derecho Fundamental¹. Puede que tal calificación no sea el origen de las disfunciones a que me iré refiriendo, pero debo reconocer que nunca lo comprendí, y hasta creo que no fue apropiado para un Estado compuesto².

Hay otra cuestión, a mi juicio más compleja, referida a la libertad de cátedra. El artículo 20.1. c) no parece plantear problema alguno al reconocerla

¹ De mi libro (2023, p. 23): A ello se refiere también Óscar Alzaga (2021, 44) al considerar un error, que comparto plenamente, que el TC en sent. 26/1987 califique de derecho fundamental la autonomía universitaria. Más allá del efecto que sobre la distribución de competencias territoriales puede comportar esta interpretación, he lamentado a menudo los efectos que ello ha podido tener en la institución universitaria y en otros derechos y/o garantías que en torno a ella se ejercen como aquí hemos de ver.

² Vivancos 2022a, p. 327: «nuestro modelo de descentralización territorial reparte y distribuye el ejercicio de las competencias educativas entre diversos órganos decisores (Estado/Ministerio de Educación y Comunidades Autónomas/Consejerías-Departamentos de Educación), concretándose a partir de la legislación básica estatal y tomando como garantía de su cumplimiento el recurso a la alta inspección, donde se concreta el poder de vigilancia del Estado en el ámbito educativo...». Y no se olvide, añado, que declarar derecho fundamental lo que no es, deja en manos del Estado la legislación orgánica *ex art. 81 CE*.

salvo, si acaso, su ubicación entre, o junto a, las libertades informativas. Pero si recordamos la definición con que el TC establecía el contenido esencial como la idea consolidada en el mundo jurídico en cada caso, sí puede sorprendernos la interpretación que de la misma se ha hecho como «libertad de expresión docente» y por consiguiente sin vinculación alguna ni a la enseñanza universitaria ni a la investigación que en dicho ámbito se había considerado siempre propia de los titulares de tal libertad³ y que hoy sigue manteniéndose en Alemania (Carlos Vidal, 2004, *passim*).

Una cuestión que en ocasiones he expuesto y razonado ya es la mal entendida igualdad respecto de la libertad de enseñanza. La igualdad preside todo el ordenamiento y todos los derechos; por supuesto, pero podría resultar extraña y hasta contraproducente en algunos casos y tal vez este es uno de ellos.

No porque no haya de presidir, como en el resto del ordenamiento jurídico todo el desarrollo de la enseñanza, sino porque no puede llevarse a todos sus aspectos, como ocurre en el caso mencionado de la libertad de cátedra que parte de una igualación de enseñanzas que no se corresponde con la realidad y porque acaba negándose su naturaleza jurídica de garantía institucional, y no derecho fundamental, que requeriría como todos ellos una titularidad universal opuesta a su naturaleza y finalidad.

II. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULO 27

La libertad de enseñanza constituye una de mis principales preocupaciones de la que, sin embargo no he conseguido ocuparme bien hasta ahora, tal vez por ser consciente de la complejidad que ha adquirido a través de una multiplicidad normativa, agravada por la distribución de competencias que nuestro Estado autonómico comporta y, tal vez también, por la convicción de que se ha convertido, lamentablemente a mi juicio, en uno de esos temas ideologizados en el que ninguna de las posiciones encontradas está dispuesta a transigir. Cuestión, realmente compleja y penosa cuando se trata de una libertad pública de primer orden y cuyos frutos han de verse en el futuro

³ Sánchez Ferriz (2023, p. 254): Respecto de la libertad de cátedra creo que se ha entendido con excesiva amplitud, al haberse definido como «libertad de expresión docente» y a la vez se ha reducido su contenido y su papel; su contenido, en realidad, ha quedado diferido a las decisiones «democráticas» de órganos académicos en los que prima también el voto mayoritario y no el debate o la preparación académica; y en cuanto a su papel no se ha vinculado, como tradicionalmente se hacía y aun se sigue manteniendo en otros países democráticos, a la especialidad, experiencia y dominio de la materia del profesor sino de su libertad de contenidos en la explicación y de cierta rigidez en la realización de los exámenes que redunda en claro perjuicio no solo del alumno sino del fin último de esta categoría jurídica (en realidad, una garantía institucional) que apareció en el constitucionalismo, no para garantizar cualquier libertad del profesor, sino su libertad de exponer la ciencia como la había investigado y conocía en profundidad que no era otra cosa que la defensa de la libertad de ciencia y difusión de la misma (Sánchez Ferriz, 1984).

tratándose como se trata del principal instrumento de progreso de todas las generaciones, y ahora, de las próximas.

Y ello es doloroso porque si debió haber algún pacto de Estado entre las principales formaciones políticas⁴, este debió ser uno de los principales: no solo porque, como he dicho, será el motor del futuro, sino porque no cabe pensar en una democracia en la que exista algún partido de gobierno que pretenda imponer un pensamiento único desecharando posibles variaciones o debates entre la presente generación o entre las futuras. Muchas veces he dicho que la madre de todas las libertades era la de expresión. Igualmente, cabría decir que la garantía de que aquella se mantendrá viva depende de que eduquemos en libertad y para la libertad.

Creo que, habiendo sido una de las Constituciones inspiradoras de la nuestra, la alemana es un buen referente para que lo tengamos en cuenta en esta reflexión sobre nuestro artículo 27⁵. Como recuerda Vidal Prado (2004, 347), en Alemania la enseñanza no universitaria goza de «libertad pedagógica»⁶, que no ha de confundirse con la libertad de cátedra.

«...no se puede hablar de libertad de transmisión de conocimientos si éstos no se adquieren por medio de la propia investigación. De este modo, la libertad de cátedra va íntimamente unida a la tarea investigadora y se supone que los docentes no universitarios no son investigadores, y por tanto no transmiten conocimientos alcanzados por sus propios medios, sino proporcionados por quienes han investigado y han llegado a conclusiones científicas...».

Pero situándonos «algo más abajo» de la consagración constitucional, a «pie de calle del presente», sin grandes pretensiones ni planteamientos de futuro, hay elementos, a mi juicio, distorsionadores en el ejercicio y la recepción de la enseñanza, que creo que son puro error, sin gran interés ideológico ni pretensiones excluyentes; se trata de situaciones que pueden ser muy disfuncionales para el destinatario de la enseñanza y en los que apenas se han parado a pensar ninguno de los representantes de la posiciones encontradas que lideran el debate sobre las cuestiones más graves.

Por tanto, creo que hay dos visiones de tan importante libertad: una teórica, dogmática y/o filosófica de la que se han ocupado grandes colegas

⁴ Sobre sus dificultades, aún hoy, *cf. Vivancos (2022b, 93 y ss.)*.

⁵ *Idem*, p. 68: Por último, el mismo artículo 5 reconoce una garantía institucional («El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres»). Y a renglón seguido, sin más se advierte de que «La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución». Los dos artículos siguientes señalan una importante diferencia con nuestra Constitución; el matrimonio y la familia (esencialmente esta y sus derechos y deberes con los hijos) y el sistema escolar aparecen como realidades intrínsecamente unidas quedando vinculado a la familia tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza y dejando resueltas cuestiones que tanta polémica han suscitado en otros ordenamientos (y sobre todo entre nosotros) como la creación de escuelas privadas o la enseñanza de las confesiones religiosas 96.

⁶ Vidal Prado, C. 2004, 374.

y maestros⁷. Y otra de carácter práctico o más realista porque se plantea en casos concretos entre tantos a los que da lugar la generalidad y obligatoriedad de la enseñanza y en los que las familias sufren las consecuencias más allá de los propios discentes que no siempre pueden entender que resulte tan difícil y burocrático el cambio de centro si es que se les presenta la necesidad imperiosa de hacerlo.

De algunos de estos supuestos deseo ocuparme aquí porque lamento que la libertad de enseñanza no llega a todos aquellos que, por circunstancias especiales, la necesitan, tal vez tanto o más que la generalidad de sus destinatarios. Y en esta perspectiva me ha sorprendido comprobar que, ya en el primer periodo de nuestra democracia, la cuestión llamó la atención de Parada que la desarrolló con detalle en un trabajo⁸ que por fuerza seguimos de cerca.

2.1. El texto y el espíritu constituyente: la libertad como condición de ejercicio del derecho a la educación

Del texto constitucional no cabe duda de que cabe concluir la fuerza de la libertad, aun siendo ancillary del derecho a la educación que estaría en el centro del sistema; la libertad de enseñanza es, ante todo, una libertad que, no se olvide, la Constitución se limita a reconocer. El precepto es clarísimo: «1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza»⁹.

Sin embargo, he de discrepar de la afirmación que, siguiendo a otros autores, lleva a cabo López Castillo (2018, 983), al decir que se trata de «una libertad comprensiva de otras libertades». He afirmado en no pocas ocasiones que nuestro Título I no solo contiene, pese a sus epígrafes, derechos fundamentales y libertades públicas, sino multitud de figuras jurídicas que concurren en el libre ejercicio de aquellas (se trata de garantías, límites, garantías institucionales, o también de concretas facultades que derivan de las mismas como sería el derecho de crear centros docentes que personalmente se me hace difícil aceptar ni como derecho fundamental ni como libertad pública *stricto sensu*)¹⁰. Si nos detenemos por un momento en el artículo 20

⁷ Alzaga Villaamil, O. (básicamente, Por la libertad de enseñanza. Grupo Planeta, 1985. Fernández Miranda, A. (entre otras obras), De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la constitución española. Editorial Universitaria Ramón Areces, 1988, Parada Vázquez con Diego Cámara del Portillo (para la cuestión planteada, La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria, en *Revista de administración pública*, núm. 117, 1988, pp. 71-98). Cotino Hueso, L. (2012) El derecho a la educación como derecho fundamental: especial atención a su dimensión social prestacional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Cuadernos y debates*, 221.

⁸ José Ramón Parada Vázquez y Diego Cámara del Portillo, La enseñanza libre y el derecho a examen..., ya cit. 1988.

⁹ Ya hace un estudio detallado en *La enseñanza de los derechos humanos*. Barcelona: Ariel, 1995...

¹⁰ Sánchez Ferriz (2023, p. 215). A lo sumo, tendríamos que aceptar la gradación de los derechos sobre la que también me he referido en otras ocasiones. El derecho a crear centros derivaría del derecho a la educación como el derecho a la salud deriva del derecho a la vida. O, en nuestro caso concreto,

CE (el segundo más completo del Título I CE después de este artículo 27 en que nos centramos ahora) comprobaremos que en el concurren todo tipo de formas jurídicas que no podrían equipararse entre sí como derechos fundamentales.

De ello no cabe duda cuando se empieza a invocar en nuestro constitucionalismo decimonónico, primero frente al monopolio eclesiástico¹¹ y después por los propios institutos católicos respecto del Estado cuando este la considera, acertadamente, que la enseñanza es una cuestión de Estado¹². Por supuesto, la II República española rompe tales reivindicaciones y polémicas interpretaciones al optar claramente y sin posible interpretación, por una posición radical y beligerante¹³.

En la significativa STC 5/1981, de 13 de febrero, me parece importante (como a todos) el voto particular formulado por el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente al motivo primero de la sentencia sobre el Estatuto de Centros Escolares.

Se afirma en el citado voto particular que el Tribunal (Constitucional) «hubiera debido aclarar en los fundamentos jurídicos el sentido de términos ambiguos y los límites de determinados derechos concurrentes entre sí» y que el reconocimiento de la libertad de enseñanza (art. 27.1) supone que «el derecho de todos a la educación se ha de realizar dentro de un sistema educativo plural regido por la libertad».

Al referirnos al conjunto de derechos de libertad, como sostiene Díez-Picazo, no deben ser únicamente concebidos como una manifestación del Es-

como el propio TC reconoce, «...del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (art. 27.3)», según STC 5/1981, FJ 7; *cf. VP I.5.*

¹¹ Sánchez Ferriz (2023, p. 86): «Y no cabe desconocer el directo y extraordinario papel de los krausistas en el logro de una de las libertades públicas de mayor polémica en el período restaurador y, previamente, en el revolucionario cual fue la libertad de enseñanza. De sus logros en el sexenio revolucionario y de sus dificultades en la Restauración daría cuenta el propio Giner de los Ríos. No puede afirmarse que en el último tercio del siglo XIX se hallen consolidadas ni las instituciones políticas democráticas ni siquiera organizada su defensa teórica, pero tanto la libertad de imprenta como la de enseñanza que se va abriendo paso suponen serias fisuras en la compacta organización social hasta entonces dominante».

¹² Sánchez Ferriz, R. (1984). *La Restauración...* p. 425 y ss. El catolicismo presente en el parlamento, encabezado por Pidal, reclamará el derecho de la Iglesia tradicionalmente consolidado en la práctica, para seguir ejerciendo la enseñanza. Justo en estos primeros años de la restauración se abre ese monopolio, en primer lugar, para que los extranjeros puedan ejercer las enseñanzas según sus creencias, y después hasta el punto de someter a todas las enseñanzas al control del Estado. Todo ello sin perjuicio de importantes episodios fundamentalmente universitarios como la cuestión Castelar y otras de relevancia y de todos conocidas.

¹³ Gómez Orfanel (1983, p. 413): En otro lugar del texto (constitucional de 1931) se prohibía a las Órdenes religiosas al ejercicio de la enseñanza (art. 26), si bien se reconocía el derecho de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos (art. 48), preceptos que serían desarrollados por la Ley de Congregaciones Religiosas de 2 de junio de 1933, que dedicaba su título IV al ejercicio de la enseñanza por las confesiones religiosas, extendiéndola a la formación de sus ministros y encargando a la inspección del Estado el evitar la enseñanza en tales establecimientos de doctrinas atentatorias a la seguridad de la República (art. 20).

tado social, sino que estamos ante una verdadera exigencia de la autonomía individual y de la participación política del ciudadano¹⁴.

En este mismo sentido de la importancia de la autonomía individual y la libre elección personal¹⁵ se pronunció el Tribunal Constitucional en 2018 al declarar que la educación diferenciada por sexos no puede ser considerada discriminatoria, y responde a un método pedagógico que considera esta opción educativa más eficaz que otras. Desde la perspectiva del derecho fundamental a la libertad de enseñanza, esta sentencia reconoció que es conforme a la Constitución.

«cualquier modelo educativo que tenga por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el respeto a los principios y libertades que reconoce el artículo 27.2 CE»¹⁶.

2.2. Interpretaciones posteriores de progresiva e imparable limitación de la libertad

Basta con recordar ahora la que considero limitación o confusión de la libertad de cátedra, las limitaciones a la libertad de enseñanza y el intervencionismo tal vez excesivo en el derecho a la educación que, aun siendo, según se ha dicho, un derecho fundamental básico y esencial, no puede llegar, en su delimitación constitucional, hasta anular el derecho secundario (pero parte del ámbito de aquel) de los padres a aplicar en la educación de sus hijos sus propias convicciones.

¹⁴ Díez-Picazo, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, cit., p. 487.

¹⁵ Ya en varias ocasiones he puesto de relieve la escasa atención que ha merecido el contenido de nuestro artículo 10.1 CE en el sistema de derechos, tal vez opacado por la constante, y no siempre constitucionalmente necesaria, cita de su párrafo segundo que precisamente se introdujo en el texto fundamental para salvaguardar los riesgos de la libertad de enseñanza y para poder mantener el consenso que presidió el *iter constituyente*.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2018, de 10 de abril de 2018, (BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2018). BOE-A-2018-6823.

Curiosa impostación en defensa de que se prolongue la jornada escolar en Alemania por haber bajado mucho en el ranking de PISA. Cree que favorecerá la conciliación familiar y a las mujeres. Pero figura como un límite a tal pretensión el derecho paterno, en función de lo dispuesto por el art. 6.2 de la Grundgesetz. Ahí se señala lo siguiente: «El cuidado y la educación de los hijos son derecho natural de los padres y deber que incumbe prioritariamente a ellos» ...a través de la fórmula «prioritariamente» se dispone de modo claro, general y absoluto que los padres ocupan la posición principal en lo que se refiere a la educación de sus hijos... (Vidal, p. 448). Pero la cuestión se remite al interés del menor y a quien debe valorarlo debiendo ser el Estado en cuestiones estrictamente escolares y los padres en las extraescolares. De ahí, se destaca la importancia del carácter voluntario y de la argumentación con que el legislador justifique las distinciones por edad o circunstancias (p. 456). Todo ello, no obstante, se subraya la prioridad del derecho de los padres. (p. 457).

2.2.1. Ya en el primer periodo constitucional: Rigor injustificado que limita la libertad de estudio

Ramón Parada (en 1988) ya puso el dedo en la llaga de algo que vio venir con el simple análisis de la profusa y confusa normativa estatal (¡qué decir de lo que vendría, después de décadas, en las autonomías y en cada Universidad!!).

Es bien sabido que la realidad supera toda previsión y el daño que algunas normas generales pueden infiligr a concretos colectivos vulnerables a los que me referiré *infra*, supera toda previsión y pone en el punto de mira la violación de los más fundamentales principios constitucionales, como trataré de razonar.

«...con la injustificada limitación del número de oportunidades en que los alumnos pueden presentarse a examen (art. 7.º del Real Decreto 406/1988, de 29 de abril, que fija el máximo de cuatro convocatorias). Además, insiste el autor, la superación de estas pruebas tampoco da derecho a cursar los estudio elegidos, y ni siquiera a ser simplemente examinado de las materias correspondientes, pues en virtud del *numerus clausus* —que se generaliza ahora a todos los Centros universitarios y no sólo a las Facultades de Medicina (art. 26 de la Ley de Reforma Universitaria y Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo, modificado por Real Decreto 557/1988, de 3 de junio)— los alumnos pueden ser obligados a iniciar una carrera distinta a la de sus preferencias...»¹⁷.

Creo que el lector conocerá más de un caso en la realidad en el que se haya producido mas de una desviación de la voluntad y/o vocación del discente.

2.2.2. Supuestos errores

En este interesante trabajo Parada analiza una confusión que está en la base del cambio radical llevado a cabo en la legislación. Se trata de las dos funciones propias del Estado que no tienen por qué ser coincidentes y que han llevado a errores en perjuicio de la ciudadanía. De una parte ha de atenderse a la función estatal de comprobación de conocimientos que justifica la titularidad estatal de expedición de títulos y grados, y, de otra, la función de la prestación docente o ejercicio de la enseñanza desempeñado por instituciones públicas y/o privadas¹⁸.

¹⁷ Parada Vázquez, J. R. y Cámara del Portillo, D. (1988), *La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria*, ya cit., p. 72.

¹⁸ Y cita Parada (p. 76) que como diría Carvajal y Fernández de Córdova en el Preámbulo de su Real Decreto de 22 de noviembre de 1883, sobre la enseñanza libre, «las funciones del Estado, unas veces

Los liberales del siglo XIX distinguían perfectamente ambas funciones. Ya pueden encontrarse en el Reglamento General de Instrucción Pública aprobado durante el trienio liberal por Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821 y, en especial, en el Decreto revolucionario de 21 de octubre de 1868, en cuya Exposición de Motivos Ruiz ZORRILLA, entonces ministro de Fomento, afirmaba que

«el Estado se encarga de enseñar a los que prefieren las lecciones de sus maestros; pero no hace obligatoria la asistencia de los alumnos a sus cátedras ni pone obstáculos a la enseñanza de los particulares. Lejos de eso, abre las puertas de los establecimientos públicos a los que, teniendo ciertas condiciones, quieren hacer una prueba de sus fuerzas, dar a conocer, sus aptitudes y contribuir a la propagación de los conocimientos útiles. Por ello se reconoce a todos el derecho de obtener los títulos y grados de las Instituciones oficiales, siempre que se sometan a los mismos exámenes que sufren los que asisten a las lecciones públicas y satisfagan antes del examen los derechos de matrícula correspondientes...»¹⁹.

En consecuencia, todas las enseñanzas serán libres. No tenían duda alguna sobre ello los liberales del siglo XIX y, sin embargo, los demócratas de estos siglos (XX-XXI) han cegado absolutamente este derecho con pretendido fundamento en la igualdad (o ni siquiera sé en qué, pues la igualdad en este caso debe ser un resultado final en el momento de las exigencias para demostrar los conocimientos; y en lo que se refiere a los comienzos del estudio mas igualitario es el sistema que proporciona libertad de estudio que el que obliga a la presencialidad que no todos pueden llevar a cabo...).

Cierto que el cambio se formaliza años antes de la Constitución, en el final del franquismo, con la Ley General de Educación de 1970²⁰. Aunque tan errada decisión trató de paliarse con la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en 1972. En este sentido el artículo 47.1 de la Ley del 70 se afirmaba que:

«A fin de ofrecer oportunidades de proseguir estudios a quienes no puedan asistir regularmente a los Centros ordinarios o seguir los calendarios y horarios regulares, el Ministerio de Educación y Ciencia, oídos los Organismos competentes, reglamentará las modalidades de enseñanza por correspondencia, radio y televisión».

como institución docente, otras como dispensador de grados y títulos, son de tal manera distintas que, siquiera hasta hoy vengan por deplorable despreocupación harto confundidas, no pueden menos en todo caso de separarse y definirse con discreta independencia...».

¹⁹ *Ibidem*, p. 75.

²⁰ Que por suerte no me afectó a mí y a tantas otras personas de mi generación que hemos podido disfrutar de la enseñanza libre, sin la cual no hubiéramos podido estudiar.

Tal vez para el inicio de los 70 no fuera una mala decisión. Pero la vida ha cambiado tantísimo que reducir las eventuales dificultades que puedan surgir en la vida del alumno a la asistencia, solo por razones geográficas, me parece absolutamente pobre. Se ignoran así no solo las circunstancias familiares y hasta económicas difíciles (que pueden obligar, aún hoy, a trabajar al alumno²¹); y se ignora también la libertad de estudio que no necesariamente ha de pasar por la obligada asistencia a las lecciones.

Por ello, me atrevo a derivar del marco constitucional las siguientes afirmaciones:

a) **La libertad de estudio ha de ser con enseñanza libre**

Lo grave de la desaparición de la enseñanza libre es que se acabará formalizando en la redacción de los Estatutos de las Universidades en la forma que se verá e ignorando, aquí sí, el principio de igualdad se premia la libertad pero de cada universidad, no del alumnado.

No obstante, es de reconocer que por los Reales Decretos de 26 de junio de 1985 y 21 de febrero de 1986 se desarrollan las funciones de la Universidad Nacional de Educación a Distancia contemplando todas las posibles dificultades del alumno a las que trataba de dar atención queriendo así dar cumplimiento a toda posibilidad de estudio cuya libertad de elección proclama el artículo 35 de nuestra Constitución²².

Parada y Cámara estudian con detalle la legislación sobre la selectividad y el conocido como *numerus clausus* en relación a la desaparición de algunas libertades a las que tanto nos hemos referido (Sánchez Ferriz, 1988, 80-89). No he de detenerme en ello porque trato de probar aquí las limitaciones y dificultades en que puede encontrarse la persona que ejerce el muy constitucional derecho de elegir estudio y profesión, pero también la libertad para elegir la Universidad en que se quieran desarrollar²³.

Y ello sin que me atreva a negar (como los autores citados) que cada Universidad disponga de la libertad de imponer sus propios requisitos para acceder en ella a los estudios superiores. Frente a la libertad de estudio bien podría alegarse la facultad de caracterizar al propio Centro que, a lo sumo

²¹ Siempre recuerdo que en mi época de estudiante existían las Becas-salario con las que no solo se permitía estudiar a quien no disponía de medios, sino que se ayudaba a la familia con ellas. Hoy la igualdad ha ampliado extraordinariamente la cantidad de las becas y se han rebajado en exceso las exigencias para obtenerlas, pero no estoy segura de que sean suficientes para cumplir con los fines aludidos.

²² Parejo (*op. cit.* p. 78).

²³ Era desarrollo constitucional la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983 que regulaba la admisión a la Universidad en sus artículos 25 y 26. En el primero establece que «el estudio en la Universidad de su elección es un derecho de todos los españoles en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico» y reserva a la ley estatal la fijación de «los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad». Pero ya las CC. AA. estaban constituidas y sus competencias reconocidas lo que justificó el recurso de inconstitucionalidad del País Vasco contra estas disposiciones. Hoy ya apenas tiene interés aquella decisión en la que el TC tampoco se manifiesta con claridad; hoy las competencias autonómicas han conformado un *sudoku* de difícil comprensión.

podría condicionar la elección de este al ingresar, pero en absoluto que pueda dificultar en extremo la continuación de tales estudios cuando el alumno se vea en la necesidad de cambiar de centro.

Ello, lógicamente, siempre que los concretos requisitos no lleguen a afectar a ninguno de los principios de nuestra Constitución y, en especial, el de igualdad de trato o de no discriminación (art. 14 CE). Aunque ha de recordarse que, para agravar la situación, los actuales Estatutos universitarios han iniciado un peligroso camino hacia la desigualdad²⁴ estableciendo una injustificada variedad de regímenes que singularizan los planes de cada grado de los que ofrecen respecto de otras Universidades incluso próximas y en el ámbito geográfico de la misma Comunidad Autónoma.

b) Cómo entender la igualdad

Pronto, desde la transición, se empezará a invocar el imperativo del derecho fundamental a la igualdad (en realidad, principio que preside todo el ordenamiento) que sancionan los artículos 14 y 149.1.1.º de la Constitución o, como dice el Tribunal Constitucional en su Sentencia 26/1987, de 27 de febrero:

«para evitar desigualdades en los criterios de admisión, que podrían producir disparidad en las posibilidades de acceso a la enseñanza superior» (Fundamento jurídico 10).

Pero hay que añadir una cuestión, partiendo del profundo conocimiento de la realidad (de la que puedo presumir por haber participado en universidades distintas, en la propia UNED y en otras extranjeras): ¿solo para la admisión? Y también me pregunto: ¿si después hubiera que cambiar sería una carrera de obstáculos el cambio o la libertad y la igualdad permanecerían vivas? Diría que no, como *infra* se pondrá de relieve.

²⁴ Parada Vázquez y Cámara del Portillo, p. 94. Con posterioridad, entre tanta normativa, el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. En su preámbulo se lee: «Esta organización debe facilitar el ejercicio efectivo de la autonomía universitaria en la planificación y definición de las características de su oferta académica. Y, de igual forma, debe posibilitar la ordenación de la oferta de títulos universitarios oficiales por parte de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, en tanto que interrelaciona las demandas cambiantes de la sociedad y las iniciativas académicas universitarias.... (SIU) al adscribir todos los títulos de Grado y de Máster a dicha codificación. En todo caso, serán las universidades las que propondrán el ámbito donde se adscriben sus títulos, asumiendo así su autonomía y experiencia y liderazgo educativo». Fija como comunes los créditos y fines de la norma sin, no obstante, procurar la homogeneidad de planes: «De igual forma, este real decreto introduce la posibilidad de adoptar formas específicas de articulación del plan de estudios en las enseñanzas oficiales y, por tanto, de singularizar su proyecto académico». La norma se centra en la necesidad de que todo título sea evaluado y controlado con posterioridad por la Agencia Naciones establecida al efecto y, tras su valoración quedara registrado. El RUCT, constituido mediante el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos Abre en ventana nueva, tiene como propósito proporcionar la información más relevante sobre las universidades, centros y los títulos que conforman el sistema universitario español, en el que constan inscritos los nuevos títulos de Grado, Máster y Doctorado oficiales.

c) Largas polémicas en torno a la enseñanza primaria en cuanto al respeto de la libertad de los padres reconocida en el artículo 27.3

Sin embargo, antes de entrar en este objetivo central de mi reflexión se ha de subrayar el interés del estudio comparado que los Autores de referencia llevan a cabo demostrando la mayor liberalidad de países vecinos como Francia o Italia. Respecto de la primera se afirma que «en Francia, donde si bien se admite la posibilidad del *numerus clausus*, se prohíbe, sin embargo, a las Universidades seleccionar al alumnado mediante criterios de orden cualitativo». Y «Más lejos aún se encuentra nuestro Derecho respecto del Derecho italiano que, tras la Ley número 910 de 11 de diciembre de 1969, que liberalizó el acceso a la Universidad, no contempla pruebas de admisión ni concurso de méritos alguno más que para los estudiantes extranjeros»²⁵.

d) La libertad de enseñanza del ya estudiante oficial queda anulada o, cuanto menos, dificultada

Se ha puesto de relieve *supra* la existencia de algún malentendido en nuestra Constitución respecto del complejo artículo 27 y su falta de inspiración en la Constitución alemana que le habría permitido sostener nuestras tradiciones constitucionales.

La Constitución alemana es francamente curiosa desde nuestra perspectiva pues apenas si procede a enumerar los derechos personales como la nuestra, especialmente en el artículo 15 y en el 18. Y aunque todos ellos se reconocen bajo el epígrafe general de derechos fundamentales, en absoluto contiene la anfibología terminológica de la nuestra distinguiendo perfectamente lo que es derecho de lo que es libertad²⁶.

²⁵ Parada Vázquez y Diego Cámara del Portillo, p. 89.

²⁶ Comienza en su artículo 1 por asentar la idea de dignidad como fundamento de los derechos humanos y de los deberes de todo poder público. El artículo 2 consagra con carácter general la «libertad de acción y de la persona» de la que se deduce en primer lugar, «el derecho al libre desarrollo de su personalidad siempre que no viole los derechos de otros ni atente contra el orden constitucional o la ley moral» y, en segundo lugar, el «derecho a la vida y a la integridad física». Solo se añade a continuación a modo de garantía genérica, pero a la vez específica de los derechos que acaba de mencionar: «La libertad de la persona es inviolable. Estos derechos sólo podrán ser restringidos en virtud de una ley».

A continuación, el artículo 3 consagra la igualdad ante la ley. Pero a partir de ahí, nótense que va a enumerar lo que conocemos como libertades públicas sin perjuicio de alguna otra referencia derivada o susceptible de verse enfrentada a alguna de ellas como es el sistema escolar en relación con las libertades de la familia y en concreto de los padres, o el servicio militar y otros servicios a la comunidad como restricción a la libertad de profesión. El art. 4 declara que «la libertad de creencia y de conciencia y la libertad de confesión religiosa e ideológica son inviolables». Y el artículo 5 reconoce en su primer párrafo las dos libertades informativas y señalándole en el segundo párrafo límites similares a nuestro artículo constitucional 20.4:

«Toda persona tiene el derecho a expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen, y de informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa

Hecho el planteamiento, se trata ahora de poner de relieve lo que ocurre con el alumnado que ya es parte y miembro de una concreta Universidad para cuyas condiciones de entrada y permanencia cumplió todas las condiciones reglamentariamente impuestas.

Es esta primera y libre elección la que puede crearle un sinfín de problemas si las circunstancias (por cambio de domicilio o cualesquiera otras que suelen concurrir en la vida de familia) le dificultaran continuar con la misma Universidad. Las diferencias de planes de estudio por CC. AA., y más aún como ya he dicho, entre Universidades incluso de la misma Comunidad Autónoma, hace que cuando sobreviene el impedimento de la presencialidad se complique todo y puede verse en la necesidad de cambiar de Universidad.

Efectivamente, las diferencias en los planes de estudio entre las distintas Comunidades Autónomas (CC. AA.) y sus Universidades pueden complicar las cosas cuando los estudiantes se encuentran con impedimentos para asistir a clases presenciales. Cada Comunidad Autónoma tiene la autonomía para adaptar el currículo educativo, lo que puede llevar a diferencias en los contenidos, métodos de evaluación y requisitos para completar los estudios. Nada que objetar en este sentido siempre que no dificulte el ejercicio del libre estudio y del axial derecho a la educación.

El artículo 10 del ya citado Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, supuestamente regula los procedimientos de reconocimiento y transferencias de créditos académicos en los títulos universitarios oficiales.

«1. Los procedimientos de reconocimiento y de transferencia de créditos académicos en los títulos universitarios oficiales tiene por objeto facilitar la movilidad del estudiantado entre títulos universitarios oficiales españoles, así como entre estos y los títulos universitarios extranjeros. Las universidades aprobarán normativas específicas para regular estos procedimientos conforme a lo dispuesto en el presente real decreto...».

De nuevo, encontramos multitud de normativas y de procedimientos protocolarios de adaptación entre asignaturas de Planes distintos que en absoluto garantizan el reconocimiento del esfuerzo hecho hasta entonces y ni siquiera la coherencia de la total finalización de estudios al haberse tenido que combinar dos planes con distintos enfoques y filosofías propias.

Estos problemas se pueden mitigar con opciones de educación a distancia y programas *online* que ofrecen mayor flexibilidad. La UNED y otras universidades en línea son un buen ejemplo de cómo se puede acceder a la

y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía serán garantizadas. La censura está prohibida».

«Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor personal».

Por último, el mismo artículo 5 reconoce una garantía institucional («El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres»). Y a renglón seguido, sin más, se advierte de que «La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución».

educación sin importar la ubicación geográfica. La cuestión es que para un desarrollo normal, y sin complicaciones, la matrícula inicial se debió hacer en tales Universidades *online*. Es decir, ha de acertarse en la elección inicial ante la imprevisión de dificultades que, como las emergencias nacionales, son imprevisibles.

Pero cuando alguien no prevé (ni en la vida real todo es previsible) que pudiera verse obligado a cambiar o que pudiera enfermar, todo se complica por la necesidad de adaptación entre la Universidad original y la que se impone en sus sobrevenidas necesidades, ante nuevas circunstancias vitales. Y aquí quiero destacar lo siguiente: La enfermedad debería contemplarse para evitar esos cambios de planes a la UNED como única solución. No niego que nuestras universidades disponen de servicios de atención a las personas discapacitadas, pero que actúan *ad intra*, para los propios alumnos, sin contemplar la necesaria flexibilidad en el caso de un eventual traslado de expediente por tal razón.

En efecto; la enfermedad sobrevenida, u otras circunstancias excepcionales, pueden complicar mucho los planes educativos de las personas; y es importante que las instituciones tengan en cuenta estas situaciones para ofrecer soluciones flexibles. La UNED, al ser una universidad a distancia, ya ofrece una gran cantidad medidas de flexibilidad para los estudiantes que no pueden asistir de manera presencial, por lo que, al menos, esa exigencia queda resuelta.

Sin embargo, sería ideal que existieran mecanismos específicos para adaptar los planes de estudio a las necesidades de los estudiantes que enfrenten problemas de salud, permitiéndoles continuar sus estudios sin interrupciones innecesarias y sin enfrentar barreras adicionales debido a diferencias en los planes de estudio de las CC. AA. y de las propias Universidades.

e) De olvido de la libertad

De olvido de la libertad²⁷ nos habla Díez-Picazo, tal vez por su convicción de que se exagera la enumeración de derechos realmente fundamentales, que confunden y debilitan el sistema sobre generar no pocos problemas de interpretación jurídica que se extienden a nuestros tribunales. La idea es coincidente y muy repetida con el sistema de derechos que defiendo a menudo y desde la entrada en vigor de la Constitución²⁸.

²⁷ Díez-Picazo, Luis María. «Sistema de Derechos Fundamentales». 3.^a ed. Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008, p. 71.

²⁸ Como síntesis de trabajos sostenidos desde los años 80, mi reciente libro *Estudios sobre...* 2023, *passim*. No obstante, cabe tener también la satisfacción de que el TC va aceptando progresivamente alguno de los postulados defendidos y en particular, como principio inicial, el de sustituir la idea de límites por la de delimitación entre tantos derechos que conviven y entran en conflicto entre sí. *Cfr.*: Sánchez Ferriz. El TC recuerda que no todo cabe en la libertad de expresión, en Valencia Plaza, 6 de junio, 2025.

Sobre el papel de los padres según el artículo 27.3 CE, en el reciente dictamen del Consejo de Estado se recomendó suprimir dicho artículo del entonces anteproyecto, al considerar que no respeta la reserva de ley orgánica que impone la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por entenderlo

«como una limitación expresa dirigida a los progenitores o los adultos responsables de los alumnos que afecta directamente al alcance y al ámbito del derecho que les reconoce el artículo 27.3 de la Constitución, y que se les impone por referencia a los derechos a la educación y el libre desarrollo de la personalidad de los menores»²⁹.

En última instancia, se ha de estar de acuerdo con Aláez Corral³⁰, cuando afirma que:

«en la medida en que el derecho a elegir la formación religiosa y moral sea parte integrante del derecho a la educación, y el menor educando sea el titular del derecho a la educación, es éste, en último extremo, el beneficiario, el titular de ese derecho, y los padres lo ejercerán siempre por representación del mismo (...) cuando éste carezca de capacidad de obrar iusfundamental».

No debe perderse de vista que el objetivo es común: salvaguardar la infancia y la adolescencia, en tanto que sujetos vulnerables y en proceso de madurez y desarrollo personal. Bien por sus padres, madres o tutores; bien por la propia acción del Estado como garante absoluto de los derechos de todos los ciudadanos.

Sin embargo, esta decisiva acción del Estado no siempre ha sido neutral y apropiada a los fines mencionados. Se estableció una asignatura de educación cívica³¹ con diversos intentos que no fueron igualitarios en opinión de parte de la sociedad³²:

«Al contrario de lo que se ha hecho en muchas ocasiones, los contenidos de la materia específica de educación cívica y constitucional deberían limitarse a exponer los aspectos vinculados a la Constitución y a nuestra historia constitucional democrática; no haberlo hecho así es lo que ha provocado los conflictos que hemos presenciado en España ante la implantación de algunas asignaturas».

²⁹ Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Familias, aprobado el 16 de marzo de 2023. Número de expediente: 146/2023 (Derechos Sociales y Agenda 2030).

³⁰ Aláez Corral, B. «El derecho a la educación del menor como marco delimitador de los criterios de admisión a los centros escolares sostenidos con fondos públicos». En Sancho Gargallo, M. Á. Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas / I Encuentro Sobre Estudios Jurídico-Políticos en Educación... 2006, p. 97.

³¹ Mariano Vivancos [Vivancos Comes, M. (2022b). Límites a la libertad de enseñanza] al que seguimos en este subepígrafe.

³² Vidal Prado, C. La educación cívica... (2023, 139).

f) Una asignatura polémica si no es totalmente neutral

La polarización política —y su repercusión en la sociedad— llevó a que, en algún caso, la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos llegase incluso a los tribunales. En febrero 2009, el Tribunal Supremo se pronunció, mediante la resolución de algunos recursos³³ y unificando la jurisprudencia de distintos Tribunales Superiores de Justicia sobre la existencia o no de un derecho a la objeción de conciencia frente a la asignatura de «Educación para la ciudadanía». La intención de los magistrados fue unificar la doctrina para lo que se reunió en pleno la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dando lugar a las sentencias de 11 de febrero de 2009.

Para el Alto tribunal, en sentido similar en las distintas sentencias de esta misma fecha, la

«Educación para la ciudadanía» (como asignatura), aun siendo ajustada a Derecho y existiendo el deber jurídico de cursarla, ello «no autoriza a la Administración educativa —ni tampoco a los centros docentes, ni a los concretos profesores— a imponer o inculcar, ni siquiera de manera indirecta, puntos de vista determinados sobre cuestiones morales que en la sociedad española son controvertidas»³⁴.

En definitiva, al alumno más que una visión concreta se le ha de explicar el pluralismo constitucional y la legitimidad de posiciones que pueden no ser coincidentes. Solo enseñando el respeto a todas las posiciones sociales se logra una educación en libertad y para la libertad.

Más tarde, una de las peticiones de objeción de conciencia llegó incluso al Tribunal Constitucional, que desestimó un recurso³⁵ que pretendía, mediante amparo, el reconocimiento de la objeción de conciencia para que un alumno menor de edad no cursase dicha asignatura en un centro educativo de Andalucía³⁶.

En otros casos, la legislación educativa ya había pasado por el Tribunal Constitucional, bien por la vía del recurso de amparo bien a través de recursos de inconstitucionalidad. Lo que muestra, como apunta De Puelles,

³³ Recurso 905/2008 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y recursos 948/2008; 949/2008 y 1013/2008, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

³⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 340/2009 (Sala de lo Contencioso, Sección 1.^a) de 11 de febrero de 2009 (recurso 948/2008). FD 15.^º

³⁵ Recurso de amparo 9192-2009. Promovido por doña Carmen Colomina Martínez en relación con la Sentencia de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su recurso.

³⁶ El recurso en cuestión fue desestimado por falta de legitimación de la recurrente. Tribunal Constitucional. Sentencia 28/2014, de 24 de febrero de 2014. Sala Primera. Boletín Oficial del Estado núm. 73, de 25 de marzo de 2014.

«que la educación sigue siendo una materia conflictiva, conflictividad que en parte proviene del desarrollo constitucional y legislativo de la materia, aunque la abundante jurisprudencia constitucional existente ha contribuido a encauzar muchas cuestiones»³⁷.

En cuanto al contenido curricular, a grandes rasgos, cabe preguntarse cuáles eran los contenidos previstos en el bloque de enseñanzas mínimas establecidas por el Gobierno. A saber, para la Educación Secundaria Obligatoria, donde «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos» (2006-2013) se debía cursar en uno de los tres primeros cursos, los principales bloques trataban: contenidos comunes; relaciones interpersonales y participación; deberes y derechos ciudadanos; las sociedades democráticas del siglo XXI y la ciudadanía en un mundo global³⁸. Por su parte, para el cuarto curso de la etapa se planteó la materia de «Educación ético cívica»³⁹. Entre sus contenidos figuraban la educación afectivo-emocional, los derechos humanos, valores constitucionales y teorías éticas. Además, incorporaba como contenidos sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos⁴⁰.

En la tramitación de estos reales decretos, el dictamen del Consejo de Estado recordó, en sentido similar para la educación primaria y la educación secundaria obligatoria

«que no puede formar parte de los aspectos básicos del sistema educativo, sustraídos a la libertad de enseñanza garantizada en el artículo 27 de la CE, la difusión de valores que no estén consagrados en la propia Constitución o sean presupuesto o corolarios indispensables del orden constitucional»⁴¹.

Si bien no objetó nada al respecto, declarando que arrojaban un resultado favorable los aspectos básicos regulados en las normas sobre las que se desapachó en dichos dictámenes.

³⁷ De Puelles Benítez, M. (2017). *Política, legislación y educación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, p. 299.

³⁸ Anexo II del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

³⁹ Vidal (2023, 143) recuerda que apenas contenía referencias constitucionales salvo una vaga referencia a los valores constitucionales.

⁴⁰ Anexo II del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria.

⁴¹ Dictámenes del Consejo de Estado de los expedientes 2234/2006 y 2521/2006.

2.3. Reivindicación del predominio del valor libertad, frente al cual el Estado ha de ser necesariamente neutral

En particular sobre la libertad de cátedra ha de subrayarse el artículo 5.3 de la Constitución alemana⁴² que, en su 2.º inciso, establece que «la libertad de cátedra no exime de la lealtad a la Constitución», loable mandato a mi juicio que sería necesario a veces, o incluso a menudo, en nuestro sistema de educación en el que no se ha impregnado en profundidad el espíritu constitucional que sí hemos observado en otras instituciones como es el caso de las Fuerzas armadas.

Sobre la libertad de enseñanza no podemos olvidar los problemas generados por el bilingüismo allá donde existe; pero no siempre se han interpretado los derechos lingüísticos en términos de libertad por la opción política predominante en cada caso que, en el caso de Cataluña, ha sido en muchas ocasiones declarado inconstitucional⁴³. Y en lo que se refiere a las asignaturas ya mencionadas, la interpretación de la enseñanza en valores perdió la oportunidad de ser objetiva centrándose en los contenidos y espíritu constitucionales.

III. EL RESPETO POR LA LIBERTAD EXIGE LA NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DEL ESTADO⁴⁴

En estos casos aludidos no primó el valor de la libertad porque faltó la necesaria neutralidad en las decisiones que el respeto a los contenidos constitucionales hubiera aportado como consenso de obligada aplicación.

Goran Rollnert llama la atención precisamente sobre el origen de este principio; El principio de la neutralidad ideológica del Estado lo formuló inicialmente el Tribunal Constitucional en relación con los centros docentes pero al hacer referencia a todas las instituciones públicas cabe extenderlo a todos los ámbitos en que se proyecta la libertad de pensamiento:

«Así, el Alto Tribunal ha establecido que “en un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales”. En el mismo contexto educativo, el Tribunal ha prohibido todo adoctrinamiento ideológico o religioso en la enseñanza con carácter imperativo al hablar, con relación al artículo 27.3 CE (derecho de los padres a que sus hijos reciban la

⁴² Un completo análisis de este y sus interpretaciones por la doctrina alemana en Vidal Prado, (2004, 380 y ss.).

⁴³ Sobre el caso valenciano, Vivancos (2022a, 343 en síntesis).

⁴⁴ Sobre la generalidad de aplicación de este principio, Remedio Sánchez Ferriz, *No todo ejercicio de participación y/o libertad es lícito: la neutralidad como valor y deber. (A propósito de la STC 5/2021: El Ordenamiento también obliga al Fútbol)*, en Jorge Castellanos Claramunt (Dir.), *Participación ciudadana y calidad democrática*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 281-333.

educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones), de “una órbita de libertad privada impidiendo formaciones ideológicas imperativamente predispuestas desde el Estado” y de “la obligación de los poderes públicos de no imponer coactivamente el estudio de una confesión ideológica o religiosa determinada, al menos con contenido apologético y no puramente informativo”. El principio de la neutralidad ideológica del Estado encontraría también apoyo constitucional en lo que el Tribunal ha llamado la libertad negativa de creencias, esto es, “el derecho del tercero afectado a no creer o a no compartir o a no soportar los actos de proselitismo ajenos”⁴⁵».

La convicción del autor citado se apoya, por lo demás, no solo en nuestra Constitución sino también en los pronunciamientos del CEDH:

«[El] derecho a la libertad ideológica y religiosa [...] implica la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la de manifestarlas mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza, según declara el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 9) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 18)»⁴⁶.

Así lo ha reconocido explícitamente el Tribunal Constitucional respecto de la libertad de pensamiento al destacar la conexión de la libertad de enseñanza con la libertad ideológica y religiosa y la libertad de expresión y remitir al

«artículo 9 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales firmado en Roma en 4 de noviembre de 1950, en conformidad con el cual hay que interpretar las normas relativas a derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución incorpora, según dispone el artículo 10.2⁴⁷».

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La cuestión en torno a las tentaciones de ignorar la neutralidad ya es vieja en nuestro sistema democrático. Para Fernández Miranda⁴⁸, no cabía duda de la exigencia constitucional:

«Si no hay neutralidad educativa, si es inadmisible la imposición coactiva de la enseñanza neutralizada, y si el Estado ni es la encarnación de la razón, ni debe ser el instrumento de un partido, ¿quién ha de administrar el sentido de la educación sino las propias corrientes sociales con efectiva vigencia?».

⁴⁵ Rollnert, Goran, Los neuroderechos...2024, p. 115.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 118 y ss.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Fernández Miranda, A. Estado laico...1978, 75.

Curiosa cuestión esta, que dejamos planteada como conclusión de esta contribución en la que hemos planteado más dudas que hecho afirmaciones, y en la que se ha llamado la atención sobre la difícil aplicación de un artículo tan complejo como el 27 CE, salvo que prevalecieran en nuestros partidos políticos, a medida que ocupan el poder, solo los valores constitucionales por encima de los propios y predominara en ellos lo que Hesse llamaba «vocación de constitución».

Pues bien, regresando a la principal preocupación manifestada en esta reflexión (la necesidad de facilitar la libertad de enseñanza a los más vulnerables o a quienes se ven sorprendidos por importantes problemas vitales sobrevenidos), y especialmente desarrollada en el epígrafe II.2, a) b) y d), ha de excusarse mi licencia de haber entrado en cuestiones no directamente derivadas de tal preocupación, pero inevitablemente unidas por mor de la complejidad del artículo 27 CE.

He sufrido de cerca estos problemas con algunos alumnos (afortunadamente pocos) y son difíciles de superar y, por supuesto, retrasan significativamente el desarrollo del título universitario por los mismos perseguido y deseado.

Es, por lo tanto, deseable y necesario que el Estado, en aplicación del artículo 149.1, 1.^a, desarrolle unas bases mínimas pero unificadas, que, sin afectar a las competencias en la materia de educación y enseñanza propias de las Comunidades Autónomas, sí reduzcan lo más posible todos los obstáculos burocráticos que deben superar los alumnos (conduciéndoles a veces al abandono por mor de las dificultades burocráticas), quienes se ven abocados a enfermedades que conllevan minusvalías o diversidad funcional como ahora se dice.

Llama la atención que se haya emprendido nada menos que una reforma constitucional del artículo 49 CE, por cierto, absolutamente inocua por no decir que innecesaria a mi juicio, y que, sin embargo, no se analice la realidad social de problemas como los que he apuntado y que tan necesitados están de una actuación normativa básica y que no parece preocupar a nadie, más allá del cambio de nombre introducido inútilmente en el texto constitucional y que en absoluto aporta ventajas o debilitación de los obstáculos existentes.

Solo así se respetaría, para todos, la libertad de enseñanza como forma de ejercitar el derecho a la educación, tan propia y tan imprescindible, como todas las demás libertades, en un Estado de derecho que impecablemente impone nuestra Constitución.

V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Aláez Corral, B. (2006). El derecho a la educación del menor como marco delimitador de los criterios de admisión a los centros escolares sostenidos con fondos públicos. En Sancho Gargallo, M. Á. *Escalarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*. I Encuentro Sobre Estudios Jurídico-Políticos. En Educación. Conferencias y Seminarios. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Alzaga Villaamil, O. (1985) *Por la libertad de enseñanza*. Grupo Planeta.
- Alzaga Villaamil, O. (2011). *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Trotta.
- Biglino Campos, P. (2020). Principios rectores, legislador y Tribunal Constitucional. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 119, pp. 53-84.
- Cotino Hueso, L. (2012). *El derecho a la educación como derecho fundamental: especial atención a su dimensión social prestacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y debates, núm. 221.
- De Puelles Benítez, M. (2017). *Política, legislación y educación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.
- Díaz Revorio, F. J. (2009). *Educar en Valores, construir ciudadanías*. Madrid: Dykinson.
- Díez-Picazo, L. M. (2008). Sistema de Derechos Fundamentales. 3.^a ed. *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*. Navarra: Thomson-Civitas.
- Dueñas Castillo, A. I. (dir.) (2022) *La precariedad de la Universidad española. Un estudio en primera persona*. Zaragoza: F. Manuel Giménez Abad.
- Elósegui Itxaso, M. (2011). La legislación vigente sobre la asignatura de educación política en las escuelas alemanas, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 154, Madrid, octubre-diciembre, pp. 71-109.
- Ennuschat, J. (2005) Escuela de Jornada Completa («Ganztagschule») y Derechos Fundamentales, en *Persona y Derecho*, 52, pp. 445-459.
- Fernández Miranda, A. (1988). *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la constitución española*. Ed. Universitaria Ramón Areces.
- Fernández Miranda, A. (1978). Estado laico y libertad religiosa, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, pp. 57-80.
- Fornerot, A. (2023). École et Religion en Droit Français, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXIX.
- Gómez Orfanel, G. (1983). «Derecho a la educación y libertad de enseñanza. Naturaleza y contenido» (Un comentario bibliográfico), en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Afto 3, núm. 7. Enero-abril.
- López Castillo, A. (2018). Libertad de enseñanza, en Comentarios a la Constitución Española. LX aniversario. Rodríguez Piñero y Casas Bahamonde (dirs.). Madrid, B.O.E. y Fundación Wolters Kluwer, Vol. I, pp. 983-1031.
- Nuevo López, P. (2009). *La Constitución Educativa del Pluralismo*. La Coruña: UNED/Netbiblo.

- Parada Vázquez, J. R. y Cámara del Portillo, D. (1988), La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria, en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, septiembre-diciembre.
- Rollnert Liern, G. (2007). La neutralidad ideológica del Estado y la objeción de conciencia a la «Educación para la Ciudadanía», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, pp. 271-302.
- Rollnert Liern, G. (2024), *Los neuroderechos y la libertad de pensamiento*. Madrid: Marcial Pons.
- Sánchez Ferriz, R. (2022). No todo ejercicio de participación y/o libertad es lícito: la neutralidad como valor y deber. (A propósito de la STC 5/2021: El Ordenamiento también obliga al Fútbol), en Jorge Castellanos Claramunt (Dir.), *Participación ciudadana y calidad democrática*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 281-333.
- Sánchez Ferriz, R. (2023). Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español. *La voz de la sociedad civil*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez Ferriz, R. (2022). Generar el sentimiento constitucional para consolidar la democracia, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 114, pp. 127-157.
- Sánchez Ferriz, R. (1984). La Restauración y su Constitución política. *Universidad de Valencia*.
- Vidal Prado, C. (1997). Aproximación histórica a la regulación de la libertad de cátedra en *España, Humana Iura: suplemento de derechos humanos*, núm. 7, pp. 221-264.
- Vidal Prado, C. (2017). El diseño constitucional de los derechos educativos ante los retos presentes y futuros, en *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 100, septiembre-diciembre, pp. 739-766.
- Vidal Prado, C. (2004). Libertad de cátedra y libertad pedagógica en Alemania, en *Persona y Derecho*, núm. 50.
- Vidal Prado, C. (2023). La educación cívica en la última reforma educativa: una (nueva) oportunidad perdida, en *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, núm. 39, pp. 499-523.
- Vivancos Comes, M. (2022a). Modelo educativo y autogobierno valenciano. 40 años de políticas educativas en la Generalitat. *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, núm. 12(1), pp. 324-346.
- Vivancos Comes, M. (2022b). Límites a la libertad de enseñanza y Ley Orgánica de Educación (LOMLOE). *Un debate constitucional en permanente definición. Revista de Derecho Político*, núm. 114, pp. 89-117.
- Vivancos Comes, M. (2024) La contrarreforma educativa del Gobierno social-comunista. LOMLOE: una ley en las antípodas del consenso constitucional, en *Temes d'avui: revista de teología i qüestions actuals*, núm. 69, pp. 36-42.
- Zagrebelsky, G. (2007), *Imparare democrazia*. Torino: Einaudi.

II

ESTUDIOS
ARTICLES



La dimensión territorial del Senado¹

The territorial dimension of the Senate

Ángel Luis Alonso de Antonio
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0009-0004-8856-8887>

Fecha de recepción: 09/07/2025

Fecha de aceptación: 25/11/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. SUS RAZONES.—III. LA DISCUSIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1978. ESPECIAL ATENCIÓN AL SENADO.—IV. LA INEVITABLE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El artículo 69.1 de la Constitución Española considera al Senado como «Cámara de representación territorial». Sin embargo, ni por su composición ni por sus funciones y competencias constitucionalmente reconocidas, esta Cámara cumple en la actualidad con ese carácter. Un proceso constituyente marcado por el consenso motivó que la regulación final del Senado no concretara el sujeto que representaba desde el punto de vista de la organización territorial del Estado. Por ello, es imprescindible una reforma constitucional de la regulación del Senado que aclare si es en realidad la Cámara de representación de las Comunidades Autónomas y cuál es el modelo que se quiere de Cámara Alta. En este sentido, la doctrina discute si el Senado debe seguir siendo una Cámara parlamentaria como en la actualidad o si, por el contrario, imitando el modelo alemán, debe ser un órgano de representación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Decidirse por un modelo u otro implica establecer las reglas para constituir el Senado, el sistema electoral a utilizar, la composición y funciones de la Cámara.

PALABRAS CLAVE: Senado, representación territorial, Comunidades Autónomas, composición, funciones, reforma constitucional.

¹ Este texto sirvió de base para la intervención en el Senado, el 20 de junio, de 2025, en el XV Seminario Giménez Abad, desarrollando la Ponencia «La función de representación territorial del Senado».

ABSTRACT

Article 69.1 Spanish Constitution considers the Senate as a «Chamber of territorial representation». However, neither its composition nor its constitutionally recognized functions and powers currently fulfill this character. A constituent process dominated by consensus meant that the final regulation of the Senate did not to specify the subject it represented from the point of view of the territorial organization of the State. Therefore, a constitutional reform of the regulation of the Senate is essential to clarify whether it is in fact the Chamber of representation of the Autonomous Communities and what model of the Upper Chamber is desired. In this regard, legal doctrine debates whether the Senate should remain a parliamentary chamber as it is currently, or whether, on the contrary, imitating the German model, it should be a representative body of the governments of the Autonomous Communities. Deciding on one model or another involves establishing the rules for constituting the Senate, the electoral system to be used, and the composition and functions of the Chamber.

KEYWORDS: *Senate, territorial representation, Autonomous Communities, composition, functions, constitutional reform.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes temas a abordar por los constituyentes de 1978 era el relativo al poder legislativo. Creando las bases de un sistema democrático y pretendiendo dotar a España de una monarquía parlamentaria, era preciso tratar con esmero este tema esencial. No en vano se ha hablado de «centralidad de la institución parlamentaria» (Cazorla, 1985a, pp. 25 y ss.), «fundada en la transmisión de la voluntad del cuerpo electoral, mediada por el propio Parlamento» (Sieira, 2022, p. 46), aunque reconociendo la necesidad de fijar límites al carácter absoluto de esa centralidad «que emanan también de lo que se ha llamado racionalización de la actividad parlamentaria» (Cazorla, 1985a, p. 40) y en presencia de los cambios que afectan a la institución parlamentaria, lo que llevó a Piedad García-Escudero a titular uno de sus trabajos «¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento?» (García-Escudero, 2023a), aunque la autora recuerda que hablar de *crisis del Parlamento* no es nada nuevo, aunque cite factores novedosos en los últimos años que, a su juicio,

«han agudizado el déficit de representación del Parlamento y, sobre todo, la percepción de este déficit por parte de la ciudadanía. El descrédito de las instituciones y partidos tradicionales, aflorado tras la crisis económica que se inicia en 2008, con la irrupción de nuevos partidos, fueron seguidos de la reclamación de lo que se vino en llamar regeneración democrática, coincidente con un movimiento hacia una mayor transparencia de las instituciones —entre otras razones, como medida de lucha contra la corrupción— que las acerque más a la ciudadanía» (García-Escudero, 2023a, p. 11),

factores a los que Codes Calatrava añade otro fenómeno,

«la tradicional soberanía parlamentaria del primer liberalismo se ha venido viendo socavada por la primacía del Ejecutivo desde principios del siglo XX, ya que el Gobierno, como responsable de dirigir la política interior y exterior y la Administración, se ha dotado de un conjunto de medios materiales y humanos que le han servido para ser el dominador factual en la elaboración de las leyes, y no estamos hablando aquí de normas del Gobierno con rango de ley, sino de las propias leyes aprobadas por las Cortes Generales» (Codes, 2018, p. 140),

dato de la tendencia expansiva de los ejecutivos que preside la vida política contemporánea oscureciendo a veces la labor parlamentaria que en ocasiones es más un apéndice de las estrategias de los dirigentes de los partidos. Evidentemente, esas nuevas circunstancias son potencialmente negativas porque pueden desembocar, desembocan de hecho, en un claro fenómeno de desafección popular hacia la clase política y, lo que es más peligroso, hacia la idea de la democracia en sí misma. El tema ha sido analizado entre nosotros por Biglino Campos quien, después de señalar como mero hecho objetivo las críticas recurrentes a la institución parlamentaria, entiende que no es cuestión de contrarrestarlas sino de «tratarlas como síntomas de un mal mucho más profundo, esto es, la generalización del rechazo a la democracia representativa y al valor pluralismo político que constituye su sustento» (Biglino, 2021, p. 31). La solución al problema no es fácil, pero pasa por una labor de pedagogía social que explique y por tanto dignifique lo que es y lo que representa un Parlamento, acompañado de las reformas normativas necesarias para que las Cámaras puedan desarrollar su labor con eficacia. Esta necesidad es particularmente intensa con relación al Senado, aunque sólo sea por lo que se ha caracterizado como la «deliberada ambigüedad en la definición del Senado como Cámara de representación territorial» (Gómez Perpinyá, 2025, p. 44). Lo apuntado debe completarse con lo que se ha denominado «“cambio de la visión” que se tiene sobre la Cámara» (Morales, 2005, p. 12), esto es, una modificación de la mentalidad para afrontar el recto entendimiento de lo que es el Senado, lejos de prejuicios anclados en el pasado y de recelos políticos por un posible repentino empoderamiento de la Cámara avalado por puntuales mayorías parlamentarias, en la línea de Codes Calatrava que, partiendo de lo que considera «una cierta reticencia a comprender la importancia de su labor» (Codes, 2018, p. 149), concluye señalando que al margen de la necesaria reforma del Senado,

«en cualquier caso, un conocimiento mínimo de la realidad parlamentaria y una posición mesurada al respecto de la Cámara alta debe llevar tanto a reconocer su utilidad con la configuración que tiene actualmente, como la necesidad de cambiarla para adaptarla a su caracterización como Cámara de representación territorial» (Codes, 2018, p. 149).

Entroncaría esta reflexión de alguna manera con lo que Cazorla Prieto denomina «el alma parlamentaria de la Constitución de 1978» (Cazorla, 2018b, p. 22) que, a su juicio, «no se nutre solo de preceptos jurídicos. Se nutre también de un estilo y de un desarrollo normativo que orientan acerca de si lo que recoge la norma escrita concuerda con la realidad de lo sentido y vivido» (Cazorla, 2018b, p. 22). Por ello, hay que ver el Senado más allá de la norma y se podrá entender que hay una realidad concreta, fértil, tradicionalmente discreta por aquello que apuntan Codes,

«ya que en el Senado, debido a la mayor tranquilidad y a la menor presión política y mediática en la que se desenvuelve su labor, es considerablemente más sencillo llegar a acuerdos políticos y pulir errores o incorrecciones técnicas de las futuras leyes» (Codes, 2018, p. 150),

o Torres del Moral destacando que «muchos proyectos de ley que le han llegado del Congreso en condiciones técnico-jurídicas deficientes han sido muy mejorados en el Senado» (Torres, 2003-2004a, p. 499). Incluso debe reconocerse al Senado una lealtad institucional que no siempre se ha podido predicar de otras Cámaras. Sirva de ejemplo el testimonio de Sieira Mucientes cuando señala que tras las SSTC 119/2011 y 136/2011, relativas a la calificación de las enmiendas, «el Senado fue la única Cámara que reaccionó normativamente a la necesidad de calificar las enmiendas» (Sieira, 2022, p. 75). Lo que se debe hacer es reformarla en los aspectos precisos para adaptarla a las exigencias que le marca la propia Constitución. No se trata de lo que se ha denunciado en la doctrina, esto es, «seguir manteniendo una Cámara irrelevante y humillada carece de sentido» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 68), sino de efectuar una modificación, constitucional sin duda, para que el Senado tenga de hecho, y acomodada a Derecho, la relevancia que merece como Cámara de representación del pueblo español (art. 66.1 CE), al margen del debido contenido como Cámara de representación territorial. Que algo no se diseñe bien no significa necesariamente que sea inservible o perjudicial. Simplemente se trataría de remediar esa circunstancia con una reelaboración para que sea operativo, siempre que ese algo sea útil y necesario. Y el Senado, con una normativa adecuada, puede serlo.

Teniendo por cierta la necesidad de prestar una atención preferente a la institución representativa, que Punset duda que se realizara durante la Transición (Punset, 2006a, p. 108), el primer aspecto era su denominación y la estructura, optando finalmente por la utilización de la expresión Cortes Generales que para el Consejo de Estado no es

«la mera denominación que se da al agregado de dos órganos constitucionales, el Congreso de los Diputados y el Senado, sino que sirve para designar a un verdadero órgano, si bien de estructura compleja, que, además de tener una existencia y dinámica propias (sesiones conjuntas, competencias específicas en relación con la Corona...), comunica determinados rasgos jurídico-constitucionales a las Cámaras cuando actúan por separado» (Consejo de Estado, 2006, p. 317),

estructura bicameral que, salvo las experiencias de 1812 y 1931, ha sido tradicional entre nosotros con dos figuras que desde 1837 han recibido la denominación de Congreso de los Diputados y Senado.

II. EL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. SUS RAZONES

Aunque se habla desde finales del siglo pasado de la crisis del bicameralismo, vinculando las segundas Cámaras con nobleza, clases dirigentes..., los constituyentes de 1978 establecieron un Parlamento bicameral. Varias razones coadyuvaron a ello:

a) Razones históricas

Puede decirse que el bicameralismo se adopta en 1978, entre otras, por razones de puro mimetismo histórico, aunque Punset defienda, con toda lógica por lo demás, que incorporar una segunda Cámara en las Cortes Generales «ha de obedecer a alguna razón digna de tenerse en cuenta y no simplemente a la inercia histórica» (Punset, 2004b, p. 33). Nuestra tradición constitucional, salvo 1812 y 1931, había apostado por la existencia de dos Cámaras, aunque el modelo sea distinto a anteriores experiencias. Resulta extraño por ello la consideración del Senado como «una Cámara oligárquica» (Solé y Aparicio, 1984, p. 14), aunque luego se aclare que se trata «del deseo de crear una Cámara rural, capaz de compensar los posibles excesos de un Congreso en el que puede predominar la representación de los grandes núcleos urbanos». Su composición, mecanismo de acceso de sus integrantes y funciones desempeñadas distan mucho del viejo Senado aristocrático, de origen censitario, representante de la nobleza y de los intereses corporativos, entendido como freno de las posibles veleidades excesivamente liberales de la otra Cámara. El dato más próximo que sin duda se tuvo en cuenta fue la Ley para la Reforma Política (LRP), aunque alguno de los puntos más significativos, la existencia de senadores reales, por ejemplo, no fue incorporado en la Constitución.

b) Razones instrumentales

Las Cortes que en aplicación de la LRP elaboraron la Constitución tenían ya estructura bicameral. Hubiera sido por ello extraño que la segunda Cámara se autoeliminara para el futuro apostando por su exclusión del texto constitucional. Por el contrario, era lógico pensar que la propia inercia de los partidos políticos haría primar el continuismo del modelo bicameral².

² Punset, en este sentido, se refiere al Senado como «un lugar ya consolidado de acomodo de un sector de la clase política, cuya desaparición ocasionaría, por tanto, un problema a la dirección de los partidos», (Punset, 2004b, p. 38).

c) Razones técnicas

Sin duda, la dinámica parlamentaria con relación al procedimiento legislativo se tuvo en cuenta para constitucionalizar el Senado que aparecía así, en palabras de Sánchez Agesta, en tanto «segunda reflexión o deliberación como un proceso de moderación de las decisiones a las que añade un instrumento de corrección» (Sánchez, 1991, p. 312). Es evidente que el Senado se ha convertido en gran medida en el marco propicio para la negociación política por ser un ámbito más discreto y alejado de la atención preferente dispensada al Congreso de los Diputados. De este modo, ha sido frecuente que la aceptación de propuestas de la oposición se lleve a cabo en el Senado después de mantener en el Congreso las posturas iniciales de un modo solemne.

d) Razones políticas

No hubo durante el *íter* constituyente ninguna propuesta de desaparición del Senado. Al contrario, las fuerzas políticas apostaban por su reconocimiento, eso sí por razones diversas. Se ha dicho que el bicameralismo imperfecto del texto de 1978 tiene tendencias federalizantes (Solé y Aparicio, 1984, p. 244), sin duda la principal, o incluso la única, la existencia del Senado y por ello, «socialistas, comunistas y nacionalistas eran favorables al Senado, con la perspectiva de avanzar hacia un Estado federal» (Solé y Aparicio, 1984, p. 246). De otro modo, los partidos más conservadores entendían el Senado como un mecanismo especialmente diseñado para moderar una posible tendencia demasiado progresista del Congreso de los Diputados.

e) Razones de representatividad

Tal vez la principal razón de la existencia del Senado radica en este extremo. En efecto, a la vista de la nueva organización territorial del Estado (art. 2 y Título VIII CE) era lógico introducir un artículo como el 69.1 según el cual «el Senado es la Cámara de representación territorial». Ahora bien, la doctrina en general apunta que la propia Constitución desmiente esa definición pues el principio territorial desaparece casi por completo en la composición, funciones y competencias del Senado, al tiempo que no se puede olvidar el inciso inicial del artículo 66.1 CE («Las Cortes Generales representan al pueblo español») de tal forma que en realidad el Senado, igual que el Congreso de los Diputados, representa a la totalidad del pueblo español, sujeto único de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Es de citar, *v.gr.*, cómo se llega a considerar una de las deficiencias de nuestro Estado autonómico «la incapacidad de las CC. AA. de participar de la decisión estatal por ausencia de una verdadera Cámara territorial» (Sáenz, 2014, p. 17). Incluso Manzella que comienza diciendo que la voluntad del constituyente fue «la de situar junto al Congreso de los Diputados una asamblea capaz de ser el punto de referencia y de coordinación del articulado sistema de autonomías constitucionales territoriales que se estaba creando» (Manzella, 1981, p. 478), y que «la composición del Senado... parece

idónea para establecer las premisas de un vínculo de tal tipo» (Manzella, 1981, p. 478), reconoce a renglón seguido que «estas premisas no hallan, sin embargo, una adecuada confirmación en materia de procedimiento. Quedan por inventar todavía las fórmulas de vinculación entre la actividad del Parlamento y la actividad de las Comunidades Autónomas» (Manzella, 1981, p. 478). Obviamente, la fórmula empleada en el artículo 69.1 CE es muy genérica, no aborda las posibles formas de hacerse patente esa representación, «parece más —dirá Punset— la expresión de una tendencia —la vocación regional del Senado— que la exacta definición de una situación real» (Punset, 1980c, p. 116).

III. LA DISCUSIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1978. ESPECIAL ATENCIÓN AL SENADO

Si el reconocimiento constitucional del Senado fue pacífico, no lo fue tanto el carácter que se le debía atribuir. Y no es casual que ese tema motivara posicionamientos encontrados entre los constituyentes porque la posición que se adoptara iba más allá de una mera decisión técnica sobre la Cámara. Es decir, la precisa consideración del Senado implicaba un posicionamiento político claro y no se trata de que el Senado debiera ser, como indicaba Manuel Fraga, «un Senado con poderes»³, sino que el modo de entender el Senado debía ponerse en íntima relación con el modelo de Estado que se pretendía constitucionalizar desde el punto de vista de la organización territorial, precisamente para Fraga «la cuestión capital de la Constitución, la que determinará su éxito o su fracaso y el juicio de la historia» (Fraga, 1978, p. 13).

Una vez decidido un modelo descentralizado, algunos partidos veían al Senado como un instrumento que podía coadyuvar a implementar un Estado de este tipo. Resulta conveniente recordar, en este sentido, la opinión de Solé Tura para quien

«lo importante no es, pues, el mantenimiento de las provincias en sí. Lo importante es que este mantenimiento expresa uno de los problemas de fondo del Título VIII, a saber: que las Comunidades Autónomas no aparecen como una forma totalmente nueva de organización del Estado, sino que en parte se superponen como un nivel más a la vieja estructura del Estado centralista. Es un mal resultado de una difícilísima batalla, un mal compromiso que deja pendiente la solución del problema, pero que, a la vez, obstaculiza esta solución. Más allá del tema de las provincias está toda la estructura del Estado centralista. El caso más flagrante es el del Senado. Previsto inicialmente como una Cámara de las Autonomías, se convirtió finalmente en una

³ Fraga Iribarne. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 103. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el martes, 4 de julio de 1978, p. 3779.

reedición del Senado de la Ley de Reforma Política, que ni representa a las provincias ni a las Comunidades Autónomas y tiende a convertirse, por ello, en una Cámara rigurosamente inútil» (Solé, 2019, p. 169).

En realidad, el Senado ha sido un gran desconocido hasta hace relativamente poco tiempo cuando asumió un protagonismo no por razones de técnica parlamentaria, sino de cuestiones de política diaria. La aplicación del artículo 155 CE en octubre de 2017, el escaño de Núñez Feijóo al alcanzar la Presidencia Nacional del PP, la mayoría absoluta de este partido en la presente legislatura y lo que está suponiendo de enfrentamiento con el Congreso de los Diputados, son motivos cualificados para que se hable del Senado más allá de su necesaria reforma constitucional.

Como es bien sabido, la gran novedad del modelo territorial de 1978 es la existencia de Comunidades Autónomas y algunos quisieron vincular el Senado desde el primer momento a estas figuras, sosteniendo en sede parlamentaria que la aceptación de la bicameralidad debía ir en paralelo a «que se debe reforzar el concepto de que el Senado es la auténtica Cámara de las nacionalidades y regiones, partiendo no de las provincias, sino de las comunidades autónomas»⁴, y por eso Recoder de Caso entiende que la importancia del artículo 69.1 CE no está en que constituya regulación de una Cámara de las Cortes Generales, sino por «su conexión con lo que unánimemente es considerada máxima novedad de la Constitución. Nos referimos a la configuración del Estado como un “Estado autonómico”» (Recoder, 2001, p. 1150). Esas posiciones introducían un debate de fondo, esto es, aquello que realmente representaba el Senado. En la redacción que se iba aprobando se decía que las Cortes Generales, compuestas de Congreso de los Diputados y Senado, representaban al pueblo español, como acaba diciendo el definitivo artículo 66.1 CE. Parece, pues, que ambas Cámaras tienen una base de representación «personal» en cuanto lo son de quienes integran el pueblo español, sin perjuicio del aspecto territorial toda vez que diputados y senadores son elegidos en una serie de circunscripciones que por su propia naturaleza tienen esa dimensión. Es decir, en algún sentido, lo que Solé Tura y Aparicio consideran los dos módulos utilizados para decir que una institución es representativa, esto es,

«en un primer significado, cuando en su interior se hallan presentes, en proporción diversa, elementos que integran una pluralidad significativa de las distintas opciones existentes en la base social de la que surge dicha institución. En este caso, el carácter representativo suele admitirse como equivalente a una expresión sintetizada del pluralismo existente en dicha base social. En un segundo significado, se dice también que una institución es representativa cuando sus elementos personales han sido elegidos, cualquiera que sea la fórmula».

⁴ Canyellas Balcells. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 103. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el martes, 4 de julio de 1978, p. 3765.

mula utilizada, por una mayoría de los miembros de esa base social de que la institución surge» (Solé y Aparicio, 1984, p. 26).

El aspecto inicial se refiere al *ámbito personal, humano*. Se representa a alguien, y se hace de forma «plural», al ser plural la realidad que se representa. El segundo factor hay que ponerlo en íntima relación con el procedimiento de elección, referido no sólo al sistema electoral utilizado, sino a todos los factores que están presentes en la elección de una Cámara representativa. Es decir, un concepto amplio de *forma de elección* en el que se debe incluir la dimensión espacial o territorial de la misma, comenzando por el territorio en el que se elijan a los representantes. Y, en todo caso, más allá de la pregunta de Ruiz Ruiz, esto es, «con independencia de la representación política, ¿es posible representar a un territorio en cuanto tal?» (Ruiz, 2005, p. 52). De nuevo con Solé Tura y Aparicio,

«en esta primera visión “representar” puede hacer referencia a la presencia de elementos subjetivos determinados que mediante su actuación “representan” por el hecho de que tales elementos son, valga la redundancia, “representativos”. O puede hacer referencia simultáneamente al proceso de formación o de composición de dicha institución: la institución es representativa porque se ha constituido “representativamente”» (Solé y Aparicio, 1984, p. 26),

comenzando por su elección en un espacio territorial definido, lo que las normas electorales denominan «la circunscripción», básicamente la provincia (arts. 68.2 y 69.2 y 3 CE). Por eso dicen los citados profesores que «los senadores, al igual que los diputados, son elegidos *en la provincia, no por la provincia*» (Solé y Aparicio, 1984, p. 34), referencia correcta al ser la *provincia* un ente territorial, un concepto administrativo de distribución poblacional y alcance espacial que tuvo arraigo desde nuestro siglo XIX gracias al administrativista Javier de Burgos que dividió España en esas *provincias*. Hoy, la mayoría de los parlamentarios se eligen en esos espacios, pero por los electores que depositan sus votos en tales circunscripciones. El caso del Congreso de los Diputados es claro porque su composición tiene una raíz provincial, salvo Ceuta y Melilla. El tema polémico era el del Senado, más allá de los que tenían las ideas claras, como Fraga, para quien «al hacerlo de base provincial, justamente atendemos a un diferente tipo de representación que desde el primer momento se contempló»⁵. El problema más espinoso se presenta porque el Senado es la Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). Este punto es crucial y enlaza con la sugestiva idea de Cazorla de la función de las *Cámaras* de «integración pública de intereses» (Cazorla, 1985a, p. 90), entendidos en sentido amplio, y considerando que «en las Cámaras la representación de sus miembros es de carácter político general, “Las Cortes Generales representan al pueblo español” (art. 66.1)» (Cazorla, 1985a, p.

⁵ Fraga Iribarne. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 108. Sesión Plenaria núm. 37, celebrada el miércoles, 12 de julio de 1978, pp. 4188-4189.

91). El tema está en describir con precisión lo que en la actualidad representan las dos Cámaras que integran las Cortes Generales. Alonso de Antonio, en línea doctrinal asumida pacíficamente, apunta que

«la Cámara baja ostentaría la representación política y la Cámara alta, la representación territorial. La diferencia entre ambas no radica en la circunscripción escogida como base de la elección, sino en la diferencia de los intereses representados, pues si la representación política es representación de intereses generales, la representación territorial lo es de intereses especiales de sectores específicos de la población» (Alonso, 1999a, p. 16),

encontrando uno de esos intereses en los territoriales (Alonso, 1999a, p. 17), ahora bien, siempre que, a su juicio, se tenga por admitido que

«en el caso de la representación territorial como representación especial resulta determinante para garantizar esa homogeneidad de intereses entre los representantes y los representados que el reclutamiento de aquéllos corresponda a un órgano de los territorios afectados» (Alonso, 1999a, p. 17).

y que,

«es claro que no puede ser sujeto de representación un territorio, sea una provincia, una región o un Estado. Cuando así se habla estamos ante una simplificación incorrecta, pues lo que en realidad sucede es que las Cámaras de representación territorial representan a la población del territorio correspondiente» (Alonso, 1999a, p. 17)⁶.

Solé Tura y Aparicio dicen que

«la existencia de dos Cámaras sólo tiene sentido si representan intereses o ámbitos políticos distintos. Es decir, si al lado de una representación política general (ejercida en nuestro caso por el Congreso de los Diputados) se adosara una representación especial (ejercida en el mismo supuesto para el Senado)» (Solé y Aparicio, 1984, p. 32).

La cuestión sobre este particular es que el enunciado constitucional completo sobre el Senado y la práctica hasta la fecha ponen de manifiesto lo que ya se escribió en 1984, esto es, «las dos Cámaras vienen a representar las mismas entidades y los mismos sectores aunque con una correlación representativa muy diferente» (Solé y Aparicio, 1984, p. 32).

En nuestro caso, la base principal de la elección del Senado es la provincia (art. 69.2 CE) y sólo de forma numéricamente menor, las CC. AA. (art. 69.5 CE), lo que Fernández Segado denomina «un Senado de naturaleza híbrida, en cuanto esta Asamblea... responde a criterios de representación provincial, de representación insular y de representación de las Comunidades Autónomas».

⁶ Torres del Moral emplea una fórmula más gráfica: «Los territorios se representan con fotografías, mapas o croquis, no con órganos estatales», (Torres, 1992b, p. 363).

mas» (Fernández, 1982, pp. 79-80). En definitiva, en tanto no se reforme el Senado, su dimensión como «Cámara de representación territorial» estará desdibujada. Pero todo tiene una causa en esta vida.

El tema del ámbito territorial representado en el Senado no fue sencillo de aclarar durante el *íter* constituyente. Varias enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados proponían que la representación del Senado lo fuera de las Comunidades Autónomas. Especialmente vehemente fue el Partido Comunista, con el apoyo de PNV y Minoría Catalana. Solé Tura, del Partido Comunista, lo definió perfectamente:

«Tenemos que abordar el tema del Senado, ante el cual podemos mantener, en principio, dos actitudes: o bien el Senado se constitucionalizaba o bien se suprime. No se ha suprimido; existe, en principio, en este texto constitucional y, siendo así, de lo que se trata es de ver cuál es exactamente su carácter, a quién representa, qué función constitucional va a cumplir. Este es el tema que estamos discutiendo»⁷,

para añadir luego la idea central de su posición defendiendo la vinculación entre el modelo de organización territorial que se quería constitucionalizar y el Senado,

«porque de hecho tenemos el criterio siguiente: o bien el Senado es una Cámara de representación de esas comunidades autónomas que vamos a configurar, una Cámara que lleva a nivel constitucional el principio de representación de esas nacionalidades y regiones que hemos reconocido en el artículo 2.º, o bien es una Cámara de pura duplicación de los trabajos del Congreso y que no tiene más sentido que intentar minimizar, todavía más, los criterios de proporcionalidad que hemos introducido en la regulación del Congreso. No hay más alternativas que esas dos»⁸.

Las tesis de Solé Tura no salieron adelante por la aplicación del *consenso* característico de la elaboración constitucional en 1978. El testimonio de uno de los principales protagonistas de aquel momento, Gregorio Peces-Barba, no deja lugar a dudas:

«Yo compartía —escribiera años después el ilustre Catedrático de Filosofía de Derecho— la tesis de Solé. El tiempo ha dado la razón a ese planteamiento, mucho más adecuado para una Cámara de representación territorial, pero el consenso era sobre el conjunto de las Cortes Generales, y el indudable progreso en la regulación de la composición de la Cámara Baja, se tuvo que hacer en detrimento de la regulación del Senado que quedó a la responsabilidad de UCD» (Peces-Barba, 1988, p. 196).

⁷ Solé Tura. *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 108. Sesión Plenaria núm. 37, celebrada el miércoles, 12 de julio de 1978, p. 4190.

⁸ *Ibidem*.

La coherencia daba paso al pragmatismo al conseguir contraprestaciones en el tema del Congreso. De nuevo con Peces-Barba,

«la composición del Senado producto del consenso, como una segunda Cámara clásica, se mantenía fundamentalmente por UCD, con nuestro apoyo poco entusiasta, como contrapartida de las ventajas que habíamos obtenido para nuestras tesis en el artículo anterior» (Peces-Barba, 1988, p. 205).

Ambos partidos obtuvieron lo que buscaban, pero a un precio demasiado alto con consecuencias generales que afectan a la valoración de la Constitución hasta el extremo de que Peces-Barba considere que «quizás este tema sea el principal fallo de la Constitución» (Peces-Barba, 1988, p. 205), «es el único caso donde se puede hablar, con fundamento, a mi juicio, de reforma de la Constitución» (Peces-Barba, 1988, p. 66). Incluso no apoyar la enmienda de Solé Tura tuvo para él repercusiones personales porque, según su propio testimonio, «al cabo de los años probablemente sea la decisión de la que esté más arrepentido en los debates constitucionales» (Peces-Barba, 1988, p. 206).

Debe plantearse si esa dialéctica se ha resuelto satisfactoriamente en el texto final de la Constitución a la vista del artículo 69.1. La pregunta es obvia, a saber, de qué tipo de representación territorial se trata porque, como apunta Ripollés Serrano, «el Senado es una Cámara Parlamentaria que reúne la doble condición de órgano de representación general y de representación territorial» (Ripollés, 1993, p. 101). No hay que olvidar que el Título VIII CE comienza diciendo que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), esto es, los entes territoriales presentes en España son tres, municipios, provincias y Comunidades Autónomas, no sólo estas últimas, aunque sean, ya se indicó, la novedad más importante y parámetro básico para definir el cambio desde un Estado territorialmente unitario y centralizado a otro descentralizado y que, para algunos, se identifica con un modelo quasi federal.

Esta realidad lleva a plantear otra pregunta. ¿Es realmente el Senado una Cámara de representación territorial? Sea como fuere, no hay que confundir la representación, o el carácter que se ostenta, y el conjunto competencial del que se ha dotado al Senado. En definitiva, éste puede tener competencias en materia territorial pero tal vez no sea una auténtica Cámara de representación territorial. Y, en todo caso, si realmente lo es entonces podría decirse que es una Cámara que engloba una doble representación. Por una parte, al igual que el Congreso de los Diputados, una representación personal en cuanto que «representa» al pueblo español. Por otra, su específico carácter de Cámara de representación territorial. Se trata de ver si está diseñado en la Constitución con perfiles claros o si queda difuminado en un modelo más aséptico, lo que durante el proceso constituyente Solé Tura describía como

«el principio de pura y simple Cámara de duplicación que no tiene más criterio de representación que este al que antes aludía, es decir, disminuir todavía más los elementos de proporcionalidad que hemos establecido en el artículo 63 para la conformación del Congreso de los Diputados»⁹.

La discusión de este tema fue, es comprensible, especialmente intensa en el Senado porque «estamos discutiendo uno de los artículos más importantes de la Constitución, porque consagrará o no, según quede redactado, el estado autonómico que prevé la nueva Constitución»¹⁰ y porque se entendía «que la Constitución venía desde el Congreso prácticamente en blanco en este punto»¹¹. Desde el principio se manifestaron las dos posturas ya esbozadas en la tramitación en el Congreso, esto es, la representación provincial o la representación de las Comunidades Autónomas. O, dicho de otra manera, en palabras del senador Benet Morell, la discusión del artículo y tema de referencia

«pone a prueba la sinceridad de las opiniones autonomistas de todos los señores Senadores y de los Grupos a que pertenecen, y la sinceridad también de la política de preautonomías seguida por el actual Gobierno y, asimismo la sinceridad de las declaraciones que se han hecho en favor de que las autonomías sean regímenes abiertos a todos los pueblos de España que deseen dotarse de ellas»¹².

Realmente, esa intervención mezcla varios aspectos. Una cosa es el tipo de representación a considerar más oportuna para el Senado, otra la política preautonómica del momento (recuérdese la famosa frase «Café para todos» del Ministro Clavero Arévalo), y finalmente las formas del acceso a la autonomía, el respeto a la voluntad autonomista, o no, de las provincias o la imposición vía Ley Orgánica de la inclusión de una provincia en una Comunidad Autónoma. Todos esos temas son importantes y pueden ser objeto de particulares discusiones. La primera cuestión sería determinar qué o a quién representaba el Senado. Y aquí hubo dos posturas claras, una defendida desde el PSOE a su derecha, AP y UCD, y la segunda por los grupos nacionalistas y progresistas. En esta última, merece destacarse el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes cuyo portavoz, Martín-Retortillo Baquer, era claro al defender sus enmiendas señalando, primero, que «el Congreso de los Diputados representa al pueblo en su conjunto»¹³, afirmando luego que

⁹ Solé Tura. Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 108. Sesión Plenaria núm. 37, celebrada el miércoles, 12 de julio de 1978, p. 4190.

¹⁰ Benet Morell. Cortes. Diario de Sesiones del Senado núm. 49. Comisión de Constitución. Sesión número 11, celebrada el martes, 5 de septiembre de 1978, p. 2242.

¹¹ Martín-Retortillo Baquer. Cortes. Diario del Senado núm. 62. Sesión Plenaria núm. 36, celebrada el viernes, 29 de septiembre de 1978, p. 3119.

¹² Benet Morell. Cortes. Diario de Sesiones del Senado núm. 49. Comisión de Constitución. Sesión número 11, celebrada el martes, 5 de septiembre de 1978, p. 2242.

¹³ Martín-Retortillo Baquer. *Ibidem*, p. 2225.

«el Senado es la Cámara de representación territorial, es decir, de representantes del pueblo, de los ciudadanos por una parte y en otro caso, de representantes de las Comunidades Autónomas, es decir, se hacía referencia a un Senado de integración del territorio y de una nueva organización del Estado que ya se pensaba»¹⁴.

El propio senador Martín-Retortillo defendió las enmiendas de García Mateo, del Partido Comunista (por ausencia):

«se trata de dar un contenido de representatividad territorial al Senado, distinto del que tiene el Congreso y acorde con las propias autonomías que alcancen los distintos territorios, para lo cual deben ser sus propios Estatutos los que determinen el sistema de su propia elección. Al imponer que tal sistema respete la proporcionalidad representativa de las diversas áreas de cada territorio se evitan posibles supremacías de unas sobre otras y a la vez se pueden corregir los desequilibrios que representaría la igualdad en el número de Senadores sin atender al número de habitantes de cada provincia, que, además de tener uno como mínimo, tendrán los que le correspondan de acuerdo con su total población. Con esta modalidad se conjugan los tres métodos de elección: Por el territorio autonómico, las provincias que lo integran y su población»¹⁵.

De nuevo se confunden criterios distintos, es decir, método de elección y sujeto territorial que se represente. En el fondo, la elección siempre será personal porque votan las personas, no los territorios, aunque las personas voten la representación en los territorios. Ahora bien, de lo que se trata es de ver el sujeto territorial objeto de representación. Y en este caso se mezclan tanto la dimensión provincial como la autonómica. La cuestión es que no se especifica el nivel de una y otra, cuál de las dos tiene más relevancia, o si la tienen en el mismo grado. Por ello, esa propuesta no aclara el tema porque también en la idea presentada en el Congreso de los Diputados, la finalmente constitucionalizada, se representan tanto las provincias como las Comunidades Autónomas, pero ese no es el objetivo inicialmente previsto por los proponentes de la enmienda. Mucho más claro fue el senador Villar Arregui partiendo, primero, de la incoherencia mostrada por el Congreso entre la parte dogmática que había aprobado y la organización del Estado que diseño¹⁶, para argumentar después la vocación transformadora en todos los órdenes de la Constitución que se redactaba y, a su juicio, «por consiguiente, el argumento de que la provincia tiene arraigo no sirve, porque, repito, ésta es una Constitución con vocación de futuro y con vocación de incidir en ese futuro, transformándolo»¹⁷. El camino se iniciaba para exponer la esencia de la propuesta de su grupo, «que la Cámara del Senado es la Cámara de la representación territorial y que la

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 2238.

¹⁶ Villar Arregui. *Ibidem*, p. 2236.

¹⁷ *Ibidem*.

coherencia con ese enunciado ha de conducir a que la constitución del Senado sea, básicamente, la que se derive de la representación en él de las comunidades autónomas»¹⁸. Se debía eliminar, a su juicio, la representación de las provincias, argumentando que

«es verdad que la provincia tiene arraigo; pero no es menos cierto que si mantenemos a las provincias como centros de representación para el Senado, obtendremos en el Senado una Cámara reduplicativa de lo que el Congreso sea. Acabamos de aprobar que la provincia es la circunscripción para la elección de los Diputados. Si repetimos ahora que la provincia es la circunscripción para la elección del Senado, reiteraremos en el Senado la misma composición que en el Congreso. Habremos reduplicado, en definitiva, las instituciones, sin ventaja para ninguna de ellas. Por eso, nuestra concepción del Senado como Cámara de representación territorial, como Cámara de las comunidades autónomas, como Cámara de las regiones y de las nacionalidades, nos había conducido a una articulación de esta Cámara en que el protagonismo correspondiera, fundamentalmente, a las comunidades autónomas»¹⁹,

la misma tesis que, aprobada ya la Constitución, defiende Eliseo Aja diciendo que

«la composición del Senado resulta un duplicado de las fuerzas políticas del Congreso, aunque menos representativa, pero sin poseer en todo caso una legitimidad diferente a la existente en la Cámara baja... en su composición, por tanto, el Senado responde a los mismos criterios que el Congreso de los Diputados, sin introducir una legitimidad adicional, y presentando un grado menor de democracia» (Aja, 2005, p. 12).

La segunda posición era defendida, entre otros, por el PSOE. Su portavoz era muy claro al afirmar que «nosotros creemos que las Cámaras no deben tener otra composición que aquella que procede del sufragio universal, libre y secreto emitido por los votantes de las circunscripciones electorales respectivas»²⁰, esto es, representación provincial. Lo mismo que la UCD, defendiendo armonizar «entre el sentido actual de la organización territorial y la vocación de futuro que se anuncia»²¹. El *consenso* funcionaba. Como concesión a la otra postura, una mínima presencia de senadores autonómicos en virtud de que un territorio accediera a la autonomía, lo que Xirinacs consideraba «que es una marcha atrás, que es una situación inestable. En este punto se ha marchado hacia atrás»²², en tanto que Mateo Navarro, Partido

¹⁸ *Ibidem*, p. 2237.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ramos Fernández-Torrecilla. *Ibidem*, p. 2245.

²¹ Jiménez Blanco. *Ibidem*, p. 2249.

²² Xirinacs Damians. Cortes. Diario del Senado núm. 58. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el lunes, 25 de septiembre de 1978, p. 2868.

Comunista, lo interpretó como remisión «a una concepción rigurosamente centralista y centralizada de la organización del Estado»²³, temiendo además que «esta Cámara que vamos a perfilar es una Cámara perfectamente inútil y no es ni siquiera una Cámara ornamental o lujosa»²⁴. La definitiva redacción del artículo 69.1, el Senado como Cámara de representación territorial, se interpreta por Lorenzo Martín-Retortillo como que «no es más que un “*flatus vocis*”; que esto no es más que una fórmula vacía, porque el resto del articulado no coincide con lo que aquí se dice»²⁵.

Con resignado pragmatismo, el representante del Grupo de Senadores Vascos reconocía que «en definitiva la decisión política de configurar al Senado ha sido ya tomada y esta decisión política prevé un Senado articulado fundamentalmente en la provincia»²⁶, lamentándose de que no se aprovechara la oportunidad de redactar una Constitución que «fuera para mañana y no sólo para hoy; y el Senado era el gran instrumento de la configuración de esta nueva organización territorial»²⁷. Es de destacar que, en esa intervención, se habla por primera vez de los municipios, aunque fuera para rechazar que fueran la base de la representación en el Senado²⁸, al igual que en las palabras del representante de UCD, Jiménez Blanco, para quien, aunque recordando que Carlos Marx apuntaba que España se basaba en las Cortes y en los Ayuntamientos, «hoy el juego está entre provincia y región, y este juego armónico es lo que este artículo intenta recoger»²⁹, argumento refutado por Villar Arregui para quien

«si se define el Senado como la Cámara de representación territorial, hay que entender que los territorios representados en esta Cámara no deben ser ni los municipios ni las provincias, porque ni unos ni otras tienen en el contexto de la Constitución función política que cumplir»³⁰,

aunque finalmente también a municipios y provincias se les ha reconocido constitucionalmente «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137). Se debe apuntar que según Peces-Barba, en algún momento incipiente del debate constituyente se utilizó a los municipios como criterio de elección del Senado. En concreto, en la sesión de la Ponencia constitucional de 17 de noviembre de 1977, cuando al tratar de los puntos

²³ Mateo Navarro. Cortes. Diario del Senado núm. 62. Sesión Plenaria núm. 36, celebrada el viernes, 29 de septiembre de 1978, p. 3113.

²⁴ *Ibidem*, p. 3114.

²⁵ Martín-Retortillo Baquer. *Ibidem*, p. 3120. También para Santaolalla, «la declaración del art. 69.1 de la Constitución está vacía de contenido: el Senado es un órgano de representación popular (¡nada menos!)», (Santaolalla, 1989, p. 77). La expresión *flatus vocis* aparece asimismo en (Punset, 2018d, p. 68).

²⁶ Unzueta Uzcanga. Cortes. Diario de Sesiones del Senado núm. 49. Comisión de Constitución. Sesión número 11, celebrada el martes, 5 de septiembre de 1978, p. 2254.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Jiménez Blanco. *Ibidem*, p. 2255.

³⁰ Villar Arregui. *Ibidem*, p. 2256.

con relación al Senado se dijo que «en los supuestos de que una elección del Senado se refriese a territorios no incluidos en un territorio autonómico, se establecería la elección a través de los municipios» (Peces-Barba, 1988, p. 85). El tema municipal con relación al Senado es importante y ha sido utilizado por el Consejo de Estado en su Informe de 6 de febrero de 2006, elaborado a petición del Gobierno a raíz de su propósito declarado en 2004 de reformar la Constitución. En efecto, el Consejo de Estado atiende a la existencia de los municipios pero no para considerarlos «territorios» representados en el Senado, sino que

«todo ello en el bien entendido de que ni municipios ni provincias son entes territoriales dotados de presencia propia en el Senado, sino simplemente realidades que se han de considerar para determinar la dimensión de la representación que corresponde a los “territorios” representados, que son naturalmente las Comunidades y Ciudades Autónomas» (p. 242).

Esa cita del Informe lleva a plantearse si la reforma del Senado debería ser más amplia y afectar a contenidos nucleares del diseño del sistema de 1978, como el artículo 137, en definitiva, el Título VIII de la Constitución. Pero eso es en sí mismo un problema por la posible tentación de partidos nacionalistas para cuestionar todo el edificio constitucional.

IV. LA INEVITABLE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

La necesidad de reformar el Senado se sintió desde el mismo momento en que la Constitución entró en vigor y con el tiempo algunos sectores de la clase política se han hecho eco de ella. Así, cuando el Presidente Zapatero llegó a La Moncloa una de sus primeras decisiones fue iniciar un proceso de reforma constitucional que abarcaba cuatro puntos, uno de ellos el Senado. Encargó al Consejo de Estado la elaboración de un Informe sobre la reforma de esos puntos. Éste, a su vez, solicitó a expertos en los cuatro temas Informes parciales sobre ellos y finalmente el Consejo de Estado entregó su Informe en 2006. Desde otra óptica, doctrinalmente, la mayoría de los autores lo han reclamado desde el primer instante³¹, aunque haya habido sus particularidades. Así, por ejemplo, cambio de pareceres. Para Rubio Llorente, el objetivo de la reforma «no es el de hacer un Senado más fuerte, sino

³¹ Piedad García-Escudero se refiere a «casi desde los comienzos de la andadura del Senado, pero en particular a partir del décimo aniversario de la Constitución, se ha venido afirmando la necesidad de la reforma de la Constitución», (García-Escudero Márquez, 2001b, p. 1155). Punset llega a hablar de «los sentimientos de malestar y frustración que produce un Senado de las características del diseñado en la Constitución se han convertido en un clamor», (Punset, 2006a, p. 117). Con excepciones, *v.gr.*, «por nuestra parte, no creemos que la configuración del Senado sea un aspecto tan polémico y de tanta gravedad como para que suscite por sí sola una reforma constitucional», (Fernández Segado, 1982a, p. 100).

un Senado distinto» (Rubio, 2004a, p. 11), buscando unos objetivos que sintetiza en

«asegurar una participación eficaz y ordenada de las Comunidades en la vida del Estado, y muy especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. Abrir un cauce eficaz a la relación conjunta de las Comunidades con las instancias centrales del Estado. Acentuar, como con frecuencia se dice, la multilateralidad, aunque sin excluir por completo el mantenimiento de las relaciones bilaterales. Conseguir, de este modo, que las Comunidades escapen a la tentación de enfocar sus propios problemas desde una perspectiva puramente localista y reforzar la aceptación social de las leyes, cuya responsabilidad última debe quedar sin embargo en el Congreso de los Diputados como representación directa, sin mediaciones territoriales, del pueblo soberano» (Rubio, 2005b, p. 34).

Seguramente, el planteamiento es acertado pero tal vez también lo sea que un Senado distinto será un Senado más fuerte, no tanto por un posible incremento de competencias sino por dignificar el primitivo sentido de ser una auténtica Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). En estas palabras escritas en 2005 parece que el profesor Rubio al menos matiza otras de 1996 en las que comenzaba preguntándose «¿por qué no tengo fe en la reforma del Senado?» (Rubio, 1996c, p. 357) para contestar

«en primer lugar porque no tengo fe en una reforma institucional. Una reforma que se aborda no porque se perciba una carencia constitucional concreta a la que se quiera dar remedio, sino —y lo digo con absoluta sinceridad y absoluto respeto— porque se quiere potenciar el papel de una cámara que ha nacido desdibujada en la Constitución. No me parece que el propósito de la reforma sea el de modificar un rasgo determinado de la estructura constitucional para satisfacer una necesidad real sino encontrar necesidades que doten de contenido a la propia institución que desea ser reformada. Esto hace nacer a la reforma de una manera defectuosa. Dicho con respeto, pero también con sinceridad, da la impresión de que se trata de una cámara a la búsqueda de constituyente; de un personaje en busca de autor» (Rubio, 1996c, p. 357).

La reforma debe ser *institucional*, en el sentido de jurídicamente formalizada a través de los cauces establecidos en el Título X de la propia Constitución sin que sea adecuada la modificación fáctica derivada de la mera práctica derivada de la eventual voluntad parlamentaria y que acarrea problemas de inseguridad jurídica. El mismo Rubio Llorente escribe en 2005 sobre la reforma del Senado,

«acerca de cuya necesidad bastaría seguramente con decir que mi opinión no difiere de la del resto de españoles; al menos de aquellos españoles que tiene una opinión al respecto, incluidos muy en primer lugar los propios senadores, que en su inmensa mayoría creen desde hace tiempo que es necesario reformar la institución» (Rubio, 2005b, p. 33).

Otros autores son escépticos con la reforma (Fernández-Miranda, 2006, p. 751) y alguno se opone a la misma porque «además de resultar insólita en el contexto comparado, es innecesaria y absolutamente estéril» (Garrido, 2019, p. 136), basándose en datos y reflexiones (protagonismo de partidos nacionalistas, influencia de estructuras regionales sobre las estructuras nacionales de los partidos de ámbito estatal, etc.) que son verdad, pero no siempre lo que es verdad debe seguir siendo verdad, no en el sentido de que se niegue la evidencia, lo cual es por esencia absurdo, sino que la realidad debe cambiar cuando no hay una correspondencia realidad-normatividad, cuando hay una desviación de lo fáctico que busca la solución, o más bien *su* solución, al margen de las previsiones del Derecho, o suplen las lagunas jurídicas por procedimientos de hecho sin bucear en el ordenamiento. En el caso en presencia, lo que hay es lo que hay, pero eso no significa que sea lo que debe haber, o lo que debe seguir habiendo, ni lo que se ajuste a las previsiones, por más que esas previsiones sean genéricas, programáticas, aun utópicas o idealistas en exceso, deliberadamente ambiguas y por ende necesitadas de desarrollo futuro. El Senado es constitucional e idealmente la Cámara de representación territorial, pero no lo es realmente todavía. El empeño no debe consistir en seguir incumpliendo la Constitución, rastreando las soluciones fuera de su seno, sino en buscar los principios, técnicas, procedimientos que coadyuven, primero, a dar cumplimiento a la propia Constitución y, segundo, a la normativización de las soluciones, esto es, la determinación de lo que debe hacerse con criterios de estabilidad y seguridad jurídica, al margen, como hasta ahora en muchas ocasiones, de soluciones fácticas buscadas sobre la marcha para solucionar el problema, sí, pero para hacerlo de forma individual para cada CA, haciendo abstracción de mecanismos comunes donde las CC. AA. puedan plantear los temas, o *sus* temas, especialmente cuando puedan afectar a varias CC. AA., con lo cual no deben buscarse soluciones de tipo bilateral, que es una fórmula diplomática de decir que se ha solucionado particularmente primando por ello lo individual sobre lo colectivo. Es una solución práctica en verdad y en la que casi todos salen ganando, pero en el fondo todos perdemos. La Comunidad Autónoma soluciona el asunto directamente con el Estado y éste no se desgasta en una negociación conjunta en la que debe ofrecer satisfacciones a más partes. En otro trabajo, este compartido con Sáenz Royo, apunta Garrido asimismo que la reforma del Senado, «además de resultar insólita en el contexto comparado actual, es inviable, innecesaria e inútil» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67). A juicio de estos autores,

«es inviable porque la indeterminación del modelo territorial autonómico, su apertura relativa, las tendencias separatistas que lo cuestionan y las dudas sobre su evolución o superación lastran cualquier acuerdo sobre la reforma constitucional preconizada. La falta de voluntad política del Partido Popular y de los nacionalistas bloquea cualquier iniciativa. Y en nada ayudan las dificultades técnicas que el empeño conlleva, como la asignación de nuevas

funciones al Senado (siempre en detrimento del Congreso), la distribución de los senadores por CC. AA., su forma de elección y la compatibilidad entre representación “territorialmente diferenciada” y representación indiferenciada en el seno del órgano complejo Cortes Generales, cuestiones sobre las que el consenso parece imposible» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67).

Es obvio que, de emprenderse esa reforma, tales «dificultades técnicas» hay que ponerlas sobre la mesa y ofrecer una solución, pero eso no puede ser argumento para renunciar a intentarlo porque ello sucederá cada vez que se pretenda modificar algún precepto constitucional más allá de obligados cumplimientos constitucionales, seguidismo de las órdenes europeas o cambios por presiones de organizaciones de la sociedad civil. Los temas de enjundia hay que afrontarlos, no orillarlos o ignorarlos. El modelo territorial español se presenta a veces incierto, no acabado, siempre en fase de desarrollo y, en efecto, con la espada de Damocles de procesos separatistas o con la presión política desde dentro de las Cámaras por partidos de esa tendencia que hacen valer su fuerza en apoyo para garantizar la estabilidad o al menos la permanencia en el poder del partido de turno, sea el que sea que de todos los colores los ha habido en esta situación. La referencia, por ello mismo, de partidos concretos es arriesgada porque los tiempos cambian y quien hoy está en el poder, mañana está en la oposición, o viceversa, y ya se sabe que los toros se ven mejor desde la barrera. La reforma se dice que es innecesaria,

«por una parte, la efectiva integración de los intereses territoriales en la decisión común no depende de la existencia de una segunda Cámara, sino del sistema de partidos y del sistema electoral. Por otra parte, la articulación de la integración territorial que pudiera asignarse al Senado puede realizarse mediante vías menos formalizadas y, al igual que en el Derecho comparado, a través de las relaciones intergubernamentales con mayor flexibilidad y eficacia» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67).

La influencia del sistema de partidos y del sistema electoral es notoria. El problema es que ninguno de los dos grandes partidos ha hecho, ni hace nada, por modificar el sistema electoral, entre otras cosas porque históricamente les ha beneficiado y ahora porque cualquier planteamiento en este sentido sería suicida, la presión de nacionalistas e independentistas impediría cualquier cambio que evidentemente les perjudicaría porque el sentido de la modificación debería orientarse, entre otras direcciones, por ajustar la influencia política en el Congreso a la fuerza real en los territorios propios pero con relación al conjunto de la representación nacional, aspiración que no tendría ningún apoyo no sólo entre los partidos nacionalistas sino seguramente en la mayoría de los de implantación nacional. El tema de los partidos y su influencia en todos los órdenes es una cuestión que debe plantearse primero por quien forme parte de ellos y tenga, o haya tenido, algún tipo de responsabilidad en este campo. Los caminos para lograr un propósito pueden ser varios, no siempre incompatibles. Las soluciones técnicas, también. Se

trata de articularlas de modo satisfactorio, no de eliminar *a priori* una de ellas porque se entienda, teóricamente, que es más flexible, aunque pueda ser más injusta o discriminatoria con otras realidades territoriales. La reforma, por último, se dice que es inútil

«porque la representación territorial constituye una quimera en una democracia de partidos. Es una desafortunada metáfora configurada a partir de una anacrónica concepción confederal de la representación característica del primer federalismo» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 67).

El tema de los partidos y su influencia en el orden político es claro. Que se empiece por repensar sobre ellos en su propio interior. Los argumentos de los citados autores, llevados al extremo, conduce a un planteamiento radical: «Planteemos abiertamente la supresión del Senado» (Garrido y Sáenz, 2014, p. 68). Ciertamente es una postura legítima con la que aquí no se coincide. Por el contrario, pueden esgrimirse razones para defender la pervivencia del Senado:

1. Hay que partir de la unidad de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Pero la idea de soberanía implica en el ámbito internacional la existencia de una entidad estable que determina autónomamente su realidad basada en el acuerdo tomado por sus ciudadanos a través de aquellos órganos que los representan. En el interior, supone una voluntad única y superior predicable solamente del Estado como organización jurídica de la comunidad política. Si bien, como se apunta, la soberanía es única, nacional, vinculada a la nación como conjunto y depositada en el pueblo español como concepto, ello no es óbice ni obstáculo para que la representación, en sentido genérico, pueda encarnarse en varias instituciones. El Senado debe seguir siendo una de ellas, junto con el Congreso de los Diputados formando las Cortes Generales. Las dos, formando una, representan al pueblo español (art. 66.1 CE) en igualdad intelectual. Pero el constituyente, aunque de forma no muy afortunada en la forma, que no en el fondo, añade un plus de valor al Senado reservándole, además, el carácter de Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE) vinculado al nuevo modelo de organización territorial del Estado que se diseña en la Constitución. El Estado autonómico, o como quiera que se le designe, es la gran novedad del texto de 1978 y aunque no esté perfilado definitivamente en todos sus aspectos es una realidad fructífera que hay que preservar con todos los mecanismos constitucionales previstos, incluyendo el Senado. Cuestión distinta es que su entendimiento jurídico precise de una revisión de contenidos. Y en esa línea se encamina la reforma que se predica.

2. El Senado no puede suponer un elemento disfuncional en el juego de poderes. Bien al contrario, debe seguir ocupando el lugar que en realidad le reservó el constituyente, aunque la definición constitucional de sus posibilidades pueda, y así debe ser, cuestionarse. Partiendo de su conocido

carácter, que no función, de Cámara de representación territorial, el objetivo es perfilar esa dimensión. Se trata, en definitiva, de buscar su auténtica posición como órgano del Estado que coadyuve no sólo al fortalecimiento, sino a la caracterización precisa del Estado autonómico. Con independencia de tendencias foráneas, nuestra realidad es la que es, nuestros problemas de articulación territorial son los que son y no siempre el trasplante de una solución que ha podido servir fuera, sirve dentro. Hay que conservar lo que es propio, actualizándolo y adaptándolo a la realidad presente desechando arcaicas concepciones trasnochadas que en nada ayudan y en mucho pueden perjudicar. El Senado de 1978 es un Senado que no es tributario de los modelos de otras Constituciones españolas, precisamente porque está pensado para contribuir a la consolidación del nuevo modelo de organización territorial.

3. El Senado es una Cámara parlamentaria. Esa naturaleza debe conservarse. Entre la diversidad de posibilidades (Cámara parlamentaria, representación de Gobiernos autonómicos, etc.) debe apostarse por el mantenimiento de su actual consideración como Cámara con unas funciones que son las típicas de cualquier Parlamento. Eso implica plantearse lo que representa realmente el Senado, más allá del muy criticado artículo 69.1 CE. Esa es la cuestión nuclear y a la que se intenta dar respuesta en estas páginas, que, a modo de síntesis, y sin perjuicio del desarrollo necesario, se concretaría en el mantenimiento, como se ha apuntado, de la consideración de Cámara parlamentaria, formada por miembros elegidos directamente por los ciudadanos y que representaran a todos los entes territoriales que integran el Estado (art. 137 CE), con unas funciones similares a las que le reserva en estos momentos la Constitución en su artículo 66.2 pero con una revalorización de sus competencias, especialmente en el orden legislativo.

4. Con independencia de la crítica que legítima y justificadamente debe hacerse de la actual regulación constitucional del Senado, debe prevalecer su competencia como órgano codefensor de la legalidad constitucional en el caso de agravio al interés nacional de España, esto es, el mecanismo de coerción previsto en el artículo 155 CE en el que tiene un papel nuclear. No es casual. Cuando se elaboró la Constitución se consideraron todas las cautelas para enfrentarse a los ataques, jurídicos y materiales, que pudiera sufrir, por muy hipotéticos y descabellados que fueran. Es significativo que en este tema sea sólo el Senado el que interviene para autorizar las medidas que pueda querer establecer el Gobierno de cara al restablecimiento de la normalidad constitucional. Es lógico que así sea, partiendo del carácter de la Cámara, al igual que su intervención según la Ley de Bases del Régimen Local en la disolución de una corporación local o su control en la distribución de los Fondos de Compensación Interterritorial. Hay aspectos de nuestro modelo territorial que deben dejarse a una figura especializada en esa dimensión territorial del Estado, y esa figura debe ser el Senado.

5. Las cuestiones potencialmente conflictivas en el Estado autonómico no deben reducirse al límite que pueda dar lugar a la aplicación del citado artículo 155 CE. Es obvio que las relaciones diarias entre la Administración General del Estado y las CC. AA., o las de estas entre sí, dan lugar a puntos de vista encontrados que pueden ser, y son de hecho, solucionados de muy diferente manera, generalmente en una relación vertical a través de una negociación bilateral Estado/CA. La bilateralidad se viene imponiendo como mecanismo de solución de problemas. Y muchas veces es el medio lógico para ello. Pero hay otras ocasiones en las que el tema planteado es de una envergadura tal, o afecta a varias CC. AA., que necesita un foro adecuado, multilateral, en el que se aborde con un carácter abierto buscando una solución que pueda ser de aplicación genérica. Ese foro natural debe ser el Senado. Aspecto distinto es que eso implica la necesidad de reconocer lo que son los intereses generales que deben estar por encima de los legítimos intereses particulares, tanto de territorios como de partidos políticos. Se requiere para ello una altura de miras más allá de la obtención de un beneficio propio, un principio de lealtad constitucional defendiendo lo común, siempre por supuesto desde el respeto a lo propio.

Hay, pues, que mantener el Senado y su reforma es necesaria si se quiere dar contenido al propio mandato constitucional, no es que se quiera construir algo y luego se piense en lo que se quiere conseguir con ese algo. El *algo* está, el Senado; su *carácter* también, Cámara de representación territorial. Se trata por ello de acomodar la regulación constitucional efectiva al sentido real de lo que se dijo en 1978.

En lo relativo a la reforma del Senado, el Consejo de Estado parte de un planteamiento cuestionable. Después de indicar que, en general refiriéndose a los cuatro asuntos, la voluntad del Gobierno al plantear la reforma era «su voluntad de completar y culminar, en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978» (p. 222), ya aludiendo al tema del Senado aclara que el objeto de la reforma planteada por el ejecutivo era

«hacer de esta Cámara lo que la propia Constitución define y proyecta para ella, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y la colaboración en una tarea común» (p. 222).

Obviamente, la base de esa afirmación es discutible. Ya hemos visto la discusión en sede parlamentaria y comprobamos que la voluntad de la mayoría era crear un Senado que, si no mera duplicación del Congreso de los Diputados, realmente no respondía a lo que se busca con una Cámara de auténtica representación territorial, en este caso de las CC. AA. Estuvo claro el propósito de UCD y PSOE, con la aquiescencia de AP, de crear un Senado entendido como contrapeso del Congreso, Cámara de segunda lectura de los textos legislativos, pero nunca en realidad una Cámara de representación

de las CC. AA. Que eso es así, se demuestra en el propio texto del Informe del Consejo de Estado cuando sostiene que «precisamente, el objetivo de la reforma del Senado es fijar los rasgos de esa llamada “representación territorial” y hacerla efectiva» (p. 223), o al afirmar que «el objetivo declarado de la reforma proyectada, que es la transformación del Senado en auténtica Cámara de representación territorial, modificando su estructura y sus funciones de acuerdo con su definición constitucional» (p. 235). A *sensu contrario* no es arriesgado colegir que si se inicia la reforma, el enunciado del artículo 69.1 CE es un mero enunciado carente de auténtico contenido en el sentido señalado en el propio artículo, una referencia hueca que anuló de facto lo que podía haber convertido el Senado en un auténtico lugar de debate sobre los asuntos de interés autonómico y de formación de la voluntad del Estado, aunque durante estos años se hayan dado tímidos pasos, como la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas³². El propio Consejo de Estado reconoce, al hilo de esa creación en 1994,

«que el proceso permitió constatar la existencia de *problemas o insuficiencias ampliamente reconocidos* en relación con el Senado y dio lugar a un *diálogo sostenido* sobre la materia, generándose, como dice el Gobierno, *un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas sobre la necesidad de potenciar la función territorial del Senado*» (p. 230).

Es interesante reparar en que el Consejo de Estado considera que la expresión constitucional «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) es utilizada por la Carta Magna para «caracterizar al Senado» (p. 231), luego esas palabras no se emplean para definir una *función* del Senado, sino para perfilar su carácter o significado específico con el que se le definió en el proceso constituyente. Eso quiere decir que hay igualdad funcional entre Congreso y Senado, y por eso se ha dicho que «en principio, ejercen las mismas funciones generales, según se dice en el apartado 2 del propio artículo 66» (Solé y Aparicio, 1984, p. 243), aunque luego se intente matizar esta impresión por el carácter del Senado como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE), realmente sin conseguir demostrar que esa primera afirmación no es correcta, precisamente porque la redacción del artículo 69.1 no tiene un contenido efectivo. Sí que está en lo cierto el Consejo de Estado cuando afirma que «cualquier representación es, en cierto modo, representación territorial y los elegidos representan al cuerpo político entero, son representantes de la Nación» (p. 232), o al sostener que

«de representación territorial en un sentido más estricto cabe hablar solo cuando la representación se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la

³² Para Punset, esa creación por reforma del Reglamento de la Cámara en 1994 ha constituido un «fracaso», (Punset, 2018d, p. 65).

comunidad política única, de la Nación. Los “territorios” no son ya simples circunscripciones electorales, sino la delimitación espacial de conjuntos concretos que se incorporan en cuanto tales al proceso de formación de la voluntad del Estado» (p. 233).

En el primero de esos puntos, hay que recordar que «una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral...» (STC 10/1983, de 21 de febrero. FJ 4). En el segundo, el Consejo de Estado mantiene una clara posición, a saber, «los entes territoriales que han de tomarse como referencia para ordenar la representación son las Comunidades Autónomas» (p. 274), aunque no desconoce que el Estado se organiza territorialmente de acuerdo también a municipios y provincias (art. 137) pero concluye que

«según la consulta del Gobierno, se trata de buscar la composición más adecuada para ejercer las funciones que se atribuyan al Senado y, en cuanto dichas funciones se orientan a una especialización territorial, se justifica una composición de base autonómica» (p. 274).

Ahora bien, se cura en salud recordando experiencias en Derecho comparado (Francia, Italia) donde se reconoce que el Senado puede servir también para la representación de entidades territoriales menores y, por lo mismo, termina reconociendo que «puede ser aconsejable tener en cuenta a las provincias a fin de decidir el número de Senadores» (p. 276), es decir, la provincia sería contemplada en realidad como un medio instrumental para completar la composición del Senado más que como un espacio territorial a representar, también, en el Senado. Teniendo en cuenta además que, según el parecer del Consejo de Estado, «el menor tamaño de la Cámara alta, en relación con la baja, se identifica con una mayor impronta territorial» (p. 277).

Más problemas técnicos y políticos plantean otras manifestaciones del Consejo de Estado. Así, cuando sostiene que «una “Cámara de representación territorial” solo existe, en puridad, cuando sus miembros ostentan una representación “política”, entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio, y no del aparato gubernamental de este» (pp. 235-236), con evidente intención de considerar inaplicable a nuestro caso el modelo alemán del Bundesrat. Distinta es su apreciación sobre los modelos en Derecho Comparado para hacer compatible los dos planos de actuación del cuerpo electoral, a saber, lo que denomina el principio democrático y su aplicación a la elección de la segunda Cámara. La solución más radical es la de Estados Unidos, es decir, dotar en el Senado de la misma representación —dos senadores— a todos los Estados con independencia de su población. Salvando las distancias, esa es una solución parecida al caso español cuando en la dimensión «provincial» del Senado se establece que todas las circunscripciones provinciales peninsulares estarán representadas por cuatro senadores, al margen de la población de la provincia de que se trate. La conclusión que parece deducirse de ese régimen es que la fórmula enten-

diendo el Senado como Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE) es una referencia no demasiado reflexionada y peor definida. Es de resaltar en este sentido la afirmación del Consejo de Estado de que «en su forma actual, y atendida su relación con el Congreso, nuestro Senado es una Cámara excepcionalmente numerosa y singularmente desprovista de poder» (p. 240), aspecto, por lo demás, recogido asimismo por la doctrina, la «debilidad institucional» de la que habla Aja (Aja, 2005, p. 12) o el «déficit del Senado para cumplir adecuadamente el papel que nominalmente le asigna la Constitución (art. 69)» (Albertí, 2005, p. 34), en palabras de Enoch Albertí, llegando este a señalar que

«no resulta exagerado decir que el Senado, como ha venido siendo tradicional en la historia constitucional española no sólo es irrelevante... dado su carácter redundante respecto del Congreso de los Diputados, sino que además en ocasiones perturba el normal funcionamiento del régimen parlamentario y del proceso legislativo» (Albertí, 2005, p. 35),

consideraciones que si bien pronunciadas en 2005 tienen el valor de adelantarse en el tiempo a la vista de más recientes acontecimientos políticos que repercutieron en la vida parlamentaria.

Centrándose en el número de integrantes del futuro Senado, entiende el Consejo de Estado que no es el principal asunto con relación a la reforma de la Cámara, pero sí relaciona este tema «para abordar otra que sí es de la mayor importancia: la del peso que dentro de él haya de tener cada territorio, es decir, básicamente cada una de nuestras Comunidades Autónomas» (p. 240). El Consejo, pues, con esa referencia «básicamente» se posiciona, al menos parcialmente, del lado de aquellos que defienden una consideración autonómica del Senado, al margen de las otras entidades territoriales que integran el Estado (municipios y provincias).

Llegados a este momento, lo que procede es plantear la necesidad, o no, de modificar la actual regulación del Senado. Y en este punto, lo primero que hay que decir es que para ello no es suficiente un cambio en las normas internas, es decir, del Reglamento de la Cámara. Habría que reformar la Constitución y, claro, «estamos ante un *asunto profundamente político* cuya resolución requiere *decisiones políticas*» (Alonso de Antonio, 1997b, p. 10), pero eso requiere un clima de acuerdo entre los partidos políticos que permita alcanzar las mayorías constitucionales para su propia reforma y, de momento, eso parece complicado de conseguir.

La reforma plantea un problema inicial, esto es, la pretendida reforma constitucional del Senado es potencialmente arriesgada porque algunos Grupos Parlamentarios, en definitiva algunos partidos políticos de ámbito nacionalista, cuando no abiertamente independentista, casi seguro pretenderían aprovechar la ocasión para suscitar un debate sobre una posible reforma «en profundidad» de algún extremo significativo del texto constitucional, especialmente su Título VIII, lo que Martínez Sospedra denomina humorísticamente «el síndrome

del melón» (Martínez Sospedra, 1992, p. 391). Y ello podría suponer un problema de consecuencias imprevisibles. A mayor abundamiento, también debe apuntarse que para abordar con garantías de éxito una reforma constitucional como la que se apunta, es necesario que se den unas premisas básicas que Alonso de Antonio sintetiza en «un ambiente de cierta normalidad política... la lealtad al pacto constitucional, lo que supone la necesidad de un amplio consenso sobre los aspectos esenciales de la reforma» (Alonso, 1999a, p. 43). No hay que hacer mucho esfuerzo para demostrar que en el momento presente las circunstancias no son precisamente de tranquilidad en el orden político, lo que conlleva la dificultad de plantear con el sosiego necesario un debate razonado entre los partidos políticos para abordar esa reforma. Es difícil, pues, en la actualidad iniciar esta reforma, pero no debe dejar de analizarse su posibilidad y, desde bases teóricas que son las que nos corresponden, sí estamos en disposición de ofrecer algunas alternativas. Realmente, desde nuestra óptica, se debería abordar todo lo que se refiere al Senado, no sólo el artículo 69.1 CE. Lo que parece a simple vista más razonable es que se debe afirmar que la hipotética reforma constitucional debería empezar por sustituir la dicción literal del artículo 69.1 CE («El Senado es la Cámara de representación territorial») por otra que dijera «El Senado es la Cámara de representación autonómica» o directamente «el Senado es la Cámara de representación de las Comunidades Autónomas», si esa es finalmente la opción elegida, que aquí no se comparte. Con ello se despejarían dudas sobre lo que se quiere representar con el Senado, estaría claro que sería una Cámara de representación de ciertos intereses territoriales. Choca esta idea con el respeto del Consejo de Estado hacia la decisión inicial del constituyente de 1978, como se demuestra cuando, al tratar el tema de la posible y conveniente modificación de la intervención del Senado en la función legislativa, manifiesta que un incremento de tal intervención supondría reordenar el sistema actual

«elemento que no debe ser alterado por la modificación de la Constitución, ya que fue decisión cualificada de la opción constituyente de 1978 (con las excepciones que la Constitución contiene, como las relativas a la reforma constitucional, a la necesidad de adoptar una ley de armonización y al supuesto del artículo 155)» (p. 246).

Razonablemente, no tiene sentido ese apego reverencial a lo que se decidió en 1978, se ha visto que no sirve a los efectos de lo que verdaderamente se quiso establecer, esto es, una auténtica Cámara de representación territorial, o más bien autonómica. Y a partir de ahí, se trata de diseñar un futuro Senado con unas funciones y unas competencias acordes con el significado que se apunta. Dice el Consejo de Estado que

«la representación territorial del artículo 69.1 de la Constitución no trae un concepto que se oponga a la representación del pueblo español del artículo 66.1, sino una modulación de esta en función del territorio y de su

organización, que aporta elementos de compensación y equilibrio para hacer cabal la representación en el ámbito institucional de un Estado del que son soporte, al menos, la población y el territorio» (pp. 236-237).

Puede entenderse, en efecto, que es compatible que el Senado forme parte de las Cortes Generales, incluso que represente al pueblo español porque éste, además de una dimensión evidentemente personal, también la tiene territorial toda vez que un pueblo, como elemento del Estado, necesita de un territorio estable donde asentarse y donde un poder soberano único despliegue poder sobre esas personas. Pero llegados a este punto, conviene diferenciar extremos y definirlos con claridad para evitar malentendidos. Primero, ya hemos señalado que, en nuestra opinión, debe sustituirse la expresión «Cámara de representación territorial» por «Cámara de representación de las Comunidades Autónomas» si, insistimos, ese es el verdadero carácter que se quiere reconocer al Senado. En segundo lugar, convendría aclarar en el artículo 66.2 CE las funciones del poder legislativo, si las dos Cámaras que lo integran tienen o no las mismas funciones, si la representación de las CC. AA. (representación territorial) es o no una función propia de una de las dos Cámaras o simplemente es el carácter que se reconoce a la Cámara Alta. En definitiva, se trata de una, si se permite el uso de la expresión parlamentaria, enmienda a la totalidad. No cabe una mera operación de maquillaje. O se entra en el fondo y se reforma la Constitución en este tema con seriedad y profundidad o el intento no llegará a buen puerto. El tema debe plantearse con esa crudeza. No en vano ya se ha indicado, y ahora se repite para que quede claro, el propio Consejo de Estado parte de la idea de que el Senado «atendida su relación con el Congreso... es una Cámara... singularmente desprovista de poder» (p. 240), realidad que hay que revertir si se quiere dotar a la Cámara Alta de la dignidad y eficacia que su existencia merece.

Podría defenderse, por ello, una reforma en profundidad de la Constitución. Ello supondría, en primer lugar, determinar si el Senado sigue siendo como hasta ahora una Cámara de naturaleza parlamentaria o si sería oportuno convertirla en una Cámara representativa de los Gobiernos autonómicos siguiendo el estilo Bundesrat. Obviamente, en este segundo caso la reforma no se podría limitar al artículo 69, sino que afectaría al artículo 66, comenzando por fijar exactamente en su párrafo primero a quien representaría cada una de las dos Cámaras y siguiendo por el párrafo segundo en el que habría de definir con precisión las funciones de Congreso y de Senado. Esta opción es por la que se decanta Eliseo Aja: «la tercera vía, y gran alternativa a este Senado parlamentario, sería un Consejo o Cámara integrada por miembros de los gobiernos autonómicos, inspirado a grandes rasgos en el ejemplo del *Bundesrat* (Consejo Federal) alemán» (Aja, 2005, p. 15), estando ese nuevo Senado centrado

«en dos grandes funciones, la función legislativa en las competencias compartidas con el Estado (en desarrollo y ejecución) y el impulso de las relaciones intergubernamentales y la participación en los órganos constitucionales del Estado» (Aja, 2005, p. 15).

Esta posibilidad no es la única entre la doctrina. Se puede estar de acuerdo en la necesidad de la reforma constitucional del Senado, pero variar la solución. Así, Enoch Albertí, si bien parte de la idea de que la «representación territorial se refiere a la representación de las Comunidades Autónomas» (Albertí, 2005, p. 41), duda de las bondades de la propuesta de Eliseo Aja, por varias razones (Albertí, 2005, pp. 43-48): un Senado tipo Bundesrat no es una Cámara parlamentaria, sino una reunión de Gobiernos; puede plantear problemas de funcionamiento, como la unidad de voto de las delegaciones parlamentarias autonómicas, que implica mandato imperativo e instrucción de voto; las decisiones deberían ser tomadas por la mayoría de los Gobiernos de las CC. AA.; las decisiones del Senado serían en realidad las decisiones de la mancomunidad de los Gobiernos de las CC. AA.; el debate y negociación en y entre Gobiernos es, en general, menos transparente y menos pública del que se produce en sede parlamentaria; un Senado gubernamental no podría desempeñar alguna de las funciones de una cámara de representación territorial integrada en el Parlamento estatal; el posible choque de legitimidades como consecuencia de la oposición entre el Congreso de los Diputados, de elección popular directa, y el Senado, compuesto y nombrado por los Gobiernos autonómicos; eliminaría la presencia de la oposición parlamentaria en el Senado; no excluye las alineaciones partidistas de sus miembros; no excluye la necesidad de construir y mantener una extensa y sólida red de relaciones intergubernamentales, que canalicen la necesaria coordinación y colaboración entre los Gobiernos, tanto entre los de las CC. AA. con el del Estado, como entre los primeros entre sí. Las propuestas que hace Albertí se parecen en muchos aspectos a las que hizo el Consejo de Estado en su Informe de 2006. En ese sentido, sus ideas básicas eran (Albertí, 2005, pp. 48-49): un Senado de elección popular directa; circunscripción equivalente a cada CA; elecciones coincidentes con las elecciones al Parlamento de cada CA; reducido número de senadores, distribuidos por CC. AA. en proporción a la población; sistema electoral que permita una cierta proporcionalidad; relaciones entre los senadores elegidos y los Parlamentos de las CC. AA. respectivas que permita el intercambio de información y de pareceres; presencia de los Gobiernos autonómicos en los procedimientos de decisión; posibilidad de crear órganos técnicos especializados para desarrollar funciones de análisis y estudio en relación con el Estado autonómico, con garantías de calidad y de independencia.

Obviamente, entre estas dos posturas caben otras intermedias, de perfiles más difusos en cuanto a la naturaleza jurídica de la Cámara Alta. Serían, por ejemplo, tesis como las de Punset, con su «clara preferencia por los métodos de integración del Senado que aseguren la representación unitaria de cada Comunidad Autónoma, y, dentro de ellos, por aquel consistente en la designación de los Senadores por las Asambleas autonómicas a través de una fórmula mayoritaria sin limitación de voto» (Punset, 2006a, p. 129), en sus propias palabras, siendo «lo más realista circunscribir la reforma de la

composición del Senado a una ampliación del método del actual artículo 69.5 CE que comprenda a la totalidad de los integrantes de la Cámara» (Punset, 1993e, p. 86).

Otra posibilidad es alterar el sujeto representado en el Senado, pero defendiendo que siga cumpliendo las funciones señaladas en el artículo 66.2 CE, eso sí adaptando lo que se dice en él al nuevo modelo. En ese caso, el tema radica en determinar a quien se representa en el Senado. En este punto, tiene razón Alonso de Antonio al apuntar que

«en el modelo constitucional el único sujeto representado tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado es el pueblo español (art. 66.1 de la CE) y por eso actualmente las “provincias” no son territorios representados, sino circunscripciones electorales» (Alonso, 2006c, p. 372).

El tema tiene otra perspectiva si lo que se quiere es que se visibilice de forma efectiva el mandato constitucional de que el Senado sea realmente una «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) y si se pretende convertirla sólo en una Cámara de representación de las CC. AA. ello implicaría que el Congreso representaría al pueblo español y el Senado

«al pueblo de las Comunidades Autónomas. Cosa distinta es que se siga manteniendo la idea de representación como procedimiento específico de designación. De esta forma, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado seguirían representando al pueblo español en su conjunto, pero la Cámara baja lo haría como representación política partidista y el Senado desde la perspectiva de la pertenencia a determinado territorio» (Alonso, 2006c, p. 372).

La idea base en la doctrina, ya se ha indicado, es que el Senado sea representativo de las CC. AA., no de la integridad de los entes territoriales que componen el Estado desde el punto de vista de la organización territorial. Una de las razones esgrimidas para defender esta idea es el hecho de que sólo las CC. AA. tienen constitucionalmente reconocida autonomía política, y al máximo nivel incluyendo la función legislativa, en tanto que a municipios y provincias se les reconoce sólo «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 127 CE), es decir, una mera autonomía administrativa. Ahora bien, aunque esa sea la tendencia mayoritaria en la doctrina y la posición que defendió en su momento el Consejo de Estado, parece una decisión demasiado radical defender que sólo las CC. AA. deben estar representadas en el Senado, con manifiesto olvido de municipios y provincias, obviando no sólo la literalidad de la Constitución sino también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando en STC 19/1987, de 17 de febrero. FJ 4 habla de «en mérito de la autonomía de los municipios», «la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial», «Ayuntamientos, como Corporaciones representativas que son (art. 140 de la Constitución)». Toda la argumentación que sustenta esa propuesta radica de alguna forma en la idea de que «son las Comunidades Autónomas las entidades territoriales en las que se

estructura políticamente Estado» (Gómez Perpinyá, 2025, p. 229). Es cierto que el tipo de autonomía que se predica de las CC.AA. es cuantitativa y sobre todo cualitativamente superior a la de municipios y provincias pues aquellas tienen autonomía política de la que carecen los otros entes. Ahora bien, una cosa es la estructura política y otra la estructura territorial y en este último supuesto no puede ignorarse el citado artículo 137 CE. Por ello no debe despreciarse el concurso de provincias y ayuntamientos en la composición del Senado atendiendo a la literalidad, de momento, del artículo 69.1 CE. Téngase en cuenta, en este sentido, que según el Tribunal Constitucional «la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado» (STC 214/1989, de 21 de diciembre. FJ 3), si bien se aclara luego que «la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica» [FJ 3.a]). En todo caso, interpretando el principio de unidad, constitucionalizado en los artículos 1 y 2, el Tribunal Constitucional señala que «esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución» (STC 4/1981, de 2 de febrero. FJ 3). El poder municipal y el poder provincial deben, por tanto, y a salvo de una reforma expresa del artículo 69.1 CE, estar presentes en el Senado como Cámara de representación territorial. No se trata de una irreflexiva defensa numantina de este tipo de entidades territoriales. Se pretende respetar la redacción del artículo 69.1 CE en interpretación combinada con el artículo 137. En este orden, son de agradecer las palabras de algunos representantes muy cualificados de la doctrina recordando que

«como el artículo 137 CE diseña lo que he llamado un “Estado de tres términos”, y hay asimismo un peldaño de interés, autonomía y Gobierno local, los Municipios (y esos hermanos mayores que les auxilian y son las Provincias) no deberían quedar excluidos de la función de cooperación, pues debemos acostumbrarnos a distribuir y gestionar competencias y finanzas en tres niveles» (García Roca, 2006, p. 39).

y aunque luego no se proponga por el autor una presencia de los municipios como tales en el Senado, sí demuestra sensibilidad por el tema municipal. Del mismo modo, Punset señala primeramente que

«desde la perspectiva orgánica, estrictamente, una Cámara de representación territorial es aquella en la que la elección o la designación de sus miembros se efectúa por los órganos de las entidades territoriales en que se divide el estado entendido en su conjunto, ya sean municipios, comarcas, cabildos y consejos insulares, provincias, regiones o Estados federados» (Punset, 2006a, p. 121),

pero al final resalta que la integración en el futuro Senado debe corresponder a «los entes dotados de autonomía política» (Punset, 2006a, p. 121), es decir, las CC. AA., opinión que evidentemente se respeta, pero no se comparte. El texto de la Constitución debe ser defendido y por ello con la redacción actual, insistimos, la voz de municipios y provincias debe ser escuchada en el Senado. Lleva razón García Mexía cuando dice que «las EE. LL., y en especial los municipios, constituyen el mejor exponente de libertad y democracia» (García Mexía, 2006, p. 338) y, en todo caso, es inadmisible que al hablar del Senado se haga caso omiso de municipios y provincias cuando son parte del Estado territorialmente organizado junto a las CC. AA. y por eso se refiere con acierto Rodríguez-Arana a la inexistencia en nuestro caso «de un ámbito de integración de las partes (Comunidades Autónomas y Entes Locales) en el todo (Estado) como sería de desear» (Rodríguez-Arana, 2005, p. 188).

Cuestión distinta es que se pretenda, siendo contraria nuestra opinión, algo similar a lo que sucede en el Bundesrat, esto es, que el voto de las unidades territoriales que deban conformar el Senado en el futuro tengan una voz única, lo que, a nuestro entender, eliminaría la pluralidad de voto existente en esa unidad y con ello el respeto debido a las minorías que, por el hecho de serlo, no deben verse privadas de su capacidad de exponer en la Cámara su criterio sobre lo que entiendan son los intereses del territorio por el que han sido elegidos. La idea de que

«sólo donde el voto de los miembros de la cámara territorial está instruido existe la posibilidad de que, de esa propia instrucción, se deduzca de un modo natural la característica que permite hablar en relación con los senados de una auténtica representación territorial: me refiero, obviamente, a la naturaleza unitaria del voto de la unidad federada de que se trate en cada caso» (Blanco, 2019a, p. 18),

recordando luego el caso alemán, no debe ser tomada como incontestable para su aplicación entre nosotros. Nuestro criterio es claro. La territorialidad de una Cámara no apela al *territorio* sino a la voluntad de las personas que habitan en ese territorio y que, disponiendo del derecho de voto y ejerciéndolo, dan lugar a una manifestación plural de voluntad que se materializa en una representación ideológica asimismo plural en las Cámaras y esa pluralidad no debe ser obviada so pretexto de la conveniencia de una voz única en sede parlamentaria de un territorio porque, recordemos una vez más, lo que está presente en las Cámaras no es la tierra sino la voluntad libremente expresada de quienes la habitan. En cualquier caso, el propio Blanco Valdés es consciente de que en última instancia la influencia básica será la de los partidos políticos presentes en la Cámara Alta (Blanco, 2019a, p. 20).

En cuanto a los criterios para la distribución de escaños, el Consejo de Estado mantuvo «la atribución de un mismo número de Senadores a cada Comunidad Autónoma» (p. 279), basándose en ejemplos de Derecho comparado

y en el hecho, de escasa consistencia doctrinal, de que «puesto que sus funciones se orientan a una cierta especialización “autonómica” de este, el punto de partida de la distribución territorial de escaños ha de ser la asignación de un número igual a todas las Comunidades Autónomas» (p. 279), aunque reconoce lo que denomina «sus efectos menos favorables» (p. 280) y «la necesidad de ampliar significativamente el número inicial fijo de representantes por Comunidad Autónoma» (p. 280). Ahora bien, siendo este el principal criterio, el Consejo de Estado lo combina con otros dos. El primero, «la atribución de Senadores adicionales a las Comunidades Autónomas...atendiendo a su población» (p. 280), aunque se reconozca que este criterio «difumina el carácter territorial de la representación al introducir diferencias entre las Comunidades Autónomas en el Senado» (p. 281). El segundo de los criterios adicionales es el de «la introducción del número de provincias en cuanto medida convencional de la dimensión territorial y de la diversidad interna de las Comunidades Autónomas» (p. 282), porque ello permite, a su juicio, «hacer significativas en el Senado la extensión geográfica de la Comunidad Autónoma y la diversidad territorial que entraña» (p. 282) y, además, sería un nexo de continuidad con el sistema actual de elección básicamente provincial de los senadores. La propuesta final, o más bien, las propuestas finales que sugirió en su momento el Consejo de Estado eran las siguientes:

- a) Cada Comunidad Autónoma elegirá seis Senadores, otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia de su territorio. Ceuta y Melilla elegirían dos senadores cada una de las Ciudades autónomas.
- b) Potencialmente, si así se decidiera, en cada provincia se elegiría un Senador por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un sistema electoral mayoritario. La elección coincidiría con las elecciones autonómicas, salvo en el caso de disolución del Senado según el artículo 168 CE, en cuyo caso coincidiría con las elecciones al Congreso.
- c) Los senadores autonómicos serían elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada Comunidad Autónoma, en los términos que señale la LOREG, coincidiendo la elección con la que se celebre a la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

Nuestra postura sobre el particular es clara. Se defiende la igualdad en la representación autonómica en el Senado, esto es, en parecidos términos a la situación actual con relación a las provincias. La idea es sencilla. Aunque ya sabemos que no se representan territorios, sino las poblaciones que habitan en ellos, la base es espacial y no demográfica, es decir, se representa a la población que habita un territorio, como unidad, espacial y personal. Se representa a las personas en cuanto que habitan en ese territorio, pero su representación

no debe depender de su montante. Los territorios son territorios, que es la base física para elegir a los que representan, al margen de que sean grandes o pequeños, tengan mucha población o poca. Tanto si la idea marco es que se quiere que el Senado en una hipotética reforma constitucional represente sólo a las CC. AA. o si se defiende, como es aquí el caso, que la representación de las CC. AA. debe ir acompañada de la de los demás entes territoriales que constitucionalmente integran el Estado, en estas páginas se defiende que todas las CC. AA. tengan el mismo número de representantes en el Senado, sin que las que tengan mayor número de provincias y por ende, se presume, más habitantes, tengan un Derecho natural a reclamar más representantes. La defensa de la igualdad tiene que ser aquí radical, no puede haber prioridad por personas o por provincias, sino que el único factor a considerar es que un territorio se ha convertido en su momento en Comunidad Autónoma. Si estamos pidiendo que el Senado sea lugar de encuentro, éste debe constituirse sobre la igualdad, no desde la diferenciación de número que siempre favorecerá a unos en detrimento de otros. La razón debe basarse en la contundencia de los argumentos y no tanto en los números. Piénsese, primero, que por el hecho de residir en una u otra parte del territorio nacional no puede haber diferencia de derechos entre españoles (art. 139.1 CE) —y el de representación lo es (art. 23.1 CE)— y, segundo, de lo que se trata es de lograr convertir al Senado en una Cámara que sirva para la discusión y planteamiento en común de los temas que afecten potencialmente a todas las CC. AA., por ejemplo la financiación autonómica, o a varias de ellas y en los que no se vea una solución inmediata. El número de senadores no puede ser condicionante de soluciones al efecto. Estas vendrían por el acuerdo entre las CC. AA., no entre los senadores de las CC. AA. puesto que un mayor número de ellos no implica *per se* ni mayor derecho a algo ni más razón en conseguir ese algo. Y todo ello con independencia de los ejemplos históricos y de Derecho comparado sobre las segundas Cámaras cuya composición es tributaria de sus condiciones particulares, históricas o coyunturales, con lo que no siempre deben ser criterios a valorar. La cifra de representantes de cada CA es convencional, por supuesto. Teniendo en cuenta que se defiende la presencia en el Senado de municipios y provincias, junto a las CC. AA., parece prudente que el número de los senadores que representan a las CC. AA. no sea demasiado elevado. Razonablemente podrían ser cuatro por cada una de ellas, lo que daría un número de 68 senadores. Cabría reducir a 3 los senadores elegidos en cada provincia, lo que daría 156 de base provincial, uno por Ceuta y uno por Melilla. A ese número habría que añadir los senadores de base municipal. En este caso bastaría elegir un senador de este origen por cada provincia, siendo la elección popular coincidiendo con las elecciones municipales. De este modo, el montante final serían 278 senadores.

En cuanto al método de elección del Senado, si se desea en verdad que los senadores sean auténticamente «representativos», habría que defender que todos ellos sean elegidos por la voluntad popular, elección directa, no media-

tizada o de segundo grado a través de los Parlamentos Autonómicos como sucede en la actualidad en el caso de los senadores autonómicos, o de todos ellos, si esa es la voluntad final. Eso sí incrementaría el verdadero carácter representativo de los senadores autonómicos y enlazaría con la idea expresada en su día de que

«en un momento en que la ciudadanía está reclamando una mayor participación en la elección de sus representantes (listas abiertas, etc.) no se pueden proponer soluciones que llevan a sustraer a la elección directa parte de los representantes en los órganos centrales del Estado, para que dichos representantes pasen a ser elegidos indirectamente, es decir, a través de las Asambleas, o para que los designen los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Esa propuesta va contra corriente, pero, además, afecta de manera esencial al principio democrático mismo, tal y como viene desarrollado en el texto de la Constitución» (González Encinar, 1994, p. 328).

La expresión no puede ser más acertada, y está en línea con Óscar Alzaga cuando opina que «reportaría una mayor legitimidad ante la opinión pública un sistema electoral directo que uno indirecto» (Alzaga, 2006, p. 47), con García Roca para quien «la elección directa de los senadores reforzaría la legitimidad y el protagonismo de la Cámara» (García Roca, 2006, p. 49) y con Morales Arroyo que destaca dos ventajas de este sistema, a saber, limita los efectos de la intervención reformadora que debe realizarse sobre la Constitución porque el criterio de selección y la naturaleza encajan en el modelo actual y porque no plantea problemas derivados de la diferente naturaleza representativa de las dos Cámaras (Morales, 2005, pp. 27-28), si bien el último de los citados encuentra inconvenientes a este sistema, el principal

«es que desde el punto de vista subjetivo va a resultar difícil o casi imposible diferenciar la composición del Senado y del Congreso. Por lo demás, si es lo que se desea, serán escasas las ocasiones en las que entren en conflicto las voluntades de ambas Cámaras, una defendiendo intereses territoriales generales (por ejemplo, en torno a un plan hidrológico). La “lógica partidista” va a predominar sobre la “lógica territorial”» (Morales, 2005, p. 28).

Sobre estas desventajas conviene señalar algunas críticas. La composición de ambas Cámaras dependerá en gran medida del sistema electoral escogido, del sistema de partidos imperante en cada momento en los respectivos territorios y al final de la voluntad soberana de los que ejercen el derecho de sufragio. Con un sistema mayoritario corregido como el actual, el Senado ha tenido manifestaciones muy plurales en su composición, teniendo en cuenta la mayor o menos fuerza de partidos de ámbito autonómico y la presencia puntual de partidos que teniendo en su momento una representación apreciable, con el paso del tiempo han menguado su número de escaños o directamente han ido desapareciendo porque, en última instancia, han sufrido la ignorancia o el desprecio de los electores. Esas son reglas de la democracia y

como tales hay que aceptarlas. En cuanto a la segunda objeción, no parece que pueda elevarse a la categoría de deseo irrefrenable el que las Cámaras entren permanentemente en colisión, estado que no parece deseable y que debería además evitarse porque no contribuye a la estabilidad y sosiego de la vida parlamentaria y, como reflejo, de la gobernabilidad del país. El propio Morales Arroyo apunta con acierto que en este tema la última instancia la van a tener los partidos políticos que inundarán con su influencia todo el ámbito parlamentario y eso de suyo supondrá la rebaja de significado del factor territorial frente al criterio ideológico que, es de suponer, va a primar. Es también oportuno recordar en este punto la idea de Blanco Valdés relacionando el sistema de elección de los senadores, directo o indirecto, con la cuestión de su mandato, apuntando a su juicio que

«al menos en teoría, resulta más factible concebir un mandato cerrado (es decir, con instrucciones) allí donde la elección es indirecta y procede de una institución previamente elegida, cuya posición política resulta posible fijar, en consecuencia, a través de la expresión de la voluntad de la mayoría de quienes la componen; y en segundo lugar porque, en cualquier caso, allí donde el mandato es libre —es decir, donde sea cual sea la fuente de la designación, los nombrados no quedan vinculados a las instrucciones que reciben de quienes han procedido a su elección— resulta mucho menos relevante cual sea el sistema de designación de los miembros del Senado» (Blanco, 2018b, p. 75).

Hay que tener en cuenta que según el artículo 67.2 CE «los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». La redacción es clara, no establece excepción o matización alguna. Se quiere erradicar el recuerdo de las viejas asambleas estamentales donde al representante se le entregaba por escrito (el cuaderno de instrucciones) lo que tenía que hacer y cómo debía hacerlo, so riesgo de ver revocado su mandato. El mandato hoy es, pues, representativo y no imperativo. Ahora bien, si eso se predica claramente con respecto a los ciudadanos que no pueden remover de su escaño al representante, aunque se aparte de lo que dijo y prometió en campaña electoral y deben esperar cuatro años, como tiempo oficial, para dar su confianza a otra formación política, no sucede lo propio respecto a los partidos que a través de sus grupos parlamentarios en las Asambleas «condicionan» el voto de sus miembros. Eso es un hecho, pero tal sucede también en el Congreso de los Diputados y en las Asambleas autonómicas.

Un punto discutido y discutible es el de los posibles Senadores natos. No se trata en esta sede de discutir si entre los integrantes del Senado deben incorporarse grupos de notables como se sostuvo desde la doctrina (Vera, 1997) o por algún ponente constitucional como Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en su comparecencia en la Ponencia de reforma constitucional creada en el Senado en 1995, o senadores designados por el Rey, idea que recuerda directamente la LRP, como propuso Miguel Roca en idéntica ocasión. Aquí

lo que debe discutirse, como ha venido haciendo la doctrina, es si deben ser senadores natos personas relacionadas con la dimensión territorial del Senado, como los Presidentes de las CC. AA., opción defendida en su momento, por ejemplo, por Torres del Moral (Torres, 1992b, p. 366) o esgrimidas en sus comparecencias ante la ya citada Ponencia en el Senado por ponentes constitucionales como Fraga o Solé Tura o por Presidentes autonómicos de la época como Juan José Lucas, Juan Cruz Alli o Manuel Hermoso. Alonso de Antonio cuestiona esta posibilidad (Alonso, 2006c, pp. 379-380)³³ porque acercaría el Senado al modelo de Dieta alemán, podría poner en cuestión el modelo fijado en el artículo 66.1 CE y supondría un problema material de organización del trabajo de los Presidentes autonómicos, como reconocieron ante el Senado Joaquín Leguina o Miguel Hermoso. Para evitar esos inconvenientes, en el Senado se presentaron alternativas, tanto en la doctrina como por los propios Presidentes autonómicos. En el primer caso, Manuel Sospedra propuso que cada Gobierno autonómico designara un senador, de forma preferible uno de sus consejeros. Por su parte, el entonces Presidente de Canarias, Miguel Hermoso, planteó que los Presidentes autonómicos si bien conservaran la condición de senadores natos, pudieran delegar este cometido. Una solución intermedia fue defendida en el Senado por el ponente constitucional José Pedro Pérez Lorca y los Presidentes autonómicos Joan Lerma, José Ignacio Pérez Sáenz, Manuel Chaves y Ramón Tejedor Sanz, proponiendo que los Presidentes autónomos participaran en el Senado con voz, pero sin voto, el control político sobre ellos se encomendaría a los parlamentos autonómicos y podrían delegar su función en un Consejero de su ejecutivo. Sea cual fuere el modelo de su participación, parecería lógico en teoría que los Presidentes autonómicos estuvieran presentes en la actividad del Senado en esa faceta que venimos tratando de su carácter de Cámara de representación territorial y como foro de negociación de temas de interés autonómico, especialmente cuando se plantean asuntos que lo son de varias CC. AA., como el tema del agua o la financiación autonómica, y que no se resuelven sólo poniéndose al frente de una manifestación sosteniendo una pancarta o excitando a las masas en un mitin callejero. Ahora bien, en este tema de la presencia como senadores natos de políticos autonómicos podrían verse ventajas, pero también algún inconveniente como uno puramente material, la dificultad de compatibilizar ambas funciones, no siendo demasiado deseable la idea de que los Presidentes autonómicos pudieran delegar en algún Consejero porque el problema sería el mismo ya apuntado, la acumulación de tareas y la dificultad de simultanear todos los cometidos.

En general, el hecho de que la deseable nueva configuración del Senado, ahora sí como verdadera Cámara de representación territorial, pudiera incorporar a senadores con una vinculación directa con unidades territoriales de las que componen territorialmente el Senado, de forma particular las CC. AA.,

³³ También Punset considera inconveniente este tipo de senadores, (Punset, 2006a, p. 129).

plantea un tema no menor como es la discusión de si esos senadores estarían vinculados a sus respectivas CC. AA. por alguna especie de mandato imperativo o si, en todo caso, prevalecería la actual prohibición de mandato imperativo que, en general, se predica de los miembros de las Cortes Generales (art. 67.2 CE). Alonso de Antonio apuesta por el mantenimiento de la situación actual por diversos motivos (Alonso, 2006c, pp. 383-384) que, en síntesis, son: en su modelo, sería de aplicación el artículo 66.1 CE y, en consecuencia, los senadores seguirían representando al pueblo español (art. 66.1), ahora desde la dimensión de la organización territorial; el mandato imperativo es una institución históricamente formada con anterioridad a la aparición del moderno Estado constitucional escasamente respetuosa con la independencia del Parlamento, aunque esa misma historia condiciona su mantenimiento en modelos concretos de segunda Cámara como el caso alemán; el mandato representativo es congruente con la elección de senadores por las Asambleas legislativas autonómicas si sólo ese es el nuevo modelo y, desde luego, también si se mantienen como hasta ahora los senadores de elección provincial; el carácter de Cámara parlamentaria que debe seguir conservando el Senado, idea mantenida por el Consejo de Estado (p. 317); la modificación sobre este particular sería contraproducente con la necesaria reforma constitucional del Senado; los ejemplos de Derecho comparado.

Si se llegase a plantear la necesaria reforma constitucional del Senado, uno de los aspectos a considerar es el relativo a las funciones que debería asumir la Cámara con ese nuevo modelo «territorial». Punset entiende que la sola composición territorial de la Cámara es suficiente, sin que la reforma lleve acarreada necesariamente una ampliación de funciones del Senado, porque «el valor garantista» (Punset, 2006a, p. 133) que se busca, aunque no de forma exclusiva, con la reforma va implícito en tal composición territorial. La idea puede ser sugestiva pero su eficacia debe demostrarse en la práctica y la presencia de los senadores autonómicos no debe considerarse de forma indubitable que *per se* implica garantía de nada porque si son elegidos en sede parlamentaria se reproducirían en el Senado las tensiones políticas derivadas de la composición de cada Cámara autonómica, pero multiplicada por 17, o por 19 si incluimos a Ceuta y Melilla. El Profesor Alonso de Antonio entiende que

«la delimitación de las funciones del Senado pasa por su configuración como *Cámara política general*, aunque con cierta *especialización territorial* que le permita ser una Cámara de *integración* de las Comunidades Autónomas en el Estado, de *participación* de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, especialmente en las decisiones que les afectan, y de *cooperación* entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí» (Alonso, 2006c, p. 385).

Opción reformista, pero «conservadora». Realmente, esa es también de alguna manera la idea del Consejo de Estado cuando en su Informe señala al respecto que

«se trata, pues, de articular la participación de las Comunidades Autónomas —como partes— en el proceso de formación de la voluntad del Estado —como todo—, ajustando el diseño decidido por el constituyente, pero sin que ello suponga mudar la esencia de las opciones tomadas en 1978 ni distorsionar o desviar las líneas maestras de la Constitución vigente» (p. 244).

La prudencia es una buena consejera y no se trata en este tema de llevar a cabo una revolución normativa radical que suponga una impugnación total de la voluntad del constituyente al respecto. Ahora bien, ese *diseño* ya ha demostrado su incapacidad para que de verdad el Senado sea una auténtica Cámara de representación territorial, luego también parece ajustado a la lógica pensar que alguna modificación sustancial debería realizarse, sin que se avance mucho con posturas que defienden que, asegurada la presencia autonómica,

«el Congreso ha de poseer una competencia universal, o sea, que ha de entender de todas las materias cuyo conocimiento o decisión correspondan a las Cortes, excepto, muy justificadamente, de la autorización prevista en el artículo 155 CE. Me parece muy bien asimismo que sea el Congreso quien resuelva en última instancia —salvo en los procedimientos de reforma constitucional— las eventuales controversias con la otra Cámara... la intervención del Senado en el ejercicio de las funciones que el artículo 66.2 CE asigna a las Cortes Generales no tendría por qué ser universal, habida cuenta del carácter específico de su representación» (Punset, 2006a, p. 134).

Visión muy restrictiva de la reforma que no atempera la minusvaloración constitucional del Senado, pretendidamente, a lo que parece, revertida por un cambio en su composición. Sí es cierto que Punset también parece apostar en otros momentos por la idea contraria, sosteniendo que

«convertir el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial exigiría no sólo alterar la regulación constitucional de su modo de integración, sino, asimismo, y a fin de atender a la vertiente funcional de tal representación, modificar el papel que la Constitución de 1978 asignó al Senado en relación con las Comunidades Autónomas. Esto supondría articular una propuesta tendente al reforzamiento de la posición del Senado en la tramitación por las Cortes de todas las leyes de directa incidencia autonómica» (Punset, 1993e, p. 88),

y aunque luego defiende la imposibilidad de llegar a tal empeño por la pluralidad de tipos de leyes creados por el constituyente y la dificultad de determinar con precisión cuales son las leyes de interés o incidencia autonómica, al menos reconoce que la reforma constitucional limitada a la composición puede ser insuficiente. Parece, pues, que la postura debe ser otra, esto es, la ampliación del marco funcional del Senado.

Sobre la función legislativa del nuevo Senado, manteniendo su configuración como Cámara parlamentaria, si hablamos de reforma constitucional del Senado, y aunque se defienda, como es el caso de Alonso de Antonio, una

reforma moderada es preciso adecuar esa propuesta a las nuevas posibilidades de actuación del Senado. Y en este punto, es obligado referirse a las *leyes de contenido o interés autonómico o con incidencia autonómica* (Alonso, 2006c, p. 386). Sería también la posición del Consejo de Estado cuando sostiene que

«la coherencia con la caracterización de las Cortes Generales según el artículo 66 de la Constitución y, a la par, con el alcance y objetivo de la reforma constitucional aconseja que un fortalecimiento de la posición del Senado en la elaboración y aprobación de las llamadas “leyes de incidencia autonómica” no implique restringir o debilitar su intervención en el *iter* parlamentario del resto de las leyes» (p. 245).

No hay que hacer mucho esfuerzo para convenir que prácticamente todas las leyes pueden tener un interés para las CC. AA., y que muchas además tendrán reflejo en la actuación de las CC. AA. o relación con alguna de sus competencias³⁴. Identificar, pues, cuáles son estas leyes no es tarea fácil, uno de los argumentos de Punset para desligarse de la reforma constitucional sobre las funciones del Senado (Punset, 2006a, p. 137). Alonso de Antonio estima de aplicación dos posibles sistemas para ello, a saber, «dejar abierta la posibilidad de que las propias Cámaras aprecien el interés autonómico de cada ley concreta, pero enumerando la Constitución un conjunto de leyes que “en todo caso” han de iniciar su tramitación en el Senado» (Alonso, 2006c, p. 387), identificando como tales: Leyes de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía; Leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización enumeradas en el artículo 150 CE; Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE). Asimismo, se propone que el Senado sea la Cámara de primera lectura (Alonso, 2006c, p. 387) de las proposiciones de ley que presenten las Asambleas autonómicas³⁵ y de los proyectos o proposiciones que se refieran a la planificación de las infraestructuras que afecten a más de una Comunidad Autónoma lo cual implicaría, para Alonso de Antonio, la necesidad de reformar los artículos 87.2 y 88 CE.

La actual regulación constitucional del procedimiento legislativo establece una clara primacía del Congreso de los Diputados en detrimento del Senado. La duda es si esa situación debe mantenerse o revertirse. El Consejo de Estado es claro en ese punto, «se ha de tomar como punto de partida la preeminencia del Congreso, al que corresponde resolver en última instancia las eventuales discrepancias con el Senado» (p. 248). Realmente, no es precisa mucha reforma constitucional si la realidad se desea mantener para no alterar la voluntad del constituyente. Más bien parece lo contrario, si el texto aprobado en 1978 es contradictorio en sus propios términos y se proyecta una necesidad de cambio, este deberá ser efectivo.

³⁴ El Consejo de Estado señala las distintas opciones en la p. 252.

³⁵ En la misma línea se pronuncia el Consejo de Estado (p. 254).

En cuanto a la iniciativa legislativa, tanto los Proyectos de Ley del Gobierno (art. 88 CE) como las iniciativas de las Asambleas legislativas autonómicas (art. 87.2 CE) y los textos debidos a la iniciativa legislativa popular se remiten al Congreso de los Diputados (art. 4 LO 3/1984, de 3 de marzo). Los únicos supuestos de tramitación iniciada en el Senado son los de la Ley de los Fondos de Compensación Interterritorial y los acuerdos de cooperación entre las CC. AA. que necesitan de la autorización de las Cortes Generales, y que son tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario con las excepciones que se recogen en el artículo 138. 2, 3, 4 y 5 del Reglamento del Senado (arts. 74.2, 145.2 y 158.2 CE), algo que el Consejo de Estado entiende podría ampliarse a las leyes de relevancia autonómica (p. 250), aunque apunte también que esta intervención inicial del Senado podría llevar a

«que este tomara una postura muy definida —lo que no tendría que ser necesariamente negativo—, que quizá hiciera más laborioso el empeño del Congreso, dificultara la modificación en él del texto recibido e incluso generara conflictos entre ambas Cámaras o, simplemente, los hiciera ostensibles» (p. 251).

No se entiende con facilidad este tipo de razonamiento. Es claro que el Senado, sobre los temas acerca de los cuales delibera, toma una postura concreta. Y es también obvio que esa postura no siempre será concordante con la que adopte el Congreso de los Diputados. El tema está en que se debe tratar de fortalecer el Senado en general y, por lo que aquí interesa, en particular su dimensión territorial. No cabe, pues, seguir defendiendo un protagonismo exacerbado del Congreso en aquellos temas, insistimos, con incidencia directa en materia autonómica y en los, que, por lo mismo, el Senado debe tener una relevancia máxima.

Esa minusvaloración general del Senado, que se ha apuntado, se corrobora en el aspecto concreto de la iniciativa legislativa cuando el artículo 89.2 CE señala que «las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición», y aunque en el Congreso no se someterán al trámite de toma en consideración (art. 125 RCD) sí se puede admitir enmiendas de totalidad de devolución (art. 126.5 RCD), resolviendo el Pleno en un debate de totalidad (art. 112 RCD). En cuanto a la tramitación legislativa, aprobada una iniciativa en el Congreso, el texto pasa al Senado (art. 90.1 CE), donde «en el plazo de dos meses, a partir de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su voto o introducir enmiendas al mismo. El voto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de voto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no

por mayoría simple» (art. 90.2 CE). Ese plazo de dos meses se reduce al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE). En el caso de las leyes orgánicas, el artículo 132 RCD intenta suavizar el trato al Senado porque el levantamiento del veto requiere la mayoría absoluta del Congreso y en el caso de las enmiendas aprobadas en el Senado y aceptadas por el Congreso, el texto resultante se somete a una votación de conjunto de éste. Si se obtiene mayoría absoluta, queda aprobado en sus términos. De lo contrario, queda ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Congreso. Aunque fuera con un alcance genérico, el Consejo de Estado consideraba oportuno ampliar esos plazos, «hasta cuatro meses el plazo ordinario y flexibilizar el de urgencia, de forma que el Gobierno o el Congreso de los Diputados que la declare fijen el plazo, que nunca podrá ser inferior a veinte días». Sin embargo, no aprecia la necesidad de modificar el régimen actual sobre elaboración de las leyes orgánicas en el sentido de propiciar un mayor protagonismo del Senado, aunque su contenido afecte a las CC. AA., «tan solo cabría ponderar la conveniencia de exigir también para estos casos la mayoría absoluta del Senado. En principio, no se advierte fundamento para ello, a la vista de la posición institucional en la que se hallan situadas una y otra Cámara» (p. 259). Curioso razonamiento, cuando de lo que se trata es de proyectar una reforma constitucional que altere esa posición institucional de clara minusvaloración del Senado. Parece un intento de negar la mayor, buscando argumentos que se caen por su propio peso cuando se analiza el propósito de la hipotética reforma.

Como propuesta personal, partiendo de que la función legislativa se predica en situación de igualdad (art. 66.2 CE), se debe compatibilizar esa nota con la posibilidad de veto del Senado, más allá de la actual apariencia de teórica oposición que puede desarrollar la Cámara. Nuestra postura para el caso de veto del Senado parte de la constitución de una Comisión Mixta paritaria Congreso-Senado, algo por lo demás presente en el artículo 74 CE. Esa Comisión Mixta estudiaría los textos de Congreso y Senado, elaboraría un Dictamen que integrando ambos contenidos daría lugar a un texto final único que si, en votación separada de las dos Cámaras, no fuera aprobado en ambas por mayoría absoluta, el texto se sometería a una votación conjunta de las dos Cámaras necesitando para su aprobación definitiva la mayoría absoluta. Teniendo en cuenta los 350 diputados y los, hoy, aproximadamente, 266 miembros del Senado, se necesitarían 303 votos a favor, número respetuoso con una eventual mayoría absoluta del Congreso (176) previendo un posible voto negativo de algún o algunos Grupos parlamentarios, y asimismo con un porcentaje apreciable de senadores. Con la exigencia de esa mayoría absoluta que se propone no se trata de convertir de facto todas las leyes en una especie de Ley orgánica general, exigiendo una mayoría absoluta final para su aprobación, ni se trata de bloquear la

legislación y por ende la labor del Gobierno impidiéndole desarrollar su programa político. Es evidente que este camino retrasaría el procedimiento legislativo ordinario, pero si se quiere reformar el Senado es preciso incorporar técnicas que garanticen el respeto material a la Cámara más allá de lo que hoy es un mero respeto formal reconociéndole la posibilidad de interponer un voto que no tiene virtualidad alguna por la facilidad del Congreso para levantarla. Se trata de que los partidos políticos se conciencien de que el Parlamento español tiene una estructura bicameral y que el constituyente estableció sus funciones en un régimen de igualdad (art. 66.2 CE), que en el plano legislativo el Senado no puede ser una figura más o menos decorativa a quien se le ofrece algo para quitárselo después, sino una Cámara parlamentaria en plenitud que concilia una base popular, en el sentido de representación personal o humana, con una territorial como representación de las entidades territoriales que se consideren, en nuestra opinión todas las que aparecen citadas en el artículo 137 CE.

Atendiendo al carácter de representación territorial del Senado, debería tener un protagonismo más activo en la tramitación de aquellas leyes, especialmente las orgánicas, que tengan una dimensión autonómica. Por eso, la propuesta de reforma del Consejo de Estado es ciertamente muy poco combativa puesto que en su Informe habla de que la

«posición del Senado se reforzaría en cuestiones de enfoque o signo territorial: atribución al Senado de la primera lectura en la tramitación parlamentaria de ciertos proyectos legislativos y posibilidad de tomar en consideración, incluso en exclusiva, de proposiciones de ley de las Asambleas legislativas autonómicas» (p. 321).

De lo que se trata es de articular una reforma constitucional que dote al Senado de unas competencias que dignifiquen su papel institucional, en este caso en el orden legislativo. La idea de reconocer la categoría de *leyes de incidencia autonómica* cuya tramitación se iniciaría en el Senado constituye un buen camino para lograr ese objetivo de aumentar el valor del Senado. Aquí se apela a la aprobación, tantas veces aplazada, del Reglamento de las Cortes Generales cuya existencia se contempla en el artículo 72.2 CE. Pues bien, en ese Reglamento de las Cortes Generales podría establecerse que la calificación de un proyecto o proposición de ley que pudiera tener una incidencia autonómica correspondería, a esos efectos, a la Mesa de las Cortes Generales, presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados e integrada asimismo por el Presidente del Senado, un vicepresidente de cada Mesa de las Cámaras, elegido autónomamente en cada una de ellas, y dos secretarios también de cada una de las Cámaras elegidos por el mismo criterio. La decisión se adoptaría por mayoría simple y en caso de empate decidiría el voto de calidad del Presidente de la Mesa. La petición para que un proyecto o proposición de ley debiera pasar por la calificación de esa Mesa de las Cortes Generales se adoptaría por cualquiera de las Mesas

de las Cámaras a petición de la respectiva Junta de Portavoces, que debería pronunciarse cuando así lo pidan dos grupos parlamentarios o una cantidad de 30 diputados o 25 senadores.

Por lo que se refiere a la función de control, debería incrementarse la labor de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la intervención del Senado en la autorización previa de tratados internacionales que afectan a las competencias de las CC. AA.. En el aspecto estrictamente *territorial*, sería conveniente incrementar la presencia del Senado, por ejemplo, en la aplicación del artículo 145.2 CE para la aprobación de acuerdos y convenios entre CC. AA.; lo relativo al funcionamiento de Conferencias sectoriales, Conferencia de Presidentes o el Consejo de Política Fiscal y Financiera; todo lo relativo a la financiación autonómica; planes de cooperación entre el Estado y las CC. AA. o de estas entre sí; articulación de la presencia de las CC. AA. en las instituciones de la Unión Europea; una función de arbitraje previa a la actuación del Tribunal Constitucional. Sobre algunos de esos aspectos se pronuncia el Consejo de Estado en términos absolutamente decepcionantes, a saber,

«parece preferible mantener el procedimiento actual, ya que no se advierte fundamento sólido para introducir tales criterios de difícil discernimiento y de segura complejidad en el debate presupuestario, así como otros muchos que se han defendido. En cualquier caso, algunas de las preocupaciones o aspiraciones sobre las que con rigor y minuciosidad insisten los especialistas podrían atenderse o encauzarse en los Reglamentos de las Cámaras» (p. 260).

Sin comentarios. En concreto, en lo relativo a la configuración del Senado como espacio de concertación y cooperación, el Consejo de Estado señala las dos tendencias doctrinales sobre el particular (p. 263), es decir, entender el Senado como Cámara legislativa o como instancia de diálogo y concertación permanente entre el Estado y las CC. AA. y de estas entre sí, incluyendo la presencia de los Gobiernos autonómicos. De nuevo, la postura del Consejo de Estado vuelve a decepcionar:

«Con la reforma propuesta, se pretende la potenciación del Senado al servicio del encuentro, del diálogo y de la cooperación territorial. Para asegurar, a ese efecto, un espacio útil de relación y reducir los conflictos no parece indispensable —ni es quizás aconsejable— situar en el Senado el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales. Una Cámara parlamentaria no puede sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto a instancias de diálogo y negociación. Parece preferible mejorar y consolidar los cauces por los que ha discurrido el funcionamiento del sistema durante los últimos años, incluso con la eventual incorporación a la Constitución del reconocimiento general del principio de colaboración y la mención de las conferencias sectoriales y de sus funciones esenciales, que ensayar nuevas prácticas» (p. 264).

En otras palabras, que todo siga igual, que el Senado sea una Cámara inoperante en estas cuestiones, que no alcance su verdadera dimensión de Cámara de representación territorial. Tampoco estimaba oportuno el Consejo de Estado que el Senado fuera, constitucionalmente, la sede de la Conferencia de Presidentes autonómicos o de los Presidentes de las Asambleas legislativas autonómicas, «por la propia naturaleza de tales reuniones y la necesaria flexibilidad de su régimen» (p. 266). Por el contrario, atendiendo a los temas propios de las relaciones de las CC. AA. con la Unión Europea, el Consejo de Estado sí consideraba oportuno «introducir una previsión constitucional, cual se ha hecho en Alemania y Francia, para que el Gobierno dé cuenta inmediata al Senado de las iniciativas normativas en el seno de la Unión Europea para un eventual debate sobre la postura de España al respecto» (p. 269).

La reforma diseñada por el Consejo de Estado plantea otras cuestiones de interés que el propio Consejo trataba de aclarar:

- a) El Senado sería una Cámara que dejaría de estar sujeta al mandato temporal que fija el artículo 69.6 CE, pasando a ser una Cámara permanente «cuya vida transcurre con independencia del Congreso» (p. 312).
- b) Habría que modificar el artículo 99.5 CE eliminando la disolución del Senado cuando deba aplicarse.
- c) Habría que modificar el artículo 115.1 CE de forma que el Presidente del Gobierno sólo pueda proponer la disolución anticipada del Congreso de los Diputados, pero no la del Senado.

Sobre el último punto, la doctrina no siempre ha compartido ese criterio. En este sentido, Molas y Pitarch entendieron en su momento que las críticas a la posible disolución anticipada del Senado a propuesta del Presidente del Gobierno no parecían aceptables,

«dado el carácter subordinado que tiene la segunda Cámara en nuestro texto constitucional; tendría sentido, si el Senado se configurara como una Cámara auténticamente federal, o su composición derivara de elecciones de segundo grado; siendo una duplica del Congreso, resulta positiva la previsión de la disolución conjunta de ambas Cámaras, para evitar discordancias entre las mayorías presentes en cada una» (Molas y Pitarch, 1987, p. 61).

En realidad, ambos planteamientos son correctos. Mientras no se reforme la Constitución, puede ser asumida la situación actual. Ahora bien, si en algún momento se llega a abordar esa reforma, entonces se puede plantear la posibilidad que defiende el Consejo de Estado.

V. CONCLUSIONES

La Constitución de 1978 recuperó el bicameralismo tradicional en nuestra historia, salvo los períodos de 1812 y 1931, con unas motivaciones de diversa consistencia y vinculando ese modelo con el tipo de Estado desde el punto de vista territorial que se estaba fraguando durante el *íter* constituyente. Se quería establecer un Senado que fuera Cámara de representación territorial, pero los partidos políticos no despejaron si esa representación se vinculaba en exclusiva o no con las Comunidades Autónomas que se reconocen en el texto de 1978 como gran novedad, no solo del modelo territorial del Estado, sino de todo el texto constitucional.

Precisamente la imprecisión sobre el particular hizo que desde el primer momento la doctrina apostara por la necesidad de una reforma constitucional que propiciara una segunda Cámara que por naturaleza, composición y funciones cumpliera fielmente el mandato constitucional de ser la Cámara de representación constitucional (art. 69.1 CE). Es un tema pendiente que antes o después habrá que abordar. Y para ello, lo primero es decidir el modelo de Cámara Alta que se desea, Cámara parlamentaria o Cámara de representación de Gobiernos regionales; representación territorial sólo de las CC. AA. o del conjunto de los elementos territoriales que integran el Estado (art. 137 CE); elección directa o indirecta por las Asambleas legislativas de las CC. AA., o algún modelo de naturaleza híbrida; introducción o no de la figura de senadores natos y su alcance; modificación o no de las funciones y competencias que actualmente desempeña el Senado, etc.

Son muchas las cuestiones que se abren cuando se plantea la necesidad de la reforma constitucional del Senado, sin olvidar la más que posible exigencia de algunos partidos de, si se aborda este tema finalmente, ir más allá en la reforma pretendiendo modificar bases constitucionales que afecten a la unidad e indivisibilidad de la nación española. Ese siempre será un peligro de este proceso que, en todo caso, requiere de una tranquilidad en el panorama político que hoy no se da entre nosotros y que hace inviable la propuesta de encarar un proceso de este tipo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aja, Eliseo (2005). La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica. Aja, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch y Ruiz Ruiz, Juan José, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 11-31.
- Albertí Rovira, Enoch (2005). La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad. Aja, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch y Ruiz Ruiz, Juan José, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 33-50.

- Alonso de Antonio, José Antonio (1999a). *Estudios sobre la reforma del Senado*, edición del autor.
- (1997b). La reforma del Senado. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 88, 1997, pp. 9-20.
 - (2006c). Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado. *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 2, pp. 359-407.
- Blanco Valdés, Roberto Luis (2019a). Os Senados e a fantasia da representación territorial. *Administración & Ciudadanía (A&C)*, Vol. 14, núm. 1, pp. 9-27.
- (2018b). Senados, representación política y representación territorial: reflexiones sobre una extendida confusión. *Revista Estudios Institucionais*, Vol. 4, 1, pp. 62-89.
- Biglino Campos, Paloma (2021). Malos tiempos para los parlamentos. *Cuadernos Constitucionales*, Universitat de València, 2, pp. 31-45.
- Cazorla Prieto, Luis M. (1985a). *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Cuadernos Civitas.
- (2018b). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, Segundo Cuatrimestre, pp. 19-41.
- Codes Calatrava, José María (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, Segundo Cuatrimestre, pp. 135-158.
- Fernández Segado, Francisco (1982). El bicameralismo y la naturaleza del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, pp. 61-112.
- Fraga Iribarne, Manuel (1978). La Constitución de 1978 a vista de un ponente. *Documentación Administrativa. La Constitución Española de 1978*, núm. 180 extraordinario, pp. 9-18.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2023a). ¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento? *Cuadernos Constitucionales*, núm. 4, pp. 9-30.
- (2001b). Artículo 69. Garrido Falla, Fernando (director), *Comentarios a la Constitución*, Tercera edición, Civitas, pp. 1155-1167.
- García Mexía, Pablo (2006). Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, Monográfico *El Senado*, 1.º semestre, pp. 337-353.
- García Roca, Francisco Javier (2006). Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, Monográfico *El Senado*, 1.º semestre, pp. 14-18, 21-25, 29-30, 38-41, 47-50, 59-60.
- Garrido López, Carlos (2019). *El Senado ante el enigma de la representación territorial*. Madrid: Marcial Pons.
- Garrido López, Carlos y Sáenz Royo, Eva (2014). Razones para plantear la supresión del Senado. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, núm. 7, pp. 57-69.

- Gómez Perpinyá, Pablo (2025). *El irresoluble déficit territorial del Senado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre*. Tirant lo Blanch.
- González Encinar, Juan (1994). Debate *La reforma del Senado*, Cuadernos y Debates 53, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, pp. 169-170; 171; 172, 197-198; 326-329; 354.
- Manzella, Andrea (1981). Las Cortes en el sistema constitucional español. Predieri, Alberto y García de Enterría, E. (dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Editorial Civitas, pp. 475-522.
- Martínez Sospedra, Manuel (1992). Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos. *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, pp. 377-398.
- Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos.
- Morales Arroyo, José María (2005). *Informe sobre la Reforma del Senado*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, febrero de 2005. Puede verse en https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/actividades/informe_Senado.pdf
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (1988). *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales.
- Punset Blanco, Ramón (2006a). De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, pp. 107-142.
- (2004b). Razón e identidad del Senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, pp. 27-41.
- (1980c). El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978. *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7, pp. 105-118.
- (2018d). Artículo 69. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Bahamonde, María Emilia (directores), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución, Boletín Oficial del Estado, pp. 59-70.
- (1993e). La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, pp. 81-90.
- Recoder de Caso, Emilio (2001). Artículo 69. Garrido Falla, Fernando (director), *Comentarios a la Constitución*, Tercera Edición, Civitas, pp. 1146-1154.
- Ripollés Serrano, María Rosa (1993). La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, pp. 91-126.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2005). El Senado y las cuestiones territoriales. *La reforma constitucional, XXVI Jornadas de Estudio*, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, pp. 187-204.
- Rubio Llorente, Francisco (2004a). *La reforma constitucional*, Conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el día 28

- de octubre de 2004. Su texto puede verse en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-06/reformaconsti-5.pdf>
- (2005b). La necesidad de la reforma constitucional. *La reforma constitucional, XXVI Jornadas de Estudio*, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 25-44.
- (1996c). *La reforma constitucional del Senado*. Ante el futuro del Senado, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 357-363.
- Ruiz Ruiz, Juan José (2005). Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado (Comentario a la ponencia del Prof. Eliseo Aja sobre la reforma del Senado). Aja, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch y Ruiz Ruiz, Juan José, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 51-68.
- Sáenz Royo, Eva (2014). *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Marcial Pons.
- Sánchez Agesta, Luis (1991). *Sistema político de la Constitución española de 1978*, sexta edición, Editoriales de Derecho Reunidas.
- Santaolalla, Fernando (1989). *El parlamento en la encrucijada*, Ediciones de la Universidad Complutense, S. A.
- Sieira Mucientes, Sara (2022). La racionalidad del debate parlamentario en el procedimiento legislativo: problemas prácticos. Tudela, José y Kölling, Mario (eds.), *Calidad democrática y Parlamento*, Fundación Manuel Giménez Abad-Marcial Pons, 2022, pp. 46-82.
- Solé Tura, Jordi (2019). *Nacionalidades y nacionalismos. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, El Viejo Topo.
- Solé Tura, Jordi y Aparicio, Miguel Á. (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos.
- Torres del Moral, Antonio (2003-2004a). Veinticinco años de Senado. *Revista de Derecho Político UNED*, núms. 58-59, pp. 481-499.
- (1992b). El Senado. *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, pp. 357-376.
- Vera Santos, José Manuel (1997). *Senado territorial y presencia de notables*, Publicaciones del Senado.



La reprobación parlamentaria

The Parliamentary Disapproval

Francisco Galeote Perea

Licenciado en Derecho, Máster en Derecho Parlamentario,
Elecciones y Estudios Legislativos (UCM).
Diputado y Secretario Primero de la Mesa
de la Asamblea de Madrid

Fecha de recepción: 24/11/2025

Fecha de aceptación: 23/12/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA.—2.1. La función de control del Parlamento y su desnaturalización.—2.2. La diversa eficacia de los instrumentos de control parlamentario.—2.3. La reprobación parlamentaria como manifestación de la función de control político.—III. LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES.—3.1. Orígenes: el caso del aceite de colza.—3.2. Teoría y práctica.—3.3. Teoría y práctica autonómica. El caso de la Comunidad de Madrid.—IV. ALGUNOS SUPUESTOS CONTROVERTIDOS.—4.1. La STC 98/2019, de 17 de julio: la reprobación del Rey por el Parlamento de Cataluña.—4.2. La reprobación parlamentaria de miembros de la Mesa de la Cámara: el caso de la Asamblea de Madrid.—V. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La reprobación parlamentaria se configura como una manifestación de la facultad de control del Parlamento que fiscaliza la labor individual de un alto cargo, normalmente un Ministro. No obstante, en el sistema constitucional español, el modelo de parlamentarismo racionalizado ha conllevado que las mociones de reprobación se hayan convertido en instrumentos difusos, ya que, desde el año 2009, cuando el Congreso de los Diputados aprobó la primera, no suponen el cese del Ministro por parte del Presidente del Gobierno. A lo largo de este trabajo analizamos la cuestión y estudiamos los casos más controvertidos, incluyendo la reprobación del Rey y algún supuesto en la Comunidad de Madrid, para concluir con una propuesta de reforma constitucional para reforzar la centralidad del Parlamento.

PALABRAS CLAVE: reprobación, control, Parlamento, cese.

ABSTRACT

Parliamentary disapproval is configured as a manifestation of the Parliament's oversight power that audits the individual work of a high official, usually a Minister. However, in the Spanish constitutional system, the model of rationalized parliamentarism has resulted in disapproval motions becoming diffuse instruments, since, from the year 2009, when the Congress of Deputies approved the first one, they do not imply the dismissal of the Minister by the Prime Minister. Throughout this work, we analyze the issue and study the most controversial cases, including the disapproval of the King and some cases in the Community of Madrid, to conclude with a proposal for constitutional reform to reinforce the centrality of Parliament.

KEYWORDS: *disapproval, control, Parliament, cessation.*

I. INTRODUCCIÓN

La reprobación parlamentaria constituye uno de los más sugestivos instrumentos de rechazo con los que cuenta el poder legislativo en sus relaciones con el poder ejecutivo. Una manifestación de la función de control que, como expresión política, posee la virtualidad de exponer la condena pública parlamentaria a una actuación concreta que ese alto cargo haya realizado.

No obstante, pese a que en la historia democrática se han producido múltiples y significativos casos de reprobación a un miembro del Gobierno, lo cierto es que la configuración constitucional del Ejecutivo, articulado en torno al presidente como actor central y de impulso en virtud del *principio de Canciller*, se encuentra vacía de consecuencias jurídico-políticas, toda vez que dicho rechazo no supone, en ningún caso, el cese y sustitución del ministro correspondiente.

Desde las Elecciones Generales de diciembre de 2015, en las que hizo su aparición la *hiperfragmentación parlamentaria* tras la implosión de la alternancia del bipartidismo, la dilución de la estabilidad parlamentaria propició que los instrumentos de control político en el seno de las Cámaras cobrasen renovado impulso, intensificando la eficacia de la función de control, como se puso de manifiesto con el triunfo, por primera vez en nuestra historia constitucional, de una moción de censura en junio de 2018.

Ejemplo, no tan extremo, de ello fueron también otras manifestaciones de la función de control, como las cada vez más frecuentes solicitudes de reprobación de miembros del Gobierno o, incluso, de miembros del Poder Judicial o, incluso, de la Fiscalía.

Con todo, en los últimos años se han producido algunos casos significativos que, desde un punto de vista constitucional, han suscitado notables problemas que, en algún caso, han llegado incluso al Tribunal Constitucional. Es el supuesto de la reprobación del jefe del Estado, en la que el Tribunal tuvo que resolver acerca de si era posible reprobar a cualquier magistratura del Estado.

A lo largo de este trabajo pretendemos analizar la reprobación parlamentaria como concreto y específico instrumento de *control sin consecuencias*, al objeto de estudiar su eficacia jurídica y virtualidad política. Para ello, y desde una metodología estrictamente jurídica, abordaremos, en primer lugar, la reprobación parlamentaria como instrumento de control político para, después, estudiar algunos de los supuestos más controvertidos que se han generado, para concluir con una propuesta de reforma constitucional que, sin diluir la naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, fortalezca la centralidad parlamentaria y, en consecuencia, sirva para mejorar la calidad de la democracia desde la gobernanza y la rendición de cuentas.

II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA

2.1. La función de control del Parlamento y su desnaturalización

La existencia de diversos Poderes del Estado exige, como es natural, la articulación de una serie de medios y procedimientos que, en el seno de un auténtico Estado Constitucional, sirvan para consolidar el Estado de Derecho desde el mantenimiento y potenciación del equilibrio de separación de poderes.

Convergiendo con Lucas en que *la separación de poderes es una institución liberal encaminada a delimitar el poder evitando su abuso* (Lucas y Lucas, 2005, p. 187), lo cierto es que la mutación del equilibrio de poderes desde la originaria prevalencia del Legislativo hacia una preeminencia cada vez más acusada del Ejecutivo y la Administración (Vile, 2007, p. 422) exige reflexionar sobre las tres funciones clásicas que se predicen del Parlamento y cuál es su papel en esta cada vez más desequilibrada relación jurídico-política.

Dejando de lado la función por la que surge embrionariamente el Parlamento, la función presupuestaria; y la función legislativa, que cumple un papel de correa de transmisión —con matices coyunturales y mutaciones operadas por el discrecional criterio de oportunidad política— del impulso normativo que despliega el gobierno según su programa político, es en la función de control donde se expone y se manifiesta la verdadera naturaleza de la institución parlamentaria y su sentido en las modernas democracias de partido.

Bajo ese prisma, hemos de partir del significado del concepto de control que, en el ámbito estrictamente parlamentario, y siguiendo a Sánchez Agesta, supone *en unos casos, con un sentido limitado, verificación o inspección de la actividad que el Gobierno realiza; en otros significa un verdadero poder de autorizar o impedir, o si se quiere, de aprobar o vetar un acto del Gobierno; y, por último, hay supuestos en los que, como consecuencia de poderes de verificación o voto, con independencia de estas funciones, el control significa participación en una actividad que el Gobierno realiza* (Sánchez Agesta, 1985, p. 357).

Una función que se expresa en la convicción jurídico-política de que existe Gobierno porque existe oposición al existir discrepancia (Torres del Moral, 2015, p. 507), y viceversa, de tal suerte que uno y otro fundan su existencia en la necesidad de visibilizar la mayoría y minorías coyunturales que, dentro de sus respectivos ámbitos funcionales, deben mostrar un antagonismo constante sobre el que se cimenta la complejidad de las sociedades pluralistas.

En ese orden de cosas, la función de control, predicada y predictable de todos y cada uno de los miembros de la Cámara, despliega su verdadera eficacia cuando es ejercida por la oposición, llamada a justificar su existencia por la confrontación que, especialmente desde las funciones de control-verificación y de control-impulso, realiza en sus relaciones con el Ejecutivo y que debe estar especialmente organizada, regulada e incluso promovida (Sánchez Navarro, 1995, pp. 293-294).

No obstante, con el devenir democrático de nuestra reciente historia político-constitucional, la dialéctica de confrontación, acusada con la apertura del escenario de fragmentación parlamentaria y creciente polarización política (Fondevila, 2025, p. 182) y social surgida de la implosión del bipartidismo tras las Elecciones Generales de diciembre de 2015, ha supuesto la pérdida de las formas tradicionales de hacer y entender la política, fruto tanto de la aparición de nuevos actores políticos refractarios a la política del momento, como de los nuevos reclamos comunicativos por parte de la sociedad y los ciudadanos (Rubio, 2012, p. 592). Nuevos tiempos que, en definitiva, resultan contrarios a las fórmulas tradicionales de ver, entender y ejercer la acción política.

En ese contexto, se ha reformulado, no siempre en una dirección positiva y fundamentada en el interés general, la función de control, haciéndola más intensa, mucho más política e, incluso, acerba, ya que la necesidad de situarse en la centralidad comunicativa exige, en ocasiones, de un posicionamiento político llamativo para los partidos políticos o los grupos parlamentarios que, en consecuencia, tienden a excederse en su labor política.

Ejemplo de ello han sido tanto los escenarios de tensión no cooperativa de 2016-2017 entre el Gobierno y el Parlamento como la proliferación de las mociones de censura no constructivas que, en conjunto, han contribuido a degenerar nuestro régimen parlamentario.

Por lo que respecta al primer caso, en 2016, durante los 314 días en los que el gobierno se encontró en *prorrogatio* constitucional de funciones se sucedieron dos graves conflictos, ambos relativos a la función de control parlamentario. El primero, relativo al control del gobierno en funciones; y el segundo, en relación con el veto presupuestario del gobierno. Ambos casos, ventilados por el Tribunal Constitucional mediante las SSTC 124/2018, de 14 de noviembre y 34 y 44/2018, de 12 y 26 de abril, respectivamente, evidenciaron que la cooperación no existía entre poderes cuando el eje de mayorías no mostraba un control de la Cámara por parte del Ejecutivo (Delgado Ramos, 2018). Es decir, que cuando el Gobierno no gozaba de

mayoría en el Congreso de los Diputados, el modelo parlamentario se tensionaba hasta el extremo.

En lo relativo a la proliferación de las mociones de censura, este mecanismo de control, recurso residual desde la Transición por su difícil articulación, desde el triunfo de la destructiva moción de censura (Delgado Ramos, 2019, pp. 19-20) contra el gobierno de Mariano Rajoy el 1 de junio de 2018 se ha sucedido con mayor frecuencia¹ y, en ocasiones, de modo un tanto extraño², todo lo cual ha producido la quasi completa desnaturalización del máximo —y extraordinario— instrumento de control político-parlamentario hasta convertirlo en el más llamativo mecanismo de la oposición frente al gobierno (Casal, 2023, p. 231).

De todo ello se infiere que la función de control, constituida como límite a la acción de gobierno, se encuentra, en cierto modo, desnaturalizada en su articulación y eficacia, haciéndose uso de su existencia más como instrumento de visibilización de alternativa política que como manifestación de crítica a la gestión del poder. No podemos olvidar que, como recuerda Torres del Moral, *El control político se dirige fundamentalmente al electorado, para que valore y extraiga consecuencias en orden a su futuro comportamiento en las urnas* (Torres del Moral, 2004, p. 187).

Así, podemos afirmar, con Ruiz Robledo, que *El Parlamento ya no ocupa el lugar central del sistema político español que le atribuyó la Constitución de 1978. Mantiene su función de legitimación, pero ha perdido bastante de su función legislativa y su función controladora está capitidismuinida* (Ruiz Robledo, 2023, p. 84).

2.2. La diversa eficacia de los instrumentos de control parlamentario

Como es conocido, son varias las figuras que, en las Cortes Generales, sirven para activar y ejercer la función de control parlamentario. La pluralidad de las mismas favorece, bajo la óptica y el sentido de la función de control, la adecuación formal y material al criterio, siempre mutable y discrecional, de oportunidad política, que incide, de una forma u otra, en un contexto determinado.

Bajo ese planteamiento, y a tenor de lo recogido en los reglamentos parlamentarios, nos encontramos con las iniciativas de control-impulso (fundamentalmente, las proposiciones no de ley), las de control-información (pre-

¹ Frente a las tres mociones de censura que se presentaron en el período 1980-2017 (una contra Adolfo Suárez en 1980, otra contra Felipe González en 1987 y otra contra Mariano Rajoy en 2017), en los últimos ocho años se han presentado otras tres: en 2018 contra Mariano Rajoy (que resultó exitosa) y, en 2020 y 2023, contra Pedro Sánchez, en ambos casos rechazadas.

² Es el caso de la última, presentada por el Grupo Parlamentario de Vox y que tuvo lugar los días 21 y 22 de marzo de 2023, presentando como candidato alternativo al académico, economista y exdiputado por Izquierda Unida Ramón Tamames, de noventa años.

guntas escritas y orales, solicitudes de información e interpellaciones) y las de control-verificación (especialmente, aunque no sólo, las comisiones de investigación).

A estas habría que sumar las dos figuras de control extraordinario, la cuestión de confianza —aunque la iniciativa recaiga en el propio presidente del Gobierno— y la moción de censura que, por su naturaleza y alcance, se alejan de la función cotidiana de la actividad parlamentaria, pudiendo ser consideradas, pese al escenario de tensión creciente que se percibe entre el Ejecutivo y el Legislativo desde la aparición de la fragmentación parlamentaria tras las Elecciones Generales de diciembre de 2015, como manifestaciones de reequilibrio del sistema cuando existe una pérdida de confianza del Congreso de los Diputados en el presidente del Gobierno.

En lo relativo a las figuras ordinarias, su eficacia es notoriamente desigual, no ya por su diversa conceptualización, sino por su mismo alcance político. Dejando de lado las figuras de control extraordinario antes reseñadas —cuestión de confianza y moción de censura— por las relevantes consecuencias asociadas que presentan, la eficacia política de las figuras es significativamente distinta, pero ello no permite afirmar que unas sean eficaces y otras, no, sino que, convergiendo con García Morillo, se debe puntualizar que *no es función de los medios de control imponer sanciones al gobierno, sino sólo confrontar su actividad con los parámetros y, eventualmente, influir sobre su actuación* (García Morillo, 1985, p. 193).

Así, las preguntas escritas y las solicitudes de información sirven como instrumento primario de acceso a requerimientos específicos de información que, fundamentalmente, sirven a los parlamentarios que las formulan para recabar datos sobre actuaciones del Ejecutivo en el ámbito de su concreta circunscripción, sin más incidencia en el ejercicio de la función de control que su difusión tras el conocimiento y publicidad que genera el diputado o senador por el carácter instrumental que estos datos poseen para ejercer su oposición política territorial.

El caso de las preguntas orales y las interpellaciones es bien distinto. Las primeras, fundamentalmente las que se producen en el Pleno, poseen una importancia natural, porque las sesiones semanales de control al Gobierno son públicamente muy conocidas gracias a la extraordinaria difusión que realizan los medios de comunicación. Esta iniciativa de control-fiscalización, por su especial concreción material —una pregunta muy concreta— y temporal —entre formulación, réplica y dúplica, no puede exceder de los cinco minutos³, sirve muy bien para visibilizar las opciones políticas en temas

³ En el caso del Congreso, son cinco minutos repartidos por igual entre el diputado que formula la cuestión y el miembro del Gobierno (art. 188.3 Reglamento del Congreso de los Diputados). En el caso del Senado, seis minutos, distribuidos en tres minutos como máximo para los dos turnos que corresponden a cada uno (art. 167.2 Reglamento del Senado).

Este formato, con mínimas variaciones es regulado de manera similar en los Parlamentos autonómicos. Así, por ejemplo, el artículo 193 del Reglamento de la Asamblea de Madrid establece

muy definidos, aunque se centren en temas de actualidad política que generan clara polarización y polémica social.

El caso de las interpellaciones es algo diverso, fundamentalmente porque son residualmente difundidas por los medios de comunicación, gracias a que poseen menor tensión dialéctica y, al generar menor tensión, poseen menos interés, a lo que se añade la duración —quince minutos entre todos los turnos⁴—. No obstante, por el contrario, son políticamente muy relevantes, porque permiten profundizar en temas muy concretos en los que se unen, de modo quizá único, lo técnico y lo político; esto es, son capaces de mostrar no ya la crítica política de la oposición, sino explicar la fundamentación no política de la crítica vertida. Esta cuestión no es baladí, porque amplifica la calidad del debate al basar la crítica no en la oposición de contrarios con simples eslóganes políticos, sino en los elementos constitutivos que fundamentan el proceso de toma de decisiones⁵.

2.3. La reprobación parlamentaria como manifestación de la función de control político

Desde un punto de vista jurídico-constitucional, la reprobación parlamentaria se configura como un instrumento de control activo de «baja intensidad» (Morales, 2024, p. 199) —por sus efectos limitados— que, en virtud de la naturaleza de las relaciones entre dos poderes del Estado llamados a cooperar y a colaborar, pero enfrentados desde el eje mayoría-minoría de la Cámara, ejerce la oposición política frente al ejecutivo. Un enfrentamiento que visibiliza el resultado del proceso electoral en el eje mayoría-minoría por el que esta última se configura como un contrapoder político (Sánchez Navarro, 1997, p. 350).

Se constituye, pues, como una manifestación de la tensión dialéctica latente que existe en la vida parlamentaria, donde la misión fundamental de la acción de la oposición se caracteriza por la necesidad de presentar una alternativa viable y creíble que visibilice, para los ciudadanos, una mayor solvencia política frente al ejecutivo que sirva para, en el siguiente proceso electoral, alterar en su favor la composición de la Cámara desde la victoria en las elecciones.

Está basado, en consecuencia, en el natural criterio de oportunidad política como expresión de la función de control político que, a diferencia del

un máximo de seis minutos, distribuidos en tres minutos como máximo para los dos turnos que corresponden a cada uno.

⁴ Conforme se establece para el Congreso de los Diputados en el artículo 183.1 de su Reglamento, el 173.1 del Reglamento del Senado, y el 202.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

⁵ Existe otro debate que visibiliza la misma cuestión, y son las comparecencias del presidente del Gobierno en Pleno, donde, por su duración, permite exponer amplios argumentos muy detallados con enorme carga de debate político.

control jurídico, está definido por criterios subjetivos no enmarcables en el parámetro normativo de la ley (Aragón, 1986, p. 17).

En ese sentido, evidenciando que la misión fundamental del gobierno es mantenerse en el ejercicio del poder, y la de la oposición, erosionar hasta derribar al gobierno (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 2008, p. 233), la reprobación parlamentaria se constituye como un instrumento de la función de control que ejerce la minoría parlamentaria —aunque, técnicamente, es propia de todo el parlamento— contra un miembro del gobierno o alto cargo del Estado expresando un rechazo político contra una actuación general o particular del mismo.

Un rechazo que se busca ampliar desde la resonancia de la actividad parlamentaria y su difusión en los medios de comunicación para potenciar la acción de rechazo y, consecuentemente, contribuir a debilitar al gobierno.

En ese sentido, a falta de una regulación propia o específica, históricamente esta figura suele instrumentarse mediante dos iniciativas parlamentarias; bien por medio de la moción, o bien a través de una proposición no de ley, aunque la mayoría de las reprobaciones presentadas lo han sido mediante las mociones consecuencia de interpelación, pese a que se viene utilizando con mayor frecuencia la proposición no de ley.

En cuanto a la moción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 CE, *1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.*

Este precepto, en síntesis, define el concepto de las figuras parlamentarias de control que se diferencian en el *tempus* y el alcance, siendo así que las preguntas oral, por su concreción, según lo dispuesto en el artículo 188.1 del Reglamento del Congreso, *no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Los escritos se presentarán con la antelación que fije la Mesa y que nunca será superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas.*

Ello explica y determina que en las sesiones de control, la duración de la misma esté fijada en cinco minutos; las interpelaciones, por el contrario, *versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial* (art. 181.1 del Reglamento). Su duración es, también, diversa, ya que entre los turnos de réplica y dúplica no puede extenderse, como hemos visto, más allá de quince minutos, permitiendo una mayor profundización en el objeto de la interpelación. Por último, existe también una importante diferencia en lo relativo a su presentación, y es el hecho de que, si bien las preguntas sólo pueden ser formuladas por los parlamentarios individualmente, las interpelaciones pueden serlo tanto por estos como por los grupos parlamentarios.

Las interpelaciones, pues, y siguiendo a Santaolalla, podemos definirlas como *preguntas dirigidas al Gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, termina como la votación de una moción en la que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido* (Santaolalla, 2013, p. 441).

Desde un punto de vista político, esta figura, con la natural consecuencia asociada de la moción derivada, o sin ella, posee una resonancia política mucho mayor que las clásicas preguntas orales. No tanto por la brevedad de éstas, sino porque existe otra diferencia política de calado, y es el hecho de que, mientras que las preguntas orales generan un diálogo bilateral entre el parlamentario que pregunta y el ministro titular de la materia por la que se inquiere, en las interpelaciones el diálogo es multilateral al poder participar miembros de distintos grupos parlamentarios interesados en el asunto interpelado, lo que produce una amplificación del debate político con más actores intervenientes. Con todo, y como recuerda Torres del Moral, el problema fundamental de la moción es que sus efectos son limitados, ya que *la Cámara no puede obligar al Gobierno a cumplir dicha moción. Lo único que puede hacer es aprobar otra moción recordando al Gobierno su incumplimiento* (Torres del Moral, 2004, p. 193).

De ahí que una moción de reprobación proyecte un mensaje más claro y rotundo del sentir de la Cámara sobre la actuación general o particular de un miembro del Gobierno que, en caso de ser mayoritariamente apreciada de modo negativo, mine la confianza general del Parlamento en el propio Consejo de Ministros al visibilizar una debilidad gubernamental.

Este instrumento, pues, se encuadra jurídicamente entre las potestades que, *ex artículo 66.2 CE* atribuye la Constitución a las Cortes Generales. No obstante, se encuentra, paradójicamente, huero de referencias normativas a posteriori, toda vez que el ejercicio de esta específica función no encuentra recorrido normativo expreso que articule las consecuencias asociadas al triunfo de una moción de reprobación, por lo que el correlato lógico de una Cámara que retira su confianza a un miembro del Gobierno es nulo.

En cuanto a las proposiciones no de ley, su objetivo principal es que la Cámara se pronuncie sobre una cuestión concreta, mostrando su opinión o instando al gobierno a actuar en consecuencia. Como veíamos se encuadran entre los instrumentos de control-impulso, encaminadas a ejercer presión sobre el Gobierno, para condicionar e influir en sus decisiones o manifestar el sentir de la Cámara sobre algún tema concreto. En este caso, se insta al presidente al cese de alguno de los miembros de su Gobierno, sin embargo, estas resoluciones tampoco tienen carácter vinculante.

En ambos casos, ni la moción ni la proposición no de ley resultan vinculantes, toda vez que la interpretación del artículo 100 CE ha venido en señalar que, fruto del modelo del principio de canceller que preside la configuración constitucional del Ejecutivo, que afirma que: *Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente*, la

composición y denominación del gobierno es competencia única y discrecional de su presidente, por lo que la intervención parlamentaria de la Cámara, fuera de los supuestos de control extraordinario previstos en los artículos 112 CE —cuestión de confianza— y 113 CE —moción de censura— para el presidente del gobierno no encuentra acomodo constitucional para cesar eventualmente a cualquier miembro del gobierno. Ello acaba produciendo, como señala García Roca, una «centralización del poder» en la figura del Presidente difícilmente compatible con el sentido y naturaleza de un Gobierno parlamentario (García Roca, 2003, p. 62).

De ahí que, en directa conexión con lo recogido en el artículo 108 CE, *El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados*, el vehículo solidario sobre el que se ejerce esta responsabilidad, en su grado máximo y extraordinario, sea la moción de censura contra el presidente del Gobierno, pero no frente a cada uno de sus ministros individualmente considerados, por lo que no cabe una suerte de moción de censura ministerial (Fernández Segado, 1984, p. 222), sino sólo y exclusivamente, contra el titular del Ejecutivo (Fernández Sarasola, 2005, p. 289). Ello convierte al reclamo de responsabilidad individual que constituye el sustrato de la reprobación parlamentaria en una responsabilidad difusa (Santolaya, 1981, p. 255) que no tiene más efecto que el puramente moral (Mellado, 1992, p. 144).

La explicación, para algún autor, a cuyo criterio no nos adherimos, es que *el artículo 108 CE es el correlato lógico del artículo 99 CE, puesto que, si el Gobierno nace de la confianza manifestada por el Congreso de los Diputados, es coherente que sea removido igualmente por su decisión (ya sea impulsando y aprobando una moción de censura o denegando la confianza solicitada por el Presidente del Gobierno —arts. 113 y 112 CE—), en estos casos, el ordenamiento jurídico impone los pasos a seguir cuando los controles citados se ejercen* (Matía, 2018, p. 573).

A nuestro juicio, este «correlato lógico» no es tal, ya que no asume que la investidura del presidente del Gobierno es previa a la constitución del Gobierno mismo, pues no ha sido aún nombrado. Sin embargo, no queremos decir en modo alguno que cualquier eventual reprobación parlamentaria debiera conllevar también, constitucionalmente, la remoción de un miembro del Ejecutivo.

Abierto el debate, y si como parece lógico la confianza no sólo debe vincularle con el presidente que lo nombró, sino también con la Cámara, con la que el jefe del Ejecutivo debe mantener de modo constante su confianza, para determinar una «lógica correlación» articulada en torno a la confianza parlamentaria, a nuestro juicio, solo podría exigirse de establecerse expresamente así en el texto constitucional. Sin embargo, en sentido contrario, entendiendo que ante la natural preeminencia del líder del Gobierno no se agotase cualquier responsabilidad política que no se articulase en torno a él, señala García Roca que lo que debería encontrarse es una previsión de interdicción en la Constitución (García Roca, 2003, p. 86).

Indudablemente, esto plantea algunas cuestiones jurídico-políticas que conviene señalar al efecto de entender su problemática constitucional, dado que, en el modelo actual, esta acción de rechazo político sin consecuencias convierte en fútil la acción parlamentaria, diluyendo la eficacia de la función de control y, con ello y aún más importante, el sentido y naturaleza del principio de separación de poderes en un régimen parlamentario. Régimen que, como es conocido, y a diferencia del modelo presidencial, articula sus relaciones con el poder ejecutivo desde la confianza que, naturalmente, se quiebra con la aprobación de la reprobación parlamentaria.

Por ello, puede parecer sensata la opción que plantea Torres del Moral, quien sostiene que *no sólo son constitucionales las mociones de reprobación de los ministros con intención censora, sino que el Presidente del Gobierno debería asumir la obligación de cesar al ministro reprobado aunque no parezca estar jurídicamente obligado a ello por la letra de la Constitución* (Torres del Moral, 2004, p. 208).

Sin embargo, a nuestro juicio, este planteamiento choca irremediablemente con la redacción actual del precitado artículo 100 CE que otorga al presidente del Gobierno la competencia exclusiva para proponer el nombramiento y separación —cese— del resto de miembros de *su Gobierno*. Así como la comprometida posición en la que queda el artículo 108 en su redacción actual, toda vez que el Gobierno ya *no responde solidariamente en su gestión*, por lo que resulta evidente que lo que aquí se propone es un modelo de respuesta o control individual de cada uno de sus miembros. Cuestión que, como planteó en tiempos algún autor, debiera resolverse mediante una convención constitucional en el seno del Parlamento que obligase al ministro reprobado a su remoción por parte del presidente del Gobierno (Santolaya, 1981, p. 255-256).

Cuestión distinta es la que opera cuando la reprobación se proyecta no contra un miembro del Gobierno o cualquier alto cargo sino, por ejemplo, contra un funcionario público no vinculado políticamente por el ejercicio de sus funciones administrativas pero sí expuesto por alguna circunstancia política que, para la oposición, o bien para la mayoría, pueda generar rechazo. Naturalmente, en este caso, un eventual rechazo de la Cámara no podría conllevar, en un Estado constitucional de Derecho la separación del servicio y la pérdida de la condición de funcionario. La reprobación, pues, sólo debiera predicarse de los miembros del Gobierno, puesto que, en caso contrario, el ejercicio de potestades y funciones administrativas podría ser objeto de fiscalización política, minando con ello la independencia de cualquier empleado público que viese amenazado su puesto de trabajo.

Hay que tener en cuenta que, en lo anteriormente señalado, habría, a su vez, que matizar dos aspectos que, desde un punto de vista administrativo, confluyen en la naturaleza funcionarial; a saber: la neta diferenciación existente entre el personal directivo y el alto cargo. Aunque, en virtud de la normativa en vigor, para la inmensa mayoría de los puestos de alto cargo se exija poseer la condición de funcionario del Subgrupo A1, esa

condición se predica para la totalidad de los puestos directivos de las Administraciones Públicas.

Esta precisión nos sirve para profundizar en lo señalado algunos párrafos antes, ya que no es lo mismo, por ejemplo, reprobar a un subdirector general del Estado, vinculado a un director general o subsecretario, entre otros, que a un alto cargo con directa vinculación gubernamental. En el primer caso, una reprobación no tendría sentido, mientras que en el segundo caso, sí.

III. LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES

3.1. **Orígenes: el caso del aceite de colza**

En 1981, se produjo en España, concretamente en la Comunidad de Madrid, una masiva intoxicación por el uso del aceite de colza para consumo humano. Una intoxicación que afectó a cerca de veinte mil personas, causando la muerte de casi trescientos cincuenta de ellas.

El 16 de septiembre de ese año, se produjo un tenso debate sobre la cuestión en el Congreso de los Diputados, justo en un año en el que, junto con el Golpe del 23-F y la paulatina descomposición del partido del Gobierno, la Unión de Centro Democrático, existía una fuerte crítica política de la oposición.

En dicho debate, en el que el Ejecutivo rehuía su responsabilidad en la gestión de la crisis, se planteó la primera reprobación parlamentaria de cinco ministros directa o indirectamente implicados: Agricultura (Jaime Lamo de Espinosa), Economía y Comercio (José Antonio García Díez), Hacienda (Jaime García Añoveros), Industria y Energía (Ignacio Bayón), Sanidad y Consumo y Trabajo y Asuntos Sociales (Jesús Sancho Rof).

La reprobación, planteada por el principal partido de la oposición, el PSOE, no recabó el apoyo de la Cámara, siendo rechazada pese a la fragilidad del partido gubernamental. Entonces, ante la novedad, se expresaron las primeras dudas jurídicas sobre la constitucionalidad de la figura, resueltas por el vacío normativo existente y una laxa interpretación del Reglamento del Congreso de los Diputados y, en cierto modo, de la propia Constitución, ya que del tenor de los artículos 98.2 y 108 CE podían inferirse interpretaciones de un signo u otro.

El rechazo a su aprobación, esperado, sirvió, no obstante, para abrir la puerta a la consolidación de la figura, aunque el escenario político posterior imposibilitaría durante largo tiempo cualquier viabilidad⁶.

⁶ Tras la Elecciones Generales de octubre de 1982 se abrió un largo periodo de mayorías absolutas para el PSOE (1982-1986, 1986-1989, 1989-1993) en los que, pese a múltiples escándalos, paradójicamente, no se plantearon mociones de reprobación, muy probablemente ante la evidencia de su nulo éxito. No

3.2. Teoría y práctica

Con posterioridad, se han presentado hasta el momento cerca de dos largas centenas de propuestas de reprobación que, por su volumen, no merece más que reseñar. Sí nos centramos, lógicamente, en las que han triunfado en distintos momentos desde la II Legislatura⁷.

Así, la primera reprobación parlamentaria «exitosa» se produjo durante la VIII Legislatura, en diciembre del año 2007 cuando, con ocasión de los graves problemas del transporte en Cataluña, se presentaron por el PP varias mociones consecuencia de interpelación para reprobar a la Ministra de Fomento. En el Congreso, dada la mayoría, si bien no absoluta, del PSOE, pudo evitar su aprobación por apenas tres votos —173 en contra frente a los 170 a favor— pero, en el Senado, la moción pudo sumar el apoyo de 120 senadores, frente a los 116 en contra y 14 abstenciones. Con todo, en los estertores de la legislatura, que sería disuelta apenas cuatro semanas después, la moción no tuvo consecuencias políticas asociadas más allá de las históricas al convertirse en el primer triunfo de una reprobación parlamentaria. La Ministra no sólo no fue cesada, sino que, en la siguiente legislatura, permaneció en el cargo durante otro año más.

Posteriormente, la creciente tensión en las relaciones gobierno-parlamento en las subsiguientes legislaturas conllevó la presentación de numerosas mociones de reprobación tras cuestionadas actuaciones de algunos titulares de departamentos ministeriales.

No obstante, no sería hasta la XII Legislatura (julio de 2016-febrero de 2019), que consolidó la política de bloques consecuencia del escenario de fragmentación parlamentaria, cuando las mociones de reprobación se sucedieron con éxito (García-Escudero, 2003, p. 168). Así, el 16 de mayo de 2017 fue reprobado por primera vez un ministro en el Congreso de los Diputados. Fue el caso del Ministro de Justicia, Rafael Catalá, por obstaculizar investigaciones relacionadas con la corrupción en el marco de la Operación Lezo que afectaba a cargos del PP en la Comunidad de Madrid. La particularidad adicional de esta primera exitosa reprobación es que, por vez primera, no se circunscribió a miembros del Gobierno, sino que también afectó a otras altas autoridades del Estado, como José Manuel Maza, Fiscal General

obstante, sí se presentó la segunda moción de censura de nuestra historia democrática en marzo de 1987 tras la elección de un nuevo líder del entonces principal partido de la oposición, Alianza Popular, Antonio Hernández Mancha, al objeto de reforzar su figura pública, ya que no era diputado en el Congreso, por lo que su visibilidad política quedaba enormemente diluida.

⁷ Baste como revelador dato esta información aparecida en un medio de comunicación digital. Durante la XIV Legislatura (2019-2023), «El Congreso recibió 67 mociones para reprobar a cargos del Gobierno en la legislatura que llega a su fin: es la cifra más alta de la democracia». Puede verse aquí: <https://www.businessinsider.es/politica/congreso-registra-record-67-mociones-reprobacion-gobierno-1184546>. Previamente, el mayor volumen se había producido durante la XII Legislatura (2016-2019), en la que se registraron diecinueve.

del Estado, y Manuel Moix, Fiscal Jefe de la Fiscalía Anticorrupción. Esta moción de reprobación fue aprobada por amplia mayoría, 207 votos a favor frente a 134 votos en contra.

Poco después, serían reprobados por el Congreso de los Diputados el Secretario de Estado de Seguridad, José Antonio Nieto —primer y, hasta el momento, único secretario de Estado reprobado—, y el Ministro de Hacienda y Función Pública, Cristóbal Montoro, los días 21 y 29 de junio de 2017, respectivamente. El primero, por reunirse con un detenido por corrupción⁸; y, el segundo, derivado de la declaración de inconstitucionalidad de la amnistía fiscal por parte del Tribunal Constitucional⁹.

Con todo, la particularidad de esa Legislatura se pudo apreciar pocos meses antes cuando, ya iniciada la Legislatura, pero aún durante la larga interinidad del Gobierno en funciones —diciembre 2015-octubre 2016— se produjo la reprobación parlamentaria del Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, mediante una proposición no de ley presentada en la Comisión de Interior el 18 de octubre de 2017 como consecuencia de las grabaciones de conversaciones contra la oposición en su despacho con el director de la Oficina Antifraude de Cataluña. La reprobación en la Comisión salió adelante con todos los votos a favor, salvo el del partido del Gobierno.

Una semana después, pero ya por el Pleno, fueron reprobados el mismo día 24 de octubre, los ministros de Interior —Juan Ignacio Zoido— y Exteriores —Alfonso Dastis—, por el mismo motivo, el incumplimiento de las cifras acordadas con la Unión Europa para acoger refugiados. Estas reprobaciones, en medio de la debilidad parlamentaria gubernamental, salieron adelante con 170 votos a favor, 136 en contra y 35 abstenciones.

Apenas quince días después, el 7 de noviembre, sería de nuevo reprobado Alfonso Dastis, a causa de sus declaraciones sobre la no enseñanza del castellano en la escuela pública de Cataluña.

Por último, de esa Legislatura, el 29 de mayo, dos días antes del debate de la moción de censura que haría caer al Gobierno, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Dolors Montserrat, sería reprobada por el incumplimiento del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. La moción fue aprobada por 167 votos a favor, 133 en contra y 37 abstenciones.

El nuevo Gobierno surgido del triunfo de la moción de censura, fruto de su mayor debilidad parlamentaria, fue también objeto de varias reprobaciones exitosas. Así, la Ministra de Justicia, Dolores Delgado, fue reprobada hasta en tres ocasiones entre las dos Cámaras, en apenas dos meses. La primera reprobación fue aprobada el 22 de septiembre de 2018 en el Senado, al estimar el Grupo Popular que la ministra había abandonado al poder judicial y al juez instructor de la causa del *procés*, Pablo Llarena, ante la de-

⁸ Fue aprobada por 167 votos, por 131 noes y 33 abstenciones.

⁹ Esta reprobación fue aprobada por 197 votos a favor, 135, en contra y 5 abstenciones.

manda presentada en Bélgica, por el expresidente de la Generalitat Carles Puigdemont y cuatro exconsejeros fugados; la segunda fue votada el 9 de octubre en el Congreso de los Diputados y la tercera, el 22 de noviembre, siendo esta última debida a que en el escrito de acusación de la Abogacía del Estado en el marco de la causa del *procés*, sólo se acusara de sedición a los procesados, obligando a la Abogacía a modular su pretensión inicial. Todas ellas fueron aprobadas.

En síntesis, frente a las cerca de doscientas iniciativas de reprobación parlamentaria presentadas, tan sólo un breve número consiguieron recabar el apoyo de las Cámaras, especialmente del Congreso de los Diputados donde, por su posición nuclear para la estabilidad política y gubernamental, resultan más relevantes políticamente. No obstante, en la vigente XVI Legislatura, y fruto de la anómala situación de divergencia de mayorías existente en el Congreso y el Senado, la mayoría absoluta de la que goza la oposición en la Cámara Alta le permite presentar cómodamente reprobaciones con triunfo político garantizado.

Ejemplo de ello han sido las reprobaciones durante la XV y XVI Legislaturas. En la primera, la XV, se produjo el novedoso escenario de una triple reprobación a un ministro, el Ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, quien fue reprobado por las dos Cámaras en tres momentos en el lapso de un único año¹⁰, un suceso único en nuestra historia parlamentaria que debe, por su proyección, inducir a una reflexión sobre la permanencia en el Ejecutivo de quien, repetidamente, haya sido objeto de rechazo político parlamentario por su gestión ministerial.

En lo relativo a la actual XVI Legislatura, tan sólo se ha producido dos reprobaciones exitosas al mismo ministro, el de Transportes y Movilidad Sostenible, Óscar Puente, en menos de siete meses. La primera tuvo lugar el 25 de septiembre de 2024 en el Senado, donde fue reprobado a causa de los problemas ferroviarios en varias partes del territorio¹¹, mientras que la segunda se produjo en el Congreso de los Diputados el 20 de mayo de 2025, teniendo como fundamental la atención recibida por los viajeros en las estaciones de tren el pasado 28 de abril durante el apagón eléctrico y el 5 de mayo por los retrasos y la paradas de convoyes a consecuencia del robo de cable en la línea de alta velocidad Madrid-Andalucía¹².

¹⁰ Así, la primera tuvo lugar el 9 de febrero de 2023 en el Congreso de los Diputados cuando, con ocasión de la llamada «tragedia de Melilla», en la que fallecieron una veintena de inmigrantes irregulares en junio de 2022, el Ministro fue reprobado por 173 votos a favor, 160 en contra y 15 abstenciones. La segunda se produjo un año después, en el Senado, el 21 de febrero de 2024, como consecuencia tras los asesinatos de dos guardias civiles mientras luchaban contra el narcotráfico en Barbate (Cádiz), a bordo de una lancha. Esta iniciativa salió adelante con 148 votos frente a 96 en contra. Por último, la tercera tuvo lugar en el Congreso apenas ocho días después, el 29 de febrero, por el mismo motivo que en el Senado, siendo votada a favor por 171 diputados y, en contra, 165, con 11 abstenciones.

¹¹ La moción sumó el apoyo de 155 senadores, con 100 votos en contra y 3 abstenciones.

¹² Esta moción alcanzó los 170 votos a favor, 163 en contra y 13 abstenciones.

Recientemente, el 18 de junio, por segunda vez —la primera se produjo el 8 de mayo de 2024—, fue reprobado el Fiscal General del Estado, Álvaro García Ortiz, por un doble motivo: estar investigado por un delito de revelación de secretos y por incumplimiento grave y reiterado de sus funciones y el desempeño de su cargo.

3.3. Teoría y práctica autonómica. El caso de la Comunidad de Madrid

En un paralelismo evidente a lo que determina la Constitución con respecto al Gobierno de la Nación, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece un sistema de nombramientos y ceses de los miembros del Consejo de Gobierno, así como un marco de exigencia de responsabilidades, muy similar al diseñado por aquella.

En consecuencia, conforme el artículo 17.1 EACM, el Presidente de la Comunidad es el único órgano que *designa y separa a los Vicepresidentes y Consejeros*, idea reforzada en el artículo 22.2 EACM, que establece que *los miembros del Gobierno serán nombrados y cesados por el Presidente*. Se veda así la posibilidad del cese individual de un miembro del Gobierno a consecuencia de cualquier iniciativa parlamentaria.

En cuanto a la exigencia de responsabilidad por parte de la Asamblea al Gobierno, el artículo 20.1 EACM delimita su alcance a la exigencia de responsabilidad política del Presidente o del Gobierno en su conjunto a través de la moción de censura. Una idea de la responsabilidad solidaria del Gobierno sobre su gestión que no sólo se predica de la Comunidad de Madrid, sino que también tiene su reflejo en la mayoría de los Estatutos de Autonomía. Con todo, y según señala García Roca (García Roca, 2003, p. 12), sólo en el País Vasco se intentó una enmienda que introdujera una moción de censura individual. Sin embargo, la oposición fue mayoritaria, argumentándose, precisamente, los límites constitucionales a estos efectos, previstos en los artículos 100 y 108 CE.

En cuanto a su práctica, a partir de la XII Legislatura la Mesa de la Asamblea de Madrid observa un criterio consolidado para no admitir este tipo de iniciativas en consonancia a con el Estatuto y el propio Reglamento de la Asamblea, toda vez que ni uno, y en consecuencia el otro, recogen esta figura entre las iniciativas parlamentarias de control, entendido este como exigencia de responsabilidad individual a un miembro del Gobierno.

De tal forma que, incluso, podría entenderse que la utilización de una Proposición No de Ley como instrumento para exigir la reprobación de la acción política y, consecuentemente, el cese de un miembro del Gobierno bordea el fraude de ley para esquivar los requisitos estatutarios y reglamentarios que se encuentran taxativamente determinados para reclamar esa

responsabilidad, que debe ser al Presidente o al Gobierno en su conjunto a través de la moción de censura.

Esto es debido a que supone una clara interferencia en la competencia que tiene exclusivamente atribuida el Presidente en el artículo 22.2 del Estatuto, sin que la Asamblea de Madrid tenga ninguna capacidad de intervención ni para designar ni para separar a los miembros del Consejo de Gobierno. La realidad es que no existe ningún artículo ni en el Estatuto ni en el Reglamento que regule, ni siquiera cite, esta posibilidad para tramitar la reprobación o censura individual de los Consejeros, dado que en el Estatuto, y en su desarrollo a estos efectos, por vía del Reglamento de la Asamblea, se optaba por el sistema parlamentario racionalizado, concretando una clara articulación de la división de poderes, y contemplando únicamente la moción de censura como figura jurídica para exigir la responsabilidad política del Presidente o del Gobierno.

Frente a esto se opone un argumento basado en la praxis parlamentaria que se había convertido en habitual, y es que hasta la XII Legislatura se venían admitiendo a trámite las reprobaciones de los Consejeros del gobierno regional a título individual por esta vía, es decir, forzando las Proposiciones No de Ley para dotarlas de un mayor alcance al previsto por su propia naturaleza. Resultando así un cajón de sastre para todo aquello que no tiene una figura parlamentaria propia y específica dentro del Reglamento de funcionamiento de la Cámara.

Por ello, los acuerdos *praeter legem* adoptados previamente por diferentes Mesas venían a suplir la omisión, que ahora ya se ha resuelto por parte del Estatuto y el Reglamento de la Asamblea, sobre este tipo de iniciativas. Omisión que no puede considerarse un descuido del legislador sino, más bien, consecuentemente a lo expuesto viene determinada por el esquema de exigencia de responsabilidad diseñado en el Estatuto.

Por tanto, se podría llegar a considerar que la admisión de la iniciativa en su contenido literal, de reprobación y cese de un consejero, supone una interpretación *contra legem*, toda vez que, conforme se ha razonado anteriormente, dicha omisión debe entenderse como una voluntad expresa del legislador que ha optado por no dar cabida a las mismas, y ello se desprende sin ningún género de dudas de una interpretación sistemática tanto del Estatuto como del Reglamento a estos efectos.

Siendo así, es numerosa, clara y contundente la doctrina constitucional, por todas STC 191/2013, que fija una clara subordinación de los usos o costumbres al derecho positivo contenido en las normas citadas, señalando que *los usos parlamentarios no pueden esgrimirse en contra de lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras* (FJ 5).

IV. ALGUNOS SUPUESTOS CONTROVERTIDOS

4.1. La STC 98/2019, de 17 de julio: la reprobación del Rey por el Parlamento de Cataluña

El Pleno del Parlamento de Cataluña, el 11 de octubre de 2018, adoptó la Resolución 92/XII, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia. En dicha resolución, su punto segundo versaba sobre «Instituciones y Administraciones», donde se contenía el siguiente tenor:

«El Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales:

- a) Insta a todas las instituciones del Estado a garantizar la convivencia, la cohesión social y la libre expresión de la pluralidad política en el Estado. En este sentido, repreueba los actos represivos contra la ciudadanía y condena las amenazas de aplicación del 155 de la Constitución, la ilegalización de partidos políticos catalanes, la judicialización de la política y la violencia ejercida contra los derechos fundamentales.
- b) Insta a las instituciones y partidos catalanes al diálogo, al acuerdo y al respeto de la pluralidad de las diferentes opciones de todos los catalanes.
- c) Rechaza y condena el posicionamiento del Rey Felipe VI, su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017.
- d) Reafirma el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía».

El Consejo de Estado, en su dictamen previo —número 892/2018, de 25 de octubre—, a la impugnación de la disposición normativa autonómica por parte del Gobierno, señaló que: *Las mociones de reprobación constituyen una manifestación de la función de control que los Parlamentos ejercen sobre el Gobierno con el que mantienen la relación de confianza parlamentaria, configurándose como un mecanismo apto para expresar un juicio crítico o mostrar insatisfacción en relación con la actuación del sujeto al que se dirigen*, por lo que: *No son, empero, instrumentos de exigencia de responsabilidad política, pues ésta sólo puede materializarse a través del cauce específicamente establecido al efecto, esto es, la moción de censura. Se trata, por el contrario y según se ha indicado, de instrumentos que permiten manifestar públicamente disconformidad con la actividad desplegada por los sujetos sometidos al control de la correspondiente Cámara y que no llevan aparejado ningún efecto jurídico.*

Todo ello le lleva a concluir que *con independencia de cuáles sean los efectos que puedan derivarse de dicho mecanismo reprobatorio, lo que no cabe admitir es que una Cámara autonómica pueda emplear este tipo de instrumentos para enjuiciar la actuación de sujetos, instituciones o entidades ajenas al ámbito al que se extiende*

esa función de control, ámbito en el que, en este caso, no se encuentra incardinada la Jefatura del Estado.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia —que acogerá el recurso del Gobierno y declarará la inconstitucionalidad de lo recurrido—, asumió el parecer del Consejo de Estado al señalar que si *el ordenamiento constitucional sitúa al rey como jefe del Estado y símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56.1 CE) y que, dentro del ámbito propio de un sistema de monarquía parlamentaria, se mantiene totalmente ajeno a toda controversia política, al margen de los diferentes poderes públicos y, por tanto, en un plano diferente al del resto de las instituciones del Estado (en el caso de autos, las autonómicas de Cataluña), no teniendo ninguna intervención en su normal desenvolvimiento, excepción hecha de los actos concretos en que se hace visible la inserción en el Estado de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, habrá que concluir, primeramente, que aquellas afirmaciones de «rechazo» y «condena» al rey son contrarias a los artículos 1.3 y 56.1 CE, que determinan el estatus constitucional del monarca.*

Lo que le lleva a concluir, poco después, que *si la persona del rey es inviolable y está exenta de toda responsabilidad por sus actos (art. 56.3 CE), cualquier decisión institucional de un órgano del Estado, en este caso del Parlamento de Cataluña, que pretenda emitir aquel doble juicio de contradicción u oposición, así como de reprobación, en los términos antedichos, hacia la persona del rey, resultará contrario al mencionado estatus constitucional del monarca, pues la imputación de una responsabilidad política y la atribución de una sanción, igualmente política, en forma de «rechazo» y de «condena» a una persona a la que la Constitución le confiere la doble condición de inviolabilidad y de exención de responsabilidad, contraviene directamente el artículo 56.3 CE, porque supone desconocer este estatus que la Constitución le reconoce al rey, al atribuirle una responsabilidad que es incompatible con su función constitucional (FJ 4).*

En definitiva, la reprobación parlamentaria del Rey en un régimen parlamentario en el que la configuración de su titular se sitúa como actor *súper partes* ajeno al devenir político-parlamentario supone una alteración del forma política que el Constituyente señaló para el Estado en el artículo 1.3 CE, porque implica contaminar políticamente a quien debe garantizar la estabilidad y operatividad del sistema sin interferir en él (Castillo, 2019, p. 486). Máxime, teniendo en cuenta que la crítica política vertida sobre el jefe del Estado que funda la reprobación se centra en que quien está llamado a velar por el cumplimiento de la Constitución obvie sus responsabilidades cuando la propia vigencia del Estado constitucional le obliga a ello (Gómez, 2021, p. 248) (García Majado, 2021, p. 377).

En suma, y en lo que respecta al núcleo material de nuestro trabajo, la función de control se despliega subjetivamente sobre actores políticos o llamados a acciones de resonancia política, pero carece de sentido dirigirla a quien no está llamado a participar en el devenir del sistema.

Por ello, la trascendencia de esta sentencia, en lo relativo al control parlamentario y, concretamente, la reprobación, es que sirve para establecer una cierta delimitación, si bien no en su totalidad, del marco de su alcance.

4.2. La reprobación parlamentaria de miembros de la Mesa de la Cámara: el caso de la Asamblea de Madrid

El caso que presentamos de la Asamblea de Madrid es, a nuestro juicio, inédito en el parlamentarismo español: el intento de reprobación de un miembro de la Mesa de la Cámara.

Si el uso de la reprobación parlamentaria, que se configura jurídicamente como un acto parlamentario de rechazo político, ha ido creciendo en el Congreso y el Senado, en los parlamentos autonómicos su utilización ha crecido aún más, dando lugar a situaciones ciertamente inéditas, pero que a los efectos que aquí interesan resultan sumamente interesantes para ejemplificar algunas de las ideas expuestas.

Partiendo de la idea de que las proposiciones no de ley resultan *una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado*, como señala nuestro Tribunal Constitucional dotando de amplio margen a esta figura, se ha pretendido que dichos debates sean de contenido ilimitado a los efectos que aquí interesan, y que las personas reprobadas ni guarden relación de control con la Cámara que pretende su censura o ni siquiera se encuentren ejerciendo al momento de su reprobación algún cargo de Gobierno.

Así, por ejemplo, encontramos la pretensión del grupo Adelante Andalucía de reprobar a Susana Díaz, ex Presidenta de la Junta de Andalucía y que en ese momento además era diputada del Parlamento que planteaba su reprobación. Iniciativa que, aunque calificada por la Mesa nunca se llegó a sustanciar, pese a contar con un informe por parte de los servicios de la Cámara contrario a su tramitación¹³.

Por un lado, observaban que no era posible censurar a quién había desarrollado funciones de gobierno en el pasado, toda vez que si no resultaba viable una iniciativa de estas características durante su mandato —al vaciarse de contenido la moción de censura— menos aún cuando ya se había abandonado esa responsabilidad.

En segundo lugar, señalaban los servicios de aquella Cámara que tampoco resultaba viable tramitar una proposición no de ley para reprobar a quién en ese momento únicamente ostentaba la condición de diputado, y ello debido a que la fiscalización de las Cámaras resulta sobre los Gobiernos a los que otorgaron su confianza, pero en ningún caso entre sus miembros, entre sus iguales, o no al menos, en cuanto al control político que aquí se trata.

¹³ Informe núm. 245 de fecha 3 de diciembre de 2019, acerca de la Proposición no de ley en Pleno 11-19/PNLP-000115, relativa a reprobación de los gobiernos socialistas relacionados con la utilización ilegal de los fondos públicos enjuiciados en la causa judicial de los ERE, y con la obstaculización de su recuperación posterior.

Lo contrario, además, cuestionaría la dialéctica minoría-mayoría, abriendo la puerta a la censura de los grupos mayoritarios sobre los minoritarios, estableciéndose así una praxis perversa contraria a la lógica parlamentaria, donde es la minoría quién debe ejercer las funciones de control y censura dentro de la Cámara.

Igualmente, resulta significativo el intento de reprobación del grupo parlamentario de Más Madrid ante la Cámara autonómica madrileña sobre el portavoz de Vox en el Ayuntamiento de Madrid, derivada de una polémica sucedida durante un Pleno consistorial. Resulta evidente que no existe conexión alguna en cuanto a las funciones de control que ejerce la Asamblea sobre los concejales del Ayuntamiento de Madrid.

Otro ejemplo original puede ser la solicitud del Grupo VOX para que la Asamblea de Madrid reprobara al presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y a todo su gobierno, *por ceder a las pretensiones del separatismo y aprobar la Ley de amnistía, ley contraria a la unidad de España, la igualdad de todos los españoles, de nuestra democracia, de la Constitución y el Estado de Derecho*. Su tramitación no puede prosperar en la Asamblea de Madrid dado que esta no tiene la facultad de exigirle responsabilidad política directa al presidente del Gobierno de la Nación.

Sin embargo, a nuestro juicio, el ejemplo más revelador de una utilización perversa de esta figura y su paulatina desconexión con lo que debería ser su verdadero objeto y función resulta del intento de reprobación de Más Madrid esta misma Legislatura sobre los miembros de la Mesa de la Asamblea.

El primer antecedente lo encontramos en el intento de reprobación de la Presidenta de la Cámara por medio de la iniciativa presentada número RGEP 18477(XII)/21, por los Grupos Parlamentarios Más Madrid, Socialista y Unidas Podemos, siendo resuelta por la Mesa señalando que *se comprueba que el mismo no alude a previsión reglamentaria alguna a través de la cual se pretenda su articulación como iniciativa*, porque tal y como se ha razonado, no existe esa posibilidad porque no se prevé así, ni para la Presidenta de la Cámara, ni para el resto de miembros de la Mesa, ni para los Consejeros de Gobierno de manera individual.

Un segundo intento pretendió la reprobación de la Vicepresidenta Primera de la Asamblea. En este caso resultaba evidente que la oportunidad política, que puede entenderse legítima en este tipo de iniciativas, ha viciado completamente su contenido.

Se pretende mediante la PNL 363/2024 la reprobación de la *actuación política de la actual Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid*, sin observar en la proposición ningún otro argumento para ello. Cabe destacar que la Vicepresidenta había sido alcaldesa de un municipio la legislatura anterior, circunstancia que ni siquiera se cita, toda vez que en la misma proposición no de ley, además de su censura, se viene a instar *al Gobierno de la Comunidad de Madrid a tomar nuevas medidas efectivas en la lucha contra la corrupción*.

Esta utilización equívoca y tendenciosa de un instrumento de carácter esencialmente propositivo justifica, a nuestro juicio, una postura contraria a la tramitación de este tipo de iniciativas. Si bien el debate político y la libertad de expresión deben ser elementos especialmente protegidos en la disputa política, una mínima consideración sobre la racionalidad en el funcionamiento de la Cámara no puede ser ajena a una valoración sobre el uso y los contornos de este tipo de instrumentos.

En ese sentido, debemos hacer nuestras las consideraciones de los servicios del Parlamento de Andalucía, especialmente en cuanto a lo que supondría en la alteración de la función de control en la dialéctica parlamentaria de minorías–mayorías. Por ello, no debe advertirse ánimo censor de las Mesas en cuanto a su no calificación, sino como elemento de protección de las minorías de una utilización ilegítima por parte de las mayorías.

No puede esperarse otra cosa de admitirse este tipo de iniciativas que no tienen por objeto un verdadero control de la acción del gobierno. Se abriría la puerta a una recurrente censura por parte de la mayoría sobre los diputados, partidos o grupos de la minoría, toda vez que además cuentan con el suficiente número de votos para sacar adelante estas iniciativas.

Esta protección debe darse aún con mayor intensidad para los miembros de la Mesa, toda vez que el órgano rector, elegido en la sesión de investidura por el Pleno cuenta entre sus integrantes con miembros de diferentes grupos de la Cámara, y su prevalente posición institucional debe encontrar amparo frente a la disputa política. No obstante, la Mesa no puede resultar ajena a la crítica, pero los parlamentos se dotan de instrumentos para que los diputados o los grupos puedan mostrar sus discrepancias hacia su labor.

En este caso, además, ni en el Estatuto ni en el Reglamento de la Asamblea se encuentra regulada la figura de la reprobación. Es por ello que la Mesa de la Asamblea de Madrid tiene una doctrina consolidada desde la XII Legislatura en cuanto a no calificar este tipo de iniciativas, por los motivos señalados, máxime teniendo en cuenta que el Reglamento de la Cámara no contempla que a través de una Proposición No de Ley puedan formularse estas reprobaciones. Por tanto, y como señalaremos a modo de propuesta y conclusión, se requiere una regulación específica que posibilite el uso de esta figura en los parlamentos del siglo XXI.

No podemos dejar de mencionar, en este punto, lo señalado en el Acuerdo aprobado en materia de debate parlamentario en plenos y comisiones: cortesía, decoro y dignidad, por la Conferencia de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) en su última reunión celebrada el 30 de enero de 2025, donde señalaba que *para reforzar y proteger el debido ejercicio de las funciones de la presidencia y de los miembros de la mesa no debería admitirse como objeto del debate parlamentario en los plenos las alusiones a la labor de estos derivadas del ejercicio de sus funciones reglamentarias. Además, y como consecuencia de que ni la presidencia ni los miembros de la Mesa pueden utilizar los instrumentos que el reglamento ofrece al resto de los diputados, se evitará la realización de referencias personales sobre ellos*.

V. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

De todo lo expuesto se puede inferir que la reprobación parlamentaria carece de la efectividad predicable en un régimen parlamentario, ya que, como una de las manifestaciones de la función de control político, carece de consecuencias jurídicas directas.

Bajo este planteamiento, en nuestra opinión, procedería realizar una reforma constitucional del artículo 100 CE para reforzar la eficacia del control parlamentario sin quebrar la naturaleza propia que posee el modelo de parlamentarismo racionalizado, que propicia la gobernabilidad desde la estabilidad del ejecutivo. Una propuesta novedosa pero coherente con el fundamento del régimen parlamentario y la potestad de control que ejerce.

Así, se propone una nueva redacción de dicho artículo, que quedaría redactado de la siguiente forma, en dos apartados, manteniendo el actual artículo 100 CE como apartado primero: 1. *Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.* 2. *Los miembros del Gobierno serán cesados y sustituidos por el presidente en caso de aprobación de una moción de reprobación en las Cortes Generales.*

Esta reforma, supondría una modificación —mínima— de la configuración esencial del modelo diseñado por el Constituyente, pero tendría importantes efectos a la hora de reforzar la gobernanza y la rendición de cuentas desde la sanción política que supone toda reprobación, dado que, manteniendo el resto de las potestades del jefe del Ejecutivo, permitiría que un eventual rechazo de las Cámaras supusiera el cese del concreto titular ministerial. Es decir, diluiría el «principio de canciller» propio de nuestro parlamentarismo, pero sin afectar a su núcleo sustantivo y a la clara prevalencia del presidente del Gobierno en el sistema.

No podemos olvidar que el eje de relaciones entre el Gobierno y el Parlamento viene presidido por la confianza, y que esta confianza, si bien se predica del presidente del Gobierno, se debiera también predicar, *uti singuli*, de todos y cada uno de sus ministros e, incluso, de cualquier alto cargo. Como señala García Roca: *Sin responsabilidad individual de los Ministros no puede haber tampoco una verdadera esfera de competencia directa, de decisión autónoma y no dependiente de un superior* (García Roca, 2003, p. 14).

Una idea que en García Roca se establece en una relación de competencia-responsabilidad y que viene a significar que una mayor responsabilidad de los Ministros permite así atenuar el liderazgo presidencial que, por propensión natural, en un sistema como el nuestro, tiende a desbordarse, a pesar de que nuestro modelo parlamentario no esté definido constitucionalmente ni estructuralmente como presidencial. Por ello, para salvaguardar el necesario equilibrio en sus relaciones resulta necesario fortalecer una organización gubernamental entendida como un verdadero órgano constitucional desde el que comience el sistema de pesos y contrapesos y que sirva para minorar los excesos de una presidencia. Con ello, el propio Consejo

de Ministros dejaría de convertirse en *un mero séquito del líder presidencial* (García Roca, 2003, p. 14).

Así, en nuestro entorno encontramos algunas constituciones que recogen esta idea, como el artículo 95.2 de la Constitución italiana de 1947, que establece que *los Ministros serán responsables colectivamente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de los de sus propios departamentos*. Posibilidad que fue objeto de cuestionamiento, resuelto por la Corte Costituzionale mediante su Sentencia núm. 7/1996, admitiendo tal existencia sin conllevar la caída del gobierno en su totalidad.

Del mismo modo, la Constitución portuguesa de 1976 establece que *los miembros del Gobierno estarán vinculados al programa del Gobierno y a los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Ministros* (art. 192), que *el Gobierno será responsable ante el Presidente de la República y la Asamblea de la República* (art. 193), que *el Primer Ministro será responsable ante el Presidente de la República y, en el ámbito de responsabilidad política del Gobierno, ante la Asamblea de la República*. *Los Viceprimeros Ministros y los Ministros de Estado serán responsables ante el Primer Ministro y, en el ámbito de responsabilidad política del Gobierno, ante la Asamblea de la República* (art. 194.1 y 2).

Así, la responsabilidad ministerial, entendida como la responsabilidad política ligada a la obligación de rendir cuentas que deberían tener los ministros de un gobierno al responder por sus actos y decisiones, tanto individualmente como de forma colectiva, ante el Parlamento y la ciudadanía, se vería así, ampliada, al poder ser sancionada con el cese por parte de la Cámara. De tal forma que, aunque el presidente del Gobierno viera limitadamente reducidas sus facultades y, en consecuencia, el *principio de canceller* propio de nuestro régimen constitucional, esa minoración reequilibraría al parlamento sin desnaturalizar sus propias potestades, por lo que no afectaría a la función de *indirizzo* político del ejecutivo.

Esta cuestión es crucial porque una excesiva potenciación del poder legislativo puede producir anómalas situaciones como las producidas frecuentemente durante la IV República francesa (1947-1959)¹⁴ o, coyunturalmente, en estos momentos durante la V República con la presidencia de Macron¹⁵, en las que la excesiva fortaleza de la Asamblea Nacional dificultaba enormemente, hasta imposibilitarla, la acción de gobierno por la facilidad con la que la Cámara podía hacer caer al ejecutivo.

¹⁴ Muestra de la caracterización débil del gobierno francés durante la IV República radica en el hecho de que tuvo veintidós primeros ministros en apenas doce años, revelando la extraordinaria fortaleza de la Asamblea Nacional en sus relaciones con el Ejecutivo. Ningún primer ministro llegó al año de mandato, siendo lo habitual de apenas dos o tres meses.

¹⁵ La actual presidencia de Macron simboliza, en este punto, el exceso, impropio del esquema de la Constitución de 1959, ya que, en los ocho años de mandato, el presidente de la República ha tenido seis primeros ministros, ninguno de los cuales ha llegado a los dos años de duración, con casos especialmente paradigmáticos de inestabilidad, como los de Gabriel Attal (enero-septiembre de 2024) y Michel Barnier (septiembre-diciembre de 2024).

Nuestra pretensión con la propuesta de reforma constitucional es bien distinta, y tiene otro enfoque que se sitúa en la *fiducia* parlamentaria que define las relaciones entre el gobierno y el parlamento a lo largo de la legislatura. Un enfoque que busca reequilibrar sin desnaturalizar el modelo establecido por el Constituyente en 1978, ya que carece de sentido, por resultar contrario al principio mayoritario esencial en cualquier sistema democrático, que un voto mayoritario de rechazo por parte la Cámara no se traduzca en la renuncia o cese del miembro del Ejecutivo reprobado, quien ve censurada su gestión por parte del órgano constitucional llamado a controlar su labor política.

Evidentemente, también somos conscientes, tal y como ese refleja en el presente estudio, de la posible perversión del sistema propuesto, toda vez que, en un escenario como el actual de excesiva fragmentación parlamentaria y política de bloques, la significativa atomización representativa en el Congreso de los Diputados y la disonancia de mayorías en las dos Cámaras puede producir un uso excesivo pero, naturalmente, ello se produce porque en esas situaciones el gobierno carece de una mayoría estable y la función de control parlamentario se ejerce con mayor eficacia.

Este contexto, con todo, no diluye la bondad y la necesidad de la propuesta planteada, ya que el ostensible desequilibrio en favor del gobierno por su carácter impulsor frente a la natural centralidad del parlamento requiere, para fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas, que el gobierno, siquiera mínimamente, vea debilitada su posición en sus relaciones con el órgano que le otorga la confianza.

Por las cuestiones y problemas señalados, la reforma constitucional no sería suficiente y, junto a esta, debería llevarse a cabo una reforma en los Reglamentos de Congreso y Senado, para establecer una iniciativa parlamentaria específica que desarrolle tanto su procedimiento de tramitación como los requisitos claramente definidos para el alcance de su objetivo, entre ellos, considerándose imprescindible su aprobación en ambas Cámaras, así como mayorías cualificadas, de la misma forma que resultan necesarias para la moción de censura, moderando con ello un uso excesivo o irracional de este «nuevo» instrumento jurídico, ahora sí, colmado de efectos prácticos.

En todo caso, hemos de señalar que esta propuesta no es ajena a nuestra historia constitucional, la Constitución de 1931 en el artículo 64 establecía que: *El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus ministros*, y su artículo 75 señalaba que a los Ministros habría que separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negasen de modo explícito su confianza. Si bien el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 1931 no abordaba este instrumento específico, este precepto constitucional si fue desarrollado y completado por el artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 que, como se reclama ahora, detallaba el régimen jurídico de esta importante institución de control político (Oliver, 2018, pp. 15-16). Si bien es cierto que el alcance de este precepto fue muy limitado cuando estuvo en vigor

dado que, según reseña Giménez Martínez, de 18 crisis gubernamentales que se dieron durante el periodo 1931-1936, tan solo dos surgieron en el Parlamento (Giménez, 2015).

El abandono de esta figura por parte del constituyente de 1978 es deliberado, probablemente por la necesidad de propiciar Gobiernos duraderos y estables. En consecuencia, sendas enmiendas, pidiendo la introducción de la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno, presentadas en el Congreso por los Grupos Socialista y Socialistas de Cataluña, fueron retiradas ante de su debate.

Sin embargo, partiendo de una premisa básica de cualquier sistema democrático, no puede haber poder sin control, no hay control sin responsabilidad y no hay responsabilidad sin mecanismos de exigencia, no debemos dejar que, como denuncia Bustos (Bustos, 2001), la responsabilidad política sea una mera ficción, sin consecuencias jurídicas. Y de ahí también que no pueda exigirse sin amparo constitucional y un adecuado desarrollo legal y reglamentario. Lo contrario, su exigencia sin una cobertura normativa que la posibilite, determine su procedimiento y su alcance, nos deja al albur de la arbitrariedad y, por tanto, nos aleja del ideal democrático. La Ley no se opone a la democracia, sino que la sostiene.

VI. CONCLUSIONES

La reprobación parlamentaria se configura como un mecanismo que, incardinado en la función de control que ejercen las Cámaras ex artículo 66.2 CE, posee una naturaleza y una virtualidad propia, ya que, fruto del diseño constitucional del eje de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo establecido por el Constituyente, la eventual aprobación de la misma carece de efectos jurídicos vinculantes, ya que el modelo de canciller diseñado en el artículo 100 CE determina la exclusiva responsabilidad del presidente del Gobierno en lo relativo al nombramiento y cese de los ministros.

Este diseño resta eficacia al ejercicio de la función de control, ya que le dota, exclusivamente, de significante político sin consecuencias obligadas, diluyendo el control parlamentario o limitándolo a efectos dentro del ámbito de la esfera política de un menor alcance, restringiendo el contenido de la potestad parlamentaria y su sentido en el marco del equilibrio de poderes en el Estado Constitucional.

No obstante, como hemos tenido ocasión de analizar, la reprobación, en el ámbito autonómico, ha propiciado también situaciones anómalas que han distorsionado su función, como el supuesto de la reprobación del Rey por parte del Parlament de Cataluña, o la reprobación de miembros de la Mesa de la Asamblea de Madrid en ejercicio. Situaciones de honda controversia jurídica que, en el caso de la reprobación del jefe del Estado, fue recurrido al Tribunal Constitucional, quien señaló su improcedencia.

En ese sentido, sugerimos una propuesta de *lege ferenda* que serviría para mejorar la calidad y eficacia de nuestra democracia parlamentaria. Así, planteamos una reforma constitucional del artículo 100 CE, y consecuentemente la reforma de los Reglamentos del Congreso y Senado, para fortalecer al Parlamento, dotándolo de un instrumento perfectamente definido, específico en cuanto a su objetivo, tramitación y requisitos, situándolo en una posición ligeramente más reequilibrada con respecto a la prevalencia del Ejecutivo, sin diluir la preeminente configuración que el Constituyente quiso establecer en sus relaciones con el Legislativo.

Con ello, lograríamos dos efectos conexos. El primero, fortalecer la centralidad del Parlamento que, aunque en estos momentos, y fruto del escenario de fragmentación parlamentaria, es un actor mucho más activo y funcionalmente poderoso que en la época del bipartidismo, no menos cierto resulta que su mayor centralidad es debida a que la mayoría gubernamental no es sólida y necesita de la concurrencia constante de voluntades de varios grupos parlamentarios para poder desarrollar su programa legislativo.

En segundo lugar, hacer más eficaz la rendición crítica de cuentas y, con ello, mejorar la calidad democrática. Esta cuestión es fundamental no sólo para fortalecer institucionalmente el proceso político, sino para acercar los intereses y preocupaciones de los ciudadanos a un parlamento que, en no pocas ocasiones, se muestra alejado de la realidad social.

Por último, no podemos obviar que, cuando un dirigente público es mayoritariamente reprobado en la Cámara queda, consecuentemente, señalado por la sociedad en su conjunto, por lo que ese rechazo político-parlamentario ya tiene una carga de censura política relevante, si a su vez se quisiera una consecuencia práctica, como es la remoción del cargo, es necesario desarrollar un instrumento específico que desarrolle unas reglas del juego definidas y concretas, con unos límites constitucionalmente fijados de antemano y que parta del reconocimiento de la autonomía funcional del Gobierno.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Aragón Reyes, Manuel (1986). «El control parlamentario como control político». *Revista de Derecho Político*, núm. 23, pp. 9-39.
- Bustos Gisbert, Rafael (2001). *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid: Colex.
- Casal Oubiña, Daniel (2023). «Fragmentación parlamentaria y capacidades: ¿colaboración o conflicto? Una aproximación a las relaciones Gobierno-Cortes Generales en España (2000-2022)». *Fórum*, núm. 24, pp. 229-259.
- Castillo López, Fernando (2019). «Nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña que desconoce la configuración constitucional de la corona. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 98/2019, de 17

- de julio. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 5813-2018. (BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019)». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 107, pp. 477-489.
- Delgado Ramos, David (2019). «Teoría y práctica de la moción de censura: notas críticas a propósito de la experiencia reciente». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19, pp. 1-24.
- Delgado Ramos, David (2018). Problemas actuales del Derecho parlamentario. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso (2008). *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Ed. Colex.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2005). «Algunas reflexiones en torno a la primacía del presidente en el gabinete ministerial». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, pp. 279-293.
- Fernández Segado, Francisco (1984). «Las mociones de reprobación, un paradigma de la dinamicidad del Derecho Parlamentario». *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 1, pp. 205-247.
- Fondevila Marón, Manuel (2025). *Teoría jurídico-política de la Oposición. La Oposición política en la era de la polarización*. Barcelona: Editorial Atelier.
- García Majado, Patricia (2021). «Significado y alcance de la inviolabilidad del rey». *Revista de Derecho Político*, núm. 47, pp. 357-381.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2023). «Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, pp. 147-171.
- García Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento jurídico español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Roca, Javier (2003). «La fragilidad de los Ministros (de su competencia y responsabilidad directas)». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, pp. 55-97.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel (2015). «El régimen parlamentario de la Segunda República y las relaciones entre su presidente, el Gobierno y las Cortes». *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 13, pp. 54-77.
- Gómez Corona, Esperanza (2021). «Los límites de la autonomía parlamentaria hoy. El conflicto catalán y el control de los actos parlamentarios sin valor de ley por el tribunal constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, pp. 237-261.
- Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (2005). *Manual de Derecho Político*. Madrid: Tecnos.
- Matía Portilla, Francisco Javier (2018). «Artículo 108», en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española, Tomo II*. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, pp. 569-580.
- Mellado Prado, Pilar (1992). «La responsabilidad política del Gobierno». *Revista de Derecho Político*, núm. 37, pp. 139-147.

- Morales Arroyo, José María (2024). «Parlamento fragmentado y su incidencia en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura», en II Jornadas Parlamentarias: el Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 5-26.
- Oliver Araujo, Joan (2018). «Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después». *Revista de Derecho Político*, núm. 102, pp. 15-46.
- Rubio Llorente, F (1993). Las Cortes Generales. Introducción al Título III. En: Alzaga, O., Comentarios a la Constitución española, T. VI, Madrid: Edersa.
- Rubio Llorente, Francisco (2012). *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución* (Vol. II). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Robledo, Agustín (2023). «El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115, pp. 63-88.
- Sánchez Agesta, Luis (1985). *Sistema político de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (1997). *La oposición parlamentaria*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (1995). *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Santaolalla López, Fernando (2013). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson.
- Santolaya Machetti, Pablo (1981). «La reprobación individual de los ministros». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 63, 1981, pp. 5-10.
- Torres del Moral, Antonio (2015). *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid: Universitas.
- Torres del Moral, Antonio (2004). Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II: Instituciones Políticas (5.ª Ed.). Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.
- Vile, M. J. C. (2007). *Constitucionalismo y separación de poderes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



De la innovación a la ética: pautas de uso de la inteligencia artificial en la función legislativa

From Innovation to Ethics: Guidelines for the Use of Artificial Intelligence in the Legislative

Javier Guillem Carrau

Letrado de las Cortes Valencianas en servicios especiales

<https://orcid.org/0000-0002-4695-3582>

Fecha de recepción: 25/09/2025

Fecha de aceptación: 04/12/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS MODELOS DE LENGUAJE MASIVOS Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.—III. LOS DESAFÍOS ÉTICOS DEL USO DE LOS MODELOS EXTENSOS DEL LENGUAJE EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO.—3.1. El principio de igualdad.—3.2. El principio de veracidad.—3.3. El principio de privacidad.—3.4. El principio de responsabilidad.—3.5. El principio de legalidad.—IV. LA INCORPORACIÓN RESPONSABLE DE LOS MODELOS EXTENSOS DE LENGUAJE EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO.—4.1. La incorporación a las tramitaciones de textos legislativos y el rol de las Mesas como órgano de gobierno interior.—4.2. Las cajas blancas y la explicabilidad de los modelos.—4.3. La definición de la audiencia o público de los modelos extensos de lenguaje.—4.4. Las características y los escenarios alternativos.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Las oportunidades y riesgos que conlleva el uso de los modelos extensos de lenguaje en la generación de textos legales permiten identificar los mecanismos técnicos y las consideraciones estratégicas para su uso ético de acuerdo con los principios de igualdad, veracidad, privacidad, responsabilidad y legalidad. Se analizan los modelos de caja blanca, la explicabilidad de los modelos, la definición de la audiencia o público de estos y las conocidas como «características» y los «escenarios alternativos» y se propone una estrategia sobre el uso de la inteligencia artificial generativa en contextos de producción legislativa.

PALABRAS CLAVE: *Inteligencia artificial generativa, ética, legislación, Parlamentos y modelos de lenguaje.*

ABSTRACT

The use of LLM to generate legal texts presents both opportunities and risks. By examining white-box models, model explainability, target audiences, and alternative scenarios, we can identify the technical and strategic considerations necessary for their ethical use by respecting equal treatment, truthfulness, privacy, responsibility and legality. This analysis informs a proposed strategy for leveraging generative artificial intelligence in legislative contexts.

KEYWORDS: Artificial intelligence, ethics, legislation, parliaments, language models.

I. INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial generativa (IA generativa) emergió a finales del año 2022 como una nueva forma de crear contenidos y el uso de la misma a través de los llamados modelos extensos de lenguaje aplicados a la actividad humana promete una mejora de la productividad, de las tareas laborales y de la calidad del trabajo pero, a su vez, genera incertidumbres por sus implicaciones éticas y sociales.

Los Parlamentos han estado bregando con la tarea de afinar y adaptar la legislación sobre inteligencia artificial que busca un equilibrio entre innovación y supervisión responsable¹. Conforme la IA generativa va madurando, proliferan los casos confesos o inconfesos de uso en los Parlamentos mediante el empleo de los modelos extensos de lenguaje (conocidos como LLM, sus siglas en inglés), es decir, de programas informáticos conocidos como *ChatGpt*, *Geminí*, etc². En el marco de la actividad legislativa, el salto que el procedimiento legislativo puede experimentar por la aplicación de tecnologías o herramientas basadas en la inteligencia artificial generativa es de gran relevancia, aunque con efectos imprevisibles (Guillem Carrau, 2024, p. 78).

El análisis estratégico de la IA ha ocupado la atención hasta la fecha en el ámbito parlamentario³. En estas líneas se ahonda en el desafío que supone

¹ La Unión Interparlamentaria ha desarrollado una labor de documentación, bajo el concepto de «Parliamentary actions on AI policy», de todo tipo de iniciativas sobre IA que se desarrollan en los Parlamentos nacionales, incluyendo *revisões legislativas, informes, resoluções, perguntas, grupos de trabalho y discussões políticas*. A estos efectos, véase <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/artificial-intelligence/parliamentary-actions-ai-policy>

² Al igual que la Unión Parlamentaria internacional, a los efectos de este artículo, circunscribimos el análisis a la inteligencia artificial generativa entendida como una forma de IA a la que se le puede pedir que genere texto, imágenes u otros datos por medio de modelos generativos basados en grandes volúmenes de datos (a menudo denominados «modelos extensos de lenguaje»). A estos efectos, véase <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/artificial-intelligence/parliamentary-actions-ai-policy>

³ Al respecto véanse los recientes análisis realizados por: de Alba Bastarrechea, E. (2025). La inteligencia artificial en la transformación digital de los Parlamentos: en busca de un modelo ad hoc de go-

la inteligencia artificial generativa en la función legislativa, que se configura como un tema clave de futuro en la calidad de la legislación. Su uso en la generación de textos legales invita a identificar desafíos éticos, mecanismos técnicos y consideraciones estratégicas en el marco de un conjunto de principios jurídicos y preceptos legales que le son de aplicación, entre ellos el Reglamento europeo de inteligencia artificial⁴. Las conclusiones derivadas de dicha revisión permitirán fundamentar una hoja de ruta de la incorporación de la IA generativa al proceso legislativo.

II. LOS MODELOS DE LENGUAJE MASIVOS Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

El salto que el procedimiento legislativo puede experimentar por la aplicación de tecnologías o herramientas basadas en la inteligencia artificial generativa es notable. En el desempeño de sus funciones constitucionales o estatutarias, los Parlamentos han sido hasta ahora libres de decidir cuando han querido confiar en la inteligencia artificial. A falta de una planificación estratégica, conforme avanza el uso de estas tecnologías, la libertad inicial que se predica de la autonomía parlamentaria quedará progresivamente reducida (Guillem Carrau, 2024, p. 77).

Una panorámica de la utilización de los modelos de lenguaje masivos en la función legislativa nos muestra que éstos pueden ser utilizados para una multitud infinita de tareas variopintas que abarcan desde analizar preceptos de textos legislativos e identificar patrones y relaciones entre diferentes leyes y regulaciones sobre la misma materia en distintos territorios, a predecir los resultados de diferentes escenarios legislativos. Además de apoyar la función legislativa con carácter global, estos modelos con supervisión humana se configuran como el instrumento para el análisis el impacto de las propuestas legislativas porque pueden analizar gran cantidad de referencias legislativas, tendencias e ideas y recomendaciones interesantes algoritmos (Fitsilis *et al.*, 2021, p. 27) y suponer, asimismo, una ayuda en la evaluación del impacto de la legislación; es decir, al ser capaces de archivar y analizar grandes volúmenes de legislación, pueden analizarlos y ayudar a identificar su impronta particular e identificar la justificación de la mayor o menor eficacia de la legislación.

beranza. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 48, pp. 161–193; Guillem Carrau, J. (2024): Inteligencia artificial y Parlamentos modernos en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, ISSN 1136-3339, n.º 38, pp. 77-114.

⁴ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial), «DOUE» n.º 1689, de 12 de julio de 2024.

Por ejemplo, una vez iniciado el proceso legislativo, los modelos de lenguaje masivos son de gran utilidad para el análisis de las enmiendas y de su correcta incorporación a los textos legales puesto que con las preguntas adecuadas (conocidas como *prompts* en sus siglas en inglés) se pueden extraer resultados muy útiles respecto a la correcta incardinación de las mismas en los preceptos legislativos (Guillem Carrau, 2024, p. 94).

Además, como inspirador del diputado o diputada que busca en ellos referencias cruzadas, pueden facilitar no solo opciones legislativas basadas en una síntesis de fuentes legislativas diversas sino ayudar a identificar los actores sociales relevantes y a mejorar y sacar más partido a la participación ciudadana en las fases de audiencia pública que garantizan los reglamentos parlamentarios en el procedimiento legislativo. Con este fin, pueden usar bases de datos para identificar a los expertos, actores sociales más relevantes, informes de investigación y otras fuentes relevantes de información.

No todo son ventajas como las enunciadas pues estas herramientas de inteligencia artificial generativa también tienen limitaciones, como la posibilidad de sesgo y discriminación en los datos de entrenamiento. Introduce nuevas complejidades y riesgos que deben ser cuidadosamente gestionados y evitados⁵.

Los modelos extensos de lenguaje no son un programa informático más como los que, hasta ahora, se caracterizaban por permitir el examen y la modificación de estos. Los citados modelos o códigos ya no son programas informáticos típicos o clásicos porque escapan del control humano y, básicamente, el trabajo previo relativo a la programación no dicta el resultado. En términos divulgativos, se explica que existe una caja negra que no nos cuenta lo que ha pasado por lo que no pueden ser auditados en el sentido clásico y no permiten hacer ingeniería inversa con los resultados obtenidos.

En el contexto de la inteligencia artificial generativa y de los modelos extensos de lenguaje, las decisiones fiduciarias pueden ser especialmente complejas debido a la capacidad de estos programas informáticos para aprender y adaptarse de manera autónoma. Esto plantea desafíos éticos y regulatorios que se resumen en torno a cómo se pueden diseñar modelos extensos de lenguaje que tomen decisiones fiduciarias de manera responsable y transparente y cómo se pueden establecer límites y controles para garantizar que los modelos extensos de lenguaje no tomen decisiones que perjudiquen a sus usuarios o a la sociedad en general. Estos interrogantes permiten subrayar la importancia de las características del modelo: la importancia de las características se refiere a la medida en que cada variable o característica de un conjunto de datos contribuye a la precisión o eficacia de un modelo de aprendizaje automático.

Entrando en el siguiente punto de este análisis, examinemos el perfil de riesgo de cada una de estas tareas: ¿qué salvaguardias y normas internas ten-

⁵ Inter-parliamentary Union (2024): Guides for AI in parliaments en <https://www.ipu.org/ai-guidelines>, p. 17.

drán que implementarse para que cualquiera de estas tareas se pueda confiar a la IA? El nivel de impacto influye: es probable que sean tareas relativamente bien definidas que los sistemas de IA puedan utilizar con poco o ningún riesgo. En otros casos, como el de la redacción de legislación, las posibles repercusiones podrían ser muy altas, lo cual tendría un gran impacto en la vida de las personas⁶.

Como se describe en estas líneas, entre los riesgos y debilidades de los modelos extensos de lenguaje es necesario citar la existencia de sesgos y riesgos de seguridad y de privacidad; las cajas negras o el déficit de explicabilidad y las alucinaciones y los costes elevados y su impacto medioambiental. Asimismo, es conocido que estos modelos generan una dependencia excesiva y ponen en juego una serie de principios éticos que subrayan la necesidad de hacer evolucionar las capacidades de sus señorías y del personal al servicio en las cámaras legislativas.

En lo que concierne a los sistemas de inteligencia artificial, incluidos los modelos extensos de lenguaje, como veremos posteriormente, el Reglamento europeo de inteligencia artificial anteriormente citado, establece un esquema de reconocimiento de los riesgos asociados a la utilización de la inteligencia artificial y describe unas categorías en función de las cuales procede un tipo u otro de actuaciones. Esta clasificación es de gran utilidad en cualquier planteamiento organizativo relativo a la IA pero hay que añadir que, a escala internacional, es ya de referencia una norma ISO para manejar los riesgos asociados a la inteligencia artificial⁷.

III. LOS DESAFÍOS ÉTICOS DEL USO DE LOS MODELOS EXTENSOS DE LENGUAJE EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Como cualquier otro campo de la experiencia humana, la inteligencia artificial en cualquiera de sus desarrollos no está exento de debates éticos y de riesgos asociados a la posibilidad de falta de objetividad, la parcialidad del análisis basado en la información de la que se alimentan, los sesgos o la discriminación no intencionada y los incidentes derivados de los mismos (Guillem Carrau 2024, p. 105).

Por ejemplo, las llamadas «alucinaciones» algorítmicas que suponen la creación de contenido falso inadecuado o irrelevante por la inteligencia artificial en su versión generativa supone un riesgo que llama a la necesidad de aplicar pensamiento humano crítico y buenas prácticas consolidadas (Dahl y otros, 2023).

⁶ Véase *op. cit.* 5.

⁷ Véase <https://www.iso.org/standard/77304.html>

Sobre la base de este planteamiento se aborda a continuación el desafío ético de los modelos extensos de lenguaje, como cualquier otra herramienta de inteligencia artificial generativa puesta al servicio de la actividad parlamentaria, que debe cumplir una serie de principios éticos y legales con una perspectiva amplia que abarque no sólo su uso ético y responsable sino también inspiren su diseño para que la creación y desarrollo de estos tenga en cuenta los principios de igualdad, transparencia, privacidad, veracidad, responsabilidad y legalidad.

Se trata de unas garantías mínimas que no pueden quedar al margen de la incorporación de las nuevas tecnologías de la inteligencia artificial a los Parlamentos (Guillem Carrau, 2024, p. 104). En todo caso, la libertad de elección respecto al uso de cualquier forma de inteligencia artificial en los Parlamentos no está exenta de responsabilidades y deberes por las implicaciones legales y éticas que conlleva (Montoya y Rummery, 2020, p. 10). Además, su implementación sin el debido control jurídico puede derivar en riesgos graves para los derechos fundamentales y para la legitimidad de las instituciones democráticas (de Alba, 2025, p. 167).

Un ejemplo ya citado en anteriores publicaciones (Guillem Carrau, 2024, p. 107) del debate ético al respecto de una herramienta parlamentaria basada en la inteligencia artificial es el proyecto del Parlamento flamenco que usó la inteligencia artificial para detectar los miembros del Parlamento que no están atentos al debate al usar sus teléfonos móviles en las sesiones plenarias⁸. Al respecto, es preciso identificar cuáles son los principios que inspiran este tipo de sistemas de control, si los sistemas a poner en práctica son proporcionales al fin perseguido y si pueden redundar en una mejor consecución de los principios que los inspiran. En concreto, es necesario evaluar si esta clase de mecanismos de control pueden ser un mecanismo adecuado para fomentar la participación en los debates parlamentarios o no.

En definitiva, los modelos extensos de lenguaje generan un conjunto de desafíos éticos por el mero hecho de ser una tecnología, en primer lugar; por el hecho de ser nueva, en segundo lugar; y por el hecho de que el empleo de la misma produce resultados no controlados por su creador, en tercer lugar.

Por ello, como se analiza a continuación, se deben asociar los principios de igualdad, veracidad, seguridad, responsabilidad y legalidad a cualquier planteamiento frente a los desafíos éticos que nos plantea el uso de estas herramientas en los entornos parlamentarios.

⁸ Véase <https://aibusiness.com/verticals/this-ai-bot-calls-out-distracted-belgian-politicians-who-spend-too-much-time-on-their-phones>, accesible el 21.07.2025.

3.1. El principio de igualdad

Como con cualquier otra tecnología, la inteligencia artificial generativa genera un interrogante ético en torno al respeto del principio de igualdad en dos campos, el de acceso a la tecnología y el de la posibilidad de que el uso de la misma perpetúe desigualdades o acreciente los problemas generados por las mismas.

Así, en primer lugar, respecto al problema de acceso a las tecnologías, la razón de este cuestionamiento se encuentra en la posibilidad de acceso a la misma y, consecuentemente, de la posibilidad de obtener los beneficios que el empleo de esta conlleva en sus tareas personales o profesionales.

Es evidente que aquellos sujetos que sepan manejarla y emplearla a su favor va a obtener una ventaja competitiva lo cual plantea el debate ético del acceso a la misma. En dicho contexto, los sujetos con capacidad de interactuar y gestionar a su interés las herramientas de inteligencia artificial generativa tendrán eventualmente mejores resultados personales y profesionales que aquellos sujetos que no lo tengan.

Trasladado este debate al ámbito parlamentario, respecto a este derecho a la igualdad en materia de educación en la era digital, las administraciones parlamentarias tienen la responsabilidad de formar tanto a los miembros de las asambleas legislativas y sus asesores en los grupos parlamentarios, como a los propios funcionarios de las instituciones en el conocimiento, gestión y aprovechamiento de estas nuevas tecnologías de manera aplicada a las tareas que tienen encomendadas en función de su mandato parlamentario, de las relaciones contractuales o de las funciones que tienen asignadas en las respectivas plantillas o relaciones de puestos de trabajo.

Este esfuerzo organizativo de formación permanente se advierte como elemento clave para que se respete el desafío ético que supone el respeto al principio de igualdad en el contexto de una administración parlamentaria. Una apuesta decidida en este sentido significará que todos estos sujetos serán capaces de fortalecerse gracias a la inteligencia artificial generativa y no quedarán excluidos de los avances o ventajas que su uso lleva aparejado.

En cuanto al contenido de estas formaciones y capacitaciones, cabe manifestar que deberán estar adaptadas a cada función o tarea pues no es lo mismo la familiaridad que se le tiene que exigir a un letrado o a los oficiales de gestión parlamentaria en el manejo de un modelo extenso del lenguaje para la revisión de enmiendas legislativas y su correcta incardinación en el texto legislativo que el que necesitan los ordenanzas, los técnicos de registro y sonido en el desarrollo de sus funciones de atención o de grabación de una sesión parlamentaria o los técnicos de mantenimiento que se ocupan de la gestión de la temperatura de las distintas estancias parlamentarias. Todos ellos producen o recogen datos en el desarrollo de sus funciones que son susceptibles de ser analizados y que pueden resultar claves, con ayuda de herramientas de inteligencia artificial generativa en la mejora de las funciones que desempeñan.

En segundo lugar, el desafío ético se plantea en relación con la perpetuación de las desigualdades por la utilización de la inteligencia artificial generativa y la posibilidad de que se convierta en factor de aceleración de estas o de perpetuación de las diferencias. Los sesgos asociados al uso de los modelos extensos de lenguaje vuelven a tener aquí un rol protagonista y la administración parlamentaria debe plantearse el uso de modelos extensos de lenguaje que funcionen como factor de desaceleración.

Es evidente que se deberá fomentar y publicitar el uso de modelos extensos de lenguaje que no favorezcan la obtención de resultados o soluciones sexistas o discriminatorias en razón de edad, sexo, raza, origen u otros motivos de discriminación frente a aquellos que no lo hagan. Asimismo, se revela fundamental que la utilización de estos modelos en los entornos de relación con la ciudadanía y el Parlamento sea respetuosa con el principio de igualdad e incluso contenga alguna medida de discriminación positiva para, por un lado, equilibrar los posibles sesgos que contengan, y por otro, facilitar acceso a los mismos para personas con discapacidades diversas.

3.2. El principio de veracidad

Señala Coeckelbergh (2021, p. 89) que la inteligencia artificial generativa puede conducir a nuevas formas de manipulación, vigilancia, y totalitarismo no necesariamente bajo la apariencia de régimenes autoritarios sino de manera subrepticia y altamente efectiva. Este desafío ético directamente relacionado con el principio de veracidad tiene un exponente claro en los debates políticos y en la creación de noticias falsas y bulos y el impacto que ello está teniendo en nuestras sociedades.

De este desafío no escapa el parlamentarismo tampoco y no hay que circunscribirse solo a los debates parlamentarios, la labor de los responsables de prensa de los grupos parlamentarios o del propio Parlamento y el incremento de la tensión en dichos entornos derivado el mundo interconectado en el que se desarrollan las sesiones parlamentarias, sino también en la puesta en duda y en la creación de incertidumbres sobre los elementos básicos de funcionamiento de las asambleas parlamentarios, por ejemplo, el mandato parlamentario frente a la función clave de los partidos políticos y los grupos parlamentarios, la función legislativa frente a la producción de normas vía decreto por los ejecutivos o la sustitución del pleno o las comisiones por otros foros como centro del debate político.

Es posible gestionar y mitigar los sesgos, aunque esto exige transparencia en el mismo centro de los programas informáticos en cuestión. La «explicabilidad» de la que se ha hablado anteriormente —esto es, la capacidad de entender cómo y por qué producen los sistemas de IA generativa determinados resultados— es vital porque garantiza la transparencia y la rendición de cuentas, y permite así una adopción de decisiones fundamentada y un uso ético. Los Parla-

mentos deberán demostrar que estos principios están integrados en su uso de la IA generativa para generar confianza entre sus miembros y el público. Probablemente, la legislación y los reglamentos tendrán dificultades para mantener el ritmo vertiginoso del desarrollo tecnológico. Sin embargo, en muchos casos, las leyes existentes sobre desinformación, campañas electorales, propiedad intelectual y difamación, por ejemplo, pueden servir de protección contra el uso indebido del contenido generado con los modelos extensos de lenguaje⁹.

Por ello, el respeto al principio de veracidad en el ámbito parlamentario está directamente asociado a los deberes de transparencia y accesibilidad. Se convierte en pieza clave del sistema la posibilidad de explicar cómo funciona el modelo. Esto ocurre por la sencilla razón de que deberá poder explicarse el sesgo que tiene el software y también advertir a los usuarios de este sesgo para que puedan ser conscientes, mitigar o asumir dicho sesgo, presente en los resultados y soluciones que ofrecerá el modelo extenso de lenguaje en cuestión.

En este sentido, cabe referirse a las directrices de inteligencia artificial de la Unión Interparlamentaria que contienen un conjunto de principios éticos que deben ser salvaguardados cuando se empleen estas técnicas en el ejercicio de la función legislativa. De este modo, son principios éticos a respetar los siguientes: la privacidad y la protección de datos personales; la transparencia y la dación de cuentas de modo accesible y controlable y alineado con los principios democráticos; la garantía de lealtad y no discriminación en la formación del personal y la gestión de datos, así como en la colaboración; la seguridad y solidez y respetar los principios de bienestar social y medioambiental; y por último, la autonomía y la libertad humana como medios de supervisión¹⁰.

A modo de ejemplo, se puede citar que las citadas directrices contienen una serie de ejemplos de acciones para salvaguardar los referidos principios éticos; así, para que los principios de lealtad y no discriminación sean respetados por los modelos extensos de lenguaje en la actividad legislativa se propone que se asegure que los datos no tienen sesgo ideológico y que no prejuzgan; que se sea consciente de los sesgos históricos cuando los datos provienen de la actividad de plenos y comisiones; que se coopere con entidades externas para obtener datos que ayuden a mantener la calidad del sistema; que se vigilen los sesgos derivados de traducciones; que se confirme que la información producida por GenAI no tiene sesgos antes de utilizarla y que se identifiquen los sesgos existentes en los datos provenientes de la participación ciudadana en el proceso legislativo. Asimismo, será necesaria la creación de un registro de los modelos extensos de lenguaje y otros programas de

⁹ Inter-parliamentary Union (2024): Guides for AI in parliaments en <https://www.ipu.org/ai-guidelines>

¹⁰ Inter-parliamentary Union (2024): Guides for AI in parliaments en <https://www.ipu.org/ai-guidelines>, p. 76 y ss.

ordenador o aplicaciones empleadas en el Parlamento y que desarrollen IA generativa. En dicho registro, se puede aprovechar para indicar todos estos aspectos relativos a la explicabilidad para respetar el principio de veracidad y transparencia.

3.3. El principio de privacidad

Siguiendo a Coeckelbergh (2021, p. 89) otro desafío ético de la inteligencia artificial es la propia privacidad y seguridad. Por la propia realidad del uso de los modelos extensos de lenguaje, existe un margen amplio de riesgo en que los dispositivos electrónicos o el propio programa informático sean hackeados o manipulados.

De Alba Bastarrechea (2025, p. 168) describe el riesgo específico en el ámbito parlamentario derivado de la recolección masiva de datos personales y su tratamiento con la inteligencia artificial generativa que plantea, en particular, injerencias ilegítimas en la privacidad, especialmente si se utilizan técnicas de elaboración de perfiles o decisiones automatizadas sin base jurídica suficiente. Asimismo, considera que la utilización de IA en la gestión documental plantea interrogantes sobre la autenticidad, integridad y conservación a largo plazo de los registros parlamentarios, esenciales para la preservación de la memoria democrática.

El desafío del principio de privacidad no tiene solo una faceta técnica de seguridad como la descrita sino que también genera un campo de acción en torno los tratamientos de datos personales en el entrenamiento, validación, despliegue, explotación y retirada de cualquier solución de modelos extensos de lenguaje. En este contexto, la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental. El artículo 8, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 16, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establecen que toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernen¹¹. El derecho fundamental a la protección de datos está desarrollado en un marco normativo que actualmente comprende el Reglamento europeo y la Ley Orgánica de protección de datos¹².

Como señala la Agencia Española de protección de datos los modelos extensos de lenguaje pueden manejar datos de personas físicas, como en un

¹¹ Considerando 1 del RGPD.

¹² Reglamento (CE) n.º 619/2016 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), y se complementa en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) además de toda la normativa sectorial publicada antes y después de la entrada en vigor del RGPD.

modelo de perfilado de marketing o electoral, o puede haber tratamientos en los que no aparezcan datos de carácter personal, como podría suceder en un modelo de predicción meteorológico que recoge datos de estaciones geográficamente distribuidas.

En los desarrollos de modelos extensos de lenguaje aplicados a la actividad parlamentaria, siguiendo el documento citado, se deben respetar una serie de principios básicos que contiene la legislación en materia de protección de datos (licitud, lealtad y transparencia; limitación de la finalidad (especificación del propósito); minimización de datos; exactitud; limitación del plazo de conservación de las conversaciones con el modelo; la integridad y la confidencialidad. El respeto a los mismos permitirá afirmar que se dan las condiciones para un tratamiento legítimo de los mismos. Asimismo, se deberá garantizar el ejercicio de los derechos que asisten a los sujetos de los datos e implementar mecanismos efectivos para el ejercicio de éstos, en particular los derechos de transparencia, información, acceso, rectificación, supresión, limitación, oposición, portabilidad y, uno más que tiene gran importancia en determinadas aplicaciones de IA como son los derechos que tienen los ciudadanos con relación a la toma de decisiones automatizadas¹³.

Entre todos ellos, merece la pena referirse al derecho de información sobre cómo funciona el modelo extenso de lenguaje. En este sentido, la Agencia (2020, p. 24), aporta un ejemplo de información que podría tener relevancia de cara al interesado, sería: el detalle de los datos empleados para la toma de decisión, más allá de la categoría, y en particular información sobre los plazos de uso de los datos (su antigüedad); la importancia relativa que cada uno de ellos tiene en la toma de decisión; la calidad de los datos de entrenamiento y el tipo de patrones utilizados; los perfilados realizados y sus implicaciones; los valores de precisión o error según la métrica adecuada para medir la bondad de la inferencia; la existencia o no de supervisión humana cualificada; la referencia a auditorías, especialmente sobre las posibles desviaciones de los resultados de las inferencias, así como la certificación o certificaciones realizadas sobre el sistema de IA. En el caso de sistemas adaptativos o evolutivos, la última auditoría realizada; en el caso de que el sistema IA contenga información de terceros identificables, la prohibición de tratar esa información sin legitimación y de las consecuencias de realizarlo.

Finalmente, como en cualquier otro contexto de protección de datos, la Agencia (2020, p. 16) sugiere que la referencia debe ser un modelo responsabilidad y cumplimiento establecido basado en la «accountability», o responsabilidad proactiva, y cuyos elementos rectores son: la identificación de una responsabilidad en el tratamiento; el análisis del riesgo para los derechos y libertades; el estudio de la necesidad y la proporcionalidad de las operaciones de tratamiento con respecto a su finalidad; y el despliegue de medidas para la

¹³ AEPD (2020): Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción, disponible en <https://www.aepd.es/guias/adecuacion-rgpd-ia.pdf>

gestión del riesgo, medidas de privacidad por defecto y desde diseño, medidas de seguridad, de gestión de incidentes, etc.

En el ámbito parlamentario, este planteamiento frente al desafío ético de la privacidad genera la necesidad de la identificación de las distintas responsabilidades asociadas al tratamiento de los datos en el marco de la Administración parlamentaria, al igual que se hace con cualquier otro tratamiento de datos derivado de otras actividades del Parlamento. La base jurídica que legitimará dichos tratamientos será en algunos casos que el tratamiento es necesario para la ejecución del contrato informático en cuestión, en otros se alegará el interés legítimo¹⁴ o se precisará el consentimiento de los interesados¹⁵ aunque también pueden ser bases jurídicas las razones de interés público o el ejercicio de poderes públicos o el cumplimiento de obligaciones legales.

Aquí entran en acción las secretarías generales de las Asambleas parlamentarias y, en concreto, sus servicios informáticos y el delegado de protección de datos que deben garantizar la compatibilidad del uso de este tipo de herramientas con las medidas de seguridad implementadas en la arquitectura informática y las aplicaciones empleadas en sede parlamentaria, incluidos cualquier tipo de herramienta de las llamadas API (*Application Programming Interface*) que permite que diferentes sistemas y softwares de comuniquen e intercambien información de manera eficiente con unos estándares y criterios predefinidos; así como de la creación de los registros correspondientes y de su comunicación a la Agencia.

3.4. El principio de responsabilidad

El principio de responsabilidad genera un desafío de doble cara en el ámbito parlamentario al afectar tanto a la responsabilidad de sus creadores sobre el modelo extenso de lenguaje y sobre las creaciones de este. Este doble enfoque de la cuestión de la responsabilidad sobre y por la IA generativa invita a realizar una reflexión general sobre la propia autoría de los resultados de la utilización de los modelos extensos de lenguaje que escapa al objeto de estas líneas.

¹⁴ Véase el Dictamen 06/2014 sobre el concepto de interés legítimo, del Grupo del Artículo 29, desarrolló en detalle cómo evaluar los factores que legitiman el interés del responsable para realizar un tratamiento de datos personales y equilibrarlo con los derechos y los intereses, también legítimos, de los interesados accesible en https://www.aepd.es/media/criterios/wp217_es_interes_legitimo.pdf

¹⁵ En particular, el artículo 22.4 RGPD establece que las decisiones basadas únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en el interesado o le afecte significativamente de modo similar, no se basarán en las categorías especiales de datos personales salvo que medie el consentimiento del interesado o el tratamiento sea necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros y se hayan tomado medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado.

No obstante, conforme a lo dicho, en primer lugar, el debate gira en torno a la responsabilidad sobre los modelos de inteligencia artificial generativa de sus creadores. Así, el principio de responsabilidad se manifiesta en la llamada a la responsabilidad sobre las creaciones de los científicos, la remarca Coeckelbergh (2021, pp. 28 a 30) al citar la novela de Frankenstein (Mary Shelley) y explicar el paralelismo existente entre la inteligencia artificial como desarrollo científico y el mensaje principal de la novela que consiste en que los científicos necesitan asumir la responsabilidad de sus creaciones. Por un lado, la novela subraya el claramente el peligro de la tecnología de la que se pierde el control y, en particular de los humanoides artificiales enloquecidos; y por otro, tiene una narrativa que incorpora la competición entre la creación artificial y la humana¹⁶.

De igual modo, en segundo lugar, el desafío se cristaliza en una segunda diatriba en torno a la posibilidad de considerar algún tipo de personalidad y por la tanto de responsabilidad a los propios modelos extensos de lenguaje y, en general, a cualquier software de inteligencia artificial generativa. Desde un punto de vista práctico, el otorgamiento de una mayor capacidad de actuación y la asunción de tareas que solían llevar a cabo los humanos por un sistema de inteligencia artificial parece llevar a la conclusión de que dichos sistemas, o sea cualquier modelo extenso de lenguaje, tiene atribuida cierta capacidad y, por lo tanto, responsabilidad. La respuesta práctica a este desafío estará directamente ligada a la transparencia del modelo y la explicabilidad de sus decisiones, aspectos que ya han sido analizados anteriormente en este artículo en relación a la posibilidad y a la exigencia moral de entender cómo ha decidido un modelo de lenguaje.

Por ello, en los Parlamentos, la respuesta al desafío ético de la responsabilidad de las producciones de los modelos extensos de lenguaje debe estar claramente relacionada con el desarrollo de mecanismos de cajas blancas para contrarrestar el problema de las llamadas cajas negras. Esto reforzará la confianza en su uso por los actores parlamentarios y la ciudadanía en general así como la responsabilidad de sus creadores sobre los citados modelos. La institución parlamentaria deberá ser capaz de responder a la pregunta de por qué el modelo ha tomado una decisión y no otra. En el uso ordinario en los ámbitos parlamentarios, una respuesta adecuada a este desafío permitirá explicar la razón de determinadas enmiendas en un proceso legislativo o el motivo de las preguntas formuladas por los grupos parlamentarios de la oposición al gobierno en la sesión de control.

Asimismo, la ciudadanía y los miembros del Parlamento deben tener la seguridad de que las normas son respetadas por los modelos extensos de len-

¹⁶ El llamado complejo de «Frankenstein» se pone de manifiesto en gran número de producciones culturales como las películas «2001. Odisea en el espacio» (1968) o la saga de «Terminator». Incluso científicos como Stephen Hawking han expuesto en público este complejo con declaraciones como esta: «El éxito en la creación de la inteligencia artificial podrá ser el evento más grande en la historia de la humanidad. Desafortunadamente también sería el último, a menos de que aprendamos cómo evitar los riesgos» (Hawking, 2014).

guaje y que existe una supervisión humana en su diseño y en el seguimiento de los resultados aportados por su utilización en las distintas funciones parlamentarias. Esto pasa por tener los modelos bajo supervisión humana y reducir los riesgos y sesgos a un nivel aceptable para la ciudadanía. Como se ha mencionado anteriormente, es clave mitigar la caja negra o hacerla blanca con la vigilancia humana (Korr, 2024) pero es fundamental para que se asegure el funcionamiento correcto de la aplicación de inteligencia artificial y evitar los fallos, por ejemplo, verificando la calidad de las explicaciones cuando sea necesario como en casos donde haya intereses económicos o jurídicos en juego. Respecto a las cajas negras, el elemento de la transparencia será otro requisito fundamental no solo respecto al trabajo interno de la aplicación sino respecto al reconocimiento del proceso de automatización, los datos de entrenamiento de la aplicación y los modos de cuestionar y desafiar las decisiones tomadas automáticamente (Miller, 2019).

De igual modo, será preciso que se cree un registro de modelos extensos de lenguaje para dar visibilidad a los reguladores en cómo estas tecnologías se desarrollan y se ponen en práctica. En este contexto, se hace necesaria la determinación previa de unos requisitos de verificación formal con protocolos y sistemas y además de verificación de su respeto al sentido común y la seguridad. En cualquier caso, se debe afirmar que no cabe la autorregulación por los propios modelos. Por eso, el uso de los modelos extensos de lenguaje en la actividad legislativa exige que se decida un tipo de supervisión humana (HITL, HOTL, HIC)¹⁷ y el diseño de una estrategia de desarrollo basada en valoración del riesgo, establecimiento de normas, creación de estándares y realización de tests, entrenamiento del personal, informes periódicos y revisión de resultados y procesos; creación de un canal digital para comentarios de usuarios del sistema; invertir en formación del personal; llevar a cabo comprobaciones humanas constantemente; y seleccionar cuidadosamente las aplicaciones a poner en marcha, sus características y que todos los usuarios comprendan sus limitaciones.

Si se toma con seriedad, el entrenamiento de estos sistemas de inteligencia artificial generativa guiado por humanos puede aliviar algunos de los problemas técnicos y éticos, mejorando enormemente con la intuición humana así como satisfacer la necesidad de explicarlos de manera más efectiva y equilibrada (Coglianese *et al.*, 2024).

De este modo, deberá ser posible intervenir en los sistemas de inteligencia artificial cuando proceda como parte del proceso de licencia de los programas informáticos y determinar mecanismos de autoregistro para que

¹⁷ Los tipos de supervisión humana de genAI se refieren a: HITL (Human-In-The-Loop), donde los humanos intervienen en el proceso de decisión de la inteligencia artificial; HOTL (Human-On-The-Loop), donde los humanos supervisan y corrigen el resultado de la inteligencia artificial después de que se ha tomado la decisión; y HIC (Human-In-Command), donde los humanos tienen el control total sobre la inteligencia artificial y toman decisiones finales basadas en la información proporcionada por la IA.

el regulador conozca de su existencia y pueda comprobar que se respetan las líneas rojas para los modelos extensos de lenguaje de acuerdo con el Reglamento europeo de IA.

Por último, en el uso diario por los miembros de las Asambleas se impone la necesidad de que se adopten prácticas responsables para citar cuando sus textos e intervenciones, incluso el texto de las enmiendas o proyectos legislativos han sido elaborados con la ayuda de estos sistemas generativos, incluso con la mención de que «prompt» se ha empleado para obtener el resultado deseado, es decir, que pregunta se ha planteado al sistema para obtener la respuesta empleada por el miembro de la asamblea legislativa. En el desarrollo de estas prácticas responsables o directrices de uso, será fundamental potenciar y garantizar la participación no solo de los actores parlamentarios sino de la ciudadanía representada por estos de manera que dichas directrices o prácticas tomen en consideración las aportaciones de todas las partes interesadas.

3.5. El principio de legalidad

Con la adopción del Reglamento (UE) 2024/1689, la UE puso de manifiesto un liderazgo mundial en torno a la adopción de normas para el uso de la inteligencia artificial generativa y lo ha intentado sostener con otros esfuerzos de gobernanza internacional como el proceso de Hiroshima del G7¹⁸, la declaración de Bletchley¹⁹, la declaración de París²⁰ y el Convenio marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial²¹.

Precisamente, la aparición en los mercados del ChatGPT y equivalentes tuvo como consecuencia que el Parlamento Europeo tuviera que modificar el texto legal en tramitación parlamentaria para manifestar su punto de vista sobre estas nuevas herramientas; esto es la Comisión ya había redactado el Libro Blanco²² y el Parlamento Europeo se había manifestado sobre la regulación de la inteligencia artificial²³. En consecuencia, en el Reglamento (UE)

¹⁸ Véase <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/hiroshima-process-international-code-conduct-advanced-ai-systems>

¹⁹ Véase <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration-the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>

²⁰ Véase <https://www.elysee.fr/en/manuel-macron/2025/02/11/statement-on-inclusive-and-sustainable-artificial-intelligence-for-people-and-the-planet>

²¹ Véase <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence>

²² En 2020, el Libro Blanco sobre la inteligencia artificial supuso el primer enfoque de la Comisión sobre la materia. Este documento definió las opciones existentes para alcanzar el doble objetivo de promover la adopción de la IA y de abordar los riesgos vinculados a determinados usos de esta nueva tecnología. En ese mismo año, el Parlamento Europeo estableció una comisión para examinar el impacto de la tecnología (Comisión Especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital, P9_TA(2020)0162) y pidió una normativa sobre inteligencia artificial antropocéntrica.

²³ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, sobre los derechos de propiedad intelectual para el desarrollo de las tecnologías relativas a la inteligencia artificial, 2020/2015(INI).

2024/1689, la mención a los grandes modelos de inteligencia artificial generativa queda limitada a un par de párrafos de la exposición de motivos en el que se afirma que son ejemplos típicos de modelos de inteligencia artificial y se describe el complejo escenario para los artistas y autores en general y a su mención en el anexo. En todo caso, el Reglamento se aplica a todos los modelos de inteligencia artificial que se regulan en su capítulo V²⁴.

En cualquier caso, el Reglamento (UE) 2024/1689 no solo establece las normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA (y por lo tanto de inteligencia artificial generativa) en la Unión sino que recoge las prohibiciones de determinadas prácticas de IA y los requisitos específicos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los operadores de dichos sistemas; asimismo define las normas armonizadas de transparencia aplicables a determinados sistemas de IA, las normas armonizadas para la introducción en el mercado de modelos de IA de uso general y las normas sobre el seguimiento del mercado, la vigilancia del mercado, la gobernanza y la garantía del cumplimiento. La norma europea contempla también un conjunto de medidas en apoyo de la innovación, prestando especial atención a las pymes, incluidas las empresas emergentes (Guillem Carrau, 2024, p. 84).

Todos los sistemas de IA de alto riesgo deben ser evaluados antes de su comercialización y a lo largo de su ciclo de vida. Ya se tuvo ocasión de desgranar (Guillem Carrau, 2024, p. 105) que la legislación europea distingue sistemas de inteligencia artificial de riesgo inaceptable, de alto riesgo y de riesgo limitado. Los primeros, los identificados como sistemas de inteligencia artificial de riesgo inaceptable, son los que se consideran una amenaza para las personas y deben ser prohibidos²⁵. Los segundos, los de alto riesgo, son

²⁴ El apartado 99 de su Exposición de motivos afirma que *los grandes modelos de IA generativa son un ejemplo típico de un modelo de IA de uso general, ya que permiten la generación flexible de contenidos, por ejemplo, en formato de texto, audio, imágenes o vídeo, que pueden adaptarse fácilmente a una amplia gama de tareas diferenciadas. Así, en particular en el apartado 105, se incide en que los diversos aspectos relacionados con la protección de la propiedad intelectual al afirmar que los modelos de IA de uso general, en particular los grandes modelos de IA generativos, capaces de generar texto, imágenes y otros contenidos, presentan unas oportunidades de innovación únicas, pero también representan un desafío para los artistas, autores y demás creadores y para la manera en que se crea, distribuye, utiliza y consume su contenido creativo. El desarrollo y el entrenamiento de estos modelos requiere acceder a grandes cantidades de texto, imágenes, vídeos y otros datos. Las técnicas de prospección de textos y datos pueden utilizarse ampliamente en este contexto para la recuperación y el análisis de tales contenidos, que pueden estar protegidos por derechos de autor y derechos afines. Todo uso de contenidos protegidos por derechos de autor requiere la autorización del titular de los derechos de que se trate, salvo que se apliquen las excepciones y limitaciones pertinentes en materia de derechos de autor. La Directiva (UE) 2019/790 introdujo excepciones y limitaciones que permiten reproducciones y extracciones de obras y otras prestaciones con fines de prospección de textos y datos en determinadas circunstancias. Con arreglo a estas normas, los titulares de derechos pueden optar por reservarse sus derechos en relación con sus obras u otras prestaciones para evitar la prospección de textos y datos, salvo que su finalidad sea la investigación científica. Cuando el titular del derecho se haya reservado de manera adecuada el derecho de exclusión, los proveedores de modelos de IA de uso general deben obtener su autorización para llevar a cabo una prospección de textos y datos con dichas obras.*

²⁵ Dos ejemplos sería la manipulación cognitiva del comportamiento de personas o grupos vulnerables específicos: por ejemplo, juguetes activados por voz que fomentan comportamientos peligrosos

los sistemas de IA que afecten negativamente a la seguridad o a los derechos fundamentales y se dividirán en dos categorías. El primer grupo abarca los sistemas de IA que se utilicen en productos sujetos a la legislación de la UE sobre seguridad de los productos²⁶. El segundo grupo comprende los sistemas de IA pertenecientes a ocho ámbitos específicos que deberán registrarse en una base de datos de la UE: identificación biométrica y categorización de personas físicas; gestión y explotación de infraestructuras críticas; educación y formación profesional; empleo, gestión de trabajadores y acceso al autoempleo; acceso y disfrute de servicios privados esenciales y servicios y prestaciones públicas; aplicación de la ley; gestión de la migración, el asilo y el control de fronteras y la asistencia en la interpretación jurídica y aplicación de la ley²⁷. Por último, la tercera categoría, los sistemas de IA de riesgo limitado, deben cumplir unos requisitos mínimos de transparencia que permitan a los usuarios tomar decisiones con conocimiento de causa. Tras interactuar con las aplicaciones, el usuario puede decidir si desea seguir utilizándolas. En este sentido, la norma contempla una serie de requisitos de transparencia para la inteligencia artificial generativa, tales como revelar que el contenido ha sido generado por IA, diseñar el modelo para evitar que genere contenidos ilegales y publicar resúmenes de los datos protegidos por derechos de autor utilizados para el entrenamiento.

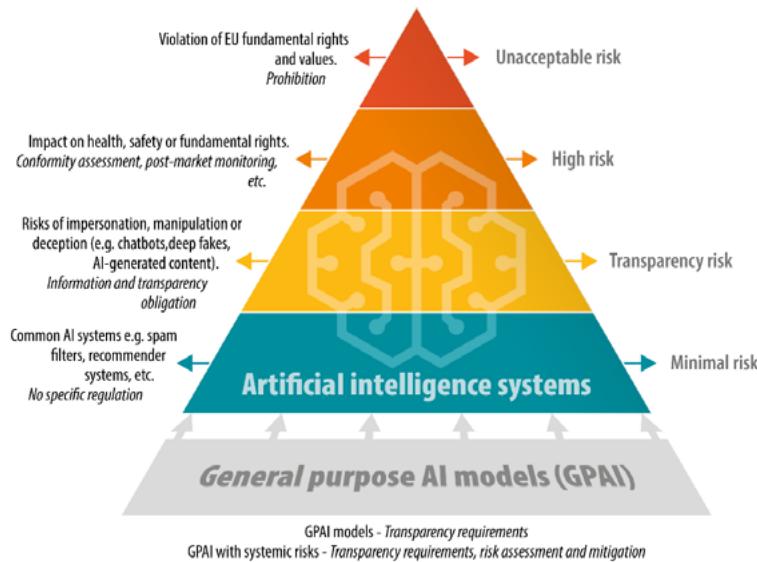
Además, en este contexto, la inteligencia artificial de cualquier categoría, incluidos los modelos extensos de lenguaje, puede caer en lo que se define como de riesgo inaceptable a todos los sistemas de IA considerados una clara amenaza para la seguridad, los medios de subsistencia y los derechos de las personas están prohibidos²⁸.

en los niños; o la puntuación social: clasificación de personas en función de su comportamiento, estatus socioeconómico o características personales.

²⁶ Esto incluye juguetes, aviación, automóviles, dispositivos médicos y ascensores. Véase artículo 16 y ss. del Reglamento (UE) 2024/1689.

²⁷ Artículos 50 y ss. del Reglamento (UE) 2024/1689.

²⁸ Véase <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es>. Así, reconoce como de alto riesgo a los casos de uso de la IA que pueden plantear riesgos graves para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales y, en particular, los componentes de seguridad de la IA en infraestructuras críticas (por ejemplo, el transporte), cuyo fallo podría poner en peligro la vida y la salud de los ciudadanos; las soluciones de IA utilizadas en instituciones educativas, que pueden determinar el acceso a la educación y el curso de la vida profesional de una persona (por ejemplo, puntuación de los exámenes); los componentes de seguridad de los productos basados en IA (por ejemplo, aplicación de IA en cirugía asistida por robot); las herramientas de IA para el empleo, la gestión de los trabajadores y el acceso al trabajo por cuenta propia (por ejemplo, software de clasificación de CV para la contratación); determinados casos de uso de la IA utilizados para dar acceso a servicios públicos y privados esenciales (por ejemplo, calificación crediticia que niega a los ciudadanos la oportunidad de obtener un préstamo); los sistemas de IA utilizados para la identificación biométrica remota, el reconocimiento de emociones y la categorización biométrica (por ejemplo, un sistema de IA para identificar retroactivamente a un ladrón de tiendas) y los casos de uso de la IA en la aplicación de la ley que pueden interferir con los derechos fundamentales de las personas (por ejemplo, evaluación de la fiabilidad de las pruebas) así como los casos de uso de la IA en la gestión de la migración, el asilo y el control fronterizo (por ejemplo, examen automatizado de las solicitudes de visado), así



Fuente: Tambiama Madiega, «Artificial Intelligence Act: Briefing—EU Legislation in Progress», European Parliamentary Research Service, September 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf)

Junto al Reglamento, la Comisión ha aprobado unas directrices sobre la definición de sistemas de IA²⁹ y unas directrices sobre las prácticas prohibidas de inteligencia artificial (IA), en las que se menciona la posibilidad de que los sistemas de inteligencia artificial generativa presenten incidentalmente información falsa o engañosa y alucinaciones. En estos casos, la Comisión apunta que el proveedor del sistema debe informar a los usuarios sobre las limitaciones del sistema e integrar medidas adecuadas en el sistema para minimizar estos problemas siempre que el sistema no se utilice en contextos sensibles (por ejemplo, la sanidad, la educación y las elecciones) donde puede haber consecuencias dañinas³⁰.

Por último, en el marco de los países del Espacio Europeo de Investigación, la Comisión ha presentado un conjunto de directrices para apoyar a la comunidad investigadora europea en su uso responsable de la inteligencia

como las soluciones de IA utilizadas en la administración de justicia y los procesos democráticos (por ejemplo, soluciones de IA para preparar resoluciones judiciales).

²⁹ Con estas directrices, la Comisión pretende ayudar a los proveedores y otras personas pertinentes a determinar si un sistema de software constituye un sistema de IA para facilitar la aplicación efectiva de las normas. Véase: Comisión Europea (2025): Communication from the Commission - Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), Brussels, 6.2.2025 C(2025) 924 final accesibles en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application>

³⁰ Comisión Europea (2025): Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act) Brussels, 4.2.2025, (2025) 884 final, accesibles en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act>

artificial generativa³¹. De hecho, la norma europea elabora un listado de usos prohibidos de dichas herramientas en la UE³² y unas reglas para clasificar los sistemas de IA como sistemas de alto riesgo³³.

En sus consideraciones sobre el impacto del Reglamento en los Parlamentos, De Alba Bastarrechea (2025, p. 180) desgrana, sobre la base del principio de responsabilidad proactiva, *un conjunto de obligaciones complejas —evaluaciones de riesgo, supervisión humana, transparencia, documentación técnica, gobernanza de datos— que obligan a los Parlamentos a desarrollar capacidades organizativas y técnicas especializadas*. Asimismo, destaca la necesidad de una actuación *coordinada e interdisciplinaria entre los cuerpos técnicos parlamentarios: los letrados deben interpretar y aplicar el marco normativo europeo e interno, estableciendo límites funcionales a los usos institucionales de la IA; los informáticos parlamentarios deben garantizar la seguridad, trazabilidad y explicación de los sistemas, alineándolos con los principios constitucionales y los archiveros-documentalistas deben asegurar la preservación, clasificación y accesibilidad de los resultados generados por la IA, evitando su opacidad*.

En consecuencia, es evidente que este Reglamento europeo es de aplicación al uso de la IA generativa en el Parlamento o por sus señorías o sus grupos parlamentarios porque se aplica a cualquier operador que ofrezca servicios con tecnología de inteligencia artificial a las Instituciones parlamentarias y a estas mismas si desarrollan programas o servicios sobre la base de sistemas de inteligencia artificial (Guillem Carrau, 2024, p. 93).

Procede pues entender que el principio de legalidad implica que cualquier puesta en práctica de modelos extensos de lenguaje en el ámbito parlamentario tendrá que tener en cuenta las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1689 y, sobre todo, tenerlo de referencia para la definición de los riesgos en las fases de elaboración de modelos extensos de lenguaje para uso parlamentario o de utilización de estos en las actividades parlamentarias y, entre ellas, la legislativa.

IV. LA INCORPORACIÓN RESPONSABLE DE LOS MODELOS EXTENSOS DE LENGUAJE EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Los efectos positivos que se describen de la incorporación de los modelos extensos de lenguaje al ámbito parlamentario giran alrededor de la mejora de la eficiencia y la productividad en los procesos de elaboración de las leyes. La IA puede ayudar a los legisladores a analizar grandes cantidades de datos y a identificar patrones y relaciones que pueden no ser evidentes para los humanos, con una información más precisa y actualizada;

³¹ Abril 2025, disponibles en https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/industrial-research-and-innovation/artificial-intelligence-ai-science_en

³² Artículo 5.1, Reglamento (UE) 2024/1689.

³³ Artículo 6, Reglamento (UE) 2024/1689.

asimismo, otro efecto positivo consiste en la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas porque la puesta en práctica de modelos extensos de lenguaje puede ayudar a los legisladores a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, al proporcionar información más precisa y actualizada sobre las decisiones tomadas.

Entre las fortalezas que pueden aportar al funcionamiento de las Cámaras legislativas se citan la automatización y eficiencia en procedimientos, el aprendizaje automático, la capacidad de procesar gran cantidad de datos y en definitiva la mejora en la toma de decisiones. Asimismo, se identifican un conjunto de amenazas relacionadas con la dependencia excesiva que se genera respecto a éstos, los principios éticos y la necesidad de hacer evolucionar las capacidades de los empleados públicos. Asimismo, estas novedades no están exentas de puntos débiles como son los sesgos y riesgos de seguridad y de privacidad; la aparición de las llamadas cajas negras en torno a los algoritmos o el identificado como déficit de explicabilidad o de claridad, así como las alucinaciones o los costes elevados tanto económicos como medioambientales.

Sobre la base de las prácticas parlamentarias actuales y las investigaciones en curso que lleva a cabo el Centro para la Innovación en el Parlamento de la Unión Interparlamentaria, se ha animado a los Parlamentos a que *empiecen a experimentar con la inteligencia artificial generativa, por ejemplo, para ahorrar tiempo con tareas como elaborar resúmenes de textos y crear registros de los debates parlamentarios. Ese tipo de experimentación debería llevarse a cabo en un «entorno de laboratorio» seguro antes de implantar la tecnología de una forma más generalizada. Sin embargo, los Parlamentos deben extremar las precauciones a la hora de introducir la IA generativa en los sistemas legislativos esenciales en esta fase. Por consiguiente, se requieren unos elevados niveles de confianza en la tecnología y unos sólidos procesos de gobernanza antes de plantearse dar ese tipo de paso*³⁴.

En contexto, se sugieren a continuación diversas soluciones técnicas y estrategias que se demuestran clave para una mejor adaptación de estas herramientas de inteligencia artificial generativa al contexto parlamentario. Existen cuatro elementos técnicos asociados al uso de la inteligencia artificial generativa en el ámbito parlamentario que son de gran interés y que merecen un análisis separado: el encuadre en los procesos de toma de decisión parlamentario por decisiones estructuradas y consistentes de las Mesas de las Cámaras; las normas de utilización de las cajas blancas que ayudan a explicar cómo funciona el programa informático; la definición e identificación de las audiencias de los modelos porque la identificación de la mismas y, en particular, de la interacción entre *laypersons* (sus usuarios) y *domain experts* (los técnicos informáticos) porque es importante para garantizar que los modelos sean desarrollados y utilizados de manera efectiva y responsable; y por último, la posibilidad de determinar con carácter previo cuánto influye cada

³⁴ Inter-parliamentary Union (2024): *Guides for AI in parliaments* en <https://www.ipu.org/ai-guidelines>

elemento del programa informático en la predicción o clasificación realizada por el modelo y en las opciones que presenta como soluciones o aquellas que descarta y no presenta, porque sirve para identificar fácilmente las características del modelo.

4.1. La incorporación a las tramitaciones de textos legislativos y el rol de las Mesas como órgano de gobierno interior

La incorporación de los modelos extensos de lenguaje al procedimiento legislativo supone una oportunidad para el desarrollo de iniciativas legislativas de mayor calidad siempre que dicha incorporación sea pilotada de una manera estructurada y consistente.

El uso de los modelos de lenguaje masivos permite que dichas herramientas se entrenen y crezcan sin supervisión, auto aprendiendo, para resumir documentos y completar frases o, en el caso de la elaboración de las normas, incluso preceptos de las propuestas legislativas o de las enmiendas a dichas propuestas legislativas (Guillem Carrau, 2024, p. 99).

Con carácter preliminar, cabe plantearse si es necesario o no proceder a la modificación de los reglamentos parlamentarios para la inclusión expresa de la posibilidad de utilizar este tipo de herramientas en los procedimientos que corresponda. En principio, no parece necesario mientras se cumplan en el desarrollo y planificación de la puesta en práctica de estos los requisitos y prescripciones establecidas por el Reglamento (UE) 2024/1689 y siempre que se realice el esfuerzo correspondiente en términos de transparencia y explicabilidad de los mismos de cara a los actores parlamentarios y a la ciudadanía.

Con ánimo descriptivo, en el marco de los reglamentos parlamentarios, se pueden enumerar diversos campos de trabajo parlamentario en los que poner en desarrollo el uso de este tipo de modelos de lenguaje con ánimo de mejorar la calidad de la actividad parlamentaria.

En primer lugar, los reglamentos parlamentarios podrán servir de base para permitir el uso de modelos extensos de lenguaje para analizar y procesar información y documentación relacionada con las iniciativas legislativas, siempre que se garanticen los principios de seguridad, veracidad y accesibilidad de la información con carácter transparente a los distintos actores parlamentarios implicados en el proceso de producción legislativa.

En segundo lugar, los Reglamentos podrían permitir el uso de modelos extensos de lenguaje para analizar y evaluar información relacionada con los procedimientos legislativos en general, siempre que se solicite la opinión de expertos y organismos especializados. Tanto en la fase de participación ciudadana, como en la de trabajo en ponencia, el uso de este tipo de herramientas puede ser de gran impacto para la mejora de los textos en tramitación parlamentaria. Asimismo, se podría permitir el uso de modelos extensos

de lenguaje para analizar y evaluar las enmiendas presentadas a los textos en tramitación parlamentaria.

En tercer lugar, se podría permitir el uso de modelos extensos de lenguaje para analizar y evaluar la información intercambiada con otras instituciones y organismos, siempre que se garantice la seguridad y la accesibilidad de la información. Consideremos una serie de tareas cotidianas de carácter administrativo-parlamentario que se llevan a cabo en el Parlamento: realizar investigaciones, escribir documentos y discursos, gestionar enmiendas y redactar legislación³⁵.

Por ejemplo, en lo que concierne a los procesos legislativos, la Cámara de los Representantes de Estados Unidos ha puesto en funcionamiento una herramienta de AI para analizar automáticamente las diferencias entre propuestas legislativas, enmiendas y textos legales en vigor. La herramienta es capaz de interpretar citas legales cruzadas y las modificaciones que en otros textos legales tendrían que operarse en consecuencia con el nuevo precepto legal³⁶.

Respecto a la incorporación estructurada y consistente de los modelos extensos de lenguaje o cualquier otro tipo de IA generativa al entorno parlamentario, es necesario precisar que no existe mejor alternativa al hecho de que el proceso de desarrollo o de uso de las aplicaciones basadas en inteligencia artificial generativa sea impulsado y liderado desde la Mesa de la institución parlamentaria.

En primer lugar, la Mesa ha de definir los límites que se quieran establecer a priori con carácter adicional a los establecidos por el legislador europeo respecto a los riesgos inaceptables y los sujetos a limitación. Tendrá que ser la Mesa de la Institución parlamentaria, asesorada por los órganos técnicos que procedan y la Secretaría General, la que defina las líneas rojas que delimiten el uso de la tecnología sobre la base de un análisis de riesgos para evitar su uso en áreas donde el riesgo sea alto o su uso con especial atención en áreas donde los controles sean indispensables y aquellas donde, al ser los riesgos menores, puedan ser empleadas más libremente.

Asimismo, como órgano de gobierno, la Mesa deberá hacer público los sistemas o herramientas de inteligencia artificial que se emplean en la actividad parlamentaria y en las relaciones con la ciudadanía, el riesgo asociado a cada uno de los casos e identificar los contenidos o informaciones generadas por dichos sistemas de manera que puedan hacerse públicos y accesibles (Guillem Carrau, 2024, p. 106).

En este contexto, son de utilidad las consideraciones que se desarrollan en los puntos subsiguientes en torno a la preferencia sobre unas soluciones técnicas respecto a otras: los modelos de caja blanca frente a otros, la defini-

³⁵ Inter-parliamentary Union (2024): Guides for AI in parliaments en <https://www.ipu.org/ai-guidelines>, p. 3.

³⁶ US Congress (2025): Regulating Artificial Intelligence: U.S. and International Approaches and Considerations for Congress June 4, 2025 Congressional Research Service, accessible en <https://crsreports.congress.gov/R48555>.

ción extensa de la audiencia y su implicación en la definición de los modelos, y la identificación clara de las características y escenarios alternativos en cada uno de los modelos que se vayan a desarrollar.

Por último, la Mesa de la Cámara, como órgano de gobierno interior, deberá planear y desarrollar de manera consistente no solo el aterrizaje de estos procesos de manera estructurada sino planificar y dotar de recursos necesarios los planes de capacitación y formación de los distintos actores parlamentarios que vayan a interactuar con los modelos extensos de lenguaje, incluyendo el personal al servicio de la institución parlamentaria.

4.2. Las cajas blancas y la explicabilidad de los modelos

Los modelos extensos de lenguaje producen soluciones ante los *prompts* que se les formulan. Estas soluciones o decisiones propuestas se definen como decisiones fiduciarias; esto es, se hace necesario comprobar la decisión para confirmar su credibilidad y explicar la importancia de las características tanto por usuarios finales, por ejemplo, la ciudadanía, y expertos, por ejemplo, letrados o técnicos en la materia.

Además, la motivación de la decisión será también necesaria para conocer y cuestionar la decisión y explicar la importancia de las características y los escenarios alternativos. Esta motivación pasará el filtro del usuario final.

En este sentido, como refuerzo de seguridad y responsabilidad, los modelos extensos de lenguaje que se empleen en relación con la función legislativa deberán mostrar la ausencia de errores con explicaciones globales o modelos de cajas blancas³⁷ y esto deberá ser certificado por los expertos en machine Learning o aprendizaje automático.

Se trata de desarrollar modelos extensos de lenguaje que decidan cómo asignar recursos para maximizar el bienestar de una persona o comunidad y que tomen decisiones sobre cómo proteger la privacidad y la seguridad de los datos de un usuario. Asimismo, deberán ser capaces de equilibrar los objetivos en conflicto de diferentes partes interesadas, como la rentabilidad y la sostenibilidad ambiental.

En el contexto de los modelos extensos de lenguaje, los modelos de caja blanca están llamados a adquirir mucho protagonismo (Yeung *et al.*, 2022). La razón de ello es que los modelos de aprendizaje automático de «caja blanca» son diseñados para ser transparentes y comprensibles, es decir, que permiten a los usuarios entender cómo funcionan y cómo toman decisiones. Básicamente, son transparentes en relación con los datos usados para entrenar el algoritmo, su gravedad y su relevancia para la solución y la lógica empleada en proponerla. Un ejemplo de ello es el ojo de halcón

³⁷ Sobre estos modelos en general, véase Loyola-González, O., Black-box vs. white-box: understanding their advantages and weaknesses from a practical point of view. IEEE Access. 2019;7:154096–113.

utilizado para las competiciones deportivas, sustituyendo las decisiones de los jueces deportivos.

En síntesis, los beneficios de la aplicación de inteligencia artificial de caja blanca es que está diseñada para una comprensión reforzada, permitiendo una supervisión humana efectiva e intervención cuando sea necesario evitar o corregir el modelo lógico. Los modelos de caja blanca suelen tener las siguientes características: interpretabilidad, transparencia, explicabilidad y flexibilidad. De este modo, los modelos de caja blanca: están diseñados para ser fáciles de entender y interpretar, lo que permite a los usuarios comprender cómo funcionan y cómo toman decisiones; proporcionan información clara y concisa sobre cómo se toman las decisiones, lo que permite a los usuarios evaluar la lógica y la coherencia del modelo; pueden proporcionar explicaciones claras y concisas sobre por qué se tomaron ciertas decisiones, lo que puede ser útil para identificar posibles errores o sesgos; y, por último, pueden ser modificados y ajustados para adaptarse a diferentes escenarios y requisitos (Kouroutakis, 2024).

La doctrina apunta que algunos ejemplos de modelos de caja blanca incluyen: modelos de árboles de decisión; modelos de regresión lineal; modelos de lógica difusa y modelos de redes neuronales interpretativas que son un tipo de modelo de caja blanca que utiliza técnicas de visualización y explicación para hacer que las redes neuronales sean más comprensibles. Entre las ventajas de los modelos de caja blanca, se incluyen la confianza porque pueden generar mayor confianza en los usuarios, ya que permiten entender cómo funcionan y cómo toman decisiones; la interpretatividad porque pueden mejorar la interpretación de los resultados, lo que puede ser útil para identificar posibles errores o sesgos; y la flexibilidad porque pueden ser modificados y ajustados para adaptarse a diferentes escenarios y requisitos (Wachter *et al.*, 2022).

Entre sus inconvenientes se relacionan la complejidad que les caracteriza respecto a los de caja negra, lo que implica la necesidad de más recursos de mantenimiento; las limitaciones en términos de capacidad para manejar datos complejos y no lineales. Asimismo, tienen límites para solucionar problemas más complejos o su corrección predictiva podría ser menor ante datos no lineales, interconectados o heterogéneos (Kouroutakis, 2024).

En todo caso, es necesario precisar que la explicabilidad se exige a todos los modelos, blancos o negros, extensos de lenguaje. La calidad de las explicaciones es clave y debe ser clara, apropiada y suficiente que no crea dudas sobre la decisión tomada con el riesgo de la dificultad de que las explicaciones funcionen correctamente porque habrá modelos que aporten soluciones ambiguas o inconsistentes (Bordt *et al.*, 2022).

Por ello, parece que son los modelos más adecuados para la implementación en el desarrollo de tareas legislativas. La caja blanca va a permitir que se pueda explicar a la ciudadanía y a los otros miembros del Parlamento las soluciones propuestas por el mismo. Estas soluciones pueden ser desde textos legislativos alternativos al que se encuentra en trámite, enmiendas al mismo

desde una determinada perspectiva ideológica o técnica, la realización de compilaciones legislativas, la búsqueda de soluciones de derecho comparado, etc. En este sentido, se entiende claramente que la caja blanca permitirá transparencia y trazabilidad sobre por qué se tomaron ciertas decisiones; la identificación de errores, alucinaciones y sesgos; y, por último, como hemos visto, pueden ser modificados y ajustados para adaptarse a diferentes escenarios y requisitos de la arena parlamentaria.

4.3. La definición de la audiencia o público de los modelos extensos de lenguaje

Otro elemento importante en el marco de la utilización de los modelos extensos de lenguaje en la función legislativa es la audiencia o público de estos programas informáticos. Se tiende a afirmar que, en el contexto de la Inteligencia Artificial General, es necesario identificar dos colectivos singulares: los usuarios (conocidos en inglés como «*laypersons*») y los expertos (conocidos en inglés como «*domain experts*»); que se refieren a dos grupos de personas con diferentes niveles de conocimiento y experiencia en relación con la tecnología de inteligencia artificial generativa y su aplicación en un dominio específico.

Por un lado, los «no expertos» o «usuarios finales» son personas que no tienen un conocimiento profundo o especializado en la tecnología de inteligencia artificial generativa ni en el dominio específico en el que se aplica. Pueden ser usuarios finales que interactúan con los modelos extensos de lenguaje, pero no necesariamente entienden cómo funcionan internamente. Pueden tener una comprensión básica de la tecnología, pero no tienen la capacidad de evaluar críticamente sus limitaciones o debilidades. Ejemplos de modelos extensos de lenguaje podrían incluir: los usuarios de estas aplicaciones en sus teléfonos inteligentes o asistentes virtuales; los clientes de estos servicios que no tienen un conocimiento técnico profundo; y la personas que utilizan herramientas de este tipo en su vida diaria, como sistemas de recomendación o asistentes de escritorio.

Por otro lado, los «expertos en el dominio» o «especialistas» son personas que tienen un conocimiento profundo y especializado en un dominio específico, como la medicina, la finanza, la ingeniería, etc. Pueden tener un conocimiento básico o intermedio de la tecnología de GenAI, pero su experiencia y peritaje se centran en el dominio específico en el que se aplica. Pueden evaluar críticamente las fortalezas y debilidades de los modelos extensos de lenguaje en su dominio específico y pueden identificar oportunidades de mejora. Ejemplos de expertos en el dominio podrían incluir a los Médicos que utilizan sistemas de inteligencia artificial generativa para diagnosticar enfermedades o desarrollar tratamientos personalizados; los ingenieros que utilizan herramientas de este tipo para diseñar y optimizar sistemas comple-

jos; los economistas que utilizan modelos basados en inteligencia artificial generativa para analizar y predecir tendencias económicas.

En el contexto de los modelos extensos de lenguaje y su uso en la función legislativa, la interacción entre usuarios y expertos es importante para garantizar que los modelos sean desarrollados y utilizados de manera efectiva y responsable en los ámbitos parlamentarios. Los expertos pueden proporcionar retroalimentación y orientación a los desarrolladores del modelo, mientras que los usuarios pueden proporcionar una perspectiva más amplia y general sobre cómo los modelos pueden ser utilizados y beneficiar a la sociedad en general.

Por ello, como se ha anticipado, las Mesas de las instituciones parlamentarias deberán definir las audiencias de cada modelo extenso de lenguaje que se vaya a incorporar a los trabajos parlamentarios con carácter previo para que se puedan incorporar a su proceso de creación, desarrollo y puesta en práctica.

4.4. Las características y los escenarios alternativos

La identificación de las características y de los escenarios alternativos se convierten en un elemento fundamental para la utilización responsable y ética de los modelos extensos de lenguaje en la actividad parlamentaria y, en particular, en la función legislativa. Así, la posibilidad de determinar con carácter previo cuánto influye cada característica en la predicción o clasificación realizada por el modelo sirve para identificar hasta dónde puede ser de utilidad el modelo en cuestión.

La importancia de las características puede ayudar a identificar las variables que tienen un impacto significativo en la predicción o clasificación, lo que puede ser útil para reducir la dimensionalidad del conjunto de datos y mejorar la eficiencia del modelo. De este modo, también puede ayudar a identificar las variables que no tienen un impacto significativo en la predicción o clasificación, lo que puede ser útil para eliminarlas y reducir el ruido en el conjunto de datos. Todo ello redundaría en una mejora de la interpretación del modelo al proporcionar información de valor añadido sobre cómo funciona el modelo y cómo se relacionan las variables entre sí, lo que puede ser útil para mejorar la interpretación y la confianza en el modelo.

De igual modo, en el contexto de la Inteligencia Artificial General, los escenarios alternativos, o también llamados contrafácticos, se refieren a la idea de evaluar cómo habría sido el resultado de un modelo de aprendizaje automático si se hubieran utilizado diferentes datos de entrada, parámetros o condiciones. En otras palabras, los contrafácticos permiten explorar qué habría pasado si se hubieran tomado decisiones diferentes o si se hubieran utilizado diferentes datos y facilitan la evaluación de la robustez del modelo en diferentes escenarios, lo que puede ser útil para identificar posibles de-

bilidades o vulnerabilidades. Asimismo, los contrafácticos pueden ayudar a analizar la causalidad entre las variables y los resultados e identificar los sesgos y posibles discriminaciones, lo que puede ser útil para entender mejor cómo funciona el modelo y mejorar la interpretación y confianza en el modelo extenso de lenguaje.

Ambos tipos de elementos, características y contrafácticos, son fundamentales para conocer técnicamente, las posibilidades que ofrecen la puesta en práctica de estos modelos extensos de lenguaje en el contexto de las tareas propias de la actividad legislativa; como hemos descrito anteriormente, en la redacción de artículos de normas, enmiendas a los mismos, búsquedas de alternativas en derecho comparado o ejercicios de compilación legislativa. Por ello, las Mesas de las Instituciones parlamentarias tienen la posibilidad de definir estos elementos para cada uno de las herramientas de IA generativa que acuerden incorporar en los entornos parlamentarios. Esta definición es clave para incrementar la confianza de los actores parlamentarios y la ciudadanía en la capacidad de emplear estos nuevos instrumentos de trabajo para mejorar la calidad de las leyes.

V. CONCLUSIONES

Las tecnologías como la inteligencia artificial generativa, con su capacidad de crear contenido basado en grandes cantidades de datos, promete eficacia y productividad y, potencialmente, muchos cambios y transformaciones en los Parlamentos, que no tiene parangón con las mejoras técnicas aportadas por las nuevas tecnologías en las últimas décadas. Muchos Parlamentos utilizan habitualmente la inteligencia artificial (IA). Algunos ejemplos son los antivirus, las aplicaciones de protección contra el correo electrónico no solicitado y los programas de ciberseguridad. Estos sistemas utilizan la IA para adoptar miles de decisiones —a menudo de forma constante— cada día.

Toda estrategia de desarrollo de la inteligencia artificial, pese a los esfuerzos de planificación y de preparación, presenta desafíos y riesgos que no sólo con planificación estratégica se pueden resolver. Como la mayoría de los asuntos tecnológicos, el desarrollo de la inteligencia artificial exige opciones políticas reales y estrategias de implementación firmes, diseñadas para maximizar beneficios y minimizar los resultados negativos o los riesgos asociados a su puesta en práctica relacionados con la seguridad, la privacidad y la transparencia de los sistemas de inteligencia artificial (Guillem Carrau, 2024, p. 101).

Se supone que cualquier programa institucional deberá diseñarse teniendo en cuenta diversas etapas definidas en función de riesgos y oportunidades y el respeto a los principios de igualdad, veracidad, privacidad, responsabilidad y legalidad. En todo lo relacionado con la inteligencia artificial generati-

va y, en particular con los modelos extensos de lenguaje, no se puede perder de vista la importancia de supervisión humana y la transparencia y explicabilidad de estas nuevas herramientas de trabajo.

En primer lugar, se recomienda desarrollar un marco global que refleje los principios éticos del Parlamento en relación con los modelos extensos de lenguaje y la IA en general e identifique los niveles de riesgo del uso de estos conforme al Reglamento (UE) 2024/1689. Por ejemplo, como se ha descrito anteriormente, la apuesta debe ser el uso de modelos extensos de lenguaje que no favorezcan la obtención de resultados o soluciones sexistas o discriminatorias en razón de edad, sexo, raza, origen u otros motivos de discriminación frente a aquellos que no lo hagan.

En segundo lugar, se propone establecer protocolos para asegurar transparencia y trazabilidad en todo lo relacionado con la AI y analizar y mitigar los sesgos de los sistemas de inteligencia artificial. Por ejemplo, su desarrollo debe venir acompañado de medidas de discriminación positiva para, por un lado, equilibrar los posibles sesgos que contengan, y por otro, facilitar acceso a los mismos para personas con distintas capacidades.

En tercer lugar, se apunta la necesidad de desarrollar una estrategia de comunicación para informar a la ciudadana sobre el uso parlamentario de la IA generativa y del modo que se van a tratar las informaciones y datos que comparten a través de estos sistemas con la Institución parlamentaria. Por ejemplo, esta necesidad imperativa se verbaliza en torno a la explicabilidad del modelo y de su régimen de privacidad de datos y, a su vez, por la preferencia por la adopción de modelos de caja blanca y la posibilidad de explicar sus características y sus escenarios alternativos, en el sentido expuesto en estas líneas.

En cuarto lugar, es clave trazar estrategias de mitigación que permitan una experimentación segura con la IA, paso a paso, evaluando riesgos y adoptando directrices para poder introducir la IA en el Parlamento en el marco de su cultura organizativa. Es necesario que la ciudadanía y los actores parlamentarios sean conscientes de que existe una supervisión humana en su diseño y en el seguimiento de los resultados aportados por su utilización en las distintas funciones parlamentarias.

En quinto lugar, será fundamental la colaboración con otros Parlamentos y expertos externos para compartir conocimiento y análisis de procedimientos parlamentarios para su posible integración con los nuevos modelos extensos de lenguaje.

En sexto lugar, la estrategia debe partir con el desarrollo de un marco de ciberseguridad que permita tener garantías para poner en práctica los sistemas de inteligencia artificial y el desarrollo de programas de conocimiento de inteligencia artificial y de literatura de datos para los funcionarios y los miembros de los Parlamentos. Por ejemplo, se propone que las administraciones parlamentarias, por medio de sus servicios informáticos y de los responsables de protección de datos garanticen la privacidad en el uso de las mismas y la compatibilidad del uso de este tipo de herramientas con las medidas de

seguridad implementadas en la arquitectura informática y las aplicaciones empleadas en sede parlamentaria.

En séptimo lugar, será imprescindible crear procesos de gestión de calidad para programas de entrenamiento de los instrumentos que se vayan a utilizar de la inteligencia artificial y establecer un plan de evolución de la gestión para atender cambios de funciones y potenciales impactos en las tareas de funcionarios públicos y miembros de los Parlamentos y capacitarlos para interactuar con los modelos extensos de lenguaje.

Señala la Unión Interparlamentaria que *la inteligencia artificial generativa solo es el comienzo. Llegarán pronto otras formas emergentes de IA que tendrán que ser evaluadas y entendidas en los Parlamentos como la computación neuromórfica, que tiene por objeto copiar el proceso del pensamiento humano digitalmente; y la IA neurosimbólica, que combina las capacidades de aprendizaje estadístico y basado en datos de las redes neuronales con el razonamiento simbólico. Durante los próximos años, los Parlamentos tendrán que evaluar y entender los beneficios y los riesgos que entrañan todas las formas emergentes de IA. La variante generativa es solo el comienzo*³⁸.

Por ello, es de gran importancia sentar las bases organizativas y de procesos para estar preparado para los cambios que se avecinan en el contexto de las sociedades democráticas avanzadas y que el Parlamento siga siendo el centro del debate y decisión política.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Bordt, S.; Finck, M.; Raidl, E., and Luxburg von, U. (2022) *Post-hoc explanations fail to achieve their purpose in adversarial contexts* in (ACM 2022) FAccT '22 891.
- Coeckelbergh, M. (2021). *Ética de la inteligencia artificial*. Madrid: Cátedra.
- Coglianese, Cary and Crum, Colton R., Taking Training Seriously: Human Guidance and Management-Based Regulation of Artificial Intelligence (February 15, 2024). U of Penn Law School, Public Law Research Paper N.º 24-08, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4729072>
- Dahl, M.; Magesh,V.; Suzgun, M. y Ho, D. (2024) Hallucinating Law: Large Legal Fictions: Profiling Legal Hallucinations in Large Language Models, en <https://hai.stanford.edu/news/hallucinating-law-legal-mistakes-large-language-models-are-pervasive>
- De Alba Bastarrechea, E. (2025). La inteligencia artificial en la transformación digital de los Parlamentos: en busca de un modelo ad hoc de gobernanza. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 48, 161–193.
- Fitsilis, F.; Koryzis, D.; Schefbeck, G. Legal Informatics Tools for Evidence-Based Policy Creation in Parliaments. *Int. J. Parliam. Stud.* 2022, 2, 1–25.

³⁸ Véase <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2024-04/using-generative-ai-in-parliaments>

- Guillem Carrau, J. (2024). Inteligencia artificial y Parlamentos modernos en *Corts:Anuario de derecho parlamentario*, ISSN 1136-3339, n.º 38, 77-114.
- Inter-parliamentary Union (2024): Guides for AI in parliaments en <https://www.ipu.org/ai-guidelines>
- Kouroutakis, A. (2024). Rule of law in the AI era: addressing accountability, and the digital divide. *Discov Artif Intell* 4, 115.
- Loyola-González O. Black-box vs. white-box: understanding their advantages and weaknesses from a practical point of view. *IEEE Access*. 2019;7:154096–113.
- Miller, T. Explanation in artificial intelligence: Insights from the social sciences. *Artif Intell*. 2019;267:1–38.
- Montoya, D. y Rummery, A.: The use of artificial intelligence by government: parliamentary and legal issues, E-brief n.º 02/2020, Parliament of South Wales, en <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Pages/The-use-of-AI-by-government-parliamentary-and-legal-issues.aspx>
- US Congress (2025): Regulating Artificial Intelligence: U.S. and International Approaches and Considerations for Congress June 4, 2025 Congressional Research Service, en <https://crsreports.congress.gov/R48555>.

III

NOTAS Y DICTÁMENES RESEARCH NOTES



Análisis del proceso de transformación digital en las Administraciones Públicas

Analysis of the digital transformation process in Public Administrations

José Joaquín de Haro Navarro
Jefe de Servicio de Modernización Administrativa
y TIC de la Diputación de Albacete

Fecha de recepción: 19/08/2025
Fecha de aceptación: 09/12/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PANORAMA ACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO.—III. LOS IMPRESCINDIBLES DE TODA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.—3.1. Esquema Nacional de Seguridad.—3.2. Interoperabilidad.—3.3. Simplificación Administrativa.—3.4. El Factor humano y la Resistencia al cambio.—IV. REUTILIZACIÓN DE SERVICIOS DIGITALES.—4.1. El proyecto Sedipualb@.—V. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.—5.1. El Reglamento Europeo de IA (AI Act).—5.2. La Soberanía Digital en la era de la Inteligencia Artificial (IA).—VI. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LOS PARLAMENTOS.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El conjunto de Administraciones Pùblicas de nuestro paìs se està sometiendo, en mayor o menor medida, a un proceso de transformación digital que acarrea cambios importantes, tanto en los flujos de informaciòn como en las estructuras organizativas. El siguiente estudio trata de abordar una visiòn del panorama actual, con menciòn especial hacia los Parlamentos y con una vocaciòn crítica pero constructiva, de mejora continua de los servicios pùblicos.

PALABRAS CLAVE: Transformación Digital, sostenibilidad, reutilización, interoperabilidad, inteligencia artificial, simplificación administrativa.

ABSTRACT

The set of Public Administrations in our country is undergoing, to a greater or lesser extent, a process of digital transformation that entails significant changes, both in information flows and in organizational structures. The following study aims to provide a view

of the current landscape, with a special mention of Parliaments and with a critical yet constructive vocation, for the continuous improvement of public services.

KEYWORDS: *Digital Transformation, Sustainability, Reuse, Interoperability, Artificial Intelligence, Administrative Simplification.*

I. INTRODUCCIÓN

El conjunto del sector público de nuestro país se encuentra en un proceso de transformación digital sin retorno, que está estableciendo, tanto un nuevo modelo de gestión como de comunicación con la ciudadanía, lo cual afecta de forma directa y no siempre positiva a la eficiencia en la gestión del conjunto de las entidades afectadas.

Adicionalmente, el elefantiásico y heterogéneo modelo del sector público en nuestro país, dificulta la homogeneidad y la coordinación de este proceso de transformación digital que estamos acometiendo en nuestras organizaciones. La comparación con modelos de transformación digital de otros países, como el caso de Estonia, donde ni la población ni la estructura de su administración es para nada equiparable, permite atisbar el amplio espectro de mejora que tenemos en España, algo que debemos ver siempre como una oportunidad de mejora y desde una perspectiva positiva.

Ante esta situación, donde la tecnología avanza a velocidades de vértigo, con la inteligencia artificial presente a todos los niveles de nuestra sociedad y donde la regulación y la organización interna de las Administraciones Públicas están siempre «al rebufo», se plantea un contexto que requeriría un modelo de gobernanza mucho más homogéneo, pero que no tiene visos de producirse y donde el sentido común, la cooperación y la reutilización deben ser nuestros mejores aliados.

II. EL PANORAMA ACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO

En España, las Administraciones Públicas se organizan en varios niveles. Según la estructura del Estado y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, se distinguen cuatro grandes tipos de Administraciones Públicas:

1. Administración General del Estado (AGE):
 - Es el conjunto de órganos centrales del Estado, como ministerios, delegaciones del Gobierno, etc.
2. Administraciones de las comunidades autónomas:
 - Hay 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), cada una con su propio gobierno y administración.

3. Administración local:

- Comprende:

- 8.131 municipios (ayuntamientos).
- Diputaciones provinciales (en provincias no uniprovinciales).
- Cabildos insulares (en Canarias) y Consells insulars (en Baleares).
- Comarcas, mancomunidades y otras entidades supramunicipales.

4. Administración institucional o sector público institucional:

- Incluye organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias, fundaciones públicas, consorcios, etc., tanto del Estado como de comunidades autónomas y entidades locales.

En resumen, tenemos 4 niveles de administración y en torno a 10.0000 Administraciones Pùblicas en España si contamos cada ayuntamiento, diputación, comunidad autónoma, ministerio, etc.

Si se amplía el enfoque para incluir organismos autónomos, entidades públicas empresariales, fundaciones públicas y otros entes del sector público institucional, el número aumenta considerablemente. Según datos de 2021, había un total de 16.851¹ organismos públicos en España, distribuidos de la siguiente manera:

- 317 pertenecientes a la Administración Central
- 1.314 de las comunidades autónomas
- 15.191 de la administración local
- 29 fondos y mutuas dependientes de la Seguridad Social

Este número refleja la complejidad y la descentralización del sector público español, con una amplia variedad de entidades que gestionan competencias y servicios en diferentes niveles. Esta descentralización, siendo positiva para muchos elementos, constituye un gran reto a la hora de homogeneizar la transformación digital de nuestro sector público.

En otro orden de cosas, en 2024 las administraciones públicas en España fueron blanco de un número significativo de ciberataques. Según datos del Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT), en los dos primeros meses del año se registraron 25.000 ataques, lo que representó un aumento del 190 % respecto al mismo período del año anterior. Si esta tendencia continuó durante el resto del año, se estima que el total de ciberataques podría haber superado los 150.000².

¹ Libremercado

² El Español

Este incremento se atribuye, en parte, a la actividad de grupos de cibерdelincuentes como LockBit, que intensificaron sus ataques tras la Operación Cronos (*operación policial internacional contra el grupo de ransomware LockBit*). Además, se estima que aproximadamente el 34 % de todos los ciberataques en España en 2024 estuvieron dirigidos al sector público³.

En respuesta a esta creciente amenaza, el Gobierno español aprobó una inversión de 1.157 millones de euros para reforzar la ciberseguridad y la ciberdefensa, con el objetivo de mejorar la prevención, detección y protección frente a amenazas ciberneticas, especialmente en infraestructuras críticas⁴.

En 2024, las administraciones públicas de España realizaron una inversión récord en tecnologías de la información y comunicación (TIC), alcanzando los 8.069 millones de euros, lo que representó un incremento del 34,96 % respecto al año anterior. Entre las empresas que más contratos obtuvieron se encuentran Telefónica, Indra e Inetum, que en conjunto gestionaron 1.753 millones de euros en adjudicaciones, representando el 21,73 % del total invertido por las administraciones durante ese periodo⁵.

Ante este panorama de oportunidad de negocio, además de las grandes empresas existentes en el mercado español, varios fondos de inversión han ido aterrizando a lo largo de los últimos años en nuestro país, adquiriendo determinadas empresas tecnológicas para situarse en condiciones de optar a una parte del «pastel» que supone toda esta pléyade de inversiones que en buena parte provienen de fondos europeos, por ejemplo:

- *AnaCap se hace con la gestión de los impuestos municipales (GTT) por 130 millones de euros*⁶
- *TA Associates compra de la tecnológica española esPublico por más de 500 millones de euros*⁷

Con todo ello, se describe una situación bastante compleja con presencia de diferentes actores, tanto públicos como privados que tiene intereses diferentes pero deben trabajar conjuntamente para poder alcanzar los objetivos marcados.

³ CyberSecurity News

⁴ ElHuffPost

⁵ Channel Partner

⁶ El Confidencial

⁷ Expansión

III. LOS IMPRESCINDIBLES DE TODA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

En cualquier transformación digital existen unos elementos imprescindibles que hay que contemplar de forma obligada, vamos a describirlos y comentar sus principales características:

3.1. Esquema Nacional de Seguridad

El Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en España es un marco normativo que tiene como objetivo establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos por parte de las administraciones públicas y entidades vinculadas o dependientes de ellas. Constituye un elemento esencial a la hora del cumplimiento de la directiva europea de seguridad NIS2 en el sector público.

A continuación, se presentan los principales elementos del ENS respecto a las entidades públicas:

— Principios Básicos. Son los fundamentos sobre los que se construye la seguridad de la información en el sector público:

- Seguridad como proceso integral
- Gestión de riesgos
- Prevención, detección, respuesta y recuperación
- Línea de defensa
- Reevaluación periódica
- Función diferenciada
- Responsabilidad
- Proporcionalidad
- Seguridad por defecto
- Seguridad por diseño
- Eficiencia

— Categorías de los Sistemas. Los sistemas de información se clasifican según el impacto que tendría un incidente de seguridad:

- Bajo
- Medio
- Alto

Esta clasificación afecta la aplicación de las medidas de seguridad exigidas.

— Medidas de Seguridad. Divididas en tres tipos:

- Organizativas: políticas, procedimientos, control de acceso, etc.
- Operacionales: gestión de incidencias, continuidad, formación, etc.
- Técnicas: cifrado, antivirus, firewalls, etc.

Cada medida tiene tres niveles (bajo, medio, alto) en función de la categoría del sistema.

- Organización de la Seguridad. Incluye la definición de roles y responsabilidades dentro de las entidades públicas, como:
 - Responsable de la Información
 - Responsable del Servicio
 - Responsable de Seguridad
 - Responsable del Sistema
- Gestión de Riesgos. Las entidades deben realizar un análisis y gestión de riesgos que sirva de base para aplicar las medidas de seguridad adecuadas. Este proceso debe ser continuo y revisado periódicamente.
- Declaración de Aplicabilidad (DoA). Documento obligatorio que recoge las medidas de seguridad aplicables a un sistema concreto, justifica su aplicación o no aplicación, y su nivel.
- Auditorías de Seguridad. Las entidades deben someter sus sistemas de información a auditorías periódicas (mínimo cada dos años) para garantizar el cumplimiento del ENS.
- Concienciación y Formación. Es obligatorio formar y concienciar al personal sobre sus responsabilidades y buenas prácticas de seguridad.
- Adaptación y Actualización. Con la actualización del ENS en 2022 (Real Decreto 311/2022), se introdujeron nuevas obligaciones, especialmente en ciberseguridad, protección frente a amenazas avanzadas, y requisitos para la seguridad en la nube.
- Ámbito de Aplicación. Afecta a:
 - Administraciones públicas (estatal, autonómica, local).
 - Entidades vinculadas o dependientes del sector público.
 - Proveedores del sector privado que presten servicios a entidades públicas (cuando gestionan información o servicios sujetos al ENS⁸).

3.2. Interoperabilidad

La interoperabilidad, en el contexto de los sistemas de información de las administraciones públicas, se refiere a la capacidad de distintos sistemas, servicios o entidades gubernamentales para intercambiar datos y utilizar la información intercambiada de forma efectiva y segura, sin necesidad de intervención

⁸ Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

manual. Es un concepto clave e imprescindible para lograr una administración pública más eficiente, transparente y centrada en el ciudadano.

Esta definición está alineada con el Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF) y es adoptada en muchas normativas nacionales como la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015 en España.

Tipos de interoperabilidad. La interoperabilidad se clasifica en varios niveles, cada uno abordando diferentes aspectos necesarios para garantizar el intercambio eficaz de información:

1. Interoperabilidad Técnica: Se refiere a la compatibilidad de hardware, software, redes y protocolos para permitir el intercambio directo de datos entre sistemas.

Ejemplos:

- Uso de estándares abiertos como XML, JSON, REST, SOAP.
- Conectividad entre plataformas a través de API.

2. Interoperabilidad Semántica. Garantiza que el significado de los datos intercambiados sea entendido de la misma manera por todas las partes.

Ejemplos:

- Uso de vocabularios comunes o catálogos (como el Diccionario de Datos del Sector Público).
- Ontologías compartidas que definen conceptos administrativos como «ciudadano», «resolución», «procedimiento».
- Modelos comunes de información como el definido en el proyecto CODICE de contratación pública.

La interoperabilidad semántica es un elemento clave en los procesos de transformación digital, ya que permite a través de la creación de modelos de información estructurada, la posibilidad de intercambiar conjuntos de datos que responden a un interés común y permiten la automatización de los procesos de gestión asociados.

Casos como el de FACE y facturae o como el ya citado de CODICE y la Plataforma de Contratación del Sector Público, son claros ejemplos de este tipo de interoperabilidad, que es una de las que mayores beneficios genera.

3. Interoperabilidad Organizativa. Asegura que las organizaciones implicadas colaboren eficazmente mediante la alineación de procesos de negocio, responsabilidades y objetivos.

Ejemplos:

- Acuerdos de nivel de servicio (SLA) entre organismos.
- Procesos administrativos alineados para que una solicitud pase por varios entes sin requerir duplicidad.

4. Interoperabilidad Legal. Se refiere a la compatibilidad normativa y jurídica que permite el intercambio y tratamiento legal de la información.

Ejemplos:

- Legislación que habilita el intercambio de datos entre organismos.
- Cumplimiento del RGPD (Reglamento General de Protección de Datos) en la cesión de datos personales.

La interoperabilidad en todas sus facetas, es un elemento imprescindible en la transformación digital de las administraciones públicas, facilitando la tramitación electrónica, reduciendo la carga administrativa a los ciudadanos y empresas. Además mejora la eficiencia y evita duplicidades, favoreciendo a su vez la transparencia y el acceso a la información.

El principio «once only» es una buena práctica que se formalizó y promovió a nivel europeo por la Comisión Europea, especialmente en sus políticas de administración electrónica y digitalización del sector público y se centra en la utilización de la interoperabilidad para no pedir documentos ya presentados.

No obstante, el consumo de información en los sistemas de interoperabilidad de nuestro país no acaba de despegar, la complejidad de la gestión que hay que realizar para consumir la información disponible, que es amplia y variada, está ralentizando la generalización de esta práctica que es imprescindible, a mi juicio, en todo proceso de transformación digital.

En el marco europeo el Reglamento sobre la Europa Interoperable (Interoperability Act⁹) es una pieza clave en la estrategia de la Unión Europea para digitalizar y modernizar el sector público, facilitando la prestación de servicios públicos digitales transfronterizos de alta calidad.

Su objetivo principal es garantizar un alto nivel de interoperabilidad de los servicios públicos digitales en toda la Unión Europea. Esto implica que las administraciones públicas, tanto a nivel local, regional, nacional como europeo, puedan cooperar y compartir datos y soluciones de manera fluida, eliminando barreras legales, organizativas, semánticas y técnicas.

Se pretende una evaluación de interoperabilidad previa a la toma de decisiones sobre nuevos servicios digitales transeuropeos o modificaciones de los existentes. Los resultados de estas evaluaciones deberán publicarse de forma accesible. Aspectos más destacados:

- Compartición de soluciones y el Portal de la Europa Interoperable: Se establece la obligación de compartir soluciones de interoperabilidad, incluyendo documentación técnica, código fuente y estándares utilizados. Estas soluciones se centralizarán y publicarán en un nuevo

⁹ Interoperable Europe Act | Interoperable Europe Portal

«Portal de la Europa Interoperable», promoviendo la reutilización y el ahorro de costes y tiempo.

- Habilitación de sandboxes (entornos de prueba): Se contempla la creación de entornos controlados para probar la interoperabilidad de nuevas soluciones, gestionados bajo supervisión legal, especialmente cuando impliquen datos personales. Esto fomenta la experimentación y la innovación.
- Gobernanza centralizada: Se crea un «Comité de la Europa Interoperable» compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión Europea. Este comité tendrá como funciones coordinar, supervisar y desarrollar criterios y marcos de interoperabilidad, como el Marco Europeo de Interoperabilidad. Los Estados miembros deberán designar una autoridad competente para la aplicación del Reglamento.
- Beneficios para ciudadanos y empresas: La ley busca facilitar la vida de ciudadanos y empresas al mejorar el acceso a servicios públicos digitales transfronterizos (por ejemplo, reconocimiento de títulos, acceso a la seguridad social, intercambio de datos fiscales), lo que se traduce en ahorro de tiempo y dinero, mayor transparencia y una mayor confianza en las administraciones.
- Reutilización de información pública: Fomenta la reutilización de información de carácter público de las administraciones, asegurando la persistencia de la información y el uso de formatos y condiciones de uso adecuados.

En resumen, el Reglamento sobre la Europa Interoperable (Interoperability Act) busca construir un ecosistema de administraciones públicas digitales interconectadas en la UE, facilitando la colaboración transfronteriza y acelerando la transformación digital del sector público para beneficio de todos.

3.3. Simplificación Administrativa

La simplificación es un objetivo intrínseco a los esfuerzos de modernización y digitalización de las administraciones públicas. Su propósito principal es reducir las barreras burocráticas y mejorar la prestación general de los servicios.

Es crucial comprender que la transformación digital va más allá de la mera digitalización de documentos en papel, demandando una revisión fundamental de los procesos existentes, una reducción significativa de las cargas administrativas y el aprovechamiento estratégico de las plataformas de intermediación de datos. Se trata de optimizar el funcionamiento administrativo en su conjunto,

adaptándose rápidamente a los cambios del entorno y promoviendo un uso inteligente y eficiente de los recursos disponibles.

Se hace imprescindible una reingeniería de procesos¹⁰ y una simplificación documental, la simplificación no es un beneficio colateral ni un paso posterior, sino un requisito fundamental y un principio rector para una transformación digital eficaz. Por lo tanto, un replanteamiento radical y un rediseño de la forma en que se prestan los servicios públicos deben preceder o ejecutarse en paralelo con la implementación tecnológica para asegurar que la tecnología sirva para simplificar y optimizar, en lugar de simplemente replicar o agravar las complejidades existentes.

Tipos de Reingeniería:

- Reingeniería Administrativa: Se centra en transformar las prácticas de gestión de una organización. Aborda específicamente áreas como los procesos de toma de decisiones, la asignación de recursos y los flujos de comunicación interna para optimizar el funcionamiento administrativo. Su meta es permitir que las organizaciones operen de manera más eficiente y alineadas con sus objetivos estratégicos, promoviendo una utilización inteligente de los recursos. Este enfoque a menudo implica la implementación de nuevas herramientas tecnológicas, metodologías ágiles y estructuras de trabajo dinámicas.
- Reingeniería Organizacional: Implica un rediseño integral tanto de la estructura como de la cultura subyacente de la empresa. El objetivo es modernizar las operaciones y mejorar el rendimiento global. Esto puede incluir la redefinición de roles y responsabilidades, la simplificación de las jerarquías y el fomento de relaciones más colaborativas entre el personal. Más allá de los cambios estructurales, enfatiza el cultivo de una cultura organizacional innovadora y flexible, lo que ayuda a eliminar barreras burocráticas y fomenta la participación activa de los equipos, conduciendo a una mayor creatividad, una mejor comunicación y una toma de decisiones más ágil.

La simplificación de procesos administrativos, impulsada por la transformación digital, genera un amplio espectro de beneficios que impactan directamente en la calidad de vida de los ciudadanos y en la competitividad de las empresas, fomentando una relación más eficiente y transparente con la administración pública, podemos destacar los siguientes:

- Mejora de la Eficiencia y Reducción de Costes: La digitalización del sector público conduce a una mejora sustancial de la eficiencia y a una significativa reducción de costes. La automatización de procesos, previa simplificación, libera a los funcionarios de tareas repetitivas,

¹⁰ Instituto de Innovación Digital de las Profesiones (INESDI).

permitiéndoles enfocarse en actividades de mayor valor. Esto no solo optimiza el uso de los recursos públicos, sino que también alivia las presiones de austeridad fiscal que enfrentan los gobiernos.

- Mayor Transparencia y Rendición de Cuentas: Una transformación digital asentada en procesos consolidados y previamente revisados facilita una mayor transparencia en las actuaciones, permitiendo a ciudadanos y organizaciones acceder a información relevante de manera rápida y sencilla a través de plataformas digitales y portales de datos abiertos. Esta transparencia es fundamental para fomentar la confianza en las instituciones públicas, ya que la capacidad de rastrear y verificar el uso de los recursos y las decisiones administrativas refuerza la rendición de cuentas y ayuda a prevenir la corrupción.

3.4. El Factor humano y la Resistencia al cambio

La transformación digital en la administración pública no es solo una cuestión de tecnología, sino fundamentalmente de personas. El enfoque debería trasladarse a cómo esta transformación mejora la vida de los ciudadanos y de los propios empleados públicos, pero en el caso de estos últimos la gestión del factor humano es uno de los grandes retos de todo proceso de transformación digital.

Podemos identificar los siguientes aspectos importantes a la hora de afrontar la gestión del Factor humano:

- Gestión del Talento y Nuevos Perfiles Profesionales:
 - Obsolescencia profesional: Muchos empleados públicos pueden sentir que sus habilidades actuales no se ajustan a las nuevas demandas digitales. Es fundamental pasar de una gestión de personal tradicional a una gestión del talento, que fomente el desarrollo de nuevas competencias.
 - Competencias digitales: Es indispensable que los empleados públicos, independientemente de su puesto, adquieran competencias digitales básicas y avanzadas. Esto incluye no solo el manejo de herramientas, sino también la capacidad de trabajar con datos, comprender algoritmos y adaptarse a nuevos procesos.
 - Perfiles especializados: La administración pública necesita profesionales capaces de dinamizar la transformación digital, con perfiles específicos en posiciones estratégicas y transversales (ej. analistas de datos, expertos en ciberseguridad, gestores de proyectos digitales, etc.).
 - Intra-emprendedores públicos: Impulsar el liderazgo de aquellos empleados con vocación de servicio e iniciativa para pro-

mover la innovación interna, ya que en muchos casos son los verdaderos generadores de la innovación y la mejora de los servicios públicos.

— Cultura Organizacional y Liderazgo:

- Cambio de paradigma: La transformación digital implica un profundo cambio de mentalidad, pasando de un enfoque burocrático basado en procedimientos a uno centrado en la toma de decisiones basada en datos y la innovación.
- Liderazgo transformador: Es crucial contar con líderes en todos los niveles que articulen una visión clara del futuro digital, fijen objetivos ambiciosos, cuestionen el statu quo y promuevan el cambio. Los directivos deben ser los primeros en poseer competencias digitales y estar dispuestos a liderar con el ejemplo.
- Cultura de innovación y adaptabilidad: Fomentar un entorno que valore la experimentación, el aprendizaje continuo y la adaptabilidad.
- Comunicación, Participación y Formación: Escucha activa: Proporcionar a los empleados públicos herramientas y espacios para expresar propuestas y mejoras.
- Comunicación clara: Explicar los motivos y beneficios de los cambios para generar comprensión y aceptación.
- Formación continua: Invertir en programas de capacitación exhaustivos y globales que permitan a los empleados adquirir las habilidades necesarias para los nuevos entornos digitales.
- Implicación: Incluir a los empleados en el proceso de cambio, permitiéndoles participar y contribuir en el diseño e implementación de las nuevas soluciones. Esto genera sentido de pertenencia y compromiso.

La resistencia al cambio es uno de los mayores obstáculos internos en la transformación digital del sector público, es el principal causante de la parálisis que se atribuye a cualquier proceso de reforma que se inicia en nuestras administraciones y merece un apartado especial para poder comprender sus causas y poder abordarla eficazmente:

- Familiaridad y comodidad: Las personas tienden a sentirse seguras en entornos conocidos. La introducción de cambios puede generar incertidumbre y amenaza a esta sensación de seguridad.
- Miedo a lo desconocido: La ansiedad sobre cómo los cambios afectarán las rutinas, roles y resultados puede paralizar a los empleados. «Más vale malo conocido que bueno por conocer» es una frase que a menudo resume esta mentalidad.

- Pérdida de poder o control: Los cambios suelen implicar una redistribución de roles y responsabilidades. Aquellos que perciben una pérdida de estatus o control pueden resistirse activamente.
- Falta de comprensión o información: La ausencia de una comunicación clara y transparente sobre el propósito, beneficios y cómo se llevarán a cabo los cambios puede generar desconfianza y resistencia.
- Cultura organizacional: Muchas administraciones públicas tienen culturas organizacionales arraigadas, a menudo burocráticas que no fomentan la innovación y la adaptabilidad.
- Sistemas heredados y obsolescencia tecnológica: La dependencia de sistemas obsoletos puede dificultar la integración con nuevas tecnologías, frustrando a los empleados y reforzando la percepción de que «siempre se ha hecho así».
- Brecha de competencias: La falta de habilidades digitales entre los empleados puede generar inseguridad y miedo a no poder adaptarse a las nuevas herramientas y procesos.

Para mitigar la resistencia al cambio y asegurar el éxito de la transformación digital, es crucial implementar estrategias de gestión del cambio efectivas:

- Liderazgo y visión clara: Los líderes deben comunicar una visión convincente del futuro digital, resaltando los beneficios para la organización, los empleados y los ciudadanos.
- Comunicación transparente y constante: Mantener informados a los empleados sobre el progreso, los desafíos y los éxitos. Crear canales de feedback donde puedan expresar sus inquietudes.
- Participación y co-creación: Involucrar a los empleados en el diseño y la implementación de las soluciones digitales. Cuando se sienten parte del proceso, la aceptación es mayor.
- Capacitación y desarrollo de habilidades: Proporcionar programas de formación continuos y personalizados que aborden las nuevas competencias digitales requeridas. El apoyo continuo durante la transición es clave.
- Reconocimiento y celebración de logros: Destacar y recompensar los esfuerzos y éxitos en la adopción de nuevas prácticas y tecnologías.
- Gestión de expectativas: Ser realistas sobre los desafíos y el tiempo que llevará la transformación.
- Fomentar una cultura de experimentación y aprendizaje: Permitir el «error controlado» y aprender de él para ajustar las estrategias.

La transformación digital en el sector público es un desafío que requiere un enfoque holístico, donde la tecnología es un medio y no un fin. El éxito dependerá en gran medida de cómo se gestione el capital humano, superando la resistencia al cambio a través de un liderazgo fuerte, una comunicación efectiva, una formación adecuada y una cultura que promueva la innovación y la adaptabilidad.

IV. REUTILIZACIÓN DE SERVICIOS DIGITALES

Aunque no existe una «Directiva de Reutilización de Software» específica como tal, la promoción de la reutilización de software se integra en marcos más amplios:

1. Reglamento sobre la Europa Interoperable (Interoperability Act):

Este reglamento es, con diferencia, la pieza legislativa más relevante en este ámbito. Uno de sus objetivos principales es facilitar y promover la reutilización de soluciones de software y componentes tecnológicos entre las administraciones públicas de la UE.

Busca establecer un marco común que impulse la interoperabilidad transfronteriza y la colaboración en el desarrollo de soluciones digitales. Esto incluye la creación de catálogos y plataformas centralizadas para compartir y descubrir software desarrollado por las AP.

Es probable que este Reglamento establezca la obligatoriedad o, al menos, un fuerte incentivo para que las administraciones consideren el software de código abierto y la reutilización como opciones por defecto en sus adquisiciones y desarrollos.

2. Marco Europeo de Interoperabilidad (European Interoperability Framework - EIF):

El EIF, aunque no es un texto legal vinculante en sí mismo, es un conjunto de recomendaciones y principios que guían a las administraciones públicas europeas en la prestación de servicios digitales interoperables.

La reutilización es uno de los principios fundamentales del EIF. Destaca la importancia de reutilizar conceptos, aplicaciones, servicios, especificaciones, modelos de datos y fuentes de información administrativa.

Promueve activamente el uso de software de código abierto como facilitador clave de la reutilización y la interoperabilidad, ya que reduce la dependencia de proveedores privados, fomenta la transparencia y permite la colaboración en el desarrollo.

3. Estrategia Europea de Datos y Estrategia Digital de la UE:

Aunque se centran más en los datos, estas estrategias reconocen que una infraestructura digital sólida y la capacidad de las administraciones para desarrollar y compartir soluciones de software son esenciales para construir una «Europa Digital». La reutilización de software contribuye directamente a estos objetivos al reducir costes, acelerar el desarrollo y fomentar la colaboración.

4. Iniciativas y Herramientas Concretas:

Más allá de la legislación general, la Comisión Europea ha impulsado varias iniciativas concretas para fomentar la reutilización de software:

— Portal «Interoperable Europe» (anteriormente ISA² Programme):

Este portal es un centro neurálgico para la interoperabilidad en Europa. Dentro de él, existe una sección dedicada específicamente a la «Sharing and Reuse of IT Solutions» (Compartición y Reutilización de Soluciones TI).

Aquí podemos encontrar:

- «The Sharing and Reuse Framework for IT Solutions»: Un marco que proporciona recomendaciones sobre cómo las administraciones públicas pueden compartir, reutilizar o desarrollar soluciones TI.
- «Sharing & Reuse Awards»: Concursos para reconocer y promover las mejores prácticas en la reutilización de soluciones TI en las administraciones públicas europeas.
- Comunidades y recursos: Espacios para que las administraciones compartan experiencias, publiquen soluciones y encuentren herramientas para la reutilización.

— Joinup Platform:

Es una plataforma colaborativa y un catálogo de soluciones digitales interoperables para las administraciones públicas. Permite a las entidades públicas de toda Europa compartir y reutilizar software, especificaciones, directrices y otros activos digitales. Es un lugar clave donde las administraciones pueden publicar su software de código abierto para que otros lo reutilicen y lo mejoren.

— Política de Código Abierto de la Comisión Europea (Open Source Software Strategy):

La Comisión Europea ha adoptado su propia estrategia de software de código abierto, reconociendo los beneficios del OSS para la apertura, la transparencia, la seguridad y la reutilización.

Esta política busca que la propia Comisión libere su software bajo licencias de código abierto siempre que sea posible, dando ejemplo a los Estados miembros.

- Licencia Pública de la Unión Europea (EUPL - European Union Public Licence):

Es una licencia de software libre y de código abierto específicamente diseñada para su uso por las administraciones públicas europeas. Permite que el software desarrollado con fondos públicos se distribuya y reutilice fácilmente por otras administraciones y el público en general, garantizando la compatibilidad legal transfronteriza. La EUPL es un instrumento clave para facilitar la reutilización de software en el contexto europeo.

- Estudios e Informes sobre el Impacto del Software Libre:

La UE ha encargado y publicado estudios que demuestran el ahorro significativo que la reutilización de software libre genera para las administraciones públicas, así como los beneficios en términos de soberanía tecnológica, innovación y colaboración.

Retos y Enfoques:

A pesar de estas iniciativas, la reutilización de software entre administraciones públicas sigue enfrentando desafíos, como:

- Diferencias normativas y técnicas: Aunque la EUPL ayuda, las leyes de contratación pública, los requisitos de seguridad y los marcos tecnológicos pueden variar.
- Falta de conocimiento: Muchas administraciones pueden no ser conscientes del software ya existente o de los beneficios de la reutilización.
- Cultura de «no inventar la rueda»: A veces, puede parecer más fácil encargar un nuevo desarrollo que adaptar y reutilizar una solución existente.
- Mantenimiento y soporte: La sostenibilidad del software reutilizado requiere modelos claros de mantenimiento y soporte, a menudo basados en comunidades.

Para abordar estos retos, el enfoque europeo se centra en:

- Fomentar el software de código abierto: Al ser el código abierto accesible y modificable, es inherentemente más propicio para la reutilización.

- Crear catálogos y plataformas centralizadas: Facilitar la búsqueda y el descubrimiento de software reutilizable.
- Proporcionar directrices y marcos (como el EIF y el Sharing and Reuse Framework): Orientar a las administraciones sobre las mejores prácticas.
- Incentivar la colaboración: Promover el codesarrollo de soluciones entre diferentes administraciones.

En definitiva, la reutilización de software por parte de las administraciones públicas en Europa es una prioridad estratégica, impulsada por un marco de interoperabilidad creciente, el fomento del código abierto y la creación de herramientas y plataformas colaborativas para maximizar la eficiencia y la innovación en el sector público digital.

4.1. El proyecto Sedipualb@¹¹

En España la reutilización de servicios digitales se ha abordado desde el punto de vista jurídico en la ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, concretamente en su artículo 157, donde se establece lo siguiente:

«Artículo 157. Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración.

1. Las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas.

2. Las aplicaciones a las que se refiere el apartado anterior podrán ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información.

3. Las Administraciones Pùblicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total

¹¹ www.sedipualba.es

o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan.

En este directorio constarán tanto las aplicaciones disponibles de la Administración General del Estado como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de Administraciones.

En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

Es muy importante resaltar que se impone la obligación a las AAPP de acudir al directorio general de aplicaciones de la Administración General del Estado, antes de realizar una licitación pública para adquirir una solución de este tipo en el mercado.

En nuestro país tenemos un ejemplo de reutilización de servicios digitales que aglutina gran parte de los elementos necesarios para definirse como una buena práctica en este sentido, de hecho fue premiado en 2017 por la Comisión Europea en los «Share and Reuse Awards» celebrados en Lisboa.

El proyecto Sedipualb@, creado y desarrollado por la Diputación de Albacete, es un ejemplo de reutilización de herramientas de software, que se ha convertido en un referente en el ámbito de la gestión administrativa de entidades del sector público.

Características esenciales del proyecto:

— Desarrollo propio con emplead@s públicos: Un elemento esencial que facilita la reutilización de los servicios digitales es que el desarrollo de los mismos se realice con medios propios por parte de la administración, ya que de esta forma se dispone de todos los elementos necesarios para una evolución continua del servicio, sin dependencias externas.

La reutilización en proyectos digitales donde existe una participación externa, a través de una licitación pública, tiene varias dificultades derivadas de la posibilidad de que esta reutilización genere ventajas competitivas en el mercado.

— Escalabilidad: Se refiere a la capacidad de un sistema, aplicación o proceso para manejar una cantidad creciente de trabajo o usuarios sin comprometer su rendimiento, eficiencia o funcionalidad. Esencialmente, se trata de la habilidad del software para crecer y expandirse de manera efectiva a medida que aumentan las demandas.

Sedipualb@ está diseñado desde su inicio con esta premisa, ya que se trata de un elemento imprescindible y determinante en la posterior evolución de este tipo de proyectos.

- Sostenibilidad: Se refiere a la capacidad de un proyecto para generar y mantener los recursos financieros necesarios para operar, perdurar y seguir siendo viable a lo largo del tiempo, una vez finalizada la financiación inicial o externa. No se trata solo de la rentabilidad a corto plazo, sino de la habilidad para ser autosuficiente y generar valor económico de manera continua, sin comprometer los recursos futuros ni generar dependencias insostenibles.
El proyecto Sedipualb@ dispone de modelo de financiación que se articula para permitir imputar y sufragar todos los costes involucrados en el mismo, desde una perspectiva *sin ánimo de lucro*.
- Liderazgo e Intraemprendimiento: El liderazgo se refiere como la capacidad de influir y guiar a un equipo de personas hacia el logro de los objetivos del proyecto, a través de la visión, la motivación, la dirección y la facilitación de un ambiente de trabajo colaborativo y productivo.
El proyecto Sedipualb@ ha sido creado por personas pertenecientes a la Diputación de Albacete, desde una perspectiva multidisciplinar, contando con profesionales de diferentes ámbitos (económico, jurídico y TIC) y es liderado por el Servicio de Modernización Administrativa y TIC (SEOMATIC) de la propia Diputación de Albacete.
Este intraemprendimiento es sin duda un elemento habilitador y motivador dentro de la organización, de cara a estimular a la misma a moverse en la dirección adecuada para la correcta continuidad del proyecto.
- Colaboración administrativa: Uno de los elementos más representativos de este proyecto es su capacidad generadora de colaboración administrativa real, de forma que se produce una interacción entre dos o más administraciones publica en torno a resolver una determinada problemática común, siempre con el objetivo de mejorar los servicios prestados a la ciudadanía.
El proyecto Sedipualb@ establece un marco de colaboración inmejorable, poniendo en común a los diversos agentes involucrados en los procesos de transformación digital de las diferentes administraciones públicas, para que puedan complementar y enriquecer sus procedimientos de gestión.
- Cautividad tecnológica: La cautividad tecnológica es una situación en la que un usuario, una organización o incluso una sociedad, se vuelve dependiente de una tecnología, producto o proveedor particular, de tal manera que resulta extremadamente difícil y costoso cambiar a una alternativa, incluso si esta alternativa fuera superior, más eficiente o más económica a largo plazo.

Esta dependencia se crea debido a una combinación de factores que aumentan los «costes de cambio». Estos costes no son solo monetarios, sino que pueden incluir:

- Inversión inicial: Grandes inversiones en infraestructura, software o hardware específicos de un proveedor.
- Formación y conocimiento: El personal se ha capacitado en el uso de una tecnología específica, y re-capacitarlo para otra sería costoso y llevaría tiempo.
- Integración de sistemas: Los sistemas existentes están fuertemente interconectados con la tecnología cautiva, y desvincularlos requeriría una reingeniería compleja y costosa.
- Migración de datos: El traslado de grandes volúmenes de datos de un formato o plataforma a otra puede ser técnicamente complejo, propenso a errores y muy caro.
- Estándares propietarios: El uso de formatos de archivo, protocolos o interfaces que son propiedad de un proveedor y no son interoperables con otras soluciones.
- Contratos a largo plazo: Acuerdos contractuales que penalizan la salida o el cambio.
- Efectos de red: Cuando el valor de una tecnología aumenta a medida que más personas la usan (por ejemplo, redes sociales, sistemas operativos dominantes), lo que desincentiva el cambio a alternativas con menos usuarios.

En el contexto de la administración pública, la cautividad tecnológica presenta riesgos significativos:

- Pérdida de flexibilidad y agilidad: Dificulta la adopción de nuevas tecnologías que podrían ofrecer mejores servicios o mayor eficiencia.
- Dependencia estratégica: La administración queda a merced de las condiciones, precios y evolución tecnológica de un único proveedor, lo que puede limitar su capacidad de negociación.
- Costes elevados a largo plazo: Aunque la inversión inicial en una tecnología propietaria pueda parecer atractiva, los costes de mantenimiento, licencias y futuras actualizaciones pueden ser muy altos debido a la falta de competencia.
- Dificultad para innovar: La cautividad puede frenar la innovación al desincentivar la búsqueda y experimentación con soluciones más modernas o adaptadas a las necesidades cambiantes.
- Riesgos de seguridad: La dependencia de una única solución o proveedor puede concentrar los riesgos de seguridad y hacer a la administración más vulnerable a fallos o ataques.

La cautividad tecnológica sólo puede evitarse utilizando, soluciones abiertas y reutilizables que promuevan el trabajo colaborativo y no estén exclusivamente en manos de empresas tecnológicas.

Una de los principales objetivos del proyecto Sedipualb@, es luchar contra la cautividad tecnológica existente en los mercados de herramientas de esta naturaleza, donde se está produciendo una gran concentración en manos de unas pocas grandes empresas, lo que está ya generando muchas de las situaciones o riesgos que se han comentado anteriormente.

El proyecto Sedipualb@ es un caso singular de éxito en un contexto de generación de soluciones tecnológicas, habitualmente reservado a empresas de un tamaño medio-alto y con grandes concentraciones de recursos financieros.

Su continuidad a lo largo ya de más de 10 años en un mercado tan exigente como el tecnológico, así como su capacidad de adaptación a los cambios lo han convertido en una alternativa real y efectiva dentro del mercado «Govtech» que cuenta cada día con más administraciones públicas como usuarias.

V. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÙBLICAS

La inteligencia artificial (IA) es una disciplina de las ciencias de la computación que busca crear sistemas y algoritmos capaces de realizar tareas que normalmente requieren inteligencia humana. En esencia, la IA utiliza datos, modelos matemáticos y capacidad computacional para resolver problemas, aprender de la experiencia y tomar decisiones.

La IA no se limita a una sola tecnología, sino que abarca un conjunto de ellas como el aprendizaje automático (machine learning), el aprendizaje profundo (deep learning) y el procesamiento del lenguaje natural (NLP).

Ejemplos de utilización de IA en las AAPP:

— Servicios al ciudadano y gestión administrativa:

- Asistentes virtuales y chatbots: Permiten a los ciudadanos obtener respuestas a preguntas frecuentes, realizar trámites y recibir información sobre servicios públicos las 24 horas del día.
- Automatización de procesos: La IA puede automatizar tareas repetitivas y que consumen mucho tiempo, como el procesamiento de solicitudes de subvenciones o la revisión de documentos, liberando a los funcionarios para que se centren en labores más complejas.
- Análisis de datos para políticas públicas: La IA puede analizar grandes volúmenes de datos demográficos y sociales para ayudar

a los gobiernos a diseñar políticas más efectivas y a tomar decisiones estratégicas basadas en evidencia.

— Seguridad y prevención:

- Seguridad pública: La IA ayuda a las fuerzas del orden a analizar grandes cantidades de datos para predecir y prevenir la delincuencia, identificar patrones y asignar recursos de manera más eficiente.
- Ciberseguridad: Los sistemas de IA pueden monitorear las redes de forma autónoma para detectar y responder a ciberataques y amenazas en tiempo real.
- Prevención de fraudes: La IA detecta patrones anómalos en transacciones financieras o solicitudes de beneficios, ayudando a identificar fraudes y pagos indebidos.

— Sanidad y bienestar social:

- Gestión de la salud pública: La IA puede analizar datos médicos para predecir brotes de enfermedades, optimizar la distribución de recursos sanitarios y personalizar tratamientos.
- Servicios sociales: Se utilizan algoritmos de IA para identificar a poblaciones en riesgo y garantizar que reciban la ayuda necesaria, como en la protección de la infancia.

— Infraestructuras y movilidad:

- Ciudades inteligentes: La IA contribuye a la gestión del tráfico y la movilidad urbana, prediciendo congestiones y optimizando rutas. También se utiliza para monitorizar la calidad del aire y gestionar los residuos de manera más eficiente.
- Mantenimiento predictivo: La IA puede predecir fallos en infraestructuras críticas (carreteras, puentes, redes eléctricas) para realizar mantenimientos preventivos y reducir costos.

Se trata sin duda de una gran oportunidad de generar eficiencia en la gestión de los servicios públicos, que debemos ser capaces de aprovechar en nuestras Administraciones Públicas siendo conscientes también de los riesgos que la acompañan.

El debate está sobre la mesa ¿cómo afectará la utilización de la IA en nuestras vidas y en nuestros trabajos?, ¿cómo abordar esta disruptión a todos los niveles desde una perspectiva ética, pero que no limite los avances y mejoras que puede generarnos?, son muchas las dudas existentes pero no cabe duda que se irán dilucidando en los próximos años.

5.1. El Reglamento Europeo de IA (AI Act)

En este sentido en Europa se ha dado un primer paso importante en cuanto a la regulación del uso de la IA, a través del Reglamento de Inteligencia Artificial¹², que establece un marco legal para regular la IA en la Unión Europea, con el objetivo de garantizar la seguridad, la protección de los derechos fundamentales y la libre circulación de los sistemas de IA. Este reglamento se aplica a sistemas de IA que se comercialicen, pongan en servicio o se utilicen en la UE, independientemente de si el proveedor tiene su sede dentro o fuera del bloque UE.

Elementos Clave del Reglamento:

El Reglamento adopta un enfoque basado en el riesgo, clasificando los sistemas de IA en cuatro categorías principales según el daño potencial que puedan causar.

— Riesgo Inadmisible:

Estos sistemas son considerados una clara amenaza para la seguridad, los derechos y las libertades de las personas. Su uso está completamente prohibido. Ejemplos incluyen:

- Sistemas de puntuación social por parte de gobiernos o empresas.
- Uso de técnicas subliminales o manipuladoras que puedan causar daños significativos.
- Reconocimiento de emociones en entornos laborales y educativos.
- Identificación biométrica en tiempo real en espacios públicos (con excepciones muy limitadas para la aplicación de la ley).

— Alto Riesgo:

Los sistemas de alto riesgo son aquellos que pueden tener un impacto significativo en la salud, la seguridad o los derechos fundamentales de las personas. Antes de ser comercializados, deben someterse a requisitos estrictos y a una evaluación de conformidad. Algunos ejemplos de sistemas de alto riesgo son los utilizados en:

- Infraestructuras críticas (gestión del agua, gas, electricidad, etc.)
- Educación (acceso, evaluación o selección de estudiantes)
- Recursos humanos (contratación o selección de personal)
- Sistemas de seguridad y aplicación de la ley.

¹² Reglamento Inteligencia Artificial UE.

— Riesgo Limitado:

En esta categoría se incluyen sistemas que, aunque no se consideran de alto riesgo, requieren que los usuarios sean conscientes de que están interactuando con una IA. Esto es para garantizar la transparencia y la confianza. Ejemplos son:

- Chatbots y asistentes de voz que deben indicar claramente que son sistemas automatizados.
- Contenidos generados o manipulados artificialmente, como las imágenes deepfake, que deben ser etiquetados como tales.

— Riesgo Mínimo o Nulo:

La gran mayoría de los sistemas de IA, como los filtros de spam, los videojuegos o las herramientas de traducción, se consideran de riesgo mínimo. Estos sistemas no están sujetos a obligaciones específicas, aunque se anima a las empresas a adoptar códigos de conducta voluntarios.

Plazos de Puesta en Marcha:

El reglamento entró en vigor en agosto de 2024, pero su aplicación es gradual, con diferentes plazos para cada tipo de sistema:

- Desde agosto de 2024: Entrada en vigor del reglamento.
- Desde febrero de 2025: Se aplican las prohibiciones sobre los sistemas de riesgo inadmisible. Comienzan los requisitos de alfabetización en IA, exigiendo a los proveedores y usuarios de IA que garanticen que su personal comprende el funcionamiento y los riesgos de estos sistemas.
- Desde agosto de 2025: Se establecen las normas sobre sanciones y multas para los Estados miembros. Los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre los recursos de sus autoridades competentes.
- Desde agosto de 2026: Entran en vigor la mayoría de las normas, incluyendo las obligaciones para los sistemas de alto riesgo.
- Los Estados miembros deben establecer al menos un sandbox regulatorio para la IA, un entorno controlado para probar estos sistemas.
- Desde agosto de 2027: Aplicación de los requisitos para los sistemas de IA de alto riesgo que ya existían antes de la entrada en vigor del reglamento.

El RIA actúa únicamente en la regulación del mercado derivado de las actuaciones que utilicen IA, no va mucho más allá de esa clasificación de grupos de riesgo, lo cual ha sido criticado por determinados sectores más protecciónistas de la sociedad, de la misma forma que las ampliaciones regulatorias realizadas por otras administraciones, como la realizada por el gobierno de Asturias (Decreto 98/2025), han sido criticadas por los sectores más liberales.

Se trata sin duda de un terreno complejo y con muchas aristas, en el que es fácil hablar a posteriori, pero muy difícil adivinar el tipo de posicionamiento por parte de las AAPP que será más beneficioso de cara al futuro.

5.2. La Soberanía Digital en la era de la Inteligencia Artificial (IA)

La IA está cambiando la manera de recopilar, procesar y analizar los datos, creando un nuevo marco donde se establece una gran relevancia tanto a la soberanía de los datos, entendida como *la idea de que una entidad tiene la autoridad y el derecho de gobernar y controlar los datos generados dentro de su contexto*, como a la soberanía de las infraestructuras digitales que utiliza.

La excesiva dependencia tecnológica de nuestras Administraciones Pùblicas, debido a que muchas de las herramientas de IA más potentes son desarrolladas por grandes empresas tecnológicas extranjeras, podría generar una pérdida del control sobre sus datos y procesos. Esto no solo genera una dependencia tecnológica, sino que también expone al Estado a posibles injerencias de gobiernos o empresas extranjeras.

Este problema de dependencia tecnológica no es nuevo en nuestro sector público, ya que desde hace años la mayoría de Administraciones Pùblicas han optado por soluciones tecnológicas privadas para cubrir el amplio y variado abanico de necesidades que se tienen en este sector.

En una Administración del siglo XXI, que es totalmente digital, quizás merezca la pena realizar una reflexión sobre cómo debemos consumir y de qué forma deben generarse las herramientas tecnológicas que van a coordinar nuestras acciones y generar un gran espacio de datos que sino está bajo nuestro control puede convertirse en un gran problema.

VI. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LOS PARLAMENTOS

La transformación digital en los parlamentos autonómicos sigue avanzando, pero de forma desigual, problemas comunes y ya descritos en este estudio como la interoperabilidad con administraciones, normativa procesal y reglamentaria de las cámaras (adaptación a tramitación electrónica), ciberseguridad, brecha digital interna (funcionarios/representantes), son elementos

que están presentes en estas organizaciones, de la misma forma que el resto de nuestro sector público.

Los sistemas de gestión parlamentaria se han ido adaptando a la gestión digital, junto con la presencia de las Sedes Electrónicas de los distintos parlamentos y una de las claves son los sistemas de integración entre estos entornos, junto con el resto de aplicativos tecnológicos de que disponga cada entidad.

Al no existir una conexión directa con la ciudadanía, como puede ocurrir en otras entidades del sector público, como Ayuntamientos, los avances en transformación digital han sido más dispares y se ha producido una asimetría entre los distintos parlamentos que poco a poco se está corrigiendo.

Las aproximaciones utilizadas por los diferentes parlamentos son variadas y a este respecto sería deseable una mayor coordinación entre ellos, partiendo si cabe de que existen varios movimientos asociativos tanto en el subsistema de tecnologías de información de los parlamentos de nuestro país (ParlaTIC) como en otros colectivos también implicados en la transformación digital, como letrad@s y archiver@s. Este tejido asociativo de profesionales que trabajan en los parlamentos de nuestro país, es sin duda un perfecto caldo de cultivo para esa coordinación tan necesaria en una materia estratégica como es la transformación digital de estas entidades.

Existe una corriente ya secundada por varios parlamentos (Cortes de Castilla la Mancha, Asamblea Regional de Murcia, Parlamento de las Islas Baleares, Parlamento de La Rioja y Asamblea de Madrid) que utilizan tecnología pública y reutilizable, como es la plataforma Sedipualb@, ya citada en este estudio, realizando un ejercicio de colaboración entre entidades que está dando lugar a sinergias realmente interesantes.

VII. CONCLUSIONES

El sector público en nuestro país se encuentra inmerso en un proceso sin retorno de transformación digital, que involucra grandes cambios organizativos y estructurales dentro de las propias entidades. Adicionalmente la heterogeneidad normativa, el gran número de entidades afectadas y la estructura competencial de nuestro país hace todavía más difícil que ese proceso se lleve a cabo con una mayor armonía. Estas dificultades no pueden ser una excusa para que intentemos realizar este tránsito con rigor y tomando las mejores decisiones posibles y apostando por procesos y tecnologías contrastadas.

La coordinación entre las Administraciones Públicas en materias estratégicas como la ciberseguridad (CCN-CERT¹³), interoperabilidad, plataformas comunes como (DIR3, DeHú, SIR, REPRESENT@, Cl@VE, @FIRMA, Carpeta Ciudadana, PLACSP, etc.) coordinadas tanto por la AEAD¹⁴ como

¹³ Centro Criptológico Nacional.

¹⁴ Agencia Estatal de Administración Digital.

por los diversos organismos autonómicos con competencias similares (Ej. AOC¹⁵) es sin duda uno de los elementos imprescindibles, pero no suficiente para esta transformación.

Para afrontar este reto con garantías las Administraciones Pùblicas de todos los niveles (Ayuntamientos, Mancomunidades, Diputaciones, Cabildos, Consells, Comunidades Autónomas, etc.) deben afrontar, dentro de su marco competencial, unas estrategias consensuadas y donde se abandonen los egos territoriales y prevalezca el sentido común, la colaboración interadministrativa y la reutilización de servicios digitales como principios básicos de este proceso.

Merece también especial reflexión, la situación de soberanía de la información y cautividad tecnológica que se puede generar sino tenemos un mayor protagonismo en la creación de nuestros propios servicios digitales y confiamos estas tareas de forma absoluta al sector privado, sobre todo con la llegada de la Inteligencia Artificial, que nos introduce en un nuevo contexto donde la soberanía de los datos sobre los que actúa va a convertirse en un tema estratégico.

La situación de España en los rankings mundiales de transformación digital del sector público es bastante buena en general, pero no debemos dejarnos llevar por estas listas precocinadas, sino continuar robusteciendo nuestro marco de servicios digitales a través de los elementos que se han destacado humildemente en este estudio y los que se propongan dentro de un marco de consenso técnico y procedimental.

La tecnología no es un fin en sí mismo, pero en un mundo digital como el que vivimos, la configuración de las herramientas que use una organización en materias como dependencia tecnológica, sostenibilidad, capacidad de integración con otros sistemas y acceso a los datos generados; es clave y determinante en la capacidad de gestión de la misma.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Yanes, L. M. (2018). La digitalización de las administraciones pùblicas y su impacto sobre el régimen jurídico de los empleados pùblicos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Pùblicas* (15), 82-99.
- Denhardt, R. B. (1993). *Theories of public organization*. Wadsworth Publishing.
- El proyecto Sedipualb@ www.sedipualba.es
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Pùblico.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Estrategia Digital de España 2025.
- Plan de Digitalización de las Administraciones Pùblicas 2021-2025.

¹⁵ Agencia Oberta de Catalunya.

Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

Reglamento sobre la Europa Interoperable (Interoperability Act Europe).

Reglamento Europeo sobre Inteligencia Artificial.

Wadhwani Foundation. (2024). Los obstáculos para la transformación digital de la administración pública: Una inmersión profunda en los principales retos.

Wolters Kluwer. (2024). 6 consejos para superar la resistencia al cambio en la transformación digital.



El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales

The Prior Constitutional Review of International Treaties

Fruela Río Santos
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo
<https://orcid.org/0000-0002-2928-070X>

Fecha de recepción: 15/09/2025

Fecha de aceptación: 30/10/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y REGULACIÓN ACTUAL.—II. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO.—III. LAS DIFERENTES MODALIDADES DE CONTROL.—IV. LA LEGITIMACIÓN PARA ACTIVAR EL PROCEDIMIENTO: EL GOBIERNO Y LAS CÁMARAS.—V. EL REQUERIMIENTO.—VI. LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.—VII. LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES.—VIII. LA PERSONACIÓN.—IX. LA MANIFESTACIÓN DE LA OPINIÓN FUNDADA.—X. EL TRÁMITE DE CONSULTA A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES QUE OSTENTAN LEGITIMACIÓN ACTIVA Y A TERCEROS.—XI. LA DECLARACIÓN.—XII. BALANCE DE LA APLICACIÓN PRÁCTICA.—XIII. CONCLUSIONES.—XIV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales, previsto en el artículo 95 de la Constitución Española y desarrollado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales (LTOAI), constituye un mecanismo preventivo destinado a garantizar la supremacía constitucional antes de la ratificación de un tratado. Su activación corresponde al Gobierno o a las Cámaras, requiriendo una declaración del Tribunal Constitucional sobre la existencia de contradicciones entre la norma fundamental y las estipulaciones señaladas. El procedimiento, de carácter jurisdiccional y no contencioso, suspende el trámite parlamentario hasta la resolución, la cual posee efectos vinculantes, «erga omnes» y de cosa juzgada. Si la declaración es favorable, se reanuda la tramitación; si es contraria, se exige reforma constitucional o modificación

del tratado. Aunque el control previo ha tenido escasa aplicación práctica y suele iniciarse por el Gobierno, su importancia radica en prevenir la incorporación al ordenamiento de compromisos internacionales contrarios a la Constitución, reforzando la seguridad jurídica y la coherencia normativa, en complemento con los mecanismos de control posterior, tanto abstractos como concretos, previstos para tratados ya en vigor.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Constitucional, tratados internacionales, control de la constitucionalidad, declaración, Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado.

ABSTRACT

The prior constitutional review of international treaties, established in article 95 of the Spanish Constitution and developed by the Organic Law of the Constitutional Court and the Law on Treaties and Other International Agreements (LTOAI), is a preventive mechanism aimed at safeguarding constitutional supremacy before the ratification of a treaty. It may be initiated by the Government or either House of Parliament, requiring the Constitutional Court to determine whether there are contradictions between the Constitution and the provisions in question. This procedure, which is judicial in nature but non-contentious, suspends parliamentary processing until a decision is issued. The ruling is binding, has «erga omnes» effect and constitutes «res judicata». If the decision is favourable, the parliamentary process resumes; if unfavourable, constitutional amendment or treaty modification is required. Although the mechanism has been rarely used and is generally triggered by the Government, its significance lies in preventing the incorporation of international commitments that conflict with the Constitution, thereby reinforcing legal certainty and coherence within the legal order, in complement to subsequent review mechanisms, both abstract and concrete, applicable to treaties already in force.

KEYWORDS: Constitutional Court, international treaties, constitutional review, declaration, Government, Congress of Deputies, Senate.

I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y REGULACIÓN ACTUAL

La necesidad y voluntad de incorporar un modelo de control previo de constitucionalidad en las normas internacionales aparece en el artículo 54 de la Constitución francesa (1958) como mecanismo interno que permite garantizar la compatibilidad entre el texto constitucional y el Derecho internacional¹.

La Constitución española decide adoptar el modelo francés dentro del artículo 95 y atribuir la competencia al Tribunal Constitucional² de forma

¹ Artículo 54: *Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos Cámaras o por sesenta diputados o por sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa reforma de la Constitución.*

² Teniendo su encuadre en el artículo 161.1.d) CE al reconocer *De las demás materias que le atribuyan*

exclusiva (Torres del Moral, 2010: 114-115), previo requerimiento del Gobierno o de las Cámaras, para declarar si existe contradicción entre su contenido y la estipulación de un tratado internacional³.

Esta apreciación ya fue observada durante la Segunda República por Francisco Javier Elola, vocal de la Comisión Jurídica Asesora en el anteproyecto de la Constitución (1931), respecto al artículo 100.a) relativo a las competencias asignadas al Tribunal de Justicia Constitucional, predecesor del Tribunal de Garantías Constitucionales, cuando excluye de su alcance y conocimiento aquellos *Tratados y Convenios internacionales ratificados parlamentariamente conforme al artículo 45*. Para corregir el contenido del anteproyecto, el vocal Elola propuso, a través de un voto particular, incorporar el control preventivo en los tratados y convenios internacionales, pero su propuesta no prosperó.

La senda anterior se mantuvo a lo largo de los debates del proyecto constitucional (18 de agosto de 1931) y terminó convirtiéndose en el artículo 121 de la Constitución (1931), y la misma línea se aprecia en los trabajos preparatorios de la Comisión Jurídica Asesora del anteproyecto de la Ley orgánica del Tribunal de Garantías (2 de agosto de 1932), a pesar del voto particular interpuesto, en esta ocasión, por el vocal Antonio de Luna, al que se adhieren otros, interesando que los recursos de inconstitucionalidad se pudiesen plantear contra los tratados internacionales, situación que no se altera en las enmiendas formuladas por los diputados Recasens Siches y Elola, con el fin de incorporar un control preventivo y reparador (material y formal) de constitucionalidad sobre los tratados internacionales.

Conviene advertir que la recepción del control preventivo francés (Pardo Falcón, 1990: 184 y ss.) se ha extendido a otros textos constitucionales de nuestro entorno continental, como sucede en Andorra (art. 101 CPA⁴), Aus-

la Constitución o las leyes orgánicas, en conexión con el artículo 95.2 CE, instituyendo el control previo *expressis verbis*.

³ La primera redacción aparece en el artículo 55.3 del anteproyecto de Constitución (BOCG núm. 44, de 5 de enero de 1978): *Cuando un tratado sea contrario a la constitución, su conclusión deberá ser autorizada mediante el procedimiento previsto para la revisión constitucional*. El artículo 88 del anexo al Informe de Ponencia (BOCG núm. 82, de 17 de abril de 1978) atribuye la competencia al Tribunal Constitucional: *Si el Tribunal Constitucional, a requerimiento del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras, declara que un tratado internacional contiene estipulaciones contrarias a la Constitución su celebración requerirá, en todo caso, la previa revisión constitucional*. El contenido del texto anterior se reformó tras su paso por el Senado (BOCG núm. 157, de 6 de octubre de 1978) y terminó dividido en dos párrafos en el artículo 94, contenido coincidente con la versión actual del artículo 95 CE: *La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción*.

⁴ Artículo 101: 1. *Los copríncipes, en los términos del artículo 46.1.f), el jefe de Gobierno o una quinta parte de los miembros del Consejo General, pueden requerir dictamen previo de inconstitucionalidad sobre los tratados internacionales antes de su ratificación. Este procedimiento tendrá carácter preferente. 2. La resolución estimatoria de inconstitucionalidad impedirá la ratificación del tratado. En todo caso, la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la reforma previa de ésta.*

tria (art. 140a B-VG⁵), Portugal (arts. 278.1, 279.1 y 279.2 CRP⁶) y Rumanía (art. 146.b) CR⁷), y también en la Unión Europea⁸.

El artículo 95 CE se desarrolla por el artículo 78 LOTC⁹, que distingue,

⁵ Tenemos que esperar hasta el año 1964 para que se atribuya la competencia del control de legalidad de los tratados internacionales al Tribunal Constitucional (arts. 140 B-VG y 66 VfG). El procedimiento que se aplica es el previsto en el artículo 140 B-VG, siempre que los tratados internacionales queden afectados a alguna de las siguientes materias: tratados políticos, tratados que modifican y desarrollan leyes, y los que guardan una relación con la Unión Europea. El resto de los tratados internacionales quedan supeditados al procedimiento del artículo 139 B-VG. Si el Tribunal Constitucional declara que un tratado internacional es inconstitucional en todo o en parte, los órganos que deban cumplirlo dejan de estar vinculados al mismo en los términos señalados en la sentencia. No obstante, el Tribunal Constitucional puede acordar que se siga aplicando el tratado internacional después de la sentencia, pero ese plazo no puede exceder de dos años cuando los tratados afecten a cuestiones políticas, los que modifican y desarrollan leyes, y los que guardan una relación con la Unión Europea. Artículo 140.a.: *El Tribunal Constitucional decidirá sobre la ilegalidad de los tratados. El artículo 140 se aplicará, por analogía, a los tratados políticos, a los tratados que modifiquen y completen leyes y a los tratados que modifiquen los fundamentos convencionales de la Unión Europea, y el artículo 139 se aplicará, por analogía, a todos los demás tratados, en las condiciones siguientes: 1. Un tratado internacional que el Tribunal Constitucional declare inconstitucional o ilegal dejará de ser aplicado por los órganos encargados de su ejecución al expirar el día en que se anuncie la sentencia, salvo que el Tribunal Constitucional determine un plazo dentro del cual el tratado internacional seguirá aplicándose; este plazo no podrá exceder de dos años en el caso de los tratados internacionales políticos, los tratados que modifican y completan las leyes y los tratados que modifican los fundamentos convencionales de la Unión Europea, y de un año en el caso de todos los demás tratados internacionales. 2. Además, la orden de que el tratado internacional se cumpla mediante la promulgación de un reglamento o la decisión de que el tratado internacional se cumpla mediante la promulgación de leyes, dejará de surtir efecto al final del día en que se anuncie la sentencia.*

⁶ Artículo 278. Fiscalización preventiva de constitucionalidad: 1. El Presidente de la República puede solicitar al Tribunal Constitucional la apreciación preventiva de constitucionalidad de cualquier norma contenida en un tratado internacional que le haya sido sometido para su ratificación, de un decreto que le haya sido enviado para su promulgación como ley o como decreto-ley, o de un acuerdo internacional cuyo decreto de aprobación le haya sido remitido para su firma. Artículo 279. Efectos de la decisión: 1. En caso de que el Tribunal Constitucional dictamine que una norma contenida en cualquier decreto o acuerdo internacional es inconstitucional, el diploma será vetado por el Presidente de la República o el Representante de la República, según el caso, y devuelto al órgano que lo aprobó. 2. En el caso previsto en el apartado 1, el decreto no podrá ser promulgado ni firmado sin que el órgano que lo haya aprobado expulse la norma juzgada inconstitucional o, en su caso, lo confirme por mayoría de dos tercios de los diputados presentes, siempre que ésta sea superior a la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio efectivo de funciones.

⁷ Artículo 146.b.: Competencias. El Tribunal Constitucional tendrá las siguientes competencias: (...) b). Pronunciarse sobre la constitucionalidad de los tratados u otros acuerdos internacionales, previa notificación de uno de los Presidentes de las dos Cámaras, de un número de al menos 50 diputados o de al menos 25 senadores.

⁸ Artículo 218.11 TFUE: Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados.

⁹ Artículo 83 del proyecto de Ley (BOCG núm. 44, de 24 de mayo de 1979): 1. El Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras podrán requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un Tratado Internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado. 2. Recibido el requerimiento, el Tribunal Constitucional emplazará al solicitante y a los restantes órganos legítimados, según lo previsto en el apartado anterior, a fin de que, en el término de un mes, expresen su opinión fundada sobre la cuestión. Dentro del mes siguiente al transcurso de este plazo y salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, el Tribunal Constitucional emitirá a su juicio, el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Constitución, tendrá carácter vinculante. 3. En cualquier momento podrá el Tribunal Constitucional solicitar de los órganos mencionados en el

a su vez, en el apartado primero los órganos constitucionales que ostentan legitimación para interponer el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales¹⁰.

En cuanto al Gobierno, primer órgano constitucional que menciona, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), omite toda referencia en la persona del presidente del Gobierno y del Consejo de Ministros, con la excepción del artículo 5.1.k) al señalar que al Consejo de Ministros le corresponde *ejercer cuantas otras atribuciones le confiera la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición*¹¹.

En el supuesto de las Cámaras, el Reglamento del Congreso de los Diputados¹² lo regula en el artículo 157, y exige dos requisitos:

1. Se debe partir de un tratado internacional concluso y pendiente de ratificación.
2. Este procedimiento puede tramitarse frente a los convenios internacionales cuando en la fase parlamentaria se susciten dudas sobre la constitucionalidad de una o varias de sus estipulaciones.

Añade que la iniciativa puede derivar de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados (setenta diputados).

Una solución similar se aprecia en el artículo 147 del Reglamento del Senado¹³, pero debido al menor número de representantes, el requerimiento se puede interponer cuando la propuesta proviene de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores.

apartado anterior o de otras personas físicas o jurídicas u otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuantas declaraciones, ampliaciones o precisiones estimen necesarias, alargando el plazo de un mes antes citado en el mismo tiempo que hubiese concedido para responder a sus consultas, que no podrá exceder de treinta días. Artículo 83 tras el Informe de Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso (BOCG núm. 44, de 7 de julio de 1979): 1. Igual que en el Proyecto. 2. Igual que en el Proyecto, salvo la sustitución de *júicio* por *declaración* (Enmienda núm. 54, del Grupo Socialista). 3. Igual que en el Proyecto, salvo la sustitución de *declaración* por *aclaración*. Artículo 78 tras el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso (BOCG núm. 44, de 19 de julio de 1979): Igual que el artículo 83 del Informe de Ponencia, con la salvedad de que en el apartado 1 se escribe con minúscula la expresión *tratado internacional*.

¹⁰ En la redacción original, el Capítulo II del Título VI (art. 79) regulaba el control previo de leyes orgánicas y Estatutos de Autonomía, quedando derogado por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de julio, al entender que se trataba de un mecanismo que distorsionaba la pureza del sistema constitucional en cuanto a los diferentes poderes del Estado, generando en estos tres años de aplicación *consecuencias inesperadas y metaconstitucionales*. En la actualidad, y fruto de los acontecimientos de 2014 en Cataluña, se aprueba por la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, para garantizar la supervivencia de la Constitución y las instituciones, junto con la cohesión social del Estado, y se introduce un Título VI bis, artículo 79 LOTC, que regula un nuevo control previo de inconstitucionalidad sobre los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma.

¹¹ No es de extrañar esta postura, porque en el Consejo de Ministros también se adopta el acuerdo, previa petición del presidente del Gobierno, para iniciar el recurso de inconstitucionalidad.

¹² Título VII (*Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa*), Capítulo primero (*De los tratados internacionales*) artículos 154 a 160.

¹³ Título IV (*Del procedimiento legislativo*), Capítulo segundo (*De los procedimientos legislativos especiales*), Sección séptima (*De los Tratados y Convenios Internacionales*) artículos 144 a 147.

En coherencia con la normativa constitucional, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales (LTOAI), desarrolla en el artículo 19 el control previo de constitucionalidad y en el artículo 32 la declaración de inconstitucionalidad, en concordancia con el artículo 31 que garantiza la prevalencia constitucional y la primacía de las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales¹⁴ cuando cumplan con la exigencia constitucional del artículo 96.1 CE, sobre las demás normas del ordenamiento jurídico interno¹⁵.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO

La finalidad del control de constitucionalidad de los tratados internacionales es garantizar la supremacía de la Constitución, que se desdobra en un control posterior que permite impugnar el contenido de los tratados internacionales¹⁶ [arts. 27.2.c), 31 y 32.1 LOTC] o para cuestionarlo (art. 35 LOTC), cuando éstos ya formen parte del ordenamiento jurídico español (art. 96.1 CE), y el control previo que adquiere un alcance diferente, preventivo, potestativo y reparador¹⁷, que conlleva que el Tribunal Constitucional se pronuncie como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC), pero no el único, a través de una declaración, sobre la doble tarea asignada de *preservar la Constitución y de garantizar, al tiempo, la seguridad y estabilidad de los compromisos a contraer por España en el orden internacional*¹⁸, a la que se añade una dimensión preventiva *al servicio de la salvaguardia de la responsabilidad*

¹⁴ Con independencia de cualquiera que sea su denominación (art. 2.a *in fine* LTOAI).

¹⁵ Algun sector doctrinal considera que existe una correlación entre las normas internacionales y las internas, donde las primeras complementan las segundas en todo aquello que no lo han previsto (Gómez Fernández, 2005).

¹⁶ Auto del Tribunal Constitucional 114/1991, de 11 de abril (ECLI:ES:TC:1991:114A): *La Constitución, en los dos apartados de su artículo 94, contempla la existencia de unos tratados o convenios «menores», de cuya conclusión deben ser informadas las Cortes, y de unos Acuerdos «mayores», que requieren la previa autorización parlamentaria; mientras que su artículo 63.2 atribuye al Rey la facultad de manifestar el consentimiento estatal por medio de tratados de conformidad con la Constitución y las leyes, que parece lógico inferir que abarcará los Acuerdos de mayor importancia. Nada más natural que conjuntar ambos preceptos, y concluir que al Rey le corresponde intervenir siempre que se precise la autorización de las Cortes (FJ 3.II).*

¹⁷ El control preventivo (*ex ante*) se opone al control a posteriori, de ahí la característica de ser preventivo en cuanto al fin perseguido, y que éste debe interponerse sobre el texto que *estuviera ya definitivamente fijado* (art. 78.1 LOTC). Además, el control previo es potestativo, porque tanto el Gobierno como las Cámaras no están obligados a interponerlo en tiempo y forma, y en su defecto, quedaría abierta la posibilidad de plantear el recurso posterior, pero limitado en cuanto a la normativa que regula el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. En tercer lugar, tiene una naturaleza reparadora porque evita el nacimiento de la inconstitucionalidad entre la Constitución y el tratado internacional.

¹⁸ Declaración 1/1992, de 1 de julio (ECLI:ES:C:1992:1D). Además, la declaración añade para tratar de obviar la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada (FJ 1.II).

*internacional del Estado*¹⁹. Todo ello con las repercusiones y las responsabilidades surgidas en el plano internacional que deben evitarse en el ejercicio del control previo de la constitucionalidad para no poner en riesgo, con este comportamiento, la integridad del ordenamiento jurídico y los compromisos internacionales adquiridos²⁰.

La interpretación *ad hoc* del Tribunal Constitucional permite asegurar la supremacía y los compromisos asumidos en la esfera internacional por el Estado, sorteando cualquier posible contradicción entre la Constitución y los tratados internacionales cuando éstos ya pasan a formar parte del ordenamiento jurídico (art. 96.1 CE).

Por ese motivo, el artículo 95.2 CE permite que ante la duda sobre una posible contradicción de un tratado internacional, y antes de su ratificación, se pueda plantear por el Gobierno, o por cualquiera de las Cámaras legislativas, el procedimiento de control anticipado de la constitucionalidad de los tratados internacionales, para que en el supuesto de que la declaración entienda que existe una contradicción entre ambas normas se proceda a la revisión de la Constitución antes de prestar el consentimiento, o bien, si hubiere lugar a ello, la renovación del contenido del tratado internacional para hacerlo compatible con la Constitución en los términos fijados en la declaración. Además, nada impide que se deje sin efecto el trámite parlamentario y que el texto del tratado internacional sólo contenga la firma aprobada por el Consejo de Ministros (art. 14 LTOAI), evitando que el tratado internacional forme parte del ordenamiento jurídico, porque a través de la firma²¹ sólo se manifiesta el consentimiento para obligarse. Conviene advertir que estamos ante un procedimiento en el que se contrasta la Constitución y el tratado internacional, limitado a las estipulaciones invocadas, para evitar desde el origen el nacimiento de dicha contradicción.

El pronunciamiento no es un dictamen que contenga una opinión fundada en Derecho, sino una declaración vinculante en cuanto a su contenido. Evidentemente, la declaración adquiere una naturaleza jurisdiccional²² como ha matizado el Tribunal Constitucional, rechazando la postura mantenida por

¹⁹ Declaración 1/2004, de 13 de diciembre (ECLI:ES:TC:2004:1D).

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2005, de 9 de junio (ECLI:ES:TC:2005:155): *que deriva en una radical nulidad del consentimiento del Estado con eventuales repercusiones y responsabilidades en el plano del Derecho Internacional. Esta actuación, además, imposibilita el ejercicio del control previo de la constitucionalidad intrínseca de los tratados (art. 95 CE), introduciendo un grave riesgo para la integridad de nuestro sistema constitucional y no menos graves peligros de disfunciones en los compromisos internacionales de España (FJ3.a.VI).*

²¹ La firma no puede confundirse con la firma *ad referendum*, porque la primera es la que ha sido aprobada por el Consejo de Ministros (art. 14 LTOAI), y la segunda está pendiente de la autorización del Consejo de Ministros (art. 13 LTOAI).

²² Sobre esta cuestión, A. Mangas Martín (1992: 382) observa que la declaración tiene efectos jurisdiccionales, pues así se reconoce en la Declaración 1/992, pero añade *que tanto una «Declaración» o decisión como un Dictamen comparten la característica esencial de estar fundadas en Derecho y no se entiende que califique a un Dictamen como «mera opinión».*

algún sector doctrinal²³ de consultiva²⁴ (González Pérez, 1980: 270 y 273; Almagro Nosete y Saavedra Gallo, 1989: 498) o contenciosa, incluso de sentencia (García de Enterría, 1980: 160), pero ni asume la forma de dictamen, ni es un recurso por la ausencia de partes procesales, porque el contenido se emite por el Tribunal Constitucional y debe resolver sobre la inconstitucionalidad que ha surgido, o interesado, entre la Constitución y la estipulación del tratado internacional²⁵.

Ante esta situación, el procedimiento se limita a valorar la existencia de una contradicción entre la Constitución y la estipulación del tratado internacional, cuyo texto puede, y así sucede en la mayoría de los escenarios, resultar definitivo, pero sobre el que todavía no se ha prestado el consentimiento para obligarse. Al tratarse de un control preventivo, la norma internacional no forma parte del ordenamiento jurídico, consecuencia que nos inclina a rechazar la expulsión por no cumplir el artículo 96 CE, y tampoco cabe impedir su nacimiento, pero sí condicionar el modo de hacerlo (Cruz Villalón, 1981: 5-21).

III. LAS DIFERENTES MODALIDADES DE CONTROL

Se adelantó en el apartado anterior que el control de la constitucionalidad de los tratados internacionales no se agota con el control previo²⁶, porque se puede complementar con uno posterior, para aquellas circunstancias en los que no se ha detectado inicialmente la contradicción. En efecto, el control previo, como recuerda el artículo 19 LTOAI, se tramita siguiendo los artículos 95.2 CE y 78 LOTC, y se complementan con los artículos 157 RCD y 147 RS cuando proceda el trámite parlamentario²⁷. Por otra par-

²³ Para un recorrido sobre las diferentes posturas, se recomienda consultar Alegre Martínez (1995).

²⁴ La mención de dictamen fue utilizada por el grupo parlamentario de U.C.D. durante el proceso constituyente, a través de una enmienda formulada *in voce* (Diario de Sesiones, de 14 de septiembre de 1978, núm. 55). En la actualidad, los que abogan por esta tesis, indican que el artículo 78.2 LOTC utiliza los términos *requerimiento y declaración*, en vez de *recurso y sentencia*, pero llegar a esta conclusión resulta demasiado simplista.

²⁵ El control previo, como recuerda el artículo 19 LTOAI, se tramita de conformidad con los artículos 95.2 CE y 78 LOTC, y de los que regulan la tramitación parlamentaria (arts. 157 RCD y 147 RS). Además de este control previo (*ex ante*), existe la posibilidad de plantear un control posterior (*ex post*) y abstracto, previsto para el recurso de inconstitucionalidad [arts. 161.1.a) CE y 27.2.c) LOTC] o concreto de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 163 CE y 35 LOTC).

²⁶ Conviene recordar una afirmación realizada por Pérez Tremps que justifica que el control previo de los tratados internacionales es el único mecanismo de control preventivo existente en España. Los tratados internacionales, cuyo texto está definitivamente fijado pero a los que el Estado aún no ha prestado su consentimiento, son susceptibles del control previo (arts. 95.2 de la CE y art. 78 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Dicho control previo de los tratados internacionales se justifica en buena medida por permitir compaginar la supremacía constitucional con la responsabilidad internacional del Estado, puesto que impide contraer con otros sujetos de derecho internacional, compromisos que sean contrarios a la norma fundamental (Pérez Tremps, 2015: 88 y 89).

²⁷ Desde una perspectiva sistemática, la autorización parlamentaria del artículo 93 CE posee naturaleza de acto y no de norma; despliega principalmente efectos *ad intra* y encuentra su encaje natural en la función de control de las Cortes, sin perjuicio de su relación con la función legislativa, lógicamente

te, y además del control previo, existe la posibilidad de plantear un control posterior, de naturaleza abstracta, que se opone por su contenido al control primero (Tajadura Tejada, 2014), previsto para el recurso de inconstitucionalidad [art. 161.1.a) CE y art. 27.2.c) LOTC], o concreto, de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y art. 35 LOTC).

En cuanto a la cuestión temporal, el control previo se opone al posterior, de ahí, que, este procedimiento se interponga antes de prestar el consentimiento y publicar su contenido en el *Boletín Oficial del Estado*. Sin embargo, el parámetro de aplicación tiene una esencia cautelar, que consiste en evitar que puedan formar parte del ordenamiento jurídico interno estipulaciones contrarias a la Constitución, garantizando con ello el principio de supremacía y la responsabilidad internacional derivada de los compromisos adquiridos por el Estado español²⁸. Esta tarea se atribuye, y en exclusividad, al Tribunal Constitucional en relación con los tratados internacionales cuyo texto esté definitivamente fijado y sobre los que no se haya prestado por el Estado el consentimiento para obligarse a su contenido.

El control de la constitucionalidad de los tratados internacionales puede iniciarse después de la celebración y su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* a través del recurso de inconstitucionalidad [art. 161.1.a) CE y art. 27.2.c) LOTC²⁹] o bien mediante la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y art. 35 LOTC), como reconoce el artículo 32 LTOAI.

De manera adicional, conviene recordar que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969) forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno³⁰ y el artículo 18, de obligado cumplimiento, señala que *un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado*. Lo expuesto genera dudas razonables sobre la actuación de los mecanismos de control posterior al contradecir una obligación contraída por el Estado español en el marco internacional (Arroyo Lara, 1987: 405-422).

incardinadas entre sí. Esta concepción obliga a distinguir dos planos que pueden concurrir en la práctica pero no se confunden: de un lado, la decisión de autorizar la asunción de compromisos internacionales; y, de otro, la eventual producción normativa de adaptación que, cuando proceda, se articula a través del ordenamiento interno. De ahí que la autorización no cree por sí misma nueva normatividad, sino que habilite el consentimiento estatal y pueda hacer conveniente la aprobación de normas nacionales para acomodar las materias afectadas por el tratado (Matia Portilla, 2018: 41).

²⁸ En el asunto resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2005, de 9 de junio (ECLI:ES:TC:205:155), a pesar de la falta de autorización de las Cortes Generales, entendió que no resultaba necesario retraer las actuaciones y poner en riesgo el compromiso internacional adquirido ante el Fondo Monetario Internacional. En efecto, *por todo ello la falta de autorización previa del Congreso y del Senado de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo no puede considerarse un vicio de constitucionalidad; y, aunque así fuera, como quiera que dicha autorización llegó a concederse, hoy debe entenderse subsanado ese alegado vicio, por lo que su reconocimiento no podría provocar efecto alguno o, en su caso, meramente declarativo (FJ 8.XV), y pues bien, en el presente caso el compromiso de carácter económico asumido por el Estado ha de darse por perfectamente consumado, y no cabe revertirlo para evitar los perjuicios que en otro caso podrían acarrearse al Fondo Monetario Internacional y a otros Estados (FJ 10.III)*.

²⁹ El artículo 27.2.c) LOTC sólo menciona que son susceptibles de la declaración de inconstitucionalidad los tratados internacionales, dejando fuera de este control otros tipos de acuerdos internacionales.

³⁰ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 142, de 13 de junio de 1980.

IV. LA LEGITIMACIÓN PARA ACTIVAR EL PROCEDIMIENTO: EL GOBIERNO Y LAS CÁMARAS

Como se indicó, el artículo 95.2 CE restringe los órganos constitucionales legitimados para iniciar el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales al Gobierno y a las Cámaras; porque el primero participa en la negociación, adopción y autentificación del texto, incluida la autorización de firma del tratado internacional (arts. 11 a 14 LTOAI), y cuando se inicie el trámite parlamentario, al Congreso de los Diputados y al Senado el otorgamiento del consentimiento, actuación necesaria y previa a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* en relación con el artículo 96.1 CE, pues sólo así forman parte del ordenamiento jurídico interno. A la misma solución se llega en el artículo 78.1 LOTC³¹ y la doctrina (Díez de Velasco y Escobar Hernández, 2013: 251-253).

En primer lugar, y a diferencia de los procedimientos posteriores que puede iniciar el presidente del Gobierno [art. 162.1.a) CE], los artículos 95 CE y 78.1 LOTC se refieren al control previo del Gobierno en su vertiente colegiada a través del Consejo de Ministros, donde el presidente del Gobierno se encarga de la dirección, coordinación de funciones, y de convocar, presidir y fijar el orden del día del Consejo de Ministros (art. 2 LG). La legitimación gubernativa la adquiere porque a él se le confiere la política exterior del Estado (art. 97 CE), con la negociación, adopción y autentificación de los tratados, y corresponde a los diferentes departamentos ministeriales en función de las competencias asignadas en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores (arts. 11 a 14 LTOAI). La participación es la que permite que el Gobierno sea el órgano constitucional preferente, y el primero en ser citado, en poder plantear el control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales (Martín y Pérez de Nanclares, 2015: 378); resulta llamativo que, si es la pieza angular por la que se ha celebrado el tratado internacional, ahora, una vez delimitado su contenido, pretenda cuestionar la constitucionalidad interna³² (Remiro Brotons, 1998: 558-559). Con la excepción en los tratados internacionales multilaterales donde su participación es meramente anecdótica.

³¹ Desde algunos sectores doctrinales se consideró que la regulación es muy parca, y que deberían haberse incluidos otros sistemas de acceso, siguiendo el modelo de la legitimación de los recursos de inconstitucionalidad, equiparando el control previo y el posterior, como el defensor del pueblo, la intervención de las comunidades autónomas por medio de los Parlamentos autonómicos y los Consejos de Gobierno de los respectivos territorios, incluso por las minorías parlamentarias que no logren la representatividad fijada en los Reglamentos de las Cámaras y que permitirían un control cuando el Gobierno no quiera activar este mecanismo preventivo de constitucionalidad.

³² En mayor medida en los tratados internacionales bilaterales, pero sería plausible este control en aquéllos en los que se concluyen de forma multilateral. Además de las negociaciones en las que continúa el Gobierno entrante y que fueron iniciadas por el saliente, cuando exista alternancia de ejecutivos y una voluntad manifiesta de continuar en el espíritu del tratado internacional.

Desde el punto de vista interno, el Gobierno está obligado a solicitar informe preceptivo al Consejo de Estado, a través de la comisión permanente, sobre todos los tratados en los que resulte necesaria la autorización previa³³ de las Cámaras (art. 22.º LOCE³⁴), al que se le remitirá el informe de la Asesoría Jurídica Internacional relativo a la tramitación del tratado internacional en coordinación con el ministerio competente por la materia a tratar y del Ministerio de Asuntos Exteriores (art. 17 LTOAI).

La intervención forzosa del Consejo de Estado se incorpora como una garantía en favor de la coherencia del ordenamiento jurídico, y se introduce por dos razones: por la calidad de los informes, y por el valor jurídico del contenido de los informes, aunque en ocasiones se omita deliberadamente de este trámite o se prescinda de las conclusiones a las que se llega. Una vez finalizado el trámite anterior, el Gobierno, previo acuerdo del Consejo de Ministros, eleva a las Cortes Generales el texto de los tratados y los informes anteriores, es decir, los evacuados por la Asesoría Jurídica Internacional y el Consejo de Estado, así como cualquier otro documento anejo y complementario que resulte de interés, con las reservas y declaraciones que se propongan.

Con anterioridad se ha hecho referencia a que el consentimiento se otorga por las Cortes Generales para que el tratado internacional forme parte del ordenamiento jurídico interno. Pero esta capacidad para iniciar el control previo guarda un cierto paralelismo con la legitimación que también se concede al Gobierno, situación que dificulta el acceso de las minorías parlamentarias al control de las normas internacionales³⁵.

El artículo 95.2 CE delimita los órganos legitimados, pero omite toda referencia al número de diputados y senadores que pueden activar el control preventivo, sin que la remisión obligatoria al artículo 78 LOTC pueda arrojar más luz sobre esta cuestión. La respuesta se aprecia en los artículos 157 RCD y 147 RS con una cierta proporcionalidad y asimetría en su contenido, siendo más gravosa en el Congreso de los Diputados debido a los requisitos que se exigen. El Reglamento del Congreso de los Diputados indica que la iniciativa debe provenir de *dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados*, es decir, setenta diputados, y se aprueba por el pleno del Congreso. Mientras que, en el Senado, la propuesta se circunscribe a *un Grupo Parlamentario o de veinticinco senadores*, y reviste la fuerza de acuerdo de pleno.

³³ En ese sentido, el consentimiento previo de las Cortes Generales sólo tiene lugar frente a los tratados internacionales previstos en los artículos 93 y 94.1 CE.

³⁴ Artículo 22.º de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado: *La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: Uno. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.*

³⁵ Esta solución fue propuesta en la enmienda 62, en relación con la 93, formulada por los Progresistas y Socialistas Independientes, para facilitar el control previo de las minorías, al intentar que la legitimación se viese reducida a una décima parte de diputados o senadores, pero fue finalmente retirada (Diario de Sesiones, Comisión de Constitución, de 6 de septiembre de 1978, núm. 50).

Desde el punto de vista del *quorum*, el Reglamento del Congreso de los Diputados nada establece en ese sentido, por lo que se debe estar a la regla del artículo 78 RCD, siendo necesario para que los acuerdos se adopten bajo dos requisitos:

1. Que estén reunidos de conformidad con las disposiciones del Reglamento.
2. Con la asistencia de la mayoría de sus miembros.

Ahora bien, los tratados previstos en el artículo 93 CE requieren de mayoría absoluta porque se autorizan por ley orgánica, y los del artículo 94 CE por mayoría simple.

Desde el punto de vista del Senado, el acuerdo del pleno se aprueba *por la mayoría simple de Senadores presentes, siempre que lo esté la mitad más uno de los miembros del órgano de que se trate* (art. 93 RS).

V. EL REQUERIMIENTO

El artículo 95.2 CE menciona la capacidad del Gobierno y de las Cámaras para *requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción*, mientras que el artículo 78.1 y 78.2 LOTC mantiene la necesidad del requerimiento para que se *pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un tratado internacional*, por el que se matiza y amplía el escueto enunciado constitucional.

Es una regla generalmente aceptada que la configuración del requerimiento no se asimila a los recursos constitucionales, pero ello no impide, como se indicó en su momento, que el Tribunal Constitucional le haya otorgado una naturaleza jurisdiccional, no contenciosa, porque el escrito del requerimiento no adquiere el formalismo que se debe apreciar en las demandas, de ahí que la doctrina entienda que exista una flexibilidad de estilo (Pulido Quecedo, 2015: 349), pero esta flexibilidad no debe ser tan laxa que impida cumplir con los requisitos y elementos materiales y formales, porque en caso contrario cerrarían la puerta de acceso al control previo. Lo esencial, y es ahí donde mayor debe ser la argumentación jurídica, consiste en acreditar la contradicción entre la Constitución y la estipulación del tratado internacional.

El carácter del control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales ya nos indica que éstos activan el procedimiento ante el Tribunal Constitucional, pero resulta necesario precisar cuáles son las estipulaciones que quedan afectadas al artículo 95 CE, así como el elemento de fondo, que deriva en la fundamentación jurídico-constitucional del requerimiento (*thema decidendi*).

Como se indicó al hacer referencia al Auto del Tribunal Constitucional 114/1991, de 11 de abril, los tratados internacionales se agrupan en los que se denominan *menores*, cuando su conclusión se informa a las Cámaras (art.

94.2 CE), y los *mayores*, que requieren para la prestación del consentimiento la previa autorización mediante ley orgánica cuando se atribuyan competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional (art. 93 CE) y la autorización de las Cortes Generales para determinados tratados internacionales (art. 94.1 CE).

La distinción anterior, aunque tiene su base en la Constitución, se complementa con la LTOAI, donde se detallan otras clases de tratados internacionales y acuerdos, como los acuerdos internacionales administrativos (arts. 38 a 42) y los no normativos (arts. 43 a 48), que no alteran el régimen de control previo de la constitucionalidad, a pesar de que los primeros son el resultado de la ejecución y concreción de un tratado internacional (art. 38.1) y los segundos *no constituyen fuente de obligaciones internacionales* (art. 43).

Esta regulación anterior no se ve alterada por la aplicación provisional de los tratados internacionales, que tendrá lugar cuando lo acuerde el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre la totalidad o una parte de un tratado, y antes de su entrada en vigor, con la excepción de los tratados internacionales del artículo 93 CE. La situación de aplicación provisional se traslada por el Ministerio de la Presidencia a las Cortes Generales para su conocimiento y control (art. 15 LTOAI).

En cuanto al objeto material está delimitado a los tratados internacionales y acuerdos, con independencia del *nomen*, con expresa mención a la estipulación que se presume contraria al texto constitucional, siendo esta cuestión la esencia principal del control preventivo de la constitucionalidad. La materia puede ser más o menos amplia, pero siempre relacionada con el tratado internacional y la Constitución, con independencia de si estamos ante tratados internacionales mayores, menores o las dos especialidades de la Ley 25/2014. En sentido contrario, quedan fuera del control todas las declaraciones abstractas y generales.

Ante el silencio de la Constitución sobre la cuestión temporal para plantear el control previo, la LOTC no aclara con precisión los plazos del requerimiento. Lo cierto es que el control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales debe ser anterior a la prestación del consentimiento por el Estado, es decir, de las Cortes Generales. Así se reconoce en el artículo 78.1 LOTC, cuando señala *cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado*. Esto nos lleva a acudir al artículo 157 RCD para determinar el momento en el que debe ser solicitado, y que coincide con la tramitación parlamentaria del tratado internacional, lo dispuesto impide que el control pueda suscitarse una vez finalizado el trámite ante el Congreso de los Diputados, quedando abierto el control posterior, ni antes de que el texto adquiera un contenido definitivo.

De conformidad con el Derecho parlamentario, el Senado no procede a la tramitación del tratado internacional sin que se haya agotado el procedimiento previo ante el Congreso de los Diputados, de ahí que la regulación del artículo 147 RS sea más parca y se limite a la legitimación y a los efectos suspensivos.

De lo anterior, se deduce que no existe un marco temporal en el que se deba formular el requerimiento, porque procede entre la conclusión del texto del tratado internacional (autentificación) y el consentimiento del Estado, siendo el trámite parlamentario el momento legal que permite su activación, y una vez concluido queda abierta la vía de acceso al control posterior.

Lo expuesto debe conjugarse con el sistema de mayorías parlamentarias y la actuación del Gobierno en la participación de los tratados bilaterales y multilaterales, si bien, se nos hace difícil pensar, sin perjuicio del resultado de las coaliciones parlamentarias, que no comunique, al menos en el seno del grupo parlamentario, la intención de participar y negociar tratados internacionales sobre una o varias materias en cuestión. En coherencia con ello, el Gobierno reunirá el informe del Consejo de Estado sobre la constitucionalidad y el informe de la Asesoría Jurídica Internacional porque es el órgano constitucional que dispone de mayor información por su participación³⁶ y negociación directa en los tratados bilaterales, y en los multilaterales cuando participe en la gestación, debiendo informar a las Cortes Generales, pero es probable que sólo adquieran un conocimiento pleno y cabal una vez iniciado el trámite parlamentario, de ahí que su planteamiento pueda resultar más limitado, pero dispondrán de los informes anteriores y de otros que el Gobierno estime que su conocimiento resulta necesario para el buen debate parlamentario.

Con el fin de evitar la situación anterior, una solución congruente sería que la normativa que desarrolla el artículo 95 CE garantizase el conocimiento previo de las Cortes Generales de los tratados internacionales sobre los que se están negociando. Lo expuesto permite dotar de mayor transparencia la negociación internacional y garantiza el conocimiento previo para activar el procedimiento del artículo 95.2 CE. Esta situación explica que en todos los supuestos de control previo que se han tramitado ante el Tribunal Constitucional la iniciativa haya surgido del Gobierno y no de las Cámaras legislativas.

VI. LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Ante el silencio que guarda el artículo 95 CE, el artículo 78 LOTC, y en su caso los artículos 157 RCD y 147 RS, regulan la tramitación del procedimiento, porque éste no se agota con la petición del requerimiento del Gobierno o de las Cámaras legislativas, sino que necesita de un desarrollo ulterior que permita llegar a la declaración que se pronunciará sobre la existencia de contradicción entre la Constitución y la estipulación del tratado.

³⁶ Artículo 11.1 LTOAI: *Los departamentos ministeriales negociarán los tratados internacionales en el ámbito de sus respectivas competencias, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.*

Con carácter previo, el requerimiento debe tener los siguientes elementos:

1. El encabezamiento contiene los datos de representación y defensa del Gobierno o de las Cámaras, y el acuerdo del Consejo de Ministros o del pleno del Congreso de los Diputados o Senado que confirme la decisión de plantear el requerimiento.
2. Una exposición de los hechos en la que se mencionen de manera clara, ordenada, en párrafos separados y numerados, las circunstancias que lo activan y los trámites del requerimiento³⁷.
3. El razonamiento jurídico-constitucional donde se exponga de manera clara, ordenada, en párrafos separados y numerados, las contradicciones apreciadas.
4. El listado de las cuestiones que se plantean sobre el control previo, que pueden ser una o varias dudas de constitucionalidad razonables.
5. Las medidas cautelares que puedan interesarse, si hubiere lugar a ellas.

Una vez cumplida la solicitud del requerimiento, señalando la estipulación afectada del tratado internacional sobre la que se tengan dudas sobre su constitucionalidad, el quorum necesario, junto con los elementos formales, el requerimiento debe ser elevado al Tribunal Constitucional para proceder con su admisión. La solicitud anterior paraliza *ope legis* la tramitación parlamentaria del tratado internacional, que se reanuda con la declaración si resulta favorable a la constitucionalidad de las estipulaciones impugnadas (art. 157.2 RCD), y de manera más clara en el reglamento del Senado, cuando indica que *se suspenderá la tramitación del Tratado o Convenio hasta la decisión del Tribunal. En el caso de que ésta fuese negativa, se continuará el procedimiento* (art. 147 RS)³⁸.

³⁷ Como el informe emitido por el Consejo de Estado, el acuerdo del Consejo de Ministros y los acuerdos del pleno de las Cámaras.

³⁸ El Tratado de Amistad y Cooperación con Francia se firmó en Barcelona el 19 de enero de 2023. El Gobierno lo remitió a las Cámaras para su autorización el 30 de enero de 2025 y la Mesa del Senado tomó conocimiento el 4 de febrero de 2025. El Grupo Popular presentó la solicitud de requerimiento el 7 de febrero de 2025 y el Pleno del Senado la aprobó el 12 de febrero de 2025, con publicación en el Boletín de 17 de febrero de 2025. El 11 de marzo de 2025 el Tribunal Constitucional admitió el requerimiento del Senado respecto del artículo 2.4 del tratado y precisó que no era necesaria una suspensión específica porque la tramitación parlamentaria queda suspendida mientras delibera, interpretación coherente con el artículo 78 LOTC y con los artículos 157.2 RCD y 147 RS. De ello se infiere que la objeción de prematuridad carece de recorrido cuando existe un texto definitivamente fijado y no se ha prestado el consentimiento del Estado, con independencia de la fase *intra* parlamentaria del expediente. Posteriormente, el 14 de mayo de 2025, el Pleno del Congreso denegó la autorización del artículo 94 CE por 171 votos en contra, 163 a favor y 11 abstenciones, lo que provoca la pérdida sobrevenida del objeto del control y conduce a la terminación sin pronunciamiento de fondo según la doctrina constante del Tribunal. La denegación elimina el presupuesto funcional del control preventivo y cierra cualquier posibilidad de prestación del consentimiento conforme a los artículos 16 y 17 de la LTOAI.

El efecto suspensivo de la tramitación impide que el tratado internacional pueda entrar en vigor (art. 16 LTOAI) porque se necesita la autorización previa de las Cortes Generales (arts. 93 y 94.1 CE y 17 LTOAI), y que las disposiciones de los tratados internacionales válidamente celebrados sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas siguiendo con las estipulaciones del tratado o las normas generales de Derecho internacional (arts. 96 CE y 28 LTOAI, y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969).

Lo anterior nos conduce al artículo 78.2 LOTC, así, y una vez recibido el requerimiento, se emplazará al solicitante y a los demás órganos constitucionales, para que dentro del mes siguiente puedan manifestar su opinión fundada sobre la existencia o inexistencia de la contradicción entre la Constitución y la estipulación del tratado internacional³⁹. Como se puede apreciar, la regulación es clara y sencilla, sin complicaciones, y presupone que el escrito del requerimiento cumple con los requisitos formales. Ello no es óbice para poder sostener que habría resultado conveniente introducir un mecanismo de control *a limine litis* de los requisitos⁴⁰ en la solicitud de las Cámaras legislativas (legitimación del grupo parlamentario, diputados y senadores, y del régimen de las mayorías que se necesitan). A pesar de ello, el artículo 78.2 LOTC no establece un trámite de admisión⁴¹, a diferencia de otros escritos en los que sí se observa su necesidad, como tiene en los recursos de amparo.

La solicitud de medida cautelar tiene un paralelismo con la suspensión automática del trámite parlamentario que autorizan los reglamentos de las Cortes Generales (arts. 157 RCD y 147 RS). Las reglas anteriores permiten la suspensión del trámite parlamentario como instrumento análogo a la medida cautelar, sin que reciba esta denominación, pero su fin no es otro que garantizar la coordinación de la declaración con las cuestiones planteadas sobre la existencia o inexistencia de contradicción constitucional.

En el ámbito del Gobierno la decisión se adquiere por el Consejo de Ministros, y a pesar del silencio de la normativa sobre esta cuestión, la práctica nos demuestra que de las dos declaraciones que se han dictado por el Tribunal Constitucional, la paralización se originó por éste al evitar elevar las actuaciones a las Cortes Generales. La medida adoptada es acertada porque se evita iniciar un trámite legislativo frente a un texto internacional sobre el que existen dudas razonables de constitucionalidad.

³⁹ Si se inicia por el Gobierno se dará traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, pero si proviene de una de las Cámaras legislativas, se comunicará a la Cámara no iniciadora y al Gobierno.

⁴⁰ Cuestiones formales, como la falta de legitimación o no llegar al número mínimo de diputados y senadores.

⁴¹ Tampoco se regula una fase de admisión a trámite en el recurso de inconstitucionalidad, pero se admite por el Tribunal Constitucional la subsanación de los errores que presente el escrito iniciador como la inadmisión por incumplimiento insubsanable de requisitos formales (Caamaño Domínguez y otros, 2000: 36-37).

En comparación con otros procedimientos, la adopción de medidas cautelares sólo está prevista en los recursos de amparo (art. 56.2, y apdos. 5 y 6 LOTC) para impedir que el recurso pueda perder su finalidad. Fuera de esta regulación, la normativa guarda silencio, sin que se pueda acudir a la cláusula de supletoriedad del artículo 80 LOTC, porque ésta se limita a materias muy concretas, dentro de las cuales no tiene cabida la medida cautelar. No obstante, y a la luz del artículo 15 LTOAI, que regula la aplicación provisional de los tratados internacionales, habría resultado conveniente que el artículo 78 LOTC hubiese previsto un mecanismo similar al de la medida cautelar para evitar que la entrada en vigor provisional pudiese ocasionar perjuicios irreparables o de difícil reparación.

Entiende la doctrina, y con razón, que esta actuación puede ser evitada por la prudencia del Gobierno en el momento de plantear el requerimiento (Pérez Tremps, 2001: 1259) sin necesidad de ser interesada de oficio por el Tribunal Constitucional. En la actualidad, el artículo 15.2 LTOAI restringe la aplicación provisional a los tratados internacionales que se adoptan por vía del artículo 93 CE, lo que resulta un acierto porque se limita a los tratados internacionales que requieren para su celebración de una autorización por ley orgánica, y para el caso de los contemplados dentro del listado del artículo 94.1 CE, la no concesión de autorización previa por las Cortes Generales para la conclusión del tratado, obliga a que el Ministerio de Asuntos Exteriores comunique al resto de contratantes que España no será parte del mismo, decayendo en ese momento la aplicación provisional del tratado.

VII. LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

En los procedimientos iniciados por el Gobierno, una vez adoptada la decisión por el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado, la defensa y representación corresponde a la Abogacía General del Estado⁴². Conviene recordar que la actuación no opera *ope legis*, al resultar necesario una resolución previa del Gobierno, o en su defecto del órgano del Estado legitimado, para que la Abogacía General del Estado pueda ejercer acciones ante el Tribunal Constitucional.

⁴² Artículo 8 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y especialmente con su desarrollo en el Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado (arts. 2.f), 66.1.b) y 86 a 90). A diferencia del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio jurídico del Estado (disposición derogada), dicha normativa contemplaba en el artículo 58.1 el trámite cuando se interesase el control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales (*En el procedimiento establecido para la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales, el Abogado del Estado evacuará el trámite a que se refiere el artículo 78.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, e informará ante éste en los términos que entienda más ajustados a la Constitución, con arreglo a los antecedentes que reciba*).

La representación y defensa de las Cortes Generales ante el Tribunal Constitucional se confía al cuerpo de letrados (art. 8.1 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales⁴³ y la Disposición Adicional sexta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas⁴⁴).

VIII. LA PERSONACIÓN

La personación de los órganos legitimados no resulta preceptiva, y lo mismo sucede con la contestación a través de la opinión fundada, a pesar de que el emplazamiento por parte del Tribunal Constitucional al solicitante y a los órganos se produce de manera automática una vez recibido el requerimiento. Ahora bien, si el órgano constitucional emplazado desea expresar su opinión fundada, lo que se asimila en otros procedimientos al periodo de contestación (Ripol Carulla, 2010: 840), deberá personarse dentro del siguiente mes contado desde la fecha de la recepción del emplazamiento.

IX. LA MANIFESTACIÓN DE LA OPINIÓN FUNDADA

La opinión fundada se manifestará en el plazo de un mes contado desde el emplazamiento del Tribunal Constitucional a las partes legitimadas (art. 78.2 LOTC). Se trata de un plazo improrrogable y que no obliga ni a la personación ni a manifestar los motivos a favor o en contra de la existencia, o de inexistencia, de contradicción entre la Constitución y la estipulación del tratado internacional.

⁴³ Aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, el 27 de marzo de 2006. Señala el artículo 8.1: *Corresponde al Cuerpo de Letrados desempeñar las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y sus órganos, a las Subcomisiones y a las Ponencias, así como la redacción, de conformidad con los acuerdos adoptados por dichos órganos, de las resoluciones, informes y dictámenes, y el levantamiento de las actas correspondientes; la representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas, ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional; las funciones de estudio y propuesta de nivel superior, y la función de dirección de la Administración Parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes.*

⁴⁴ Señala la Disposición Adicional sexta: *Las referencias que en esta Ley se hacen a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado se entenderán hechas, respectivamente, a los Presidentes y Mesas de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, y al Presidente de la Junta Electoral Central, cuando se trate del asesoramiento jurídico, representación y defensa de estos Órganos de acuerdo con las normas que les son propias. En estos mismos casos, las menciones a los Abogados del Estado se entenderán hechas a los Letrados de las Cortes Generales.*

X. EL TRÁMITE DE CONSULTA A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES QUE OSTENTAN LEGITIMACIÓN ACTIVA Y A TERCEROS

Dentro de la capacidad que se le otorga al Tribunal Constitucional para resolver sobre la cuestión planteada, el artículo 78.3 LOTC le habilita para que se pueda dirigir a cualquiera de los órganos constitucionales y a *otras personas físicas o jurídicas u otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas*. En realidad, la solicitud se puede formular en cualquier momento, pero siempre antes de resolver sobre la constitucionalidad interesada y sin necesidad de esperar a la contestación de las demás partes. Conviene advertir que la duda por parte del Tribunal Constitucional puede derivar de tres escenarios distintos:

1. El contenido del requerimiento. La parte que ha iniciado el procedimiento no ha delimitado las cuestiones sobre la constitucionalidad de la estipulación o cuando, como consecuencia de su argumentación, entienda que se necesita una mayor aclaración, ampliación o precisión. Nada impide que el trámite de consulta pueda ir dirigido de nuevo al órgano iniciador, siempre que se respete la dimensión anterior.
2. Sobre hechos nuevos una vez realizada la opinión fundada por los restantes órganos. En la práctica, con la contestación se perfila, incluso se puede llegar a mejorar, el debate de la existencia o inexistencia de la constitucionalidad de la estipulación.
3. Cuando entienda, tras la intervención de los órganos legitimados, que alguna cuestión requiera de una mayor fundamentación jurídico-constitucional que no pueda ser resuelta de manera directa por sus miembros.

El trámite de consulta sólo puede interesarse por el Tribunal Constitucional, y siempre que resulte necesario para resolver sobre la cuestión de constitucionalidad interesada. Se limita a tres conceptos: aclaraciones, ampliaciones o precisiones. En el escrito indicará los motivos de la aclaración, ampliación y precisión, y el envío lo efectúa al destinatario, o destinatarios, que puedan dar respuesta a la cuestión. Esta potestad no es novedad del control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales, porque se observa en el conflicto positivo (art. 75 LOTC) y en el conflicto de defensa de la autonomía local (art. 75 quinque LOTC).

Lo anterior permite alargar los plazos para dictar la declaración, y así se reconoce en el artículo 78.3 LOTC al manifestar *alargando el plazo de un mes antes citado en el mismo tiempo que hubiese concedido para responder a sus consultas, que no podrá exceder de treinta días*.

Como se tratará en el siguiente apartado, el plazo para resolver, fuera de la facultad del trámite de consulta, es de un mes contado desde el transcurso del plazo conferido a los restantes órganos legitimados para que formulen su opinión fundada sobre la cuestión.

A pesar de la prórroga para dictar la declaración, si bien, y con mayor precisión, se habla de un mes y después, tras la aplicación del artículo 78.3 LOTC, de treinta días, la doctrina ha entendido que estamos ante un procedimiento *ágil y rápido, que se evacúa por escrito, para retrasar lo menos posible el curso de gestación del Estado en obligarse al tratado* (Remiro Brotos, 1998: 610).

XI. LA DECLARACIÓN

La declaración pone fin al procedimiento constitucional que se vincula en exclusividad con el Título VI, y aunque estamos ante una resolución jurisdiccional⁴⁵ cuya finalidad es declarar la existencia, o inexistencia, de contradicción entre el texto constitucional y la estipulación del tratado, se aprecian ciertos rasgos comunes con la sentencia, entre ellos, el carácter vinculante de su contenido (art. 78.2 LOTC), los efectos *erga omnes* (art. 164.1 CE) y *res iudicata* (negativos o excluyentes y positivos o prejudiciales)⁴⁶. Evidentemente, la declaración que se dicte asume una naturaleza jurisdiccional, rechazando la postura mantenida por algún sector doctrinal que la configura de consultiva, incluso contenciosa, pero ni asume la forma de dictamen, ni es un recurso por la ausencia de partes procesales. El pronunciamiento debe resolver de manera motivada sobre las cuestiones planteadas y sobre todo aquello lo que resulte necesario a nivel constitucional⁴⁷.

El plazo para dictarla es breve, de ahí que estemos ante un procedimiento ágil y sometido a reglas precisas, y salvo que haga uso de la facultad del trámite de consultas, dictará la declaración dentro del mes siguiente a la conclusión de las opiniones vertidas por los órganos legitimados que no hubiesen iniciado el procedimiento, pero este plazo puede verse pro-

⁴⁵ Declaración 1/1992, de 1 de julio (ECLI:ES:TC:1992:1D): (...) *es esa naturaleza jurisdiccional la que impone que nuestro pronunciamiento sólo pueda fundamentarse en argumentaciones jurídico-constitucionales (...) y ceñirse al contraste entre la Constitución, en cualquiera de sus enunciados, y la estipulación o estipulaciones del tratado que hayan sido sometidas a control previo.*

⁴⁶ Declaración 1/1992, de 1 de julio (ECLI:ES:TC:1992:1D): *Pero, en cualquier caso, bien la resolución emanada de este Tribunal confirme la constitucionalidad de la norma convencional objeto de examen, bien declare, por el contrario, su contradicción con nuestra Ley fundamental, dicha resolución posee los efectos materiales de la cosa juzgada. Aunque la forma de dicha declaración no pueda merecer la calificación legal de «Sentencia» (cfr. art. 86.2 LOTC), es una decisión jurisdiccional con carácter vinculante (art. 78.2 id.) y, en cuanto tal, produce «erga omnes» (art. 164.1 in fine CE) todos los efectos de la cosa juzgada, tanto los negativos o excluyentes, que impedirían trasladar a este Tribunal la estipulación objeto de la resolución a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, cuanto los positivos o prejudiciales que han de obligar a todos los poderes públicos a respetar y ajustarse a nuestra declaración; en particular, si su contenido fuera el de que una determinada estipulación es contraria a la Constitución, el efecto ejecutivo inmediato y directo ha de ser la reforma de la Constitución con carácter previo a la aprobación del tratado (FJ 1.VI).*

⁴⁷ Declaración 1/2004, de 13 de diciembre (ECLI:ES:TC:2004:1D): (...) *no podemos pronunciarnos, pues nuestra jurisdicción y de su ejercicio se trata también en este procedimiento, como se dijo al principio sólo nos habilita para resolver sobre lo constitucionalmente necesario (FJ 7.II).*

rrogado por treinta días, a contar desde la respuesta de las consultas, para dictar la declaración si se hace uso por parte del Tribunal Constitucional del trámite de consulta.

A la hora de abordar las cuestiones materiales de la declaración, se ha insistido que el fin del procedimiento consiste en determinar la existencia, o inexistencia, de contradicción entre la Constitución y la estipulación del tratado internacional sobre el que todavía no se ha prestado el consentimiento. Ello es debido a la determinación de la cuestión planteada por el Gobierno o las Cortes Generales con precisión y claridad, incluso cuando existan cuestiones conexas que necesiten ser resueltas junto con la principal⁴⁸. Como se indicó, los efectos de la declaración son *erga omnes*, situación que conlleva que su decisión obliga frente a todos, y produce efectos de *res iudicata* (negativa o excluyente y positiva o prejudicial). En cuanto al *thema decidendi* de la declaración, éste no podrá ser nuevamente tratado en el control posterior por el efecto material que despliega el ejercido por el control previo, al ser un tema tratado y resuelto en la declaración (De Vega, 1993: 46), pero su contenido no anula, como se expondrá en el siguiente epígrafe, efectos de nulidad de la estipulación del tratado internacional.

Centrándonos en las cuestiones formales de la declaración, y como se ha indicado, no se concibe como una sentencia, a pesar de que su estructura se asemeja en cuanto a la estética (encabezamiento, antecedentes, fundamentos jurídicos, fallo, y votos particulares si los hubiere), porque carece no sólo de partes, sino de otro elemento consustancial, la ausencia de un procedimiento contencioso previo, porque el objeto se plantea sobre la existencia, o inexistencia, de contradicción. La decisión acordada en los trabajos preparatorios fue evitar el uso de la terminología *sentencia*, e incorporar una nueva, *declaración*, al ser más acorde a la finalidad que se persigue.

En segundo lugar, y a pesar de la ausencia de un trámite de control previo, al presumirse que el Gobierno y las Cortes Generales, en su caso, cumplirán con los requisitos formales, el legislador ha omitido el control de los vicios procesales que pudieran producirse. Esta regla no impide que el Tribunal Constitucional pueda identificar de oficio la apariencia de un defecto subsanable y requerir a la parte para que lo subsane; y otra situación más delicada, que el defecto detectado resulte insubsanable (falta de legitimación) y rechazar a *limine* su conocimiento.

En todo caso, el efecto principal de la declaración se limita a constatar de forma clara y contundente, sobre la existencia, o inexistencia, de contradic-

⁴⁸ La Declaración 1/99, de 1 de julio (ECLI:ES:TC:1992:1D) se pronunció sobre el procedimiento de reforma a petición del Gobierno: *De todo lo anteriormente expuesto se infiere la conclusión de que, al no contrariar el precepto examinado otra norma de la Constitución distinta al artículo 13.2 de la misma, el procedimiento para la revisión constitucional, que prevé el artículo 95.1, ha de ser el de carácter general u ordinario contemplado en el artículo 167 de nuestra Ley fundamental. Con esta última declaración damos respuesta a la última de las cuestiones suscitadas por el Gobierno (FJ 6.II).*

ción que se hubiese invocado en las cuestiones planteadas, sin generar dudas y fundamentando en Derecho su decisión.

Si la declaración se pronuncia sobre la ausencia de contradicción se reanuda el trámite parlamentario y la posibilidad de otorgar el consentimiento al tratado internacional. Lo que queda claro es que cuando exista contradicción no se puede prestar el consentimiento al tratado internacional de manera inmediata, porque requiere de una previa modificación del texto constitucional, y ésta no siempre sucede por el sistema de rigidez constitucional del Título X de la Constitución española. Obviamente, la declaración no puede afectar al contenido inserto en un tratado internacional, porque éste se ha conformado en el plano internacional (extra muros), por eso no se debe confundir la existencia de contradicción constitucional con la nulidad del tratado (Martín y Pérez de Nanclares, 2015: 387), a diferencia de lo que sucede en el artículo 39.1 LOTC, que permite que la sentencia dictada en los procedimientos de inconstitucionalidad declare la nulidad de los preceptos que se hubiesen impugnado.

Se ha indicado que una de las opciones, cuando se constata la contradicción con el texto constitucional de la estipulación del tratado, es la reforma del precepto constitucional, pero en realidad sólo tiene lugar cuando se trata de tratados constitutivos de la Unión Europea por su conexión con el principio de primacía (Alegre Ávila, 2005) y por los efectos que despliegan sus normas dentro del ordenamiento del Estado español, aun así, se puede desistir de prestar el consentimiento, a pesar de la autentificación a través de la firma o firma *ad referendum* (art. 13 LTOAI) y de la autorización de la firma (art. 14 LTOAI), incluso se puede formular una reserva (art. 21 LTOAI). Las posibilidades anteriores tienen lugar cuando los tratados internacionales provengan de una negociación multilateral en el seno de una organización internacional, lo que deriva de la importancia del tratado y de su vinculación con los Estados miembros, de ahí que una renegociación sea difícil de conseguir una vez alertada la dificultad de su prestación del consentimiento por existir una contradicción constitucional, pero nada impedirá que en los tratados bilaterales, o en los que participen pocos sujetos de derecho internacional público, puedan llegar a una renegociación (*treaty making power*), porque ésta puede haberse originado no sólo de conformidad con la Constitución española, sino con otras de los Estados parte.

Con independencia de la situación, nada impide que respetando la legitimación se pueda plantear un control posterior del tratado internacional, ya se trate de una forma abstracta, previsto para el recurso de inconstitucionalidad [art. 161.1.a) CE y art. 27.2.c) LOTC], o concreto, de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y art. 35 LOTC).

XII. BALANCE DE LA APLICACIÓN PRÁCTICA

La experiencia española del control previo del artículo 95.2 CE resulta breve y selectiva. Desde 1978 sólo se han dictado dos declaraciones, ambas a requerimiento del Gobierno, que vienen a delimitar con bastante precisión el perímetro del control y ofrecen respuestas diferentes según la clase de fricción constitucional analizada (Suau Morey, 2022).

El juicio que se realiza es preventivo y abstracto, recae sobre estipulaciones concretas de un tratado cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado y antes de la prestación del consentimiento estatal, la decisión tiene efectos vinculantes y adquiere eficacia propia de cosa juzgada *erga omnes* (FJ 1). Además, el Tribunal Constitucional actúa con el alcance propio del principio de congruencia, ceñido a las dudas planteadas por los legitimados, y no abre de oficio el objeto del proceso (FJ 1).

Con ocasión del Tratado de Maastricht, la Declaración 1/1992, de 1 de julio, examinó la extensión del sufragio municipal a ciudadanos de la Unión no nacionales, incluyendo la elegibilidad. El Tribunal apreció contradicción directa entre el nuevo artículo 8 B.1 TCEE y el artículo 13.2 CE en lo relativo al sufragio pasivo y concluyó que no cabe por tratado, ni por ley, atribuir ese derecho a quienes no sean nacionales españoles (FJ 3). El parámetro de contraste se fijó, por tanto, en el texto constitucional vigente y en la regla específica del artículo 13.2 CE, descartando que el artículo 23 CE, por sí mismo, impida o permita la extensión, pues, no es la norma que fija los límites subjetivos de titularidad para extranjeros (FJ 3).

La Declaración subrayó, además, que el artículo 93 CE no es cauce revisorio, ni sirve para exceptuar o rectificar el texto constitucional, porque no puede ser modificada por vía de tratados, y la cesión del ejercicio de competencias no equivale a una vía de reforma encubierta (FJ 4). En consecuencia, ante contradicción insalvable por interpretación, la única salida factible es la revisión constitucional previa exigida por el artículo 95.1 CE, a través del procedimiento previsto en el artículo 167 CE (FJ 6). Con ese criterio, el Tribunal fijó el orden correcto de decisiones: reformar primero, consentir después. La inmediata reforma del artículo 13.2 CE en 1992, incorporando la mención al sufragio pasivo local, confirmó la pauta establecida por la Declaración.

De lo anterior conviene advertir dos circunstancias:

- El control previo protege la supremacía de la Constitución también en la esfera internacional (Unión Europea), donde los poderes públicos siguen sujetos a la Norma Fundamental *ad extra*, y el artículo 95 CE garantiza que el consentimiento internacional no desborde el marco constitucional (FJ 4).
- La decisión vincula con efectos de cosa juzgada y, si afirma la contradicción, impone la reforma como presupuesto para ratificar (FJ 1 y FJ 6).

Estas pautas siguen siendo hoy en día el núcleo indisponible de la función preventiva del artículo 95.2 CE.

Por su parte, la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, respondió a un planteamiento distinto: el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y, en particular, su cláusula de primacía (art. I-6) y varios preceptos de la Carta de Derechos (arts. II-111 y II-112). El Tribunal explicó, en primer término, la dimensión material del artículo 93 CE porque no sólo es una norma orgánico-procedimental, sino el soporte constitucional que integra en nuestro sistema un ordenamiento diferente mediante la cesión del ejercicio de competencias, con límites materiales implícitos derivados de los principios y valores de la Constitución (FJ 2). Bajo esa premisa previa, afirmó que el nuevo tratado no alteraba sustancialmente la situación existente desde la adhesión y que la primacía proclamada se contrae al ámbito de las competencias atribuidas y se asienta en valores y tradiciones constitucionales comunes, de modo que no hay colisión directa con la Constitución española (FJ 3).

El Tribunal precisó que la supremacía constitucional es compatible con regímenes de preferencia aplicativa de normas de otro ordenamiento siempre que la propia Constitución así lo disponga, como sucede a través del artículo 93 CE (FJ 4). Este entendimiento preserva el papel del artículo 9.1 CE sin negar la eficacia interna del Derecho de la Unión dentro del perímetro de las competencias cedidas. En cuanto a la Carta de Derechos, la Declaración sostuvo que su valor como criterio hermenéutico a la luz del artículo 10.2 CE no introduce incompatibilidades nuevas, porque opera como una garantía de mínimos y se integra en diálogo con la jurisprudencia de Estrasburgo, ya familiar para nuestro ordenamiento (FJ 6). A partir de todo ello, el Tribunal afirmó la suficiencia del artículo 93 CE para prestar el consentimiento al tratado examinado y descartó la necesidad de reforma constitucional (FJ 7 y FJ 8). Como indica la doctrina, la Declaración 1/2004 distingue entre el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea y el principio de supremacía constitucional (Gordillo, 2012: 61-69).

Como resulta bien conocido, la decisión no fue unánime porque hubo votos particulares (entre otros, los de Javier Delgado Barrio, Roberto García-Calvo y Ramón Rodríguez Arribas) que defendieron la existencia de contradicción en la formulación de la primacía y discutieron la lectura amplia del artículo 93 CE, inclinándose por la vía de la reforma. Esa división interna exhibe que, cuando la duda se proyecta sobre cláusulas de integración especialmente intensas, caben respuestas razonadas distintas aun compartiendo el marco del artículo 93 CE. La mayoría, sin embargo, dejó construido un patrón argumental nítido, si no hay contradicción frontal con el texto constitucional, el artículo 93 CE basta para canalizar el consentimiento, con los límites materiales implícitos ya referidos (FJ 2, FJ 3, FJ 4).

La baja frecuencia de activaciones no revela que el procedimiento resulte inútil, más bien que adquiere un valor preventivo. Para justificarlo se exponen tres argumentos.

- El filtro político-técnico, porque antes de solicitar la autorización parlamentaria, el Gobierno somete los textos a un cribado por la asesoría jurídica y por el Consejo de Estado. En ese estadio, si se detecta fricción no interpretable, se programa la reforma con antelación, como ocurrió tras la Declaración de 1992 (FJ 6).
- Cuando la incompatibilidad no es frontal, la integración interpretativa amparada en el artículo 93 CE permite acomodaciones sin reforma, de acuerdo con la pauta de 2004 (FJ 2, FJ 3 y FJ 4).
- Existe un coste temporal y político relevante, porque una declaración negativa obliga a reformar o renegociar, y la decisión puede retrasar agendas y erosionar el capital político, lo que incentiva soluciones *ex ante* en sede gubernamental o parlamentaria.

Estas dinámicas casan con la propia configuración del procedimiento que la Declaración de 1992 describió con nitidez, consistente en una decisión vinculante, objeto delimitado por los legitimados, y control previo respecto de un texto definitivo no consentido (FJ 1).

A modo de ejemplo, en 2025 el Senado activó el control preventivo respecto del artículo 2.4 del Tratado de Amistad y Cooperación con Francia. El 11 de marzo de 2025 el Tribunal aceptó el requerimiento y precisó que no era necesaria una suspensión específica porque la tramitación queda suspendida mientras delibera, en coherencia con el artículo 78 LOTC y con las reglas parlamentarias de procedimiento. Después, el 14 de mayo de 2025, el Congreso denegó la autorización del artículo 94 CE, produciéndose la pérdida sobrevenida⁴⁹ del objeto y la finalización del expediente sin pronunciamiento de fondo. Este itinerario confirma la función preventiva, porque el mecanismo se mantiene abierto y operativo, pero su resultado práctico puede ser la terminación si desaparece su presupuesto material por decisión parlamentaria.

De las Declaraciones de 1992 y 2004 se extraen tres lecciones complementarias.

- Ante una incompatibilidad, la respuesta consiste en reformar por la vía del artículo 167 CE, porque el artículo 93 CE no permite neutralizar el texto constitucional (FJ 3, FJ 4 y FJ 6, Declaración 1992).
- Cuando la duda gira en torno a la articulación entre ordenamientos jurídicos dentro de las competencias cedidas (UE), la primacía así entendida no vulnera la supremacía constitucional, y el artículo 93

⁴⁹ Sobre la pérdida sobrevenida, la jurisprudencia constitucional ha exigido valorar si el objeto persiste tras cambios normativos o decisiones ulteriores; cuando no media derogación expresa o cuando subsiste la necesidad de respuesta constitucional, no procede tener por extinguido el proceso (STC 95/2003, FJ 6 y FJ 7). De ello se traslada una cautela útil, la extinción del expediente preventivo no depende de simples incidencias, sino de la desaparición del presupuesto material que justificaba el control. En el caso de 2025, la denegación de la autorización cerró precisamente ese presupuesto.

CE puede bastar para el consentimiento sin reforma (FJ 2, FJ 3, FJ 4, Declaración 2004).

- El mecanismo es excepcional y sirve como válvula de seguridad temporal que ordena la secuencia de decisiones. En ese sentido, cuando se aprecia confrontación, reformas primero el texto constitucional; si resulta una compatibilidad razonable se debe optar por la integración del 93 CE (FJ 1, Declaración 1992; FJ 7 y 8, Declaración 2004).

XIII. CONCLUSIONES

Nos encontramos ante un procedimiento constitucional útil, necesario y garantista, en cuanto al contenido de la Constitución, que permite el desarrollo de las obligaciones internacionales asumidas por el Gobierno en el ejercicio de sus funciones. Desde el punto de vista de la regulación constitucional se aprecia que es escasa y necesita de un desarrollo normativo que habilite la aplicación, situación que se complementa con el artículo 78 LOTC y los artículos 19 y 32 LTOAI. Además, que el juego de estos preceptos se limite al control previo, no impide que se pueda plantear un control posterior, eso sí, respetando los efectos de cosa juzgada que deriven de la declaración.

Desde el punto de vista material, el defecto más significativo se detecta en la ausencia de un mecanismo de control preventivo del escrito iniciador, porque éste puede contener defectos procesales que impidan, o limiten, su devenir, debiendo fijar un plazo breve para que el Tribunal Constitucional pueda apreciar estos defectos subsanables o insubsanables.

En cuanto a la legitimación, si bien se habilita que se pueda plantear por el Gobierno y las Cortes Generales, la práctica nos demuestra que en las dos ocasiones se inició por el primero y ello se debe a que el Gobierno es el órgano constitucional en el que se encarna la política exterior y la participación en la gestación de los tratados internacionales, para corregir esta pérdida de oportunidad, se propone una mejora en la coordinación que permita garantizar que las Cortes Generales accedan a los tratados internacionales que son objeto participación por el Gobierno, y puedan valorar la viabilidad de iniciar un procedimiento de control previo de la constitucionalidad.

En último lugar, el texto de la LTOAI ha permitido dar respuesta a varias cuestiones que necesitaban de una mayor aclaración, entre las que se encuentra la negociación, adopción, firma (también firma *ad referendum*) y adopción de los tratados internacionales, con la aplicación provisional.

Hoy en día se ha ganado precisión y sistemática en los trámites previos a la adopción parlamentaria, pero se observa que los efectos de la declaración, cuando se declare la contradicción, no han resultado parte del texto,

como tiene lugar con las alternativas (entre ellas la reforma constitucional, no prestar el consentimiento al tratado, manifestar una reserva y la revisión del tratado), lo que habría facilitado la implementación de lo decidido por el Tribunal Constitucional.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

- Alegre Ávila, J. M. (2005). El Derecho interno y Constitución europea: la primacía del Derecho Comunitario Europeo. La declaración del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2004. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, pp. 1749-1779.
- Alegre Martínez, M. Á. (1995). *Justicia constitucional y control preventivo*. León: Universidad de León.
- Almagro Nosete, J. y Saavedra Gallo, P. (1989). *Justicia Constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso García, R. (2005). Constitución española y Constitución europea: guion para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, pp. 339-364.
- Arroyo Lara, E. (1987). Consideraciones sobre el alcance y contenido del artículo 96.1 *in fine* de la Constitución española. *Revista Española de Derecho Internacional*, 39-2, pp. 405-422.
- Caamaño Domínguez, F y otros (2000). *Jurisdicción y procesos constitucionales*. Segunda edición. Madrid: McGraw Hill.
- Cruz Villalón, P. (1981). El control previo de constitucionalidad. *Revista de Derecho Político*, 82, pp. 5-21.
- De Vega García, A. S. (1993). Sobre el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales: A propósito de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992. *Revista de las Cortes Generales*, 19, pp. 21-48.
- Díez de Velasco Vallejo, M. y Escobar Hernández, C. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- García de Enterría, E. (1980). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Civitas.
- Gómez Fernández, I. (2005). *Conflictos y cooperación entre la Constitución española y el Derecho internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Pérez, J. (1980). *Derecho procesal constitucional*. Madrid: Civitas.
- Gordillo Pérez, L. I. (2012). *Constitución y ordenamientos supranacionales*. Madrid: CEPC.
- Mangas Martín, A. (1992). La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente. *Revista Española de Derecho Internacional*, 381-393.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2015). Artículo 19. Control previo de constitucionalidad. En Sáenz de Santa María, P.A.; Díez-Hochleitner, J. y Martín y

- Pérez de Nanclares, J. (dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales* (pp. 369-388). Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
- Matia Portilla, F. J. (2018). *Los tratados internacionales y el principio democrático*. Madrid: Marcial Pons.
- Pardo Falcón, J. (1990). *El Consejo Constitucional francés: la jurisdicción constitucional en la Quinta República*. Madrid: CEC.
- Pérez Tremps, P. (2001). Artículo 78. En Requejo Pagés, J. L. (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 1245-1265). Madrid: Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado.
- (2015). *Sistemas de justicia constitucional*. Madrid: Civitas.
- Pulido Quecedo, M. (2018). Artículo 95. En Casas Baamonde, M. E., Rodríguez-Piñero, M. (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario. Tomo II* (pp. 337-354). Madrid: Wolters Kluwer.
- Remiro Brotóns, A. (1998). Comentario al artículo 95. En Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* (pp. 543-579). Madrid: Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas.
- Requejo Pagés, J. L. (1995). *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento*. Madrid: McGraw Hill.
- Ripol Carulla, S. (2010). Artículo 78. En González Rivas, J. J. (dir. coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 763-767). Madrid: La Ley.
- Roldán Barbero, J. (2015). Artículo 32. Declaración de inconstitucionalidad. En Sáenz de Santa María, P. A.; Díez-Hochleitner, J. y Martín y Pérez de Nanclares, J. (dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales* (pp. 591-618). Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
- Serrano Alberca, J. M. (2001). Artículo 95. En Garrido Falla, F. (et alii). *Comentarios a la Constitución* (p. 1489-1498). Tercera edición. Madrid: Civitas.
- Suau Morey, J. (2022). La Constitucionalidad de los Tratados Internacionales. *Revista Internacional CONSINTER de Direito*.
- Tajadura Tejada, J. (2014). El control previo de constitucionalidad: una propuesta de reforma constitucional. *El Cronista*, marzo-2014, núm. 43.
- Torres del Moral, A. (2010). *Principios de derecho constitucional español*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.



Entre el autogobierno y el Estado: estructura y funciones de los Centros de Gobierno en Groenlandia y Feroe*

Between autonomy and statehood: Institutional
design and functions of Centres of Government
in Greenland and The Faroe Islands

Daniel Casal Oubiña

Universidad Rey Juan Carlos
Investigador Principal del Proyecto CentGob
<https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

Fecha de recepción: 10/07/2025

Fecha de aceptación: 13/10/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. CENTROS DE GOBIERNO Y AUTOGOBIERNO COMO MARCOS ANALÍTICOS DE REFERENCIA.—2.1. Las unidades de asesoramiento en las Administraciones Públicas.—2.2. El sistema político-administrativo de las Islas Feroe.—2.3. El modelo institucional y organizativo de Groenlandia.—III. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.—3.1. Marco jurídico de los Centros de Gobierno.—3.2. Funciones asignadas formalmente.—3.3. Funciones informales.—3.4. Ubicación espacial.—3.5. Dependencia orgánica.—3.6. Recursos humanos.—3.7. Estructura interna.—IV. RESULTADOS.—4.1. Cuadro normativo.—4.2. Funciones formales.—4.3. Asunción de funciones informales.—4.4. Situación espacial de las oficinas de los primeros ministros de Groenlandia e Islas Feroe.—4.5. Adscripción orgánica.—4.6. Recursos humanos.—4.7. Organización interna.—V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este artículo analiza la configuración y funcionamiento de los Centros de Gobierno (CoG) en Groenlandia y las Islas Feroe, territorios autónomos del Reino de Dinamarca. A través de un enfoque comparado se examinan siete dimensiones analíticas: marco jurídico

* Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» financiado por el Programa Propio de Investigación de la Universidad Rey Juan Carlos a través de la Convocatoria IMPULSO (Referencia: 2024/SOLCON-138860).

co, funciones formales e informales, ubicación institucional, recursos humanos, y estructura organizativa. La investigación muestra cómo ambos CoG reflejan la tradición político-administrativa danesa mediante estructuras profesionalizadas, lideradas por Secretarios Permanentes, y una organización funcional compleja. Aunque Groenlandia presenta mayor flexibilidad normativa, Feroe se caracteriza por una estructura más rígida, pero con amplias competencias. Ambos centros superan el rol tradicional de unidades de apoyo, al asumir funciones estratégicas, administrativas y de coordinación intergubernamental. Se concluye que el autogobierno ha impulsado un modelo institucional híbrido que combina elementos de la administración central con rasgos propios de Estados soberanos. Este estudio ofrece una metodología replicable para analizar centros de gobierno subnacionales en contextos de autonomía avanzada y contribuye a entender el impacto del diseño institucional en la capacidad de gobernanza territorial.

PALABRAS CLAVE: Centro de Gobierno. Presidencias. Groenlandia. Islas Feroe. Descentralización. Autogobierno.

ABSTRACT

This article analyzes the institutional design and functioning of the Centers of Government (CoG) in Greenland and the Faroe Islands, autonomous territories within the Kingdom of Denmark. Using a comparative approach, the study explores seven analytical dimensions: legal framework, formal and informal functions, institutional location, human resources, and organizational structure. Findings reveal that both CoGs reflect the Danish politico-administrative tradition through professionalized structures, led by Permanent Secretaries, and complex functional organization. Greenland demonstrates greater normative flexibility, while the Faroese structure is more rigid yet holds broad competencies. Both offices transcend the traditional advisory role by performing strategic, administrative, and intergovernmental coordination functions. The article concludes that autonomy has fostered a hybrid institutional model, combining traits of central administration with features of sovereign statehood. This research offers a replicable methodology to study subnational centers of government in advanced autonomy contexts and contributes to understanding how institutional design shapes territorial governance capacity.

KEYWORDS: Center of Government. Presidencies. Greenland. Faroe Islands. Descentralization. Self-Government.

I. INTRODUCCIÓN

El año 2026 supondrá la conmemoración de dos fechas clave para comprender el modelo de organización territorial danés. El 14 de septiembre se cumplirán 80 años desde la celebración del referéndum de independencia celebrado en las Islas Feroe en 1946, en el que si bien una mayoría de votos válidos fueron partidarios de la secesión del territorio y su transformación en

un nuevo Estado, lo cierto es que Dinamarca no la reconoció argumentando que el voto nulo superaba el margen de la victoria secesionista.

No obstante esta votación abrió un proceso de transformación del estatus territorial de las islas que dieron lugar a la Ley de Autogobierno de 1948 que les otorgan la posición de nación constituyente del reino y abren un proceso de descentralización de competencias y de estatuto especial de territorialidad que sitúa a las Islas Feroe fuera de la Unión Europea y les otorga capacidad de representación internacional propia ante diferentes Estados y Organizaciones Internacionales y abre la puerta para una futura reforma constitucional que permita su secesión (Ackren, 2006:229).

El 21 de junio también se conmemorarán los 15 años de vigencia de la Ley de Autogobierno de Groenlandia que junto con el incremento de capacidades competenciales para el territorio, faculta en su capítulo 8 a convertirse en un Estado independiente mediante un procedimiento constitucional y autónomo (Casal y Viladrich, 2023:176) negociación entre el gobierno danés y el *Naalakkersuisut* (ejecutivo groenlandés) que requiere de una ratificación posterior de su parlamento (*Inatsisartut*) así como de una confirmación mediante referéndum por parte de los habitantes del territorio.

Por tanto se puede señalar que ambos territorios comparten ubicación ultraperiférica, tensión independentista y han conocido en los últimos años diferentes procesos de transformación político-administrativa que incrementan progresivamente sus capacidades competenciales y que no cierran la puerta a su transformación en nuevos Estados. En este sentido la pregunta principal de investigación de este artículo consiste en conocer cómo el autogobierno ha configurado los Centros de Gobierno (CoG) de las Islas Feroe y de Groenlandia.

Para responderla el artículo se divide en tres partes. En primer lugar se plantean las bases teóricas de la investigación, a partir del estudio del papel de los Centros de Gobierno en la Ciencia de la Administración Pública así como el diseño institucional de las Islas Feroe y Groenlandia. También en esta primera parte, se construye el marco metodológico basado en el estudio de siete dimensiones analíticas sobre ambos Centros de Gobierno: marco normativo, altura de su titular, estructura interna, funciones formales, funciones informales, adscripción orgánica y ubicación física, obtenidas a partir del Proyecto CentGob «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» financiado por la Convocatoria Impulso del Programa Propio de Investigación de la Universidad Rey Juan Carlos (Referencia: 2024/SOLCON-138860).

En segundo lugar se plantean y discuten los principales resultados de la investigación y, finalmente se exponen las principales conclusiones así como las posibles futuras líneas de investigación que pueden surgir de este artículo.

II. CENTROS DE GOBIERNO Y AUTOGOBIERNO COMO MARCOS ANALÍTICOS DE REFERENCIA

2.1. Las unidades de asesoramiento en las Administraciones Públicas

El Centro de Gobierno (CoG) puede entenderse como una instancia organizativa cuyo cometido principal es prestar apoyo directo y asesoría especializada, tanto técnica como estratégica, a quienes ejercen el poder ejecutivo. Para comprender su desarrollo institucional, es necesario partir del modelo clásico de organización de la administración pública, que se estructura en torno a principios de jerarquía, división funcional (Criado Grande, 2009:2), sistemas de coordinación y control (Mintzberg, 1999:183), diseño de puestos de trabajo (Gorriti, 2007:203) y provisión de servicios tanto sectoriales como transversales (Ramió, 2016:45). Dentro de ese marco organizativo, surgen unidades dotadas de competencias específicas, personal técnico y recursos materiales y financieros que les permiten cumplir eficazmente sus responsabilidades. La teoría de la organización clásica distingue dos categorías de estas unidades: las de línea, que ejecutan funciones operativas, y las de staff, centradas en funciones de apoyo y asesoramiento.

Las unidades de línea están directamente relacionadas con la ejecución de políticas y la toma de decisiones en ámbitos concretos de gestión. Por su parte, las unidades de staff están orientadas al análisis de información y formulación de recomendaciones para los órganos superiores de decisión. En el sector público, este último grupo incluye, de forma destacada, a los gabinetes de apoyo a los jefes del ejecutivo y a altos funcionarios (Gutiérrez Vicén, 2004:127).

Según Whipple (2017), estas unidades han evolucionado desde simples oficinas personales del jefe de gobierno (dedicadas a tareas de comunicación, relaciones parlamentarias, protocolo o logística) hacia entidades organizativas más complejas y funcionalmente integradas. Esta transformación ha sido impulsada por el crecimiento del Estado del bienestar, la multiplicación de relaciones entre niveles de gobierno y la necesidad de una gestión estratégica en un entorno caracterizado por la complejidad y la incertidumbre. Así, los Centros de Gobierno han superado la distinción clásica entre estructuras de línea y de asesoramiento, constituyéndose como verdaderos núcleos de gobierno central.

Además, estas unidades reflejan una tendencia persistente de la administración pública: abordar los problemas desde una lógica reactiva, sin consolidar mecanismos de aprendizaje institucional (Arenilla, 2017:314). En ausencia de estructuras específicas dedicadas a la planificación estratégica, la fijación de prioridades y la coordinación de recursos, los Centros de Gobierno asumen estas funciones de manera compensatoria. Arenilla

et al. (2014:159) señalan que las unidades de políticas públicas, cuando existen, están débilmente integradas con las instancias de decisión política y carecen de los recursos necesarios para desarrollar sus objetivos de forma efectiva.

El creciente interés académico por los Centros de Gobierno proviene, en parte, del estudio de la estructura de las organizaciones públicas, particularmente de la diferenciación entre funciones ejecutivas y de asesoría. No obstante, su importancia se ha intensificado desde la segunda mitad del siglo XX, coincidiendo con el crecimiento de las funciones del Estado, la sofisticación de los mecanismos de coordinación en la implementación de políticas públicas y la concentración del poder ejecutivo en la figura del jefe de gobierno, incluso en sistemas parlamentarios (Picarella, 2009:516; Hefferman, 2003; Poguntke y Webb, 2005).

Desde esta perspectiva, las funciones que cumplen los Centros de Gobierno responden a la necesidad de integrar y coordinar a múltiples actores gubernamentales (ministerios, altos funcionarios, unidades delegadas, entre otros) para garantizar la ejecución efectiva de las decisiones del jefe del ejecutivo, quien tiene la responsabilidad última sobre el funcionamiento del aparato estatal.

En ese sentido, el Centro de Gobierno actúa como un mecanismo de liderazgo, coordinación y resolución de conflictos ante las tensiones y solapamientos que pueden surgir entre diferentes componentes del aparato gubernamental (Whipple, 2017:278). La literatura especializada en este ámbito abarca diversos enfoques: desde estudios jurídicos centrados en el régimen de los cargos políticos de confianza (Fernández Ramos, 2013:4; García Luengo, 2022:126), hasta investigaciones sobre las funciones comunicacionales de estas unidades, como el trabajo de Dale (1998) sobre la Oficina de Prensa de la Casa Blanca. En el campo de la ciencia política, también se han desarrollado importantes análisis sobre el rol político de los Centros de Gobierno (Lanzaro, 2018; Rhodes y Tiernan, 2014) y sobre el perfil profesional de los asesores que los integran (Bach y Heustedt, 2023).

Pese a la riqueza de estos aportes, el enfoque predominante presenta dos carencias principales. En primer lugar, ha descuidado el análisis del papel de los Centros de Gobierno como dispositivos de coordinación transversal y liderazgo en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas. En segundo lugar, la mayoría de los estudios se concentra en el nivel estatal, omitiendo su implantación y funcionamiento en niveles subnacionales (como regiones o municipios). Esto es especialmente relevante en Estados descentralizados, donde estos niveles gestionan políticas fundamentales del Estado del bienestar, como la seguridad ciudadana, la protección civil o la planificación del territorio.

2.2. El sistema político-administrativo de las Islas Feroe

La configuración de las Islas Feroe como sujeto político se remonta a finales del Siglo X cuando se crea un Consejo Insular denominado *Logting*, que actuaba como órgano de naturaleza judicial, legislativa y ejecutiva (West, 1972:13). A partir del año 1035 el territorio se somete a la autoridad del Rey de Noruega si bien es cierto que el *Logting* vio reducidos sus poderes.

Entre 1380-1814 Noruega y Dinamarca conformaron un único reino, desde ese momento se intensifica la relación entre Islas Feroe y Dinamarca a partir de la dependencia judicial y tributaria de las autoridades de Copenhague (Harhof, 1983:44). Este hecho supuso que tras la ratificación del Tratado de Kiel que separó Dinamarca de Noruega, Islas Feroe, Groenlandia e Islandia se convirtiesen en dependencias danesas siendo disuelto el *Logting* en 1816 y pasando a ser gobernadas, de acuerdo con la Resolución de la Corona de 6 de junio de 1821, por un Gobernador Provincial asesorado por cuatro asambleas consultivas elegidas por los propietarios.

Con la caída del modelo absolutista en Dinamarca en 1848 dio paso a la aprobación de la Constitución de 1849 que situó a las Islas Feroe como una parte más del país sin ningún tipo de reconocimiento específico (Throsteinsson y Rasmussen, 1999; West, 2024) siendo representados por un miembro en el parlamento danés (*Rigsdagen*) y con un departamento gubernamental específico en el ejecutivo de Copenhague. En 1852 se recuperó el *Logting* como órgano representativo municipal feroés, con capacidades limitadas a fondos de beneficencia, asuntos eclesiásticos y una posición consultiva en los procesos legislativos.

El siglo XX en el que se vive un auge del nacionalismo feroés que inicialmente plantea posiciones de recuperación cultural y el patrimonio insular, evoluciona hacia una demanda de mayor autonomía que se traduce en una serie de medidas como la recuperación del feroés como lengua oficial y el incremento de capacidades del *Logting* dominado por el Partido Unionista y el Partido de la Autonomía, aliado de los socialdemócratas, que se alternarán en el gobierno entre 1920-1940.

La ocupación alemana de Dinamarca supuso un punto de inflexión para las Islas Feroe, el *Logting* declaró la soberanía y la asunción de plenos poderes sobre los asuntos insulares, el representante de la Corona danesa, el Partido Unionista, el Partido de la Autonomía y el Partido Socialdemócrata elaboraron una Constitución provisional denominada Ley Provisional Número 1 e iniciaron un diálogo con el gobierno danés. Con la finalidad de evitar que el territorio, situado en una posición estratégica del Mar del Norte, cayese bajo la influencia u ocupación del Eje, el Reino Unido, mediante la Operación Valentine ocupó militarmente las Islas Feroe el 11 de abril de 1940 e impuso la suspensión de negociaciones con Dinamarca (Miller, 2003).

Este periodo marca un hito importante en la historia feroesa puesto que el territorio se demostró capaz de autogobernarse. Hecho que dio fuerza al sentimiento independentista de las islas y que replanteó la necesidad de

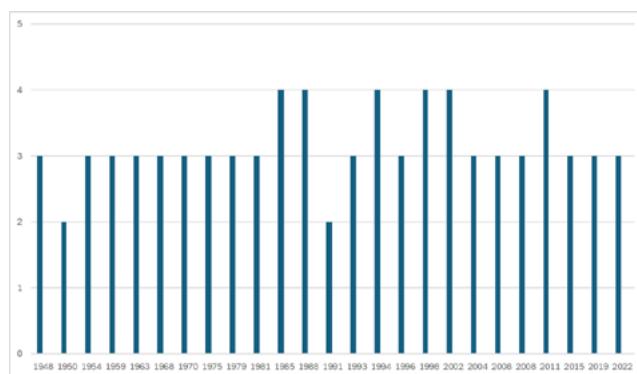
replantear un estatus territorial que fuese más allá de su configuración como un condado danés. Durante este periodo adquiere fuerza un nuevo partido político de nueva creación, el Partido Popular, conservador y firme defensor de la independencia territorial (Catrite, 2010:250).

La finalización de la II Guerra Mundial supone la reapertura de las negociaciones con Dinamarca que desembocaron en un referéndum celebrado el 14 de septiembre de 1946 en el que el 50,7 % de los votantes respaldaron la opción de la independencia y su transformación en un nuevo Estado. Esta decisión fue respaldada por la mayoría nacionalista y republicana que dominaba el *Logting*, que fue inmediatamente disuelto por el gobierno danés¹, decisión que tuvo como resultado la celebración de unas nuevas elecciones en las que el unionismo se impuso al independentismo.

Como vía de resolución del conflicto se aprobó la Ley de Autonomía de 1948 que convirtió a las islas en un territorio autónomo dentro de Dinamarca, siendo incorporada como nación constituyente en la Parte IX de la Constitución (Casal y Viladrich, 2023:158) tras la reforma abordada en 1953. Fruto de esta redefinición su posición territorial, las Islas Feroe, no se integraron junto a Dinamarca en las Comunidades Europeas, durante el proceso de adhesión de 1973.

El modelo político resultante es de naturaleza parlamentaria y consociativa y se basa en el binomio legislativo-ejecutivo. El poder legislativo recae en el *Logting*, que tiene capacidad legislativa sobre el conjunto de asuntos de interés insular, recayendo en las instituciones danesas la defensa, los asuntos exteriores y comunes entre ambos territorios, y se compone de 33 miembros elegidos en una única circunscripción electoral a través del sistema D'hondt con posibilidad de elección abierta (*open-list*) dentro de las listas de cada partido.

Gráfico 1. Número de partidos en el gobierno de las Islas Feroe.



Fuente: elaboración propia.

¹ La negativa danesa para reconocer el resultado del Referéndum de 1946 se fundamentó en que los resultados no reflejaban de forma consistente el sentir de la sociedad feroesa ya que por un lado la mayoría independentista fue de poco más de un punto porcentual (50,73 %) respecto de los apoyos que tuvo el unionismo (49,27 %) en una votación donde poco más del 30 % de la población no participó en la consulta.

Por su parte las funciones ejecutivas recaen en el Føroya Landsstýr (Gobierno de las islas Feroe) que es encabezado por el Primer Ministro (Løgmaður) y siete miembros que dirigen los diferentes departamentos ministeriales. La composición plural del parlamento ha tenido como principal consecuencia que durante 74 años la tendencia ha sido la conformación de gobiernos de coalición entre formaciones unionistas y nacionalistas.

El modelo institucional feroés coexiste con la presencia en las Islas del Alto Comisionado, designado por la corona danesa a propuesta del Primer Ministro. Se trata de la representación periférica del Estado en el territorio, razón por la cual dispone de un escaño en el *Logting*, donde tiene derecho de voz, pero no vota, además las islas envían dos representantes al parlamento de Copenhague y el poder judicial se inserta en la estructura general de la justicia danesa.

Este modelo definido en la Ley de Autogobierno de 1948, no reconoció el derecho a la secesión de las Islas Feroe. La principal reforma operada en el texto por la Ley de Autogobierno Ampliado de 2005 que profundiza la transferencia de competencias hacia las instituciones feroesas, tampoco abordó la cuestión en su articulado, no obstante el Preámbulo de la norma destaca que el territorio dispone de la capacidad de decidir en torno a su futuro estatus político a partir de las negociaciones con el Reino de Dinamarca, hecho que si bien se considera que abre la vía a una posible independencia, cierra la posibilidad de que esta tenga carácter unilateral (Ackren, 2006:229).

2.3. El modelo institucional y organizativo de Groenlandia

Groenlandia es la isla más grande del mundo y se encuentra situada entre los océanos atlántico y ártico. Conformada por diversos asentamientos de pueblos inuit que se remontan al año 2500 a.C. (Gronnow, 1988:27) fue colonizada por pueblos nórdicos a partir del año 986 con las primeras llegadas de islandeses y noruegos liderados por Erik el Rojo (Kudeba, 2014) que terminaron abandonando el territorio que fue posteriormente dominado por la denominada Cultura Thule. En 1500 fue explorada por la Corona Portuguesa al formar parte de la esfera cedida por el Tratado de Tordesillas (Nebenzahl, 1990:35) pero fue en 1605 cuando comienza su ocupación efectiva por un territorio europeo cuando el Rey Cristian IV comienza a enviar expediciones con la finalidad de controlar el territorio que pasó a manos danesas como consecuencia del Tratado de Kiel de 1814.

Fue administrada directamente desde Copenhague que en 1862 convocó elecciones para la elección asambleas de distrito de carácter consultivo. En 1911 el territorio se dividió en dos distritos (norte y sur) cada uno conformado como un Condado con su propio órgano representativo y bajo una fuerte dependencia económica y administrativa del territorio da-

nés. En abril de 1940 tuvo lugar la ocupación alemana de Dinamarca en el marco de la II Guerra Mundial. En ese contexto los aliados se preocuparon por dos territorios estratégicos del país nórdico que se situaban a mucha proximidad del Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos (Islas Feroe y Groenlandia).

Como señala Wayling (2004:6) durante este periodo se generó el temor de ocupación por parte de Canadá y de tropas noruegas que se encontraban en guerra frente al Eje, fueron los Estados Unidos quienes ocuparon el territorio en abril de 1940 mientras aún permanecían neutrales en el conflicto. Durante el periodo 1940-1945 fue un protectorado norteamericano en el que se instalaron diversas instalaciones militares estratégicas y que abasteció al territorio de los recursos esenciales como principal socio comercial, junto con Canadá y Portugal (Howarth, 1957:191).

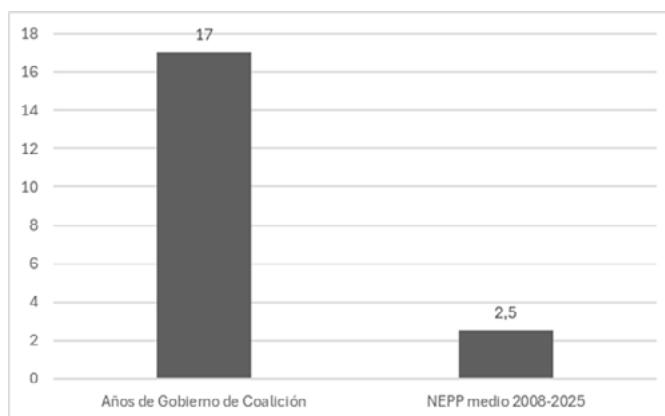
La situación abierta tras el final de la II Guerra Mundial, se inició un proceso de redefinición del estatus político de la isla tras el fallido intento de compra por parte de los Estados Unidos. La Comisión de Groenlandia elaboró un informe que culmina con la incorporación al Reino de Dinamarca en la reforma constitucional de 1953, la abolición del monopolio comercial con la metrópoli y la puesta en marcha de políticas de asimilación lingüística y cultural (Loukacheva, 2007:25). A pesar de la expansión económica, la construcción de un estado del bienestar y la ayuda de los Estados Unidos, se comienza a generar a partir de 1970 una tensión como consecuencia del incremento de los movimientos nacionalistas e independentistas.

En 1979 tuvo lugar una consulta entorno al autogobierno groenlandés que configuró un modelo institucional dotado de un parlamento propio, competencias limitadas internas y un ejecutivo autónomo que decidió en 1985 solicitar a Dinamarca la salida de la isla del espacio de las Comunidades Europeas, como consecuencia del desacuerdo sobre la política pesquera (Stern, 2004:55).

La reforma del modelo institucional de Groenlandia se retomó por la Comisión de Autogobierno que en 2003 elaboró un informe donde se establecían seis escenarios: independencia, unión con Dinamarca, libre asociación, federación, incremento del autogobierno, asimilación completa (Comisión de Autogobierno, 2003). Estos trabajos culminaron en 2008 con la celebración de un referéndum entorno al incremento de las competencias y capacidades institucionales de las autoridades de la isla que se tuvo un apoyo del 76,22 % de los votos. Este mandato dio lugar a la Ley de Autogobierno de Groenlandia de 2009 que incrementó las capacidades de sus instituciones en materia policial, política exterior, gestión sobre los ingresos de explotaciones petrolíferas y progresiva eliminación de los subsidios daneses y sobre todo la posibilidad en el Capítulo 8 de iniciar el proceso de independencia si así lo decide la sociedad groenlandesa, su parlamento y se pacta con el gobierno de Dinamarca.

Este marco jurídico-constitucional de Groenlandia considerado como una vía intermedia entre la autonomía política y la independencia, se asienta en un esquema institucional de corte parlamentario y consociativo. El gobierno se encuentra encabezado por un Primer Ministro (*Naalakkersuisut siulittaasuat*) que suele ser el líder del partido mayoritario en el Parlamento y que se conforma por 9 ministros. Las funciones legislativas se encomiendan al *Inatsisartut* (Parlamento) compuesto por 31 escaños. En Groenlandia, el sistema electoral al *Inatsisartut* emplea listas abiertas (*open-list*) combinado con un modelo D'hondt, lo que permite que los ciudadanos voten por candidatos individuales dentro de la lista partidista; los candidatos con mayor número de votos personales dentro de la lista son los que obtienen los escaños adjudicados al partido.

Gráfico 2. Número Efectivo de Partidos Parlamentarios y Gobiernos de Coalición en Groenlandia (2008-2025).



Fuente: elaboración propia.

Como muestra resultante de este modelo parlamentario y gubernamental se ha traducido en un bipartidismo imperfecto según el sistema de cálculo de Laakso y Taagpera (1979) y la modelización de Blondel (1968) en el que lo normal ha sido la conformación de gobiernos de coalición, sin que haya tenido lugar ningún gabinete monocolor en las últimas tres décadas.

Por su parte el poder judicial es autónomo y se articula entorno a tribunales de primera instancia, distrito y un Tribunal de Groenlandia. El Tribunal Superior culmina la planta jurisdiccional conociendo de las apelaciones y de las segundas instancias.

La Corona de Dinamarca se encuentra representada por la figura del Alto Comisionado, designado por el monarca, a propuesta del Primer Ministro, y que como sucede en el modelo de autogobierno feroés, asume funciones de coordinación de materias comunes y tiene escaño (pero no voto) en el *Inatsisartut*.

III. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Como se expuso en el epígrafe inicial, esta investigación busca esclarecer cómo se han estructurado los centros de gobierno en Groenlandia y las Islas Feroe. El propósito general consiste en analizar si como impacta el autogobierno en la conformación de las jefaturas del poder ejecutivo. A partir de este objetivo principal, se derivan dos metas específicas: por un lado, identificar las características comunes y divergentes de los centros de a nivel subnacional; y por otro, examinar el impacto de los procesos de autonomía política sobre las estructuras administrativas.

Con el fin de responder a la pregunta de investigación, se ha optado por una estrategia metodológica de carácter predominantemente cualitativo, basada en la combinación de análisis documental, revisión normativa y estudio de documentación remitida por ambos Centros de Gobierno.

La investigación se estructura en torno al estudio de siete dimensiones fundamentales del funcionamiento de los centros de gobierno, a saber: atribuciones formales e informales, estructura organizativa, recursos humanos, ubicación institucional, liderazgo político, planificación estratégica y vínculos con los partidos. Estas dimensiones se operacionalizan a través de siete variables analíticas, basadas en el marco conceptual del Proyecto CentGob, y sintetizadas en la Tabla 1.

Tabla 1. Variables de análisis para el estudio comparado del Centro de Gobierno en Groenlandia y Feroe.

Variable	Indicador principal	Elemento de análisis clave
Marco jurídico	Tipo y nivel de norma constitutiva	Permite valorar la estabilidad o adaptabilidad institucional del Centro de Gobierno
Funciones asignadas	Conjunto de competencias formales	Evaluá el grado de control ejercido sobre funciones esenciales del Ejecutivo
Funciones informales	Prácticas no previstas en disposiciones normativas	Indica si el CoG asume funciones adicionales a las legalmente previstas
Ubicación institucional	Relación física con el liderazgo del Ejecutivo	Mide la cercanía operativa con las principales figuras del gobierno autónomo
Recursos humanos	Tipo de personal y categoría laboral	Determina el perfil profesional o político del CoG
Organización interna	Número y jerarquía de unidades funcionales	Informa sobre la complejidad organizativa y peso institucional del CoG

Fuente: elaboración propia.

3.1. Marco jurídico de los Centros de Gobierno

El punto de partida del estudio comparado se sitúa en el tipo de regulación que define la existencia y competencias del Centro de Gobierno. En territorios con régimenes autonómicos diferenciados como Groenlandia y Feroe, este marco puede derivar de leyes orgánicas propias, disposiciones administrativas o actos conjuntos con el Estado danés. La clasificación empleada distingue entre cuatro tipos de cobertura normativa según su grado de rigidez institucional, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Tipología del marco jurídico del Centro de Gobierno.

Tipo de norma	Código
Circular administrativa	1
Reglamento o decreto	2
Ley formal del Parlamento autónomo	3
Régimen mixto (ley y reglamento)	4

Fuente: elaboración propia.

Una norma meramente reglamentaria permite cambios rápidos en la estructura del CoG, mientras que un marco híbrido puede combinar rigidez con flexibilidad.

3.2. Funciones asignadas formalmente

El segundo eje de análisis examina si las oficinas ejecutivas cumplen con las tareas tradicionales que los estándares internacionales, como los establecidos por la OCDE (2014) identifican como funciones básicas de un Centro de Gobierno. Entre estas se incluyen el asesoramiento estratégico, la coordinación intergubernamental, la comunicación institucional o el seguimiento legislativo.

Tabla 3. Funciones formales, síntesis y codificación.

Función	Síntesis
Asistencia Directa	Facilitar el ejercicio de la dirección política y administrativa por parte del jefe de gobierno.
Asesoramiento Estratégico	Facilitar el proceso de toma de decisiones.

Función	Síntesis
Apoyo Administrativo	Función de secretaría particular del jefe de gobierno.
Comunicación	Diseño e implementación de la política de comunicación del ejecutivo.
Protocolo	Posicionamiento ceremonial, simbólico e institucional de la jefatura de gobierno.
Secretariado del Gobierno	Tramitación de las iniciativas políticas, administrativas y jurídicas que se van a adoptar por el ejecutivo.
Relaciones con el órgano representativo	Tramitación de las iniciativas normativas, de control e impulso político que desarrolla el órgano representativo.
Relaciones Intergubernamentales	Representación del Gobierno ante otros niveles gubernamentales internos o externos.

Fuente: elaboración propia.

La medición se realiza sobre la base del número de funciones que cada CoG tiene reconocidas formalmente, en relación con un total de ocho funciones clave.

3.3. Funciones informales

Más allá de lo estipulado por el marco legal, los Centros de Gobierno pueden asumir tareas que exceden sus competencias formales. Esta dimensión se ha analizado a través de entrevistas con funcionarios en ambas capitales autónomas, quienes aportaron información sobre prácticas informales desarrolladas por el personal del CoG, como la mediación entre partidos de gobierno o la elaboración no oficial de informes estratégicos para la jefatura política.

3.4. Ubicación espacial

La cercanía física y estructural del Centro de Gobierno con los órganos de liderazgo del Ejecutivo constituye otro indicador relevante. En este estudio se observa si las sedes administrativas de las oficinas ejecutivas se encuentran integradas en el mismo complejo institucional que el Premier (en Feroe) o el *Naalakkersuisut* (en Groenlandia), lo cual facilita una interacción directa en los procesos de decisión. Esta proximidad tiene efectos significativos en la eficiencia de la coordinación gubernamental y en la ejecución de políticas.

3.5. Dependencia orgánica

La relación jerárquica que mantiene el CoG con la jefatura del gobierno constituye una variable central para determinar su capacidad de influencia. Se ha considerado si estas oficinas están directamente adscritas a la autoridad máxima del Ejecutivo (como el Primer Ministro feroés o el Presidente del Gobierno groenlandés) o si se insertan en otro nivel intermedio, como una secretaría ministerial. Este aspecto condiciona el acceso del CoG a la toma de decisiones de alto nivel.

3.6. Recursos humanos

Esta dimensión analítica se vincula en el estudio del personal al servicio de un Centro de Gobierno y se estructura en dos ámbitos complementarios: el perfil del titular del CoG y la naturaleza del personal que lo integra.

Tabla 4. Altura del titular del Centro de Gobierno.

Altura del Responsable del CoG	Código
Subdirección General	1
Dirección General	2
Subsecretario	3
Ministro	4

Fuente: elaboración propia.

Una mayor altura administrativa del titular implica habitualmente una mayor capacidad operativa, autonomía funcional e influencia política. Por el contrario, una altura baja suele asociarse a figuras de apoyo, con menos peso en la toma de decisiones estratégicas del gobierno.

Por otro lado, se estudia el tipo de personal que trabaja en el Centro de Gobierno, diferenciando entre empleados públicos de carrera (personales permanentes), personal de confianza política (eventuales), y otras formas de contratación. Este análisis permite evaluar hasta qué punto el CoG está compuesto por personal profesional y técnico, lo que reflejaría una lógica burocrática y estable, o si, por el contrario, predomina el personal de designación política, lo que evidenciaría una orientación más coyuntural, partidista y sujeta al ciclo político.

La combinación de estas dos variables (la altura administrativa del titular y la composición del personal) resulta fundamental para interpretar el carácter del CoG: si responde a una lógica institucional y profesionalizada, o si actúa más bien como una extensión del liderazgo político de turno.

3.7. Estructura interna

Por último, se examina la distribución funcional del trabajo dentro del CoG. Se analiza si existen divisiones especializadas (por ejemplo, en relaciones exteriores, desarrollo legislativo o estrategia de comunicación), lo que indica un mayor grado de profesionalización institucional. Además, se aplica el mismo esquema de codificación de la altura administrativa para sus responsables que el empleado en la Tabla 4. De este modo se puede evaluar si cada división cuenta con autonomía suficiente y poder decisional dentro del entramado gubernamental. Esta dimensión permite inferir no solo la eficiencia operativa del CoG, sino también su capacidad para articular políticas públicas desde una posición estratégica.

IV. RESULTADOS

4.1. Cuadro normativo

La primera de las dimensiones analíticas se centra en el estudio del conjunto de normas que regulan a los CoG de Groenlandia e Islas Feroe con la finalidad de determinar la posible existencia de una garantía institucional que blinde la existencia de estos centros así como la flexibilidad en procesos de reorganización.

Tabla 5. Marco normativo comparado.

Entidad Territorial	Codificación Marco Normativo	Marco Regulatorio
Groenlandia	3	<i>Cirkulære om fordeling af anliggender (Ressortfordelingen)</i>
Islas Feroe	1	Ley de Administración Pública, Ley de Transparencia y Ley del Servicio Civil.

Fuente: elaboración propia a partir de <https://www.government.fo/en/the-government/ministries/prime-ministers-office> y <https://naalakkersuisut.gl/en/Naalakkersuisut/Departments/Formandens-departement>

El Centro de Gobierno de Groenlandia se denomina Oficina del Primer Ministro, su regulación se realiza a través de la denominada Circular sobre el reparto de asuntos (Asignación de responsabilidades ministeriales).

En la tradición jurídico-administrativa danesa, que es en la que se inspira el modelo groenlandés, una *cirkulære* es un instrumento normativo de carácter interno o administrativo de naturaleza reglamentaria cuya finalidad persigue garantizar la coordinación de estructuras complejas, la interpretación de normas superiores y la distribución de funciones, en el caso de la *Ressortfordelingen* se definen las funciones del poder ejecutivo entre los distintos ministerios del gobierno y se organizan a nivel interno los departamentos y la Oficina del Primer Ministro.

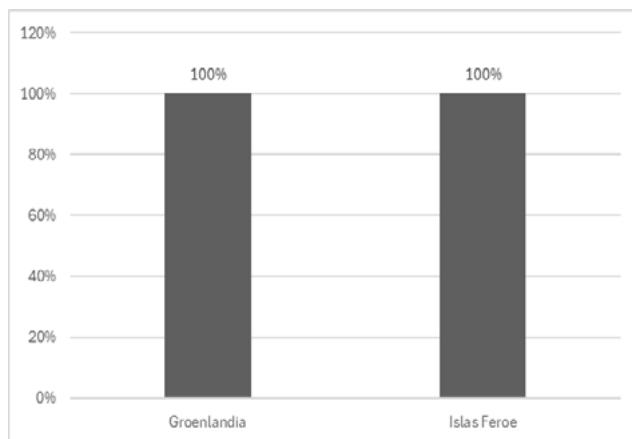
El empleo de esta técnica normativa evidencia una extraordinaria flexibilidad ya que se actualiza normalmente al comienzo de un nuevo gobierno o después de una reorganización ministerial. La circular establece qué ministerio es responsable de qué áreas temáticas.

Por su parte el CoG de las Islas Feroe comparte denominación y se llama Oficina del Primer Ministro, su marco regulatorio es extraordinariamente más rígido puesto que se contiene en tres leyes diferentes: en primer lugar es necesario hacer mención a la *Fyrisingarlógin* de 1993 que constituye la norma general en materia de Administración Pública y que regula el régimen jurídico del sector público y los procedimientos administrativos; la segunda norma con rango legal es la denominada *Lög um alment innlit* también de 1993, y contiene las prescripciones en materia de transparencia; en último término se encontraría la *Tærastumannalógin* que es el estatuto básico de los empleados públicos y que fue aprobado en 1971. En este sentido la rigidez del cuadro normativo feroés se observa en dos ámbitos, por un lado son normas legales que requieren mayorías para poder ser reformadas y, de otro, fueron aprobadas en la década de 1970 y en la década de 1990.

4.2. Funciones formales

A partir de la definición de funciones de los Centros de Gobierno, planteadas por la OCDE (2014:7) el estudio de la normativa y la documentación interno de las oficinas de los primeros ministros de Islas Feroe y Groenlandia constatan que se tratan de CoG que gozan de elevadas capacidades competenciales ya que se encargan de prestar: asistencia directa, asesoramiento estratégico, apoyo administrativo, comunicación, protocolo, secretariado del gobierno, relaciones con el órgano representativo (un aspecto central dado que los gobiernos en ambos territorios suelen ser de coalición en un conector de enorme fragmentación parlamentaria) y además se encargan de las relaciones intergubernamentales.

Gráfico 3. Cumplimiento formal de funciones de CoG.



Fuente: elaboración propia a partir de *Naalakkersuisut* (2025) y <https://www.government.fo/en/the-government/ministries/prime-ministers-office>

Adicionalmente ambas oficinas tienen asignadas funciones de gestión directa que muestran que su configuración va mucho más allá de la de un CoG. En el caso feroés, la Oficina del Primer Ministro asume la gestión de personal al servicio de la administración pública, los servicios tecnológicos, el patrimonio gubernamental y el presupuesto. Mientras que en la unidad que da soporte al jefe de gobierno de Groenlandia es responsable de la política de recursos humanos en el sector público, las políticas públicas digitales y el soporte tecnológico.

4.3. Asunción de funciones informales

El estudio de las funciones informales constituye una dimensión de gran relevancia para poder observar el grado de adaptación que tiene un CoG en relación a la persona que tiene encomendada la dirección política del poder ejecutivo, puesto que la rotación y la alternancia pueden generar situaciones en las que se requiera el desarrollo de tareas específicas para apoyar a un jefe de gobierno en el *decision-making process*. Para analizar esta categoría de análisis se remitió un cuestionario a los responsables de ambos centros de gobierno, en ambos casos se confirmó al Proyecto CentGob que ninguno de estos organismos ejerce tareas políticas o administrativas que no se encuentren contempladas de manera expresa en su marco regulatorio de referencia.

4.4. Situación espacial de las oficinas de los primeros ministros de Groenlandia e Islas Feroe

La cercanía física y estructural del Centro de Gobierno (CoG) con los órganos de liderazgo del Ejecutivo representa un factor clave para evaluar la capacidad de coordinación institucional. En el caso de las Islas Feroe, la Oficina del Primer Ministro se encuentra ubicada en Tinganes, en el corazón histórico de Tórshavn, concretamente en la dirección Bryggjubakki 9, FO-100 de Tórshavn. Este pequeño promontorio, que albergó durante siglos las instituciones de gobierno del archipiélago, continúa siendo el centro neurálgico del poder ejecutivo. La sede del Premier y su equipo de apoyo se encuentran concentrados en este enclave, lo que permite una interacción constante y directa entre el jefe de gobierno y su personal de coordinación. Esta disposición facilita la circulación inmediata de información, reduce los tiempos de respuesta en los procesos de toma de decisiones y refuerza la cohesión entre los distintos niveles de planificación y ejecución política.

De forma similar, en Groenlandia, el Centro de Gobierno se integra en el complejo institucional del *Naalakkersuisut*, ubicado en Imaneq 4, 3900 de Nuuk, en pleno centro administrativo y gubernamental de la capital. Este edificio moderno alberga tanto a los ministros del gobierno autónomo como a sus equipos técnicos y administrativos, incluyendo la secretaría central. La proximidad entre los responsables políticos y los equipos encargados de la coordinación estratégica no solo refuerza la comunicación entre departamentos, sino que también contribuye a una mayor eficacia operativa en la formulación de políticas. Esta estructura compartida mejora la coherencia en la acción gubernamental y permite respuestas más ágiles frente a situaciones que exigen coordinación inmediata, como crisis sectoriales o negociaciones con el gobierno danés.

4.5. Adscripción orgánica

En el caso de Groenlandia, la Oficina del Primer Ministro se configura normativamente como un departamento autónomo adscrito directamente al jefe de gobierno, sin dependencia jerárquica de ningún otro ministerio. Esta estructura se establece en la Circular sobre el reparto de asuntos (*Ressortfordelingen*), que, siguiendo la tradición jurídico-administrativa danesa, distribuye las competencias entre los distintos ministerios del Ejecutivo y define internamente la organización de los departamentos. La Oficina del Primer Ministro queda así reconocida como una unidad con funciones propias, que actúa bajo la autoridad directa del *Naalakkersuisut Siulittaasuat*, operando según un modelo de despacho en el que la coordinación política y administrativa se concentra en el entorno inmediato del liderazgo del Ejecutivo.

De forma análoga, en las Islas Feroe, la *Fyrisingarlógin* de 1993 establece que la Oficina del Primer Ministro constituye un departamento de la Administración Central con adscripción directa al Premier, sin integración funcional en ningún otro ministerio o estructura administrativa. Este diseño institucional confirma la existencia de un modelo despacho puro, en el que el centro de gobierno ejerce funciones de apoyo, coordinación y seguimiento de políticas bajo la supervisión directa del jefe del Ejecutivo. Así, tanto en Groenlandia como en Feroe, el CoG se consolida como un órgano diferenciado, con autonomía funcional y ubicación orgánica en el entorno inmediato del liderazgo gubernamental.

4.6. Recursos humanos

La sexta de las dimensiones analíticas se vincula con el estudio relativo al personal que presta servicio en los CoG de Islas Feroe y Groenlandia. Como se señaló en el apartado metodológico se analizan dos planos: la altura del titular, con la finalidad de determinar su posición en la Administración Pública a partir de la codificación planteada en la Tabla 4 y, en segundo término, se estudia el grado de profesionalización de la plantilla de cada Centro de Gobierno con la finalidad de determinar su composición.

Respecto de la altura de los titulares de ambos CoG, el primer aspecto que hay que destacar es que tienen una denominación idéntica: Secretario Permanente. En la organización política administrativa danesa, esta figura (*Departementschef*) hace referencia a un funcionario público de carrera que, según Skou (2007:180) tiene una doble condición puesto que actúa como responsable de la gestión y coordinación de las unidades internas de un ministerio o de la jefatura del gobierno, al mismo tiempo que son los principales asesores políticos de sus titulares. Su nombramiento se realiza formalmente por el monarca a propuesta del titular del departamento, sin embargo la práctica administrativa ha hecho que un cambio de gobierno no conlleve la destitución de un Secretario Permanente, hecho que les convierte en figuras sinónimo de neutralidad política y capacidad técnica.

Groenlandia y las Islas Feroe han replicado en su Administración Pública este modelo y los titulares de sus respectivos CoG reciben la denominación de Secretario Permanente, teniendo un rango equivalente al de Subsecretario, lo que implica una ubicación jerárquica elevada dentro de la estructura administrativa. Esta altura institucional es particularmente relevante, ya que garantiza que quienes lideran el Centro de Gobierno cuenten con autoridad suficiente para coordinar transversalmente a los distintos departamentos ministeriales, supervisar la implementación de las decisiones del jefe de gobierno y asegurar la coherencia de la acción gubernamental. Además, al tratarse de altos funcionarios de carrera con estabilidad y neutralidad política, se refuerza la continuidad administrativa y se evita que los cambios

de liderazgo político comprometan la operatividad técnica del Ejecutivo. Esta combinación de posición jerárquica elevada y perfil técnico-profesional consolida el CoG como un órgano estratégico en el núcleo de la dirección gubernamental.

El segundo de los planos analizados se relaciona con el estudio de los empleados públicos que desarrollan su labor en el Centro de Gobierno y constituye un aspecto clave para medir el grado de presencia política o funcionarial en los mismos. Para ello esta investigación toma como parámetro el número de puestos de trabajo existentes y el perfil de las personas que los ocupan.

Tabla 6. Tipología de empleados públicos.

Entidad Territorial	Permanentes	Eventuales	Otro Personal Público	Puestos de Trabajo	No permanentes	Permanentes
Islas Feroe	77 %	23 %		13	3	10
Groenlandia	66 %	34 %		32	11	21

Fuente: elaboración propia a partir de *Naalakkersuisut* (2025) y <https://www.government.fo/en/the-government/ministries/prime-ministers-office>

Como muestra la Tabla 6, ambos Centros de Gobierno presentan una clara tendencia hacia la profesionalización de su personal, aunque con diferencias significativas entre ellos. En el caso de las Islas Feroe, de los 13 puestos de trabajo existentes, 10 están ocupados por personal permanente, lo que representa un 77 %. Este dato sugiere una apuesta por la estabilidad y la continuidad administrativa. En cambio, en Groenlandia, aunque también se observa una proporción relevante de personal estable, esta se reduce al 66 %, ya que 11 de los 32 puestos están cubiertos por personal eventual. Esta diferencia podría reflejar un modelo más flexible o adaptativo en la estructura organizativa groenlandesa.

4.7. Organización interna

El estudio de la estructura interna de los Centros de Gobierno de Islas Feroe y Groenlandia constituye una dimensión clave para entender cómo se organiza el núcleo del poder ejecutivo en ambos territorios autónomos. Estos centros no solo operan como la columna vertebral de la administración gubernamental, sino que también reflejan las dinámicas políticas, económicas y sociales que guían sus respectivas políticas públicas. Al analizar las

diferentes unidades y dependencias de cada CoG, es posible apreciar cómo se distribuyen las responsabilidades y se gestionan los procesos decisionales clave, desde la coordinación interna hasta la relación con otras instituciones gubernamentales y organismos internacionales. Este análisis permite identificar los mecanismos de control y apoyo al liderazgo ejecutivo, lo que, a su vez, ayuda a evaluar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo en la toma de decisiones estratégicas y operativas.

Tabla 7. Unidades internas funcionales.

Entidad Territorial	Coordinación Interna del Gobierno	Políticas Públicas	Relaciones Institucionales	Comunicación	Relaciones Intergubernamentales	Oficina Económica	Asesoría Jurídica	Litigiosidad Competencial
Groenlandia	X	X	X	X	X		X	X
Islas Feroe	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia a partir de *Naalakkersuisut* (2025) y <https://www.government.fo/en/the-government/ministries/prime-ministers-office>

La estructura organizativa de ambos Centros de Gobierno presenta un nivel de complejidad que refleja las distintas características políticas, administrativas y territoriales de Islas Feroe y Groenlandia. En el caso de Islas Feroe, la existencia de unidades funcionales especializadas en áreas como la coordinación interna, relaciones internacionales y asesoría especializada (por ejemplo, economía y asuntos constitucionales) bajo la supervisión de un Secretario Permanente, demuestra una estructura que, si bien está centralizada, ofrece flexibilidad a través de unidades independientes con un enfoque claro en la gestión política y estratégica. La dependencia directa de algunas funciones clave, como la gestión financiera y tecnológica, del Secretario Permanente refuerza la centralidad de esta figura dentro del CoG.

Por otro lado, Groenlandia presenta una estructura igualmente compleja, pero con una diferenciación más clara en el manejo de funciones transversales, como la gestión transversal, la asesoría jurídica y las tecnologías de la información, que son gestionadas a través de varias oficinas de alto rango (Asesoría Jurídica, Oficina de Gestión Transversal, Secretaría Política y Comunicación, Tecnologías de la Información, Constitución y Representación ante Dinamarca) dependientes directamente de la Secretaría Permanente.

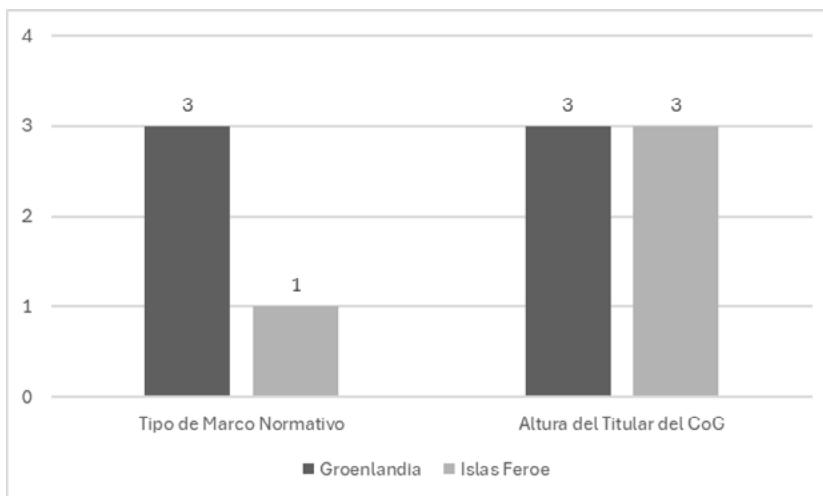
V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El análisis comparado de los Centros de Gobierno (CoG) de Islas Feroe y Groenlandia revela cuatro patrones que permiten comprender, en perspec-

tiva comparada, su funcionamiento institucional en el marco de las democracias parlamentarias no soberanas con tradición escandinava.

En primer lugar es necesario señalar como cuestión previa que la ambos Centros de Gobierno incorporan la tradición político-administrativa danesa en su configuración institucional puesto que reproducen el modelo danés en lo que respecta a su dependencia directa del Primer Ministro y a la presencia de una figura de alta autoridad técnica: el Secretario Permanente. Esta figura, equivalente al rango de Subsecretario, encarna el nivel superior de la administración pública no política y actúa como garante de la continuidad, coordinación y neutralidad técnica del aparato gubernamental.

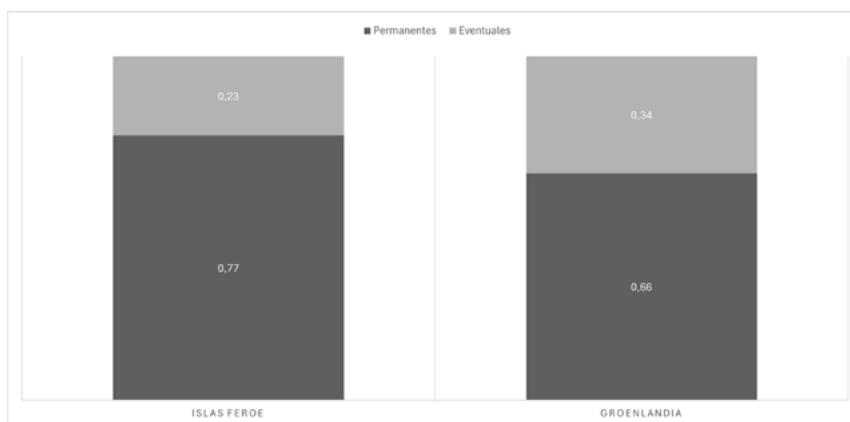
Gráfico 4. Correlación codificada: altura del titular y marco normativo.



Fuente: elaboración propia.

En ambos casos, el Secretario Permanente dirige el conjunto del CoG y supervisa a los directores generales encargados de las distintas unidades funcionales. No obstante, mientras Groenlandia organiza su estructura administrativa a través de una *cirkulære (Ressortfordelingen)* que le permite modificar el reparto funcional sin necesidad de intervención legislativa, lo que le otorga un alto grado de flexibilidad organizativa, en el caso de Feroe la estructura está regulada por leyes específicas que datan de los años 1970 y 1990. Esta diferencia, reflejada en la Tabla 5, muestra una mayor rigidez en el diseño organizativo feroés y una menor capacidad de adaptación institucional respecto al caso groenlandés.

Gráfico 5. Presencia permanentes–eventuales.



Fuente: elaboración propia.

La segunda cuestión que se debe indicar a partir de la presentación de los resultados de la investigación es que ambos Centros de Gobierno se caracterizan por un alto grado de profesionalización administrativa que garantiza, en contextos políticos donde son frecuentes los gobiernos de coalición, que el ejecutivo se dota de continuidad dentro del ciclo e incluso ante cambios de mayorías parlamentarias. Esta profesionalización se observa en dos planos, por un lado, como muestran los datos recogidos en la Tabla 6, tanto en Groenlandia como en Islas Feroe el personal permanente es mayoritario en sus respectivas plantillas, con una presencia acotada de personal eventual (23 % en Feroe y 34 % en Groenlandia). Por tanto se constata la estabilidad del personal técnico y la escasa rotación asociada a los ciclos políticos que es, un rasgo distintivo del modelo escandinavo de Administración Pública. Por otro lado, la dirección superior en ambos casos está ocupada por funcionarios de carrera con rango de Subsecretario (Secretario Permanente) lo que garantiza continuidad institucional del máximo responsable de este organismo.

En tercer lugar, es imprescindible destacar que las oficinas de los primeros ministros de Groenlandia e Islas Feroe tienen una amplia capacidad competencial. Tal como se muestra en el Gráfico 3, tanto el CoG de Groenlandia como el de Feroe ejercen todas las funciones definidas por la OCDE (2014) como propias de un Centro de Gobierno. Esto incluye la coordinación de políticas públicas, el apoyo estratégico al Primer Ministro, la secretaría del gabinete, la supervisión de la implementación, la coordinación parlamentaria, la comunicación institucional y la representación internacional. Además, ambos CoG asumen funciones adicionales de gestión directa que habitualmente no están asociadas a estos órganos, como la gestión financiera, tecnológica, de personal o de servicios logísticos, especialmente en el caso de Feroe. Este nivel de concentración funcional, unido a su pro-

fesionalización, refuerza su papel como órganos centrales del Ejecutivo con capacidad para liderar procesos de reforma, coordinar políticas complejas y asegurar la continuidad institucional.

Finalmente hay que señalar que su elevada institucionalización, profesionalización y capacidad competencial se traduce en una estructura interna compleja. La Tabla 7, permite visualizar la distribución y jerarquización de unidades dentro de cada CoG. En el caso de Feroe, la existencia de un Secretariado Permanente con funciones de coordinación interna, relaciones parlamentarias, comunicación y protocolo, al que se suman asesores especiales y una administración técnica con funciones de soporte, muestra una arquitectura articulada y con claros niveles de especialización. Por su parte, Groenlandia presenta una estructura aún más segmentada, con unidades específicas dedicadas a asuntos constitucionales, asesoría jurídica, comunicación, gestión transversal, tecnologías de la información y relaciones con Dinamarca, todas ellas dirigidas por directores generales bajo la supervisión directa del Secretario Permanente. Esta organización revela un diseño que va más allá del simple despacho político: ambos CoG funcionan como verdaderos órganos administrativos con una lógica funcional, departamentalizada y técnica, adaptada a las necesidades de gobierno de sus respectivos territorios.

VI. CONCLUSIONES

A partir de la presentación y discusión de resultados se pueden obtener tres conclusiones centrales de la presente investigación. En primer lugar en relación con la pregunta principal de investigación que ha guiado el presente artículo consistente en conocer cómo el autogobierno ha configurado las oficinas de los primeros ministros de las Islas Feroe y de Groenlandia, es necesario señalar que la investigación la responde sobre la base de cuatro ideas: incorporación de la cultura administrativa danesa, profesionalización de su dirección y de sus empleados públicos, elevadas capacidades competenciales asumidas mediante instrumentos formales y complejidad interna.

La segunda de las conclusiones que se pueden obtener de la presente investigación tiene que ver con el objetivo principal y los objetivos específicos de la misma. El objetivo principal se cumple, a partir de la respuesta que se ofrece a la pregunta de investigación y ofrece una reflexión interesante dado que se observa una tendencia al isomorfismo de ambos CoG con la administración pública danesa cuyo estudio puede proyectarse a comprender si la imitación de estructuras se proyecta también sobre la formulación de políticas públicas.

En relación con los objetivos específicos su cumplimiento es más limitado, en relación a la identificación de los elementos que caracterizan los Centros de Gobierno a nivel subnacional, porque en este artículo solo se han estudiado dos casos, y respecto del impacto de los procesos de auto-

nomía sobre las estructuras administrativas, también la respuesta es limitada porque esta investigación se centra en el estudio de dos unidades staff siendo necesario ampliarla a otros organismos de la Administración Pública de ambos territorios.

Adicionalmente esta investigación se ha topado con la dificultad, que supone siempre para el investigador, de acceder a la información de las unidades de asesoramiento que existen en las diferentes Administraciones Públicas, puesto que no siempre es fácil que informen de una serie de órganos cuya función no se proyecta a la prestación de servicios internos o externos.

En último lugar es necesario concluir que este artículo incorpora una metodología que puede ser válida para el estudio de Centros de Gobierno en futuras publicaciones, que acumuladas, pueden ofrecer como es la realidad de este conjunto de estructuras que acompañan a los jefes del poder ejecutivo en sus procesos de toma de decisiones y que son claves para comprender procesos de liderazgo interdepartamental, coordinación de políticas públicas y articulación de relaciones intergubernamentales e interadministrativas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Ackren, M. (2006). «Faroe Islands. Options for independence». *Island Studies Journal* 2:223-238.
- Arenilla, M. et al. (2014). *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública española*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla, M. (2017). «Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España». *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*. 5(2): 302-317. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Bach, T., y Thurid, H. (2023). «Policy-making in the executive triangle: a comparative perspective on ministers, advisers, and civil servants». En *Handbook on Ministerial and Political Advisers*, editado por R. Shaw y C. Eichbaum. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800886582.00034>
- Blondel, J. (1968). «Party systems and patterns of government in western democracies». *Canadian Journal of Political Science* 1(2): 180-203
- Cartrite, B. (2010). «Ethnopolitical Mobilization in the North Sea Region». *Nationalism and Ethnic Politics*. 16 (2): 240-261. <https://doi.org/10.1080/13537113.2010.490759>
- Casal, D. y Viladrich, B. (2023). «Secesión, Autogobierno y Modelos de Democracia». *Revista de Estudios Regionales* 126: 149-185.
- Comisión de Autogobierno de Groenlandia (2003): *Report from the Self-Governance*. Nutaarsissat.
- Criado Grande, I. (2009). «Organización y estructura administrativa». En *Documentación sobre Gerencia Pública*, VV. AA. Toledo: Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Dale, N. W. (1998). *Who Speaks for the President?: The White House Press Secretary from Cleveland to Clinton*. Syracuse University Press.
- Fernández Ramos, S. (2013). «Los falsos empleados públicos: el personal eventual» *Revista General de Derecho Administrativo* 34: 1–38.
- García Luengo, J. (2022). «El personal eventual. Encuadramiento de una figura polémica en la administración local». *Cuadernos de Derecho Local* 60: 122–150.
- Grønnow, B. (1988). «Prehistory in Permafrost: Investigations at the Saqqaq Site, Qeqertasussuk, Disco Bay, West Greenland». *Journal of Danish Archaeology* 7: 24–39. <https://doi.org/10.1080/0108464X.1988.10589995>
- Gutiérrez Vicén, C. (2004). «Los ministerios y su estructura interna». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 2: 83–180.
- Harhoff, F. (1993). *Rigsfællesskabet*. Trepår.
- Heffernan, R. (2003). «Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK». *British Journal of Politics and International Relations* 5(3): 347–372.
- Howarth, D. (1957). *The Sledge Patrol: A WWII Epic of Escape, Survival, and Victory*. The Lyons Press.
- Kudeba, N. (2014). «Norse explorers from Erik the Red to Leif Erikson». *Canadian Explorers*.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). «Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe». *Comparative Political Studies* 12: 3–27.
- Lanzaro, Jorge. (2018). *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Tecnos.
- Lijphart, A. (2016). *Modelos de Democracia*. Ariel.
- Loukacheva, N. (2007). *The Arctic Promise: Legal and political autonomy of Greenland and Nunavut*. University of Toronto Press.
- Miller, J. (2003). *The North Atlantic Front: Orkney, Shetland, Faroe, and Iceland at War*. Birlinn.
- Mintzberg, H. (1999). *La Estructuración de las Organizaciones*. Planeta.
- Naalakkersuisut (2025). *Selvstyrets bekendtgørelse om Forretningsorden*. Naalakkersuisut Siulittaasuat.
- Nebenzahl, K. (1990). *Atlas of Columbus and the Great Discoveries*. Rand McNally.
- OCDE (2014). *Centre Stage. Driving Better Policies from the Centre of Government*. OECD.
- Picarella, L. (2009). «Presidencialización y personalización en el sistema político español: 1975–2008». *Revista Enfoques* VII(11): 515–544.
- Poguntke, T., y Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Power: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press.
- Ramió, C. (2016). *Teoría de la Organización*. Tecnos.
- Rhodes, A. W., y Tiernan, A. (2014). *Lessons in Governing: A Profile of Ministers' Chiefs of Staff*. Melbourne University Press.
- Skou, K. R. (2007). *Dansk politik A-Å: leksikon*. Lindhardt og Ringhof.

- Stern, P. (2004). *Historical Dictionary of the Inuit*. Lanham.
- Thorsteinsson, J., y Rasmussen, S. (1999). *Rigsfællesskabet Mellem Danmark Og Færøerne*. Folketinget.
- Wayling, M. G. (2004). *Bloodstained Sea: the U.S. Coast Guard in the Battle of the Atlantic, 1941–1944*. International Marine/McGraw-Hill.
- West, H. (2024). «Faroese self-government: development over time and effects of critical junctures». *The Polar Journal*, 14(1), 28–47.
- <https://doi.org/10.1080/2154896X.2024.2342118>
- West, J. F. (1972). *Faroe: The Emergence of a Nation*. Hurst and Company.
- Whipple, C. (2017). *The Gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency*. Crown.



Iniciativa legislativa popular en el orden federal en México: un balance sobre su eficacia a más de una década de su incorporación en la Constitución

Popular legislative initiative in Mexico's federal system: an assessment of its effectiveness more than a decade after its incorporation into the Constitution

Alejandra Olvera Dorantes
Abogada especialista en materia electoral
Doctoranda en la Universidad Complutense de Madrid

Fecha de recepción: 11/07/2025
Fecha de aceptación: 03/12/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.—III. MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO.—3.1. Revocación de mandato.—3.2. Consulta popular.—3.3. Iniciativa ciudadana.—IV. REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.—V. BALANCE DEL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ORDEN FEDERAL.—VI. APUNTES SOBRE LA ÚNICA EXPERIENCIA EXITOSA.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. FUENTES CONSULTADAS.

RESUMEN

La iniciativa legislativa popular es un mecanismo complementario de participación ciudadana dentro de la democracia representativa, cuyo propósito es fortalecer el vínculo entre gobernantes y gobernados mediante la posibilidad de presentar propuestas de leyes o decretos. Sin embargo, su ejercicio en el orden federal en México presenta importantes desafíos: los requisitos legales resultan complejos, la incidencia real de las personas interesadas en el proceso legislativo es reducida y su utilización a más de una década de su incorporación al texto constitucional ha sido mínima. En el presente trabajo se analiza esta figura a partir

de un examen a su diseño normativo, así como de un balance a los datos obtenidos de las iniciativas presentadas ante las Cámaras del Congreso.

PALABRAS CLAVE: *Iniciativa legislativa popular, participación ciudadana, democracia, proceso legislativo, representación política.*

ABSTRACT

The popular legislative initiative serves as a complementary mechanism of citizen participation within the framework of representative democracy, intended to strengthen the relationship between government and citizens by enabling the submission of proposals for laws or decrees. Nevertheless, its implementation at the federal level in Mexico continues to face significant obstacles: the legal requirements are burdensome, the effective influence of individuals on the legislative process remains limited, and its practical use has been minimal more than a decade after its incorporation into the Constitution. This study examines the legal structure of this mechanism and offers an empirical assessment based on data concerning initiatives submitted to the Houses of Congress.

KEYWORDS: *Popular legislative initiative, citizen participation, democracy, legislative process, political representation.*

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa legislativa popular, también conocida en México como «iniciativa ciudadana», es una figura incorporada el 9 de agosto de 2012 en los artículos 35, fracción VII y 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consiste en un mecanismo de participación legislativa, así como un derecho político-electoral de la ciudadanía para presentar ante el Congreso de la Unión proyectos de ley o decreto, mediante el respaldo de al menos el 0,13 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores.

Antes de la reforma, la potestad de presentar iniciativas legislativas era exclusiva de la Presidenta o Presidente de la República, las y los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, así como de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. De esta manera, la pretensión de esta figura es fortalecer —y no reemplazar— a la democracia representativa mediante la participación directa del pueblo, a partir de la posibilidad de que una parte del cuerpo electoral se involucre, cumpliendo determinados requisitos, en el proceso legislativo federal.

Sin embargo, como se mostrará en el presente trabajo, la legislación de la materia solicita determinados requisitos complejos para la ciudadanía, además de que el involucramiento de las personas interesadas dentro del proceso legislativo es reducido y su utilización práctica ha sido mínimo. Por esta razón, a más de una década de su incorporación, resulta pertinente analizar

si ha cumplido o no, con su propósito de creación. Es decir, si ha resultado eficaz para que el electorado se involucre en la agenda Parlamentaria, o bien, si se trata de una figura en desuso.

En ese sentido, la estructura de este estudio será la siguiente: en primer orden, se estudiará la naturaleza jurídica de la iniciativa legislativa popular a partir de los postulados teóricos de la democracia. Posteriormente, se hará un repaso por los mecanismos complementarios de participación establecidos en la Constitución, a saber: la revocación de mandato, la consulta popular, así como la figura objeto de estudio. Hecho esto, se detallarán los requisitos constitucionales y legales para poner en marcha la iniciativa ciudadana, así como el procedimiento respectivo. Enseguida, se realizará un balance sobre su efectividad, utilización práctica y el impacto real que ha tenido en el proceso legislativo. Conforme a lo expuesto, se enunciarán las conclusiones obtenidas.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Para analizar la naturaleza jurídica de la figura de la iniciativa legislativa popular es necesario remontarse a un concepto tan amplio y complejo como el de democracia. A este le subyace la idea de que el pueblo es el titular del poder político y, por tanto, la única fuente de legitimación del mismo (Sánchez Navarro, Ángel, 2013, p. 30). Por esta razón, también resulta pertinente esclarecer qué debe entenderse por pueblo. Al respecto, Carmen y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA han sostenido que, desde su perspectiva, el pueblo no existe como concepto sociológico, es decir: «no existe como comunidad política capaz de un querer unitario y coherente [...] capaz de imputarle, sin procesos de intermediación o ficciones jurídicas, una voluntad política» (Fernández-Miranda, Carmen y Fernández-Miranda, Alfonso, 2003, p. 17). En su visión, ante la ausencia de una voluntad política oponible a la comunidad, es necesario crearla.

Con esta precisión, los autores referidos analizan los dos modelos canónicos de entender a la democracia: directa —participativa— e indirecta —representativa—. La primera se concibe como la que dota de validez la decisión de los más, mientras que la segunda atribuye la capacidad de formación de la voluntad política a los representantes del pueblo, con la precisión de que en ninguno de los casos decide el pueblo directamente, sino que «en un caso quien intermedia son mayorías circunstanciales que imponen al pueblo su criterio y, en el otro, son representantes elegidos por ese pueblo» (Fernández-Miranda, Carmen y Fernández-Miranda, Alfonso, 2003, p. 21).

Hablando específicamente de la democracia representativa, Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez explican que hay dos procesos históricos relevantes para entender la construcción de un gobierno representativo: la

guerra de independencia de 1776 y la revolución francesa de 1789, a partir de lo que históricamente representó un «miedo a las mayorías» (2011, p. 41). En la actualidad, diversos autores, son coincidentes en sostener que, si bien este diseño institucional es susceptible de mejora y de incremento de participación, es considerado el único modelo de democracia posible (Sartori, Giovanni, 1999, p. 6: Fernández-Miranda, Carmen y Fernández-Miranda, Alfonso, 2003, pp. 29).

Ahora bien, la figura de la representación descansa en la idea de que es posible formar la voluntad política a través de quienes ejercen el poder en nombre del pueblo; sin embargo, como se ha señalado, el concepto de pueblo no existe como una realidad sociológica, sino que lo que realmente existe son voluntades individuales. Por ello, resulta necesario fabricar esa voluntad popular a partir de mecanismos de intermediación que permitan reducir la complejidad social y articular una decisión colectiva.

Así, desde el punto de vista de Alfonso y Carmen FERNÁNDEZ-MIRANDA (2003, pp. 31-32), existen los siguientes mecanismos de intermediación: a) los derechos informativos, que permiten la formación de la opinión pública mediante procesos de selección y renuncia; b) el derecho de asociación y la creación de partidos políticos, que racionalizan la oferta electoral al agrupar preferencias mediante jerarquización de prioridades; c) el sistema electoral, como procedimiento que crea jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral, condicionado a la garantía de los derechos políticos; y d) el Parlamento, en el que se manifiesta una voluntad política coherente: la voluntad del Estado.

Como se observa, el Parlamento funciona como un mecanismo de intermediación para la formación de la voluntad política del pueblo. Llegado este punto, surge la pregunta: ¿cuál es el propósito de incorporar figuras como la iniciativa legislativa popular que permiten que la ciudadanía formule y presente propuestas de ley dentro de un diseño democrático en el que dicha función ya se ejerce como expresión de esa voluntad?

Instrumentos como la iniciativa legislativa popular, la revocación de mandato o la consulta popular, no buscan en ningún modo reemplazar a la democracia representativa. Sin embargo, ante las fallas institucionales de este diseño, se ha buscado incrementar la participación ciudadana; de tal manera que los postulados del modelo participativo ya no son concebidos como el pueblo deliberando en la plaza pública y tomando decisiones a mano alzada como aquella idea de la libertad de los antiguos, menos aún como una democracia de identidad entre gobernantes y gobernados. En la actualidad, la participación persigue que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre los asuntos públicos que les afectan, *i. e.*, se aspira a la integración del pueblo en los procesos de los poderes públicos (Rubio, Rafael y Vela, Ricardo, 2017, p. 119).

Es por esta razón que aparecen instrumentos como los mencionados; se trata, entonces, de mecanismos complementarios de participación directa

del pueblo en el seno de la democracia representativa (Fernández-Miranda, Carmen y Fernández-Miranda, Alfonso, 2003, pp. 25). En el caso específico de la figura en análisis, Ángel FERNÁNDEZ SILVA explica que su antecedente se encuentra en las Constituciones de Weimar de 1919 y Austria de 1920, en las cuales se reconoce la capacidad del electorado para presentar una proposición de ley articulada ante el Parlamento, diferenciándola del parlamento y del derecho de petición, figura que se atribuye a HANS KELSEN (2023, p. 201).

Hablando particularmente de la iniciativa ciudadana en el caso de México, dentro de las exposiciones de motivos presentadas por las y los legisladores que impulsaron esta reforma, se encuentra la idea de fortalecer la democracia incrementando la participación del pueblo en la toma de decisiones, además de que acudieron al derecho comparado —específicamente Estados Unidos y algunos países de Europa—, para justificar la implementación de mecanismos complementarios de participación directa al texto constitucional (Cámara de Diputados de México, 2012, pp. 8-22).

En suma, la lógica que subyace a la incorporación de la iniciativa legislativa popular al texto constitucional mexicano radica en el propósito de fortalecer la democracia representativa, mediante el acercamiento entre gobernantes y gobernados. Para ello, se busca ampliar los mecanismos de participación ciudadana, otorgando a la ciudadanía la posibilidad de presentar iniciativas de ley. Por esta razón, a más de casi 13 años de su reconocimiento en la Constitución, resulta pertinente evaluar, a partir de su diseño normativo y su utilidad real, si se han cumplido los objetivos que motivaron su incorporación, particularmente en cuanto a su eficacia como mecanismo de participación ciudadana.

III. MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos político-electORALES de la ciudadanía, entendidos como una especie dentro del género de los derechos fundamentales, dirigidos a quienes reúnen la condición de ciudadana o ciudadano¹. Algunos de ellos están encaminados a cumplir los fines institucionales de la democracia representativa que prevalece en México, como lo es la prerrogativa de votar y ser votado o votada en condiciones de paridad. Otros, en cambio, se ubican dentro de los ya mencionados mecanismos complementarios de participación, los cuales a continuación se desarrollan:

¹ En términos del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.

3.1. Revocación de Mandato

Es un instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de confianza, conforme al artículo 5 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Para activar este mecanismo, se requiere que el 3 % de las y los inscritos en la lista nominal de electores expresen su apoyo —mediante el formato que autorice la autoridad electoral—, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el 3 % de la lista nominal de electores de cada una de ellas. Por su parte, la validez de la revocación de mandato depende de que participen en la jornada comicial, por lo menos, el 40 % de las personas inscritas en la citada lista (Olvera Dorantes, Alejandra, 2022).

Este ejercicio se llevó a cabo por primera ocasión el 10 de abril de 2022. En este primer proceso, la mayoría de las personas votantes se decantó porque el entonces Presidente continuara en el cargo; sin embargo, no se alcanzó la participación necesaria para que el resultado fuera vinculante constitucionalmente —aunque de haberse conseguido no habría ninguna modificación, ya que el sentido mayoritario no favorecía la revocación—.

De conformidad con los resultados presentados por el Instituto Nacional Electoral —en adelante, INE—, participaron un total de 16.502.636 personas —dieciséis millones quinientas dos mil seiscientas treinta y seis—, equivalente al 17,7 % de la lista nominal. De ellas, el 16,32 % se manifestó a favor de que el titular del Poder Ejecutivo federal continuara en funciones².

3.2. Consulta popular

Es un instrumento de participación por el cual la ciudadanía, a través del voto, toma parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación, conforme al artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Las consultas pueden ser convocadas por: a) la o el Presidente de la República; b) al menos el 33 % de las personas integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; c) para temas de trascendencia nacional, por la ciudadanía, en un número equivalente al menos al 2 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores; y d) para temas de trascendencia

² De conformidad con el Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024; disponible para consulta en el siguiente enlace: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf>

regional, por la ciudadanía de una o más entidades federativas, en un número equivalente al menos al 2 % de las y los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades correspondientes.

El resultado de la consulta será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes, siempre que la participación alcance al menos el 40 % de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores. Sin embargo, el Constituyente estableció materias que no pueden ser objeto de consulta popular, a saber: a) la restricción de derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales; b) la permanencia o continuidad en el cargo de personas servidoras públicas de elección popular; c) materia electoral, sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; d) obras de infraestructura en ejecución; y e) seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de resolver, previo a la convocatoria del Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

La primera consulta popular a nivel federal se realizó el 1 de agosto de 2021. La pregunta realizada fue la siguiente: «¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?».

Cabe precisar que esta pregunta no fue la originalmente planteada por los impulsores de la consulta. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la materia, decidió modificarla³. No obstante, como puede observarse, la redacción final no utilizó un lenguaje accesible para la ciudadanía y resultaba ambigua e imprecisa, ya que no especificaba a qué decisiones políticas se refería ni quiénes eran los actores políticos que debían ser objeto de enjuiciamiento.

Conforme a los resultados presentados por el INE, participaron 6.663.208 personas —seis millones seiscientas sesenta y tres mil doscientas ocho—, lo que representó el 7,11 % de la lista nominal. De ellas, 6.511.385 —el 97,72 %— votaron por el «sí»; 102.945 —el 1,54 %— votaron por el «no»; y 48.878 —el 0,73 %— fueron votos nulos. Al no alcanzarse el porcentaje mínimo requerido del 40 % de participación, el resultado no fue vinculante para las autoridades⁴.

³ En el expediente: Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, disponible para consulta en el siguiente enlace: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf

⁴ Conforme al Acuerdo INE/CG1422/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, la declaratoria de resultados, y se determina el porcentaje de participación ciudadana de la consulta popular 2021; disponible para consulta en el siguiente enlace: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5626410?utm>

3.3. Iniciativa ciudadana

En el caso de la iniciativa legislativa popular o iniciativa ciudadana, está contemplada en la Constitución desde dos perspectivas: en el artículo 35, fracción VII, como un derecho político-electoral, y en el artículo 71, como un mecanismo de participación legislativa, al facultar a la ciudadanía para presentar propuestas de iniciativas de leyes o decretos respecto de las materias competencia del Congreso de la Unión. En este último, se establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete: a) a la persona que ostente la titularidad de la Presidencia de la República; b) a las y los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; c) a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y d) a la ciudadanía, en un número equivalente, por lo menos, al 0,13 % de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

IV. REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁵, así como del Reglamento del Senado⁶, se desprende que el procedimiento y requisitos para poner en marcha este mecanismo, es el siguiente:

- *Presentación y requisitos de la iniciativa.* La iniciativa debe cumplir los siguientes requisitos:
 - a) Entregarse por escrito ante la o el Presidente de la Cámara de Diputados o Senadores y, en recesos legislativos, ante la o el Presidente de la Comisión Permanente. La Cámara que la reciba será considerada Cámara de origen, salvo en el caso de proyectos sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, en cuyo caso la Cámara de Diputados será la de origen.
 - b) Adjuntar el nombre completo de las personas firmantes, su clave de elector o el número identificador derivado del reconocimiento óptico de caracteres —OCR— de la credencial para votar con fotografía vigente, así como su firma. Si se detectan errores en hasta el 20 % del total de firmas requeridas, el INE, notificará

⁵ Artículos 130, 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; disponible para consulta en el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_310123.pdf

⁶ Artículo 169 del Reglamento del Senado de la República, disponible para consulta en el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf

- a quienes promovieron la iniciativa para que los corrijan antes del cierre del periodo ordinario de sesiones; de no hacerlo, la iniciativa se considerará desistida.
- c) La propuesta debe incluir el nombre y domicilio de la persona representante designada para recibir notificaciones.
 - d) Todos los documentos deben estar plenamente identificados, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto.
 - e) Si la iniciativa no cumple con los requisitos de los incisos a), c) o d), la Mesa Directiva notificará a quienes la promovieron, otorgando un plazo de quince días hábiles para subsanar las deficiencias. Si no lo hacen, la iniciativa se tendrá por no presentada.
- *Contenido de la iniciativa.* Toda iniciativa deberá contener, al menos, lo siguiente:
- a) Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere.
 - b) Fundamento legal.
 - c) Exposición de motivos, con las razones que sustentan el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como la descripción del proyecto y, en su caso, la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas.
 - d) Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación.
 - e) Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar.
 - f) Lugar y fecha de formulación.
 - g) Nombre y firma de las y los autores.
- *Verificación de firmas.* Una vez recibida la iniciativa, la o el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen solicitará al INE que verifique que el número de firmas corresponde al 0,13 % de la lista nominal de electores. El INE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizará esta verificación en un plazo máximo de treinta días naturales. Además, deberá realizar un ejercicio muestral para comprobar la autenticidad de las firmas.
- Si el INE determina que no se cumple con el porcentaje requerido, la o el Presidente de la Mesa Directiva informará al Pleno y publicará el resultado en la Gaceta, procediendo al archivo del asunto y notificando a quienes promovieron la iniciativa. Si la persona repre-

sentante de quienes promovieron la iniciativa impugna la resolución, el trámite se suspenderá hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva lo conducente.

- *Tramitación legislativa.* En el supuesto de que se verifique el cumplimiento del porcentaje de firmas requerido, la iniciativa será turnada a comisión para su análisis y dictamen. Si transcurren los plazos previstos en los reglamentos sin que se emita dictamen, la Mesa Directiva deberá incluir la iniciativa en el orden del día de la sesión inmediata siguiente. En caso de que sea aprobada en la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario conforme al artículo 72 de la Constitución.
- *Participación de la representación ciudadana.* Durante el proceso de dictamen, la o el Presidente de la comisión encargada deberá convocar a la persona representante de la iniciativa para que exponga su contenido en una reunión de la comisión. Sin embargo, las opiniones vertidas en dicha reunión no serán vinculantes, sino que sólo servirán como elementos adicionales para la elaboración del dictamen. Si la persona representante no asiste, el procedimiento no se verá afectado. No obstante, podrá estar presente en las reuniones públicas de la comisión y hacer uso de la voz hasta antes de la deliberación y votación final.

Como se observa, para poner en marcha el procedimiento de la iniciativa legislativa popular en México es necesario reunir un determinado número de firmas. Actualmente, la lista nominal de electores cuenta con 100.408.569 personas inscritas —cien millones cuatrocientos ocho mil quinientos sesenta y nueve—, por lo que el 0,13 % requerido equivale a 130.531 firmas —ciento treinta mil quinientas treinta y una—. Lo cual no representa un porcentaje tan alto si se compara con el caso español⁷. Sin embargo, como se mostrará más adelante, en la práctica, las iniciativas que han reunido el porcentaje de firmas requerido provienen de exservidoras y exservidores públicos, así como de organizaciones con cierto grado de estructura, como sindicatos, asociaciones civiles o movimientos organizados, lo que hace evidente la complejidad de la recolección de firmas para la ciudadanía que no cuenta con este respaldo institucional.

En cuanto a las materias que pueden ser objeto de iniciativa ciudadana, la Ley Orgánica establece que pueden presentarse respecto de cualquier materia que sea competencia del Congreso de la Unión, sin que existan restric-

⁷ En el caso de España, por ejemplo, la legislación establece como requisito un total de 500.000 firmas para la presentación de una iniciativa legislativa popular ante el Congreso de los Diputados, conforme al artículo tercero de la Ley Orgánica 3/1984.

ciones al respecto. A diferencia del caso español, donde el artículo 87.3 de la Constitución Española prohíbe su uso en materias propias de leyes orgánicas, tributarias, internacionales y sobre la prerrogativa de gracia. Además, la Ley Orgánica 3/1984, en el artículo segundo, amplía estos límites al excluir también las materias contempladas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución, relativas a la planificación económica general y a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado⁸.

Sin embargo, debe precisarse que esto únicamente es así en el orden federal, situación distinta en los estados de la República; por ejemplo, en la Ciudad de México el artículo 35 de la Ley de Participación Ciudadana⁹ establece que: «no podrán ser objeto de iniciativa ciudadana la materia penal, tributaria y que contravenga los derechos humanos». En el caso de Querétaro, el diverso 56 de su legislación correspondiente¹⁰ prevé que: no podrán ser objeto de iniciativa ciudadana, las siguientes materias: a) restricciones a derechos humanos; b) creación de municipios; c) regulación interna de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; d) regulación interna de los Ayuntamientos; e) tributaria; f) reducción o ampliación del periodo de ejercicio de las autoridades electas popularmente.

En este punto, conviene detenernos. El hecho de que el Poder Reformador de la Constitución mexicana no haya previsto límites respecto a las materias susceptibles de ser objeto de iniciativa ciudadana, podría, en principio, interpretarse como una manifestación de una concepción amplia sobre el alcance de la voluntad mayoritaria. Sin embargo, debe considerarse que la presentación de la iniciativa, aún cuando se cumpla con los requisitos formales, no garantiza que la propuesta sea aprobada o que el contenido planteado inicialmente se mantenga sin modificaciones durante el proceso legislativo.

De ahí que, desde una concepción de la teoría de la democracia sustentada la necesidad de límites a la voluntad de las mayorías —lo que Luigi FERRAJOLI denomina «la esfera de lo indecidible» (2007, pp. 773-775)— pueda concluirse que la ausencia de restricciones materiales en la Constitución no es contraria a dicho paradigma, en la medida que los derechos fundamentales continúan

⁸ Asimismo, en España, como lo refiere Manuel Delgado (2013, pp. 182-185), existen otras materias que, si bien no están expresamente excluidas en la Ley Orgánica 3/1984, deben considerarse implícitamente restringidas para la iniciativa legislativa popular. Entre ellas destacan la reforma constitucional —al estar reservada expresamente al Congreso, Senado y Gobierno en el artículo 166 de la Constitución Española—; aquellas cuyo ejercicio legislativo está atribuido exclusivamente a órganos específicos, como es el caso de los reglamentos parlamentarios y el estatuto del personal de las Cortes Generales; así como aquellas materias que exceden las competencias del Estado, como las relativas a la Unión Europea o a las Comunidades Autónomas.

⁹ Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, disponible para consulta en el siguiente enlace: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b7d55d876669172b04ba-6c152735a12e30d05483.pdf>

¹⁰ Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, disponible para consulta en el siguiente enlace: <https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/LEY-ID-044.pdf>

operando como límites sustantivos a las decisiones legislativas, con independencia de si son de origen ciudadano o parlamentario.

En lo que respecta a la Cámara ante la que debe presentarse la iniciativa, se advierte que los ordenamientos de referencia no lo establecen con precisión, únicamente se hace alusión a que quien la reciba será considerada como Cámara de origen, salvo en los casos relativos a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, en los que corresponderá exclusivamente a la de Diputados; por lo que se infiere que, salvo la excepción mencionada, los demás casos podrán presentarse indistintamente ante cualquiera de las Cámaras del Congreso. Ahora bien, como se mostrará, del balance a las iniciativas ciudadanas presentadas, no se desprende que exista relación entre el éxito o fracaso del trámite legislativo, con la Cámara que funja como de origen o como revisora.

Igualmente, se observa que, además de las Cámaras del Congreso, también participa la autoridad administrativa electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE, encargada de verificar el cumplimiento del porcentaje de firmas y la autenticidad de las mismas; situación similar a la regulación en España, en donde las autoridades que participan son la Junta Electoral Central, responsable tanto de supervisar el proceso de recogida de firmas como de verificar su validez y emitir la certificación correspondiente para la Mesa del Congreso.

Por lo que hace a las impugnaciones, la Ley Orgánica dispone que, en el supuesto de que la autoridad electoral determine el cumplimiento del porcentaje requerido de firmas, la persona representante de quienes promovieron la iniciativa podrá impugnar dicha resolución. En este supuesto, el trámite legislativo se suspenderá hasta en tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva lo conducente. Sobre este punto, vale la pena mencionar que, en el caso español, si bien la garantía judicial no opera en esta etapa previa, la Ley Orgánica 3/1984, en el artículo sexto, establece la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional cuando la Mesa del Congreso inadmita una iniciativa ciudadana, lo que constituye una vía de revisión en una fase distinta pero relevante del procedimiento.

Finalmente, en caso de que el INE verifique que se cumplió con el porcentaje de firmas requerido, llama la atención que la participación de las personas firmantes dentro del procedimiento legislativo es reducida, ya que se limita a la intervención de una persona representante ante la Comisión encargada del dictamen, sin que sus opiniones sean vinculantes, es decir, no se contempla su participación en el Pleno y tampoco se permite —formalmente— la intervención de más de una persona. En la regulación española, la participación de las personas firmantes consiste en la comparecencia de una persona designada por quienes impulsan la iniciativa —la denominada Comisión promotora— ante la Comisión del Congreso para exponer los motivos de la propuesta antes del debate (GARCÍA-ESCUDERO, Piedad, 2018, p. 245).

Hasta aquí podemos observar que se trata de un procedimiento complejo, en tanto que, aunque la verificación de las firmas a cargo de la autoridad electoral y la posibilidad de impugnar su decisión ante el Tribunal Electoral, son garantías durante el proceso; el porcentaje de firmas requerido es una exigencia difícil de cumplir para la ciudadanía que no cuenta con respaldo institucional. A esto, sumamos que la incidencia de las personas firmantes en el trámite legislativo es mínima, ya que su participación se limita a la intervención —con carácter orientador— de una persona representante en la Comisión —sin que exista participación en el Pleno—.

Incluso, como lo ha sostenido Lorena Vázquez Correa (2018, p. 16) la utilidad práctica de esta figura se relaciona más como una forma de cabildeo —lobby— y de impulsar una agenda legislativa que con el relativo éxito que pudieran tener las propuestas para ser aprobadas por las Cámaras del Congreso.

Por lo expuesto, resulta indispensable analizar esta figura, a partir de un balance a los datos que se desprenden de las iniciativas presentadas ante las Cámaras del Congreso.

V. BALANCE DEL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ORDEN FEDERAL

— Iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados:

Una vez explicados los detalles respecto al procedimiento y requisitos para poner en marcha la iniciativa legislativa ciudadana a nivel federal, es preciso analizar la figura de cara a su efectividad, utilización práctica y el impacto real que ha tenido en el proceso legislativo. Para tal efecto, se tomarán como referencia las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados y el Senado de la República desde su incorporación al texto constitucional, así como los resultados de su tramitación.

Conforme los datos proporcionados por la Cámara de Diputados mediante una solicitud de acceso a la información, así como acorde a la información disponible en el Sistema de Información Legislativa¹¹, desde el 9 de agosto de 2012, se han presentado un total de 8 iniciativas ante el referido órgano.

La Cámara de Diputados especificó que son consideradas «iniciativas ciudadanas» aquellas que cumplieron los requisitos constitucionales y legales vigentes en el momento de su turno a comisiones. Asimismo, informó que no son consideradas «solicitudes de iniciativas ciudadanas» aquellas que no contengan la documentación que permitan continuar con el procedimiento.

¹¹ Disponible para consulta en el siguiente enlace: <http://www.sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica>

Con estas precisiones, los detalles de las 8 iniciativas presentadas ante la referida Cámara son los siguientes:

Legislatura	Fecha	Iniciativa	Trámite
LXIII	04-11-2016	Que reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta ciudadana por la vida y la familia.	Desechada por no haber sido dictaminada en el plazo reglamentario.
	28-03-2017	Que reforman diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	Dictaminada en sentido negativo por la Cámara de origen.
	25-04-2017	Que reforma y deroga diversas disposiciones de las Leyes de Hidrocarburos, y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	Dictaminada en sentido negativo por la Cámara de origen.
	14-11-2017	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para un gobierno sin privilegios.	Sin dictamen aprobado, pendiente en comisión de la Cámara revisora.
	05-12-2017	Que adiciona un párrafo al artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer a la electricidad como un derecho humano.	Retirada a petición de las personas promovientes.
LXVI	27-11-2018	Que reforma diversos artículos a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a fin de eliminar los montos al cobro de dichos impuestos en gasolina, diésel y gas de uso doméstico.	Sin dictamen aprobado, pendiente en la comisión de la Cámara de origen.
	14-04-2020	Que expide la Ley General de Aguas.	Sin dictamen aprobado, pendiente en la comisión de la Cámara de origen.
LXV	8-11-2022	Iniciativa ciudadana, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 62, 64 y 65 de la Ley General de Educación Superior; y se adiciona un artículo 353-V a la Ley Federal del Trabajo.	Sin dictamen aprobado, pendiente en la comisión de la Cámara de origen.

— **Iniciativas presentadas ante el Senado de la República:**

Por lo que hace al Senado de la República, de la información disponible en el Sistema de Información Legislativa, se desprende que se han presentado un total 9 iniciativas, que a continuación se detallan:

Legislatura	Fecha	Iniciativa	Trámite
LXII	07-03-2013	Que reforma contiene proyecto de decreto que reforma el artículo 6 constitucional y crea la Ley para Garantizar el Acceso Libre a Internet, Reglamentaria del artículo 6 constitucional.	Desechada (sin más información en el Sistema de Información Legislativa).
	19-11-2014	Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular la segunda vuelta electoral y la revocación de mandato.	Dictaminado en sentido negativo en Pleno de la Cámara de origen.
LXIII	12-04-2016	Que reforma el artículo 4. ^º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Dictaminada en sentido negativo en Pleno de la Cámara de origen.
	14-04-2016	Que propone un proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
	06-04-2017	Que reforma los artículos 3 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Dictaminada en sentido negativo en Pleno de la Cámara de origen.
	02-02-2017	Que establece el horario estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos.	Dictaminada en sentido negativo en Pleno de la Cámara de origen.
	01-02-2019	Que establece el horario estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos.	Dictaminada en sentido negativo en Pleno de la Cámara de origen.

Legislatura	Fecha	Iniciativa	Trámite
LXIV	01-02-2019	Que reforma el 4to. párrafo de la fracción I, inciso A, de la fracción II y el 1er. párrafo de la fracción III, del artículo 41, así como los incisos G, E, I, de la fracción 4 del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar el doble financiamiento para los Partidos Políticos Nacionales.	Pendiente en Comisiones de la Cámara de origen.
	18-09-2019	Que reforma el cuarto párrafo de la fracción I del artículo 41; la fracción II del artículo 54; y el párrafo segundo del inciso f) de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Pendiente en Comisiones de la Cámara de origen.

Conforme a los datos expuestos es posible realizar un balance general sobre la eficacia de la iniciativa popular a nivel federal.

- *Número reducido de iniciativas.* En primer orden, llama la atención el número reducido de iniciativas que se han presentado en estos casi trece años, a saber: un total de 17 iniciativas, 9 presentadas ante el Senado de la República como Cámara de origen y 8 ante la Cámara de Diputados.
- *Participación decreciente.* La mayoría de las iniciativas ciudadanas se presentaron en 2016 a 2019; esto puede traducirse en que el interés del electorado en la figura despertó años más tarde de su incorporación al a Constitución; sin embargo, el último registro de una iniciativa presentada ante las Cámaras del Congreso fue en 2022, de tal manera que, en los últimos años, el interés disminuyó hasta prácticamente tratarse de una figura en desuso.
- *Bajo índice de casos exitosos.* La cifra quizá más significativa para el presente análisis es que de las 17 iniciativas presentadas, solamente 1 concluyó el trámite legislativo correspondiente y fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso, es decir, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, presentada ante el Senado de la República el 14 de abril de 2016 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del mismo año.

- *Dictámenes negativos.* La mayoría de las iniciativas presentadas han sido dictaminadas en sentido negativo por ambas Cámaras, lo que puede desincentivar el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía, al percibirse como un mecanismo con baja probabilidad de éxito dentro del proceso legislativo ordinario.
- *Dilación en la tramitación.* Actualmente existen varias iniciativas pendientes de dictamen, presentadas desde años anteriores —particularmente entre 2017 y 2020—. Incluso, existe un antecedente relevante en la sentencia SUP-JDC-470/2017, en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, así como de Presupuesto y Cuenta Pública, omitieron dar trámite en tiempo y forma al dictamen relativo a una iniciativa ciudadana, vulnerando con ello los derechos de participación política.
- *Origen de las iniciativas presentadas.* De la información proporcionada por la Cámara de Diputados en respuesta a la solicitud enviada, se desprende que las iniciativas que obtuvieron el porcentaje requerido provienen de exservidoras y ex servidores públicos, así como de organizaciones con cierto grado de estructura, como sindicatos, asociaciones civiles o movimientos organizados¹². Esto refleja que el número de firmas es complicado de reunir para la ciudadanía.

VI. APUNTES SOBRE LA ÚNICA EXPERIENCIA EXITOSA

Como se mencionó en el epígrafe anterior, la única iniciativa ciudadana que concluyó el trámite legislativo y fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso, fue la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Se trata de una legislación que tiene como propósito delimitar las competencias entre los distintos órdenes de gobierno en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas; establecer sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como las que correspondan a personas particulares vinculadas con faltas administrativas graves, y fijar los procedimientos para la aplicación y determinación de dichas responsabilidades.

La iniciativa se presentó el 17 de marzo de 2016, durante el sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto y su finalidad principal consistía en que las y los servidores públicos hicieran públicas tres declaraciones: la pa-

¹² Como es el caso de exdiputadas, exgobernadoras y líderes sociales que figuran entre las personas promovientes, así como organizaciones como: «Propuesta ciudadana por la vida y la familia» y la «Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica».

trimonial, de intereses y fiscal —por esa razón, es conocida como «Ley 3 de 3»—. Fue presentada por un grupo de organizaciones provenientes del ámbito académico, de la sociedad civil y del litigio¹³, identificada en el entorno digital con las etiquetas: #Ley3de3 y #YaFirméLey3de3 y se presentó como un esfuerzo colectivo surgido del hartazgo frente a los elevados niveles de corrupción en el país, con el propósito de contribuir a su mitigación¹⁴.

Tanto José María SERNA DE LA GARZA (2024, p. 99), como Lorena VÁZQUEZ CORREA (2018, p. 10), coinciden en que fue un ejercicio ciudadano exitoso, no sólo por concluir el trámite legislativo, sino porque se aprobó prácticamente en los términos presentados por la ciudadanía, únicamente con modificaciones en dos artículos. Además, destacan que la iniciativa superó el número de firmas requerido por la legislación.

SERNA DE LA GARZA explica que, en este ejercicio, el Congreso realizó una interpretación flexible a la Ley Orgánica, lo que permitió que la representación de las personas promoventes no quedara limitada a una persona, sino que se aceptó una vocería integrada por diversas personas que intervieron de manera alternada (2024, pp. 99-105).

Según diversas personas entrevistadas por la consultora Integralia (2017, p. 23), el éxito de la legislación se debió a los siguientes factores: «1) el involucramiento de actores de la sociedad civil en el proceso legislativo mediante el formato de parlamento abierto; 2) el contexto político y social, que situaba a la corrupción como un asunto de la agenda pública urgente de resolver; 3) la atención mediática que recibió el tema de la corrupción; 4) la presión social ejercida por ciudadanos sobre actores políticos —especialmente durante el proceso electoral—, la cual obligó a estos últimos a demostrar su compromiso para combatir la corrupción».

Este ejercicio muestra como con el genuino interés colectivo derivado de la intención de mitigar un malestar social compartido, puede poner en marcha este mecanismo de participación ciudadana. El éxito en esta iniciativa legislativa popular es indicativo de que, aun cuando se trata del único caso que ha concluido el trámite legislativo en casi trece años, la figura no debe ser expulsada del ordenamiento jurídico, pero sí debe replantearse y mejorarse para que cumpla efectivamente su propósito de fortalecer la participación de todas las personas en el proceso legislativo.

¹³ Participaron académicas y académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas; del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Así como integrantes de organizaciones como: Transparencia Mexicana; Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad; México Evalúa; Casa en Común y la Red por la Rendición de Cuentas.

¹⁴ Véase el contenido íntegro de la iniciativa ciudadana, disponible para consulta en el siguiente enlace: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-14-1/assets/documentos/Inic_Ciudadana_Resp_Adervas_3_de_3.pdf

VII. CONCLUSIONES

En términos generales, es posible concluir que la figura se encuentra actualmente en desuso y que la incidencia real de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes a partir de este mecanismo es reducida, en tanto que además de que se han presentado únicamente 17 iniciativas —que han cumplido con el número de firmas requerido—, solamente 1 ha concluido con éxito el proceso legislativo.

Esto puede deberse a varios factores, como puede ser que el número de firmas requerido representa un reto para un ciudadano o ciudadana común. Asimismo, el formato en el que deben presentarse las firmas exige que las personas interesadas presenten, además de su firma y nombre completo, su clave de elector o el número identificador derivado del reconocimiento óptico de caracteres —OCR— de la credencial para votar con fotografía vigente, por lo que puede existir desconfianza respecto al uso de sus datos personales.

Asimismo, está comprobado que, aún superado las exigencias constitucionales y legales, la posibilidad de que la iniciativa concluya exitosamente es mínima, pues la mayoría de las propuestas han sido desechadas por no dictaminarse en plazo, rechazadas en sentido negativo o permanecen sin dictamen en Comisión.

Otro factor importante tiene que ver con la escasa participación de las personas interesadas dentro del proceso legislativo que, como se mencionó, se limita a que la o el representante intervenga y emita opiniones en la Comisión respectiva. Al respecto, si bien no sería factible que todas las personas firmantes participen en el proceso legislativo, podría establecerse en la legislación reglamentaria la posibilidad de que un grupo de personas interesadas intervengan alternadamente, tal y como se hizo en el caso de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Además, como lo sugiere José María Serna de la Garza, podría considerarse la posibilidad de que la participación de las personas firmantes sea también en el Pleno de las Cámaras, bajo determinadas condiciones y requisitos (2024, pp. 100-103).

En suma, las limitaciones descritas pueden repercutir en el interés de la ciudadanía de intentar ejercer su derecho político-electoral a presentar iniciativas ciudadanas. Esta problemática no es exclusiva de la figura objeto de estudio, pues como se mencionó en apartados previos, en lo que respecta a otros mecanismos complementarios de participación, como la revocación de mandato y la consulta popular, los primeros ejercicios realizados en el orden federal no consiguieron los resultados necesarios para ser vinculantes.

Ahora bien, no debe pasar desapercibido que, la experiencia exitosa de la promulgación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, muestra que la figura sí puede implementarse cuando el interés genuino de la ciudadanía por mitigar grandes malestares sociales como lo es la corrupción coinciden con un contexto político y social que coloca el tema en la agenda pública, logrando implementar los mecanismos de participación ciudadana previstos en

la Constitución, lo que es un indicativo de que, a pesar de su actual desuso, la figura no debe expulsarse del ordenamiento jurídico, sino mejorarse.

Retomando el estudio de la iniciativa legislativa popular a partir de los postulados de la democracia, cabe recordar que la intención de esta figura es fortalecer la democracia representativa a partir del acercamiento entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, conforme a los datos expuestos, es posible concluir válidamente que, en los términos que hoy se encuentra regulada, difícilmente puede cumplir con este objetivo. Por estas razones, el Poder Reformador de la Constitución haría bien en revisar y ajustar su regulación para que la figura realmente contribuya a ampliar la participación ciudadana en el proceso legislativo.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

1. Bibliografía

- Arnaldo Alcubilla, E., Delgado-Iribarren García-Campero, M., & Sánchez Navarro, Á. J. (2013). *Iniciativa legislativa popular*. La Ley.
- Fernández-Miranda, C., & Fernández-Miranda, A. (2008). *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Colex.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia* (Vols. I-II). Trotta.
- García Escudero, P. (2018). Artículo 87.3. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer & M. E. Casas Baamonde (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 238–246). Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer España, Ministerio de Justicia.
- Rubio Núñez, R., & Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Manuel Giménez Abad. https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/monografia12_parlamento_abierto_dig.pdf
- Serna de la Garza, J. M. (2024). *Acceso a la ciudadanía: Estudios sobre diversos mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado* (1.^a ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

2. Artículos

- Constant, B. (1995). Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos. *Revista de Estudios Políticos*, (59).
- Fernández Silva, Á. (2023). Teoría y práctica de la iniciativa legislativa popular en España. *Estudios de Deusto*, 71(1). <https://doi.org/10.18543/ed.2792>
- García Martínez, A. (1989). La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, (15), 211-245.

- Olvera Dorantes, A. (2022, 6 de mayo). Entre representación y participación: análisis sobre la revocación de mandato en México. *Blog Revista Derecho del Estado*. Recuperado de <https://blogrevistaderechoestado.uexternado.edu.co/2022/05/06/entre-representacion-y-participacion-analisis-sobre-la-revocacion-de-mandato-en-mexico/>;contentReference[oaicite:4]{index=4}
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*, (91).
- Vázquez, D., & Serrano, S. (2011). De los antiguos a los modernos: la democracia, la crisis de representación y los derechos políticos desde el DIDH. *Revista Paideia*, año II (4).
- Vázquez, L. (2018). La iniciativa legislativa ciudadana en México: estudio de casos. *Cuadernos de Investigación*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. (47, 8-17).

3. Otras fuentes

- Congreso de la Ciudad de México. (2022). *Ley de participación ciudadana de la Ciudad de México*. Recuperado de <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documents/b7d55d876669172b04ba6c152735a12e30d05483.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Integralia Consultores. (2019). *Estudio de caso: Ley 3 de 3*. Integralia consultores. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Estudio-de-Caso-Ley-3-de-3-VF.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Acuerdo INE/CG1422/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, la declaratoria de resultados, y se determina el porcentaje de participación ciudadana de la consulta popular 2021*.
- Instituto Nacional Electoral. (2022). *Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024*. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf>
- Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_310123.pdf
- Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (2024). *Ley de participación ciudadana del Estado de Querétaro*. Recuperado de <https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/LEY-ID-044.pdf>
- Reglamento del Senado de la República (2024). Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf



Régimen jurídico de los Colegios profesionales: apuntes sobre el Anteproyecto de Ley en la materia de la Comunidad de Madrid

Legal regime of professional associations: notes on the Preliminary Draft Law on the subject of the Community of Madrid

Beatriz Rodríguez Villar
Profesora de Derecho Administrativo ICADE
Letrada del Consejo de Estado

Lucas Blanque Rey
Socio en Martínez-Echevarría
Letrado del Consejo de Estado

Fecha de recepción: 02/10/2025
Fecha de aceptación: 03/11/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES.—2.1. Principales aspectos de su régimen jurídico.—2.2. Cuestiones problemáticas.—III. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.—3.1. Introducción.—3.2. Reproducción de preceptos estatales.—3.3. Aseguramiento profesional e intrusismo en el Anteproyecto.—3.4. Otras cuestiones.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Tras casi treinta años, la Comunidad de Madrid ha decidido tramitar un nuevo Anteproyecto de Ley de Colegios profesionales que sustituya a la vigente Ley 19/1997, de 11 de julio. Esta norma proyectada tiene en cuenta la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales, que contiene la legislación básica del Estado, así como la jurisprudencia constitucional en la materia. Esta ha definido las notas caracterizadoras de los Colegios profesionales, así como la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades en la materia, habiendo declarado que corresponde a aquél la determinación por ley de las profesiones de colegiación obligatoria. El Anteproyecto de Ley de la Comunidad de Madrid merece una valoración general favorable, si bien no regula de forma adecuada algunas cues-

tiones relevantes para las profesiones colegiadas, como el seguro de responsabilidad civil por la actividad profesional y la persecución del intrusismo. Estas cuestiones se consideran directamente relacionadas con la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de los profesionales colegiados, considerado como un fin esencial de los Colegios.

PALABRAS CLAVE: colegio profesional, legislación básica, jurisprudencia constitucional, aseguramiento, intrusismo profesional.

ABSTRACT

After almost thirty years, the Community of Madrid has decided to process a new Draft Law on Professional Associations to replace the current Law 19/1997, of 11 July. This proposed regulation takes into account Law 2/1974, of 13 February, on Professional Associations, which contains the basic legislation of the State, as well as the constitutional jurisprudence on the matter. The latter has been determining the characteristics of the professional associations, as well as the distribution of competences between the State and the Communities in the matter, having declared that it is the responsibility of the former to determine by law the professions of compulsory membership. The Draft Law of the Community of Madrid deserves a general favourable assessment, although it does not adequately regulate some issues relevant to the registered professions, such as civil liability insurance for professional activity and the prosecution of intrusion. These issues are considered directly related to the protection of the rights of users of the services of professional associations, considered as an essential purpose of the Associations.

KEYWORDS: professional association, basic legislation, constitutional jurisprudence, insurance, professional intrusion.

I. INTRODUCCIÓN

En abril de 2024, la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de la Comunidad de Madrid abrió el trámite de consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid¹.

Posteriormente, en noviembre de 2024, se celebró el trámite de audiencia e información pública, remitiéndose el texto del anteproyecto acompañado de la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo a los colegios profesionales en la Comunidad de Madrid, además de al Consejo de Colegios de Abogados, único existente en su ámbito territorial. Se les concedió un plazo de quince días hábiles para la realización de alegaciones, en virtud de lo previsto en el artículo 8.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

¹ Puede consultarse la información al respecto en este enlace: Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid - Portal de Transparencia.

Desde esa fecha, no se tiene constancia de la realización de trámites adicionales.

La lectura del anteproyecto permite advertir que reproduce en gran medida la vigente Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid², también incorpora determinadas cuestiones que contiene básicamente de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales³, y, además, atiende a la jurisprudencia constitucional recaída en la materia desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2013, de 17 de enero⁴.

El anteproyecto incluye mejoras técnicas, simplifica los procedimientos de transformación colegial y trata de clarificar algunos elementos del régimen colegial y sobre las profesiones colegiadas, aunque alguna de las soluciones proyectadas suscita más dudas que certezas.

También se advierte que se omite la regulación de ciertas cuestiones, a pesar de que sí han sido tratadas en otras leyes autonómicas en la materia o han sido avaladas por la jurisprudencia.

En el presente artículo, tras efectuar una exposición de algunos elementos caracterizadores de la situación actual del régimen jurídico de los Colegios profesionales, se analizarán algunas de las cuestiones principales que suscita el anteproyecto de ley de referencia, para valorar si son o no acertadas, atendiendo a que, entre las finalidades que se persiguen con su aprobación, explicitadas en su exposición de motivos, está la de dotar a la Comunidad de Madrid de «una nueva regulación, más completa y actual, que dé respuesta a las necesidades de la administración corporativa» y que clarifique «la regulación en la materia siguiendo lo establecido por la jurisprudencia», además de «colmar lagunas normativas», estableciendo, en definitiva, un régimen que sea acorde con la normativa estatal.

II. LA REGULACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

2.1. Principales aspectos de su régimen jurídico

Los Colegios profesionales pueden considerarse la especie paradigmática del género de las Corporaciones de Derecho público, categoría caracterizada, como ha señalado MUÑOZ MACHADO⁵, por ser un supuesto de asignación por el legislador a instituciones de base privada de ciertas funciones públicas de modo especializado y concreto.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-10591>

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-289&p=20240802&tn=1>

⁴ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23233#complete_resolucion&-completa

⁵ Muñoz Machado, S. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general, Vol. III, La organización territorial del Estado. Las Administraciones Pùblicas*, Iustel, Madrid, pp. 707 y ss.

Sin necesidad de abordar en este artículo sus antecedentes⁶, y a pesar de su secular existencia en nuestro ordenamiento, los Colegios profesionales no han contado con un régimen jurídico sólido, claro y completo. A este respecto, MARTÍN-RETORTILLO⁷ destacó que la potenciación de la figura colegial se vio favorecida por la aprobación de la Constitución y la distribución de competencias en la materia y por la falta de precisión de cuestiones clave, como la instancia competente para la aprobación de la Ley de creación de un Colegio profesional o la determinación del alcance de la expresión «profesión titulada». Este conjunto de circunstancias motivó, según el citado autor, que profesiones para las que el uso de la institución colegial carecía de justificación alguna adoptaran dicha configuración jurídica, a través de la respectiva ley autonómica, siendo el progresivo aumento de Colegios un «testimonio de la desmesura española, ese péndulo que circula tan libremente y sin justificación de la nada al todo».

El régimen jurídico de los Colegios profesionales viene determinado en nuestro ordenamiento por los artículos 36 y 149.1.18 de la Constitución.

Conforme al primero de ellos, «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos»⁸. Por su parte, el artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva, entre otros extremos, sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

En relación con estos preceptos constitucionales, la Sentencia del Tribunal Constitucional 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9º, recordaba que la Constitución no impone en el artículo 36 un único modelo de colegio profesional, pudiendo el legislador estatal, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 de la Norma fundamental, englobar situaciones bien distintas:

«(...) como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren,

⁶ Baena del Alcázar, M. (1968). *Los colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, Montecorvo, Madrid, pp. 27 y ss.

⁷ Martín-Retortillo Baquer, L. (2013). Los Colegios profesionales en *La reforma del Estado y la Administración española*, Baena del Alcázar, M. (dir.), INAP, Madrid, pp. 185-196.

⁸ Una resumida exposición de los antecedentes relativos a la inclusión de este precepto en la Constitución puede consultarse en del Saz, S. (1996). *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons, pp. 51 y ss.

⁹ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2847>

en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el artículo 36, y con cobertura competencial en el artículo 149.1.18, ambos de la Constitución».

Señalaba DEL SAZ que el Tribunal Constitucional ha sido tajante acerca del artículo 36 de la Constitución, considerando que en nada prejuzga cuál deba ser la naturaleza de los Colegios profesionales, correspondiendo su determinación al legislador que, a tal fin, es libre para decidir, dentro de los límites derivados del propio artículo 36 de la Constitución y de sus artículos 22 y 35, si darles forma pública o privada¹⁰.

En orden a determinar el alcance de las bases estatales, añadía la STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7¹¹, con cita de la STC 330/1994, que era indiferente que se estuviese ante una profesión reservada a quienes están en posesión de una determinada titulación oficial o, por el contrario, ante otra reservada a quienes están en posesión de una autorización administrativa para su ejercicio:

«Como quiera que la competencia estatal para fijar las bases, deriva, como se dijo anteriormente, de la configuración de los colegios profesionales como corporaciones de Derecho público y de la atribución a los mismos de funciones públicas de mayor o menor relevancia sobre la profesión, y dado que el artículo 36 CE no hace reserva de la institución colegial a las profesiones tituladas, la competencia del Estado para definir el modelo de colegio profesional para las profesiones reguladas no tituladas, encuentra los mismos límites que cuando la ejerce para las profesiones tituladas (STC 330/1994, FJ 9)».

La determinación del alcance de las normas básicas estatales, en cualquier caso, será diferente en función de si el colegio profesional en cuestión es de adscripción obligatoria o de adscripción voluntaria, habida cuenta de que en estos el mínimo común denominador normativo que constituye la norma básica estatal se reduce a «la denominación, la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General dado el ámbito nacional del mismo» (STC 330/1994, FJ 9).

Para los Colegios profesionales en los que existe la previsión de colegiación obligatoria, sigue siendo plenamente aplicable la jurisprudencia que ha analizado esta especie del género de las Corporaciones de Derecho público. Así, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26¹², se afirmó que, por su dimensión pública, los Colegios profesionales «están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico-pública», circunstancia que

¹⁰ Del Saz, *op.cit.* p. 64.

¹¹ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23233#complete_resolucion&-completa

¹² <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>

«les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación queda limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos». De ahí que corresponda a la legislación estatal «fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales».

A lo que añadió la STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4¹³, que aun cuando en la Sentencia 76/1983 no se invocara explícitamente el artículo 149.1, 18.^a, de la Constitución, podía entenderse que «la Ley a que se refiere el artículo 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia» de las Corporaciones públicas profesionales, siendo «del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado artículo 149. 1, 18.^a, de la Constitución».

De ello deduce el Alto Tribunal que «la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1, 18.^a, de la Constitución».

Es más, como el propio legislador les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales, o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, los Colegios se sitúan «bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas. Se trata de una legítima opción legislativa que no sólo no contradice el mandato del artículo 36 de la Constitución, sino que guarda una estrecha conexión instrumental con el régimen de ejercicio de las profesiones tituladas a que este mismo precepto constitucional se refiere» (STC 20/1988, FJ 4).

Para DEL SAZ, de la jurisprudencia constitucional puede deducirse el carácter básico de las normas que regulan la naturaleza jurídica de los Colegios profesionales y aquellas que determinan sus peculiaridades, como la colegiación obligatoria, las normas de acceso a la respectiva corporación y, consiguientemente, para el ejercicio de cada profesión, además de las que regulan la creación de los Colegios, las funciones públicas que tienen atribuidas, su régimen electoral, el régimen jurídico de sus actos y las normas que regulan las relaciones entre Colegios y Consejos Generales¹⁴. En este punto

¹³ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/961#complete_resolucion&completa

¹⁴ No es objeto del presente artículo el análisis detallado de esa jurisprudencia constitucional y del alcance de las bases estatales fijadas en virtud de la competencia exclusiva del artículo 149.1.18 de la Constitución, pero debe destacarse que, una vez que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando los elementos de la regulación estatal de los Colegios profesionales que pueden considerarse básicos, podrían deslindarse, por ejemplo, funciones colegiales que no tienen ese carácter que, sin embargo, se incluyen en

cabe recordar que, como puso de manifiesto en su momento FERNÁNDEZ FARRERES¹⁵, que aun cuando las Comunidades Autónomas fueron asumiendo competencias en la materia de colegios profesionales, calificándolas en ocasiones como «exclusivas», lo cierto es que existe una homogeneidad competencial incuestionable porque todas ellas disponen de las mismas competencias y todas se encuentran en idéntica posición respecto de las que corresponden al Estado.

Expuesto el alcance de estas reglas constitucionales y de la citada jurisprudencia, puede avanzarse en el análisis del complejo grupo normativo de los Colegios profesionales, en el que la normativa básica estatal está contenida en esencia en la preconstitucional Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales¹⁶, que como señalara CALVO SÁNCHEZ¹⁷ fue objeto de una reforma política por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, y de una reforma económica, a través de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, modificaciones a las que ha de añadirse de forma singular la operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la que seguidamente se hará referencia detallada.

La jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto en relación con la Ley 2/1974 que el hecho de que se trate de una norma preconstitucional no impide que pueda definir las bases estatales en la materia, precisamente por la dimensión material de las reglas que establece¹⁸, carácter básico que también ha sido apreciado en relación con el artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico¹⁹. Uno de los principios esenciales que informan la Ley 2/1974 es el reconocimiento de la autonomía colegial o, por mejor decir, el establecimiento de un estatus de autonomía

los respectivos estatutos generales de cada profesión, que se dictamen precisamente al amparo del referido artículo 149.1.18 de la Constitución, sin delimitación de si todo su contenido es o no básico.

¹⁵ Fernández Farreres, G. (2000). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales, *Revista Galega de Administración Pública*, 1992, n.º 24, pp. 15-26.

¹⁶ Esa complejidad del grupo normativo, expresión debida a Villar Palasí (*Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Introducción. Teoría de las normas y grupos normativos*, Universidad de Madrid, 1972), se debe a los factores apuntados, que determinan que aquél se conforme por el artículo 36 de la Constitución, la indicada ley estatal 2/1974 y las leyes autonómicas reguladoras de dichas corporaciones de derecho público, dictadas en ejercicio de las competencias exclusivas en la materia asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía por parte de todas las comunidades autónomas. A este conjunto de normas de rango legal, al que hay que añadir al menos la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, deben sumarse también los respectivos estatutos generales de las profesiones, los estatutos colegiales y los de los consejos generales y los consejos autonómicos, allí donde se hayan creado. Y por supuesto ha de tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional relativa a la interpretación del artículo 36 de la Constitución.

¹⁷ Calvo Sánchez, L. (1998). *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Civitas, Madrid, pp. 204 y ss.

¹⁸ STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3.

¹⁹ STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 9.

que tiene, entre otras manifestaciones, el reconocimiento de un alto grado de autonomía normativa²⁰.

La determinación por el Tribunal Constitucional del alcance de la legislación básica estatal en esta materia ha dado lugar a un cambio notable en la configuración de las profesiones colegiadas y de los propios Colegios, que, no obstante, se ha visto limitado hasta la fecha por la falta de cumplimiento de la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio²¹. La inobservancia de esa disposición no ha permitido clarificar qué profesiones son de colegiación obligatoria y cuáles de colegiación voluntaria, subsistiendo, por tanto, las obligaciones de colegiación preexistentes a la aprobación de la Ley 25/2009²². Ello implica que pervive la colegiación obligatoria prevista en normas de rango inferior al legal, algunas de ellas preconstitucionales, salvo que con posterioridad a 2009 una norma con rango de ley haya modificado el estatus de la colegiación de una determinada profesión.

El cambio de paradigma en materia de colegiación de las profesiones se produjo con la STC 3/2013 (FJ 7), que puso de manifiesto que, antes de la reforma operada por la Ley 25/2009, la Ley 2/1974 consagraba un modelo único de colegio profesional caracterizado por la colegiación obligatoria, ya que los profesionales estaban obligados a colegiarse para «el ejercicio de las profesiones colegiadas».

Pero la reforma en 2009 implicó, a juicio del Alto Tribunal, la configuración por el legislador estatal de dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. Dado que el requisito de la colegiación obligatoria

²⁰ Calvo, *op.cit*, pp. 223 y ss.

²¹ Esta disposición prevé lo siguiente:

«Disposición transitoria cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación.

En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación.

Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas.

Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes».

²² Cabe recordar que esta Ley 25/2009 y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, fueron las que procedieron a la trasposición a nuestro ordenamiento interno de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkenstein o Directiva de servicios. Por medio de las Leyes 17 y 25/2009, también denominadas leyes «Paraguas» y «Ómnibus», respectivamente, se procedió a lo que entonces se denominó «enfoque ambicioso» de la trasposición, modificando un relevante conjunto de normas, entre ellas la Ley 2/1974, para acomodarlas a la indicada Directiva, suprimiendo regímenes de autorización y supeditando los que se establecieran a los principios de proporcionalidad, necesidad y no discriminación, entre otros extremos.

constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, ha de quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, resultaría, en palabras de la citada Sentencia, que «los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el artículo 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma».

Para el Tribunal Constitucional, el artículo 3.2 de la Ley de Colegios profesionales de 1974 («Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal») es plenamente constitucional, formando parte de la competencia exclusiva del artículo 149.1.18 de la Constitución la definición, a partir de la fijación del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales y también la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo. Si la ley estatal es la que ha de determinar el régimen de colegiación de una determinada profesión, también forma parte de las bases estatales la concreción del ámbito de las posibles excepciones al régimen de colegiación obligatoria (STC 69/2017, de 25 de mayo, FJ 5).

Por consiguiente, cuando el artículo 4.1 de la Ley 2/1974 dispone que «la creación de Colegios Profesionales se hará mediante Ley, a petición de los profesionales interesados y sin perjuicio de lo que se dice en el párrafo siguiente», ha de entenderse que dicha ley ha de ser estatal, pues cuando el Estado sujeta a colegiación obligatoria el ejercicio de una concreta profesión, está estableciendo una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en todo el territorio del Estado, por lo que también está empleando de manera concurrente la competencia recogida en el artículo 149.1.1 CE.

De este régimen de creación de los colegios profesionales decantado por la jurisprudencia constitucional, que atribuye la competencia al Estado en los términos indicados, derivan consecuencias relevantes para la propia configuración de los Colegios profesionales, en función de que estén referidos a uno u otro sistema de colegiación. A ellos se refiere la STC 201/2013, FJ 5, en los siguientes términos:

«Ahora bien, la exigencia de norma de rango legal para su creación, únicamente tiene carácter básico en su aplicación a los colegios de adscripción obligatoria, en la medida en que los mismos ejercen funciones públicas —de deontología y ordenación de la profesión—, y limitan los derechos de los profesionales —el derecho de asociación y la libertad de ejercicio de la pro-

fesión—; y en este contexto ha de ser entendido lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley estatal, previsto para un momento temporal en que todos los colegios profesionales eran obligatorios».

A sensu contrario:

«Dicha exigencia no resulta, sin embargo, de aplicación a los colegios voluntarios, surgidos tras la reforma efectuada por la Ley 25/2009, los cuales carecen de funciones coactivas para la regulación del ejercicio profesional, y se someten al régimen jurídico general de las asociaciones, sin perjuicio de que puedan ejercer funciones de interés general, tal y como expresamente se contempla en el título V de la propia Ley autonómica²³, que los regula bajo la denominación general de “asociaciones profesionales”»²⁴.

En definitiva, uno de los rasgos esenciales de la ordenación de los colegios profesionales que corresponde al legislador estatal es la determinación del régimen voluntario u obligatorio de la colegiación para el ejercicio de las diferentes actividades profesionales sometidas a ese régimen, con las consecuencias ya expuestas en cuanto al alcance en uno y otro caso de las propias normas básicas estatales.

En este punto de la exposición cabe destacar que los sustanciales cambios que la indicada jurisprudencia constitucional ha introducido en el régimen jurídico de los Colegios profesionales han generado una pluralidad de situaciones que desbordan el ámbito y el alcance de la Ley 2/1974.

2.2. Cuestiones problemáticas

Como ya se ha apuntado, la disposición transitoria 4.^a de la Ley 25/2009 contiene una previsión dirigida a la determinación de las profesiones de colegiación obligatoria por referencia a determinados bienes jurídicos necesitados de una específica protección y que justificarían la limitación al acceso y al ejercicio de la profesión, con incidencia en los artículos 22 y 35 de la Constitución. Dicha regla, sin embargo, no ha sido atendida por el Gobierno en el plazo establecido al efecto desde su entrada en vigor²⁵.

²³ Se refiere a la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-12151>

²⁴ STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 5.

²⁵ Entre los años 2011 y 2014 se trató el Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales sobre el que llegó a emitirse por el Consejo de Estado el dictamen número 1.434/2013, de 27 de febrero de 2014: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-1434>

En las versiones finales de dicho anteproyecto se contenía en la disposición adicional 1.^a un listado de las profesiones de colegiación obligatoria. El anteproyecto finalmente no llegó a aprobarse como proyecto de ley para su remisión al Congreso de los Diputados durante la X legislatura (2011-2016).

Esta situación ha motivado que hayan pervivido obligaciones de colegiación de determinadas profesiones en virtud de normas de rango reglamentario, algunas de ellas preconstitucionales, salvo que haya mediado alguna modificación del régimen de alguna determinada profesión posterior a la Ley 25/2009 y a la jurisprudencia constitucional mencionada.

Y esa injustificada demora también ha tenido relevantes consecuencias en relación con el alcance de determinadas obligaciones de colegiación impuestas por la normativa de las Comunidades Autónomas.

Una vez declarado por la jurisprudencia constitucional que la ley a que se refiere el artículo 4.1 de la Ley 2/1974, en orden a la creación de un colegio profesional y a la determinación del carácter obligatorio de la colegiación, conforme a los artículos 149.1.1 y 18 de la Constitución, ha de ser una ley estatal, se plantea en qué situación quedan esas normas autonómicas que impusieron la colegiación obligatoria en ausencia de previsión estatal al respecto.

Tal sería el caso, entre otros posibles supuestos, de los ingenieros en informática o de los protésicos dentales.

Por lo que se refiere a los primeros, es notable el contraste entre la normativa estatal y alguna norma autonómica. En relación con la primera, cabe destacar la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de creación del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática y, sobre todo, los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingeniería en Informática y de su Consejo General, aprobados por el Real Decreto 518/2015, de 19 de junio, cuyo artículo 16.2 establece que «la colegiación tendrá carácter voluntario, salvo disposición legal que establezca lo contrario».

Por su parte, la Ley 11/2005, de 31 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, establece en su artículo 4 («Obligatoriedad de la colegiación») que, «para el ejercicio de la profesión de Ingeniero en Informática en Andalucía, será requisito indispensable la incorporación al Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, sin perjuicio del respeto al principio de colegiación única establecido en la normativa básica estatal en materia de colegios profesionales (...»).

Sin embargo, los Estatutos del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Andalucía, de 28 de enero de 2013²⁶, prevén en su artículo 4.2 que, «de acuerdo con lo que dispone el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, será requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de ingeniero en informática estar incorporado al CPIIA cuando así lo establezca una ley estatal, siempre que se tenga establecido el domicilio profesional único o principal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (...»).

Este artículo 4.2 de los Estatutos colegiales es correcto, en la medida en que supedita la obligatoriedad de la colegiación a que «así lo establezca

²⁶ <https://www.cpiiand.es/wp-content/uploads/2023/06/Estatutos-CPIIA.pdf>

una ley estatal», en línea con la jurisprudencia constitucional analizada. Por consiguiente, en ausencia de dicha ley estatal, la colegiación de los ingenieros en informática en Andalucía, a pesar de lo que dispone la transcrita Ley 11/2005, debe considerarse voluntaria, por así resultar de lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974 que, como ya se ha señalado, ha sido calificado sin matices como parámetro básico de constitucionalidad (SSTC 3/2013 y 201/2013).

Puede así considerarse que la situación de dicha normativa autonómica es semejante a la examinada en la STC 204/2016, de 1 de diciembre²⁷, en la que el precepto autonómico cuestionado fue dictado en ausencia de norma básica estatal, deviniendo aquél incompatible con un precepto básico del Estado aprobado con posterioridad. En el caso de las disposiciones autonómicas sobre colegiación, esa norma básica estatal es el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, que fue introducido por la referida Ley 25/2009. Y a este respecto, la mencionada STC 214/2016, FJ 3, con cita de la STC 102/2016, FJ 6, declaró lo siguiente sobre las consecuencias de la sucesión de normas incompatibles y la aplicación del principio de prevalencia del derecho estatal contemplado en el artículo 149.3 de la Constitución:

«Este es uno de los casos en los que la aplicación del principio de prevalencia del derecho estatal no determina la derogación de la norma autonómica ni ha de conducir a su nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida, sino que puede resolverse (...) inaplicando la ley autonómica por considerar prevalente la posterior legislación básica estatal. (...) La consecuencia de todo lo anterior significa (...) que esa prevalencia del Derecho estatal debe jugar en tanto no haya sido puesta en duda la constitucionalidad de la legislación básica modificada, pues en tal caso el Juez sí debería plantear cuestión de inconstitucionalidad, pero no sobre la legislación autonómica sino sobre la propia legislación básica posterior, si considerase que efectivamente concurrían las condiciones para ello».

En el supuesto ahora analizado, el carácter básico del artículo 3.2 de la Ley 2/1974 está fuera de toda duda, por lo que debe prevalecer la exigencia de ley estatal como instrumento jurídico para la determinación de la colegiación obligatoria de una profesión, sobre una norma legal autonómica como la mencionada Ley de Andalucía 11/2005, siendo coherente con la referida jurisprudencia constitucional el citado artículo 4.2 de los Estatutos colegiales.

Y en relación con los protésicos dentales, la conformidad de su régimen de colegiación con la referida jurisprudencia constitucional fue analizada por el dictamen del Consejo de Estado número 1.163/2023, de 14 de diciembre²⁸, que consideró que, «en la medida en que no existe una previsión

²⁷ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25192#complete_resolucion&-completa

²⁸ BOE.es - CE-D-2023-1163

legislativa estatal que imponga la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión de protésico dental, la colegiación de esta profesión ha de reputarse, con carácter general y *de lege data, voluntaria*».

El dictamen tuvo en cuenta, para alcanzar esa conclusión, que todas las comunidades autónomas menos cuatro han aprobado una ley que establece, de forma más o menos clara, la colegiación obligatoria de los protésicos dentales para ejercer en el correspondiente ámbito territorial, así como la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo n.º 1477/2016, de 21 de junio, que examinó la colegiación obligatoria de los protésicos dentales establecida en la Ley 2/2000, de 31 de marzo, de Creación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de la Comunidad Valenciana, llegando a la conclusión de que podía considerarse una de esas disposiciones de «obligaciones de colegiación vigentes» a los efectos de la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, precisamente por tratarse de una norma con rango de ley, supuestamente amparada por la indicada disposición transitoria. Razonaba esta sentencia, en particular, lo siguiente:

«La citada disposición mantiene la vigencia de las colegiaciones obligatorias como la prevista en la Ley 2/2000 para dicho Colegio y profesión, y hace además una expresa referencia a que se prevé la continuidad de la obligación de colegiación en las profesiones cuyo ejercicio pueda afectar a la salud, como en este caso es la profesión sanitaria de protésico dental».

Pero para el Consejo de Estado, de acuerdo con la STC 201/2013, «resulta difícil mantener una suerte de validez transitoria de normas autonómicas que, en la medida en que imponen la adscripción colegial obligatoria para el ejercicio profesional, claramente exceden el reparto competencial» examinado en tal sentencia, vulnerando, así, el parámetro básico de constitucionalidad contenido en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974.

Una vez que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional un precepto legal autonómico que, con carácter general, permite la imposición del requisito de colegiación obligatoria para el ejercicio profesional, entendía el dictamen número 1.163/2023 que cabría igualmente poner en cuestión la constitucionalidad de «aquellas disposiciones legales autonómicas que imponen tal requisito para una profesión en particular, en defecto de una ley estatal que así lo establezca», subrayándose, además, que «la norma legal declarada inconstitucional en la STC 201/2013 es, como las leyes autonómicas aquí controvertidas²⁹, anterior a la reforma operada en la Ley de Colegios Profesionales

²⁹ Esto es, las autonómicas que prevén la obligatoriedad de la colegiación de los protésicos dentales: la Ley 2/2000, de 31 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de la Comunidad Valenciana; la Ley 1/2000, de 16 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Extremadura; la Ley 14/1999, de 29 de abril, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid; la Ley Foral 5/2003, de 14 de febrero, de creación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Navarra; la Ley 7/1998, de 14 de diciembre, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Andalucía; la Ley 5/2000, de 19 de octubre, de creación

por la Ley 25/2009, cuya disposición transitoria cuarta tampoco cabría invocar, por tanto, para sostener la validez de tales preceptos legales».

A dichas consideraciones cabe añadir que, de forma ineludible, todas las leyes autonómicas que imponen la colegiación obligatoria introducen un requisito inexcusable para el ejercicio profesional y, en consecuencia, un límite que afecta al contenido primario del derecho reconocido en el artículo 35.1 de la Constitución, así como una excepción, para quienes eligen una determinada profesión, al derecho fundamental de asociación en su vertiente negativa (art. 22 de la Constitución). Por estas razones, y dado que para el Tribunal Constitucional «la exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales *ex artículo 149.1.1 CE*»³⁰ (STC 89/2013, de 22 de abril, FJ 2), es por lo que la determinación del carácter obligatorio de la colegiación corresponde al Estado.

Tras esta exposición de la situación actual del marco jurídico de los Colegios profesionales, cabe analizar a continuación algunas de las cuestiones que suscita el Anteproyecto de Ley de Colegios profesionales de la Comunidad de Madrid.

III. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY

3.1. Introducción

El Anteproyecto de Ley de referencia cuenta con una exposición de motivos, treinta y ocho artículos agrupados en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Es un texto de mayor extensión que la vigente Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios profesionales de la Comunidad de Madrid, que se proyecta derogar, lo que en parte resulta de la incorporación de una serie de previ-

del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Castilla-La Mancha; la Ley 3/1999, de 31 de marzo, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de las Illes Balears; la Ley 5/2000, de 27 de junio, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Castilla y León; la Ley 6/2000, de 28 de noviembre, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Aragón; Ley 4/2002, de 20 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Santa Cruz de Tenerife (que se extiende a las islas de El Hierro, La Gomera, La Palma y Tenerife); la Ley 3/2002, de 20 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Las Palmas (islas de Fuerteventura, Gran Canaria y Lanzarote); la Ley 2/1998, de 6 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria; la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales del Principado de Asturias; y la Ley 2/1999, de 8 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de La Rioja.

³⁰ https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/23402#complete_resolucion&-completa

siones que fueron introducidas en la Ley 2/1974 por la Ley 25/2009; por el contrario, la norma proyectada omite, como ya se indicó, el tratamiento de cuestiones relevantes para el sector corporativo profesional.

A ambos aspectos se dedica el presente apartado.

3.2. Reproducción de preceptos estatales

La incorporación al ordenamiento autonómico de preceptos de la norma estatal se produce a través de los artículos 10 a 14 del Anteproyecto, que toman como referencia las previsiones de los mismos preceptos de la Ley 2/1974 sobre ventanilla única, memoria anual, visados y limitaciones a las recomendaciones de honorarios, respectivamente³¹.

Llama la atención la técnica seguida porque, por ejemplo, en el proyectado artículo 10 se reproduce, con alguna omisión, el artículo 10 de la Ley 2/1974³², pero el artículo 11 de la norma proyectada, tras establecer que las corporaciones colegiales estarán sujetas al principio de transparencia en su gestión, con obligación de elaborar una memoria anual, se remite en todo lo demás a lo que, a tal efecto, se regula en el artículo 11 de la Ley 2/1974.

Por su parte, el artículo 14 del Anteproyecto, dedicado a las «limitaciones a las recomendaciones sobre honorarios», incorpora el correlativo precepto estatal (aunque este se rubrica «prohibición de recomendaciones de honorarios») y la disposición adicional 4.^a de la Ley 2/1974, con el añadido de un inciso final en el apartado 1 («que impida, restrinja o condicione la libre formación del precio de los servicios prestados por los profesionales»), inciso que no obra en la legislación estatal.

³¹ No puede dejar de llamarse la atención acerca de la situación en que se ha encontrado el ordenamiento autonómico desde el año 2009 en relación con cuestiones como la ventanilla única y la memoria anual de los artículos 10 y 11 de la Ley 2/1974. De forma paulatina desde 2009, los Estatutos Generales de las diferentes profesiones fueron incorporando en sus articulados las novedades de la Ley 2/1974 introducidas por la Ley 25/2009 con carácter básico en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, título competencial que se invoca asimismo en los reales decretos aprobatorios de estatutos generales. Incorporada la regulación de la memoria anual y de la ventanilla única a esas normas, los estatutos colegiales debían modificarse para adaptarse al contenido de los estatutos generales (véase, a título de ejemplo, la disposición final tercera del Real Decreto 129/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos y de su Consejo Superior). En definitiva, la incorporación al Anteproyecto de estas previsiones de carácter básico de la Ley 2/1974 resulta un tanto superflua, además de extemporánea.

³² En concreto, se omite la referencia a la gratuidad para los profesionales del acceso y el uso de la ventanilla única corporativa del apartado 1 del artículo 10 de la Ley 2/1974, debiendo tenerse en cuenta que la mención a la gratuidad no resulta de la Ley 17/2009 y que el considerando 49 de la Directiva de servicios dice lo siguiente: «La tarifa que puedan cobrar las ventanillas únicas debe ser proporcional al coste de los procedimientos y trámites de que se ocupen. Esto no debe impedir a los Estados miembros encargar a las ventanillas únicas el cobro de otros derechos administrativos tales como los honorarios de los organismos de supervisión».

Ese artículo 14 de la Ley 2/1974, también fruto de la modificación operada por la Ley 25/2009, implicó un cambio de paradigma en la actuación colegial, pues supuso la sustitución de los tradicionales baremos de honorarios, por unos criterios orientadores que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) concibe como «el conjunto de elementos que han de tenerse en cuenta para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, y no el resultado cuantitativo de aplicar dichos criterios en cada caso concreto, que sería el precio u honorario (Expediente VS/0587/16 COSTAS BANKIA)»³³.

Ahora bien, al haberse tramitado con anterioridad la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, la futura norma autonómica habrá de tener en cuenta a este respecto el artículo 6.2.e) de dicha Ley Orgánica, que establece lo siguiente:

«Los titulares del derecho de defensa tienen derecho a ser informados de manera simple y accesible por el profesional de la abogacía que asuma su defensa, sobre los siguientes aspectos: e) Las consecuencias de una eventual condena en costas, a cuyo efecto los colegios de la abogacía podrán elaborar y publicar criterios orientativos, objetivos y transparentes, que permitan cuantificar y calcular el importe razonable de los honorarios a los solos efectos de su inclusión en una tasación de costas o en una jura de cuentas. Tanto los profesionales de la abogacía como los titulares del derecho de defensa tienen derecho al acceso a dichos criterios».

Como puede observarse, este precepto atribuye solo a los Colegios de la Abogacía la facultad de elaborar y publicar unos criterios orientativos que permitan cuantificar y calcular el importe razonable de los honorarios, introduciendo así una regla que se separa de la ejecutoria en la materia de la CNMC. Sería recomendable que el legislador autonómico tuviera en cuenta esta novedad normativa para introducir alguna previsión que tuviese en cuenta el citado régimen de la Ley Orgánica 5/2024 o que, al menos, efectuase una remisión a él.

Esta incorporación de previsiones de la Ley 2/1974 al Anteproyecto no ha ido acompañada de la de otras normas estatales que imponen determinados deberes a los Colegios profesionales como, por ejemplo, en materia de protección de datos³⁴ o de protección de informantes³⁵.

³³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2873198_1.pdf

³⁴ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En su artículo 34 («Designación de un delegado de protección de datos») se dispone que «los responsables y encargados del tratamiento deberán designar un delegado de protección de datos en los supuestos previstos en el artículo 37.1 del Reglamento (UE) 2016/679 y, en todo caso, cuando se trate de las siguientes entidades: a) Los colegios profesionales y sus consejos generales».

³⁵ Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. En su artículo 13 («Entidades obligadas en el sector público») se establece que «todas las entidades que integran el sector público estarán obligadas a disponer

En cualquier caso, estas omisiones no son en sí mismas objetables, pues la reproducción de preceptos de leyes estatales por leyes autonómicas puede generar problemas de orden constitucional y ha de acomodarse a la jurisprudencia constitucional sobre la *lex repetita*³⁶.

3.3. Aseguramiento profesional e intrusismo en el Anteproyecto

El Anteproyecto no regula algunas cuestiones de interés para el sector corporativo, de las que cabe destacar A) el aseguramiento profesional obligatorio y B) ciertas medidas de represión del intrusismo.

A. En materia de aseguramiento, el artículo 21.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece lo siguiente:

«Artículo 21. Seguros y garantías de responsabilidad profesional.

1. Se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto».

En virtud de este precepto, sólo por norma con rango de ley puede imponerse a los prestadores de servicios la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente, con el alcance indicado.

La Ley 25/2009 no introdujo regla alguna en la reforma que llevó a cabo de la Ley 2/1974, sin que exista en nuestro ordenamiento una previsión normativa estatal que imponga a los profesionales colegiados, en general, la suscripción de un seguro de responsabilidad profesional como requisito para la colegiación, ni para el ejercicio profesional³⁷.

El Anteproyecto, por su parte, solo dedica a la materia un inciso en el artículo 7.1.ñ), dentro del conjunto de funciones que se asignan a los Colegios profesionales:

de un Sistema interno de información en los términos previstos en esta ley. A los efectos de esta ley se entienden comprendidos en el sector público: e) Las corporaciones de Derecho público».

³⁶ STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 6, y STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8.D), entre otras.

³⁷ Cuestión distinta es que determinadas profesiones sí cuenten con una previsión normativa en ese sentido, como los profesionales sanitarios (art. 4.8.e) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias) o los administradores de fincas (disposición adicional sexta, apartado 4, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda).

«ñ) Organizar actividades y servicios comunes de carácter profesional, cultural y análogos que sean de interés para los colegiados; así como sistemas asistenciales, de previsión y de cobertura de posibles responsabilidades civiles contraídas por los mismos en el ejercicio profesional, todo ello conforme a las normas estatales de aplicación».

La función colegial consistirá, por tanto, en la organización de sistemas de cobertura de posibles responsabilidades civiles contraídas por los colegiados en el ejercicio de la profesión, conforme a las normas estatales de aplicación.

Por tanto, el Anteproyecto no regula la suscripción de un seguro de cobertura de las responsabilidades civiles profesionales como un deber de los profesionales colegiados, a pesar de tener el rango exigido por el artículo 21 de la Ley 17/2009 para poder configurarlo de ese modo.

Esta regulación de la norma proyectada se trata de justificar en la memoria indicando que «no cabe prever la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil, ya que excede las competencias de la Comunidad de Madrid, al tiempo que supondría una restricción al ejercicio de la profesión».

En efecto, como señaló el dictamen del Consejo de Estado número 802/2019, de 5 de marzo de 2020³⁸, «el aseguramiento obligatorio para el ejercicio de la profesión es una técnica jurídica de acusado intervencionismo, que incide de un modo relevante en el tráfico jurídico y, más en concreto, en el desenvolvimiento de las obligaciones de determinadas personas, por lo que su establecimiento es una materia reservada a la ley».

Pero, precisamente, como la Ley 17/2009 no determina que haya de ser estatal la ley que exige para la imposición del seguro obligatorio de responsabilidad civil, cabe que sean las Comunidades Autónomas las que introduzcan esa regla en sus ordenamientos con carácter general para las profesiones colegiadas.

Y, de hecho, así lo prevén, por ejemplo, el artículo 9 de la Ley de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales³⁹, el artículo 12 de la Ley del País Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales⁴⁰, y el artículo 27.c) de la Ley de Anda-

³⁸ Dictamen emitido en relación con el entonces proyecto de Real Decreto, que posteriormente se aprobaría como Real decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2019-812>

³⁹ Este precepto establece en sus dos primeros apartados:

«Artículo 9. Seguro.

1. Los y las profesionales con titulación tienen el deber de cubrir mediante un seguro o garantía equivalente los riesgos de responsabilidad en que puedan incurrir a causa del ejercicio de su profesión.

2. En el supuesto de profesiones colegiadas, los colegios profesionales deben adoptar las medidas necesarias para promover y facilitar el cumplimiento del deber de seguro de sus colegiados en forma suficiente».

⁴⁰ «Artículo 12. Aseguramiento.

1. Los profesionales titulados tendrán el deber de cubrir, mediante el correspondiente seguro, los riesgos de responsabilidad civil en que puedan incurrir a consecuencia de su ejercicio profesional.

2. Dicha obligación no será exigible cuando los derechos de terceros estén garantizados en virtud de

lucía 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía⁴¹.

Nada impide, en suma, que el Anteproyecto incluya este deber de los colegiados en su articulado.

B. Por lo que se refiere a las medidas de represión del intrusismo que se echan en falta en el Anteproyecto, se trata, de un lado, de las potestades de la Administración pública autonómica en relación con aquellas personas que, debiendo estar colegiadas, ejercen sin estarlo; y, de otro lado, de la cuestión de la colegiación de oficio.

En algunas Comunidades Autónomas, la lucha contra el intrusismo profesional se ha abordado por las propias Administraciones públicas en virtud de previsiones normativas que les habilitan para actuar frente a quienes operan en el tráfico como profesionales colegiados sin estarlo, aun cuando existe una obligación jurídicamente establecida a tal efecto.

El Anteproyecto no contiene ninguna regla en la materia, indicando la memoria que no cabe atribuir tal función a los Colegios profesionales, pues solo pueden ejercer su potestad disciplinaria sobre quienes se encuentren incluidos en su ámbito subjetivo, esto es, sobre los colegiados. En puridad, esta justificación no tiene en cuenta que la competencia disciplinaria se ejerce por los Colegios sobre los profesionales colegiados que actúen en su demarcación territorial, no en exclusiva sobre sus colegiados (así resulta del artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales).

Pero más allá de esa cuestión, lo relevante es que el Anteproyecto no contempla el supuesto indicado, lo que lastrará la lucha contra el intrusismo en la Comunidad de Madrid.

Como se ha señalado, otros ordenamientos autonómicos contemplan este régimen sancionador relacionado con la lucha contra el intrusismo.

Así, la Ley de Cataluña 7/2006 atribuye en su artículo 15.2 a la Generalidad el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los profesionales que tengan la obligación de estar colegiados y no la cumplan, o de las empresas y entidades que contraten profesionales en este supuesto. Junto a ello, se tipifica como infracción muy grave la consistente en «el ejercicio de una profesión colegiada por quien no cumple la obligación de colegiación» (art. 17.f), pudiendo ser sancionada su comisión con las sanciones de «inhabilitación profesional

otra legislación aplicable a la actividad de que se trate, o en virtud de acuerdos de aplicación general con el mismo fin.

3. En el supuesto de profesiones colegiadas, los colegios adoptarán las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del deber de aseguramiento por parte de sus colegiados».

⁴¹ «Artículo 27. Deberes.

Son deberes de los colegiados:

c) Tener cubierto mediante un seguro los riesgos de responsabilidad civil en que puedan incurrir como consecuencia del ejercicio profesional».

durante un tiempo no superior a cinco años» o «multa de entre 5.001 euros y 50.000 euros» (art. 21.1).

Además, esta función de la Generalidad puede ser delegada en los Colegios profesionales, conforme a lo previsto en el artículo 44 de la propia Ley 7/2006.

Por su parte, la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, tipifica como infracciones muy graves las siguientes:

«3. Se considerará infracción muy grave el ejercicio de una profesión colegiada por aquellas personas que no cumplan la obligación de colegiación cuando la normativa que la regule lo exija o cuando realicen actuaciones profesionales mientras se ejecuta una sanción de suspensión en el ejercicio de la profesión, y cuando vulneren una resolución administrativa o judicial firme de inhabilitación profesional, de declaración de incompatibilidad administrativa o profesional o de conflicto de intereses, o una disposición legal en que se establezca la prohibición de ejercicio.

La misma valoración se hará para los profesionales, empresas y entes que contraten profesionales en estos supuestos».

Como particularidad de este ordenamiento, el artículo 21 bis dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde en esos casos a la Generalidad, si bien, en virtud de una atribución *ex lege*, «corresponderá a los colegios profesionales incoar el procedimiento disciplinario, tramitarlo y formular la propuesta de sanción», que podrán elevar «al departamento de la Administración que corresponda, que será el encargado, en su caso, de la imposición de la sanción y su ejecución, a través del procedimiento que se desarrolle reglamentariamente».

En este caso, las sanciones pueden consistir en la «inhabilitación profesional durante un tiempo no superior a cinco años» o la «multa de entre 5.001 euros y 150.000 euros».

En definitiva, este régimen de represión del intrusismo se ha incorporado a otros ordenamientos autonómicos, por lo que nada impide a la Comunidad de Madrid dotarse de un régimen semejante.

En conexión con la cuestión anterior, debe repararse en la regulación de la colegiación de oficio que contiene el Anteproyecto, en concreto, en su artículo 2.7, a cuyo tenor «es requisito para el ejercicio de las profesiones con obligación legal de colegiación estar inscrito en el colegio correspondiente, pudiendo éste, en caso contrario, tramitar de oficio la colegiación en los términos legalmente establecidos».

Fue el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 18 de julio de 2018, *rec. 3453/2017*⁴², el que declaró que «pertenece al ámbito de la voluntad del

⁴² Se analizaba en dicha Sentencia el recurso presentado contra la Sentencia de 9 de marzo de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

interesado la decisión sobre el ejercicio de una profesión de colegiación obligatoria e incluso de continuar en el ejercicio de la misma, pero queda fuera de su facultad de decisión el ejercicio de la profesión sin la correspondiente colegiación, pues esta es una obligación impuesta legalmente cuyo cumplimiento queda bajo la tutela del correspondiente colegio profesional, que puede y debe exigir su cumplimiento en virtud de las funciones que al efecto de atribuye el ordenamiento jurídico».

Es decir, que puede deducirse que corresponde a los Colegios, en ejercicio de dichas funciones⁴³, determinar el modo en el que proceder a esa colegiación de oficio, mediante la apertura de un expediente instando de oficio la colegiación, no para obligar a desempeñar la profesión —cuestión que solo puede decidir el interesado—, sino para exigir el cumplimiento de la obligación de colegiación a quien ya lo ha decidido así y, de hecho, ejerce la profesión.

En resumen, como declara la Sentencia, «el expediente de colegiación de oficio no se dirige a imponer o sustituir la voluntad del interesado en la decisión de ejercer la profesión colegiada sino a exigir que quien ha decidido y se halla en el ejercicio de la misma se sujete a la obligación de colegiación legalmente establecida y ello en virtud de las facultades que la ley atribuye al Colegio profesional en garantía y tutela del interés público valorado por el legislador al establecer tal obligación de colegiación» (FD 3).

El Anteproyecto, en este punto, remite a una regulación legal de la colegiación de oficio que no existe en el momento presente y que, atendiendo a la citada Sentencia del Tribunal Supremo, podría considerarse que no es necesaria, dado que la colegiación es una potestad privativa de los Colegios profesionales, inherente a su función de ordenación del ejercicio de la profesión (art. 1.3 de la Ley 2/1974).

en el recurso ordinario 41/2014, por la que se estimó el recurso del Colegio de Ópticos Optometristas de la Comunidad Valenciana contra la Resolución de 13 de noviembre de 2013 del Director General de Justicia, Consejería de Gobernación y Justicia, por la que se resuelve inscribir el Reglamento de Régimen interior del indicado Colegio, con supresión del artículo 4 sobre colegiación de oficio:

«1. Cuando una persona cumpla con los requisitos del artículo 10 de los estatutos y esté ejerciendo la profesión de óptico-optometristas sin estar colegiado se procederá a su colegiación de oficio para que, velando por la garantía y seguridad de los pacientes, lo ejerza legalmente y no incurra en actos ilegales.

2. El acuerdo de iniciación de expediente se adoptará por la Comisión Permanente.

3. Se recabarán informaciones de resto de las administraciones públicas conforme a lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley 30/1992.

4. Acordado el inicio del expediente se requerirá al interesado a fin de que facilite la documentación necesaria para su colegiación con la indicación del inicio del expediente y confiriéndole plazo de 15 días para de alegaciones.

5. Con toda la información la Comisión Permanente resolverá sobre su colegiación, notificándolo al interesado».

⁴³ La sentencia menciona de forma expresa las siguientes funciones contenidas en el artículo 5 de la Ley 2/1974: «cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados» (5.a) «ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial» (5.i) y «adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional» (5.l).

A falta de una regulación *ad hoc* de la colegiación de oficio, el Anteproyecto podría incorporar a su texto, con respeto a la autonomía corporativa, una referencia a las garantías de los afectados que deben tenerse en cuenta por los Colegios profesionales en el diseño y la tramitación de ese procedimiento. Para la citada Sentencia, debe garantizarse «en su tramitación el derecho del interesado a decidir sobre la continuación o cese en el ejercicio de la profesión en las condiciones que se le exigen».

3.4. Otras cuestiones

Además de las cuestiones expuestas, el Anteproyecto analizado contiene otras previsiones que merecen una referencia concreta.

Sin ánimo exhaustivo, cabe destacar algunas que pueden considerarse relevantes, ya sea por la imprecisión de las soluciones que contienen o las dificultades que pueden llegar a implicar en su aplicación de aprobarse en la forma en que están recogidas en el Anteproyecto (arts. 8, 19 y 20 y 26), ya sea porque incorporan reglas que se valoran de forma positiva (art. 24), por lo que tienen de mejora de la regulación de los Colegios profesionales en la Comunidad de Madrid.

A. Por lo que se refiere al primer grupo de preceptos, el artículo 8 del Anteproyecto establece una serie de deberes específicos para los Colegios profesionales, entre los que se encuentra el de «elaborar una carta de servicios al ciudadano que, en su caso, será informada con carácter previo por el consejo de colegios de la profesión respectiva» —letra a)—.

Esta regla no tiene reflejo entre las funciones de los consejos de colegios de Madrid, reguladas en el artículo 31 de la norma proyectada. Dichos consejos, de hecho, carecen de competencia en relación con los estatutos colegiales, pues el vigente artículo 15 de la Ley de la Comunidad de Madrid 19/1997 —y su paralelo artículo 22 del Anteproyecto— establece que los colegios gozan de autonomía para la elaboración y la aprobación de sus respectivos estatutos.

Esta figura de la carta de servicios que regula el artículo 8.a) mencionado carece de elementos configuradores suficientes para poder determinar su naturaleza y alcance, pues ni siquiera se precisa si tiene o no carácter normativo y el instrumento que se emplearía, en su caso, para su aprobación. Por estas razones, sería deseable que se perfilase de manera más acabada su régimen, a fin de esclarecer si tiene lógica que en su tramitación se someta al indicado trámite de informe previo.

En los artículos 19 y 20 dedicados respectivamente a la fusión y la segregación colegial, se mantiene la exigencia de que dichas operaciones corporativas se aprueben por medio de ley autonómica, siguiendo con lo establecido en los vigentes artículos 10 y 11 de la Ley 19/1997.

La imposición de la aprobación por norma con rango de ley impone una rigidez al procedimiento aplicable que contrasta con la exigencia de norma reglamentaria a tal efecto que contienen tanto la legislación estatal (art. 4.2 de la Ley 2/1974: «La fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión será promovida por los propios Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, y requerirá la aprobación por Decreto, previa audiencia de los demás Colegios afectados»), como otros ordenamientos autonómicos (así, los artículos 52 y 53 de la Ley de Cataluña 7/2006 o el artículo 13.1, para la fusión, de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía).

Finalmente, en este grupo de cuestiones cabe mencionar al artículo 26, que se dedica al «órgano plenario», esto es, a la asamblea o junta colegial, integrada por todos los colegiados, a la que se califica como «órgano soberano de decisión de los colegios profesionales».

Entre sus competencias exclusivas, se regula la de la «elección del órgano de gobierno y de su presidente y la remoción de los mismos por medio de la moción de censura» [apartado 2, párrafo segundo, letra b)].

Este segundo inciso es correcto, pues corresponde a la asamblea o junta general el conocimiento y la decisión acerca de la moción de censura del presidente o decano y la junta de gobierno, en los términos estatutariamente previstos.

Pero a dicho órgano plenario no le corresponden la elección de la junta de gobierno ni la del decano, que resultan elegidos por los colegiados en virtud del correspondiente proceso electoral. El Anteproyecto parece confundir en este punto el proceso electoral al que son llamados todos los colegiados con el hecho de que la asamblea *«integre» de iure* a todos los colegiados.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que la Ley 2/1974 no prevé la elección del decano o presidente o la Junta de Gobierno por parte de la asamblea o junta general⁴⁴. Por ello, debería corregirse esta previsión para acomodarla a las previsiones básicas de la ley estatal.

B. Finalmente, por lo que se refiere a una regla cuya introducción se considera de especial relieve e impacto en el ámbito de la regulación autonómica de los colegios profesionales, cabe destacar que el párrafo segundo del proyectado artículo 24.

En él, frente al silencio al respecto de la ley estatal y del vigente artículo 16 de la Ley 19/1997, se introduce la siguiente regla de silencio positivo:

⁴⁴ «3. Las elecciones para la designación de las Juntas Directivas o de Gobierno u otros Órganos análogos se ajustarán al principio de libre e igual participación de los colegiados, sin perjuicio de que los Estatutos puedan establecer hasta doble valoración del voto de los ejercientes, respecto de los no ejercientes.

Serán electores todos los colegiados con derecho a voto, conforme a los Estatutos».

«El consejero competente en materia de colegios profesionales dictará la orden correspondiente en el plazo máximo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, la solicitud deberá entenderse estimada».

Se incorpora de este modo en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid una regla que se recoge en términos similares en el artículo 46.3 de la Ley de Cataluña 7/2006:

«3. Los estatutos aprobados y sus modificaciones deben remitirse al departamento de la Generalidad con competencia en materia de colegios profesionales, para que califique su adecuación a la legalidad, disponga su inscripción en el Registro de Colegios Profesionales y ordene su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Si no se produce resolución expresa alguna, los estatutos y sus modificaciones se entienden aprobados por silencio positivo transcurrido el plazo de seis meses».

O también en el artículo 22.3 de la Ley de Andalucía 10/2003:

«3. Transcurridos seis meses desde que los estatutos tuvieran entrada en la Consejería a la que se refiere el apartado 1 de este artículo, para su calificación de legalidad, sin haberse notificado resolución expresa, podrán entenderse aprobados, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en este sentido, conforme dispone el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Esta novedad, por tanto, cuenta con precedentes normativos suficientes⁴⁵.

Además, se valora de manera favorable⁴⁶, teniendo en cuenta además la ejecutoria de algunas Administraciones competentes en el pasado⁴⁷.

⁴⁵ La citada STC 201/2013 resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 7/2006, sin que el transrito artículo 46.3 fuera objeto de impugnación específica.

⁴⁶ En relación con la introducción de una regla de estas características debe recordarse que la disposición adicional primera de la Ley 39/2015 establece en su apartado 1 que «los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales».

A todas luces, el procedimiento bifásico de elaboración y aprobación de normas estatutarias de corporaciones profesionales es un procedimiento regulado en leyes especiales, por lo que, *prima facie*, cabe introducir en ellas previsiones que se aparten de las reglas generales de elaboración de las disposiciones de carácter general, como las que en la esfera estatal contiene el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

⁴⁷ No está de más recordar a estos efectos que ha existido en ocasiones una auténtica dejación por parte de la Administraciones competentes a la hora de proceder a la tramitación de la denominada «fase administrativa» de la tramitación de los proyectos estatutarios, siendo particularmente llamativa la de la Administración del Estado en relación con los proyectos de estatutos generales. El silencio de la Ley estatal de colegios profesionales y la dificultad de encajar el procedimiento bifásico de elaboración de los estatutos generales en alguna de las categorías empleadas por el artículo 24 de la Ley 39/2015, y antes el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones

IV. CONCLUSIONES

La iniciativa de la Comunidad de Madrid al tramitar el Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales analizado en este artículo ha de valorarse de manera favorable, al igual que el texto normativo en su conjunto.

En términos generales, el Anteproyecto respeta la legislación básica en la materia y la jurisprudencia constitucional, en particular la recaída desde la Sentencia 3/2013, de 17 de enero, que se pronunció en los términos expuestos sobre la reforma llevada a cabo por la Ley 25/2009 en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales.

Pero la norma proyectada no trata algunas cuestiones que se consideran de notable importancia para el sector corporativo y, por ende, para los destinatarios de sus servicios profesionales, cuyos intereses han de ser protegidos por los Colegios por así preverlo el artículo 1.3 de la Ley 2/1974.

En particular, el Anteproyecto no regula como deber de los colegiados la suscripción obligatoria de un seguro de cobertura de las responsabilidades civiles derivadas de su ejercicio profesional, a pesar de que, conforme al artículo 21 de la Ley 17/2009, es la norma adecuada para introducir esta cuestión en el ordenamiento autonómico, como ya han hecho otras Comunidades Autónomas, como las de País Vasco, Andalucía y Cataluña.

Y tampoco incorpora el régimen sancionador de quienes ejercen una profesión de colegiación obligatoria sin estar colegiados, o quienes los contratan en tal situación, al modo de las analizadas leyes de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, que atribuyen la competencia sancionadora en la materia a las consejerías en cada caso competentes.

Se trata de un ámbito en el que, como resulta de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, puede producirse una colaboración entre Administración pública competente y Colegios profesionales de cara a la tramitación de los procedimientos, disminuyendo de este modo la eventual carga administrativa que la asunción de esta competencia pudiera suponer para la Administración autonómica.

No puede dejar de añadirse, en cualquier caso, que las normas autonómicas que regulan los colegios profesionales y los consejos autonómicos de colegios, así como los diversos estatutos corporativos vigentes, pueden verse afectados por la norma que, en su momento, se apruebe por el Estado en cumplimiento de la disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009. Cuando llegue ese momento, sería deseable que, en un recto entendimiento del principio de lealtad institucional, los diferentes poderes públicos con compe-

Públicas y del procedimiento administrativo común, han motivado que en el ámbito estatal se haya considerado inaplicable la figura del silencio administrativo positivo al sobrado transcurso del plazo general de tramitación de los procedimientos establecido en la legislación administrativa —cuestión específica sobre la que la Ley 2/1974 también guarda silencio—.

tencias en la materia procediesen a la necesaria adaptación de sus respectivas normas y permitiesen a las organizaciones corporativas profesionales llevar a cabo las correspondientes reformas normativas sin demoras.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Baena del Alcázar, M. (1968). *Los colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, Montecorvo, Madrid.
- Calvo Sánchez, L. (1998). *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Civitas, Madrid.
- Del Saz, S. (1966). *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons.
- Fernández Farreres, G. (2000). *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales*, Revista Galega de Administración Pública, 1992, n.º 24, pp. 15-26.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (2013). Los Colegios profesionales en *La reforma del Estado y la Administración española*, Baena del Alcázar, M. (dir.), INAP, Madrid.
- Muñoz Machado, S. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general, Vol. III, La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid.
- Villar Palasí, J. L. (1972), *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Introducción. Teoría de las normas y grupos normativos*, Universidad de Madrid.

IV

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA CASE LAW (ANALYSIS)



Nulidad de la reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado, que atribuía a la Mesa del Senado, en el caso de las proposiciones de ley, la competencia exclusiva para decidir sobre la aplicación del procedimiento de urgencia. Recurso de inconstitucionalidad núm. 7998-2023*

Nullity of the reform of article 133 of the Senate Standing Orders, which gave granted the Senate bureau exclusive authority to decide on the application of the urgent procedure in the case of private members' bills. Concerning the action of unconstitutionality num. 7998-2023*

Raquel Marañón Gómez
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

Fecha de recepción: 06/11/2025
Fecha de aceptación: 17/12/2025

RESUMEN

La sentencia resuelve sobre la inconstitucionalidad de la reforma del Reglamento del Senado relativa al procedimiento legislativo de urgencia, consistente en otorgar a la Mesa del Senado la facultad de decidir la aplicación o no del procedimiento de urgencia a las proposiciones de ley.

PALABRAS CLAVE: procedimiento legislativo de urgencia, Reglamento del Senado, proyectos y proposiciones de ley.

ARTÍCULOS CLAVE: artículo 90 CE y 133 Reglamento del Senado.

RESOLUCIONES RELACIONADAS: STC 234/2000 y STC 97/2002.

* (BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025).

ABSTRACT

The judgement rules on the unconstitutionality of the reform of the Senate Standing Orders relating to the urgent legislative procedure consisting on the granting of the power to decide whether or not to apply the urgent procedure to private members' bills to the Senate.

KEYWORDS: *urgent legislative procedure, Senate Standing Orders, Government bills and private members' bills.*

KEYARTICLES: *article 90 of the Spanish Constitution, art. 133 of the Senate Standing Orders.*

RELATED DECISIONS: *Constitutional Court Judgments 234/2000 and 97/2002.*

La sentencia que comentamos trae causa del recurso de inconstitucionalidad 7998-2023 interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado respecto de la reforma del Reglamento del Senado relativa al procedimiento legislativo de urgencia.

El 14 de noviembre de 2013 se aprobó en el pleno del Senado el dictamen de la Comisión de Reglamento de la propuesta de reforma del Reglamento del Senado, por la que se modifican respectivamente los artículos 133 y 182 con 147 votos a favor y 116 en contra. Es decir, la reforma fue aprobada por una holgada mayoría absoluta del Pleno de la Cámara Alta. La disposición final determinaba su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOC.

La reforma tenía como fin explícito expresado en su exposición de motivos atribuir a la Mesa de la Cámara la facultad de decidir en cada caso sobre la pertinencia de la tramitación urgente de una proposición de ley, mediante la inclusión de un nuevo párrafo en el apartado 2 del artículo 133, como segundo inciso del apartado 1 y añadiendo un apartado 2 de nueva redacción. Básicamente, el artículo 133.1 incluía que «Asimismo, la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de 25 senadores podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia» y el artículo 133.2 a su vez establecía que en las proposiciones de ley la Mesa del Senado podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia cuando así lo solicite el Gobierno, el Congreso de los Diputados, o también actuando de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o veinticinco senadores.

El texto articulado de la reforma del Reglamento del Senado es del siguiente tenor¹:

Artículo 1.

El artículo 133 del Reglamento del Senado quedará redactado en los siguientes términos:

¹ BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2023, páginas 153648 a 153649.

«Artículo 133.

1. En los proyectos de ley declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el Senado dispone de un plazo de veinte días naturales para ejercitar sus facultades de orden legislativo.

Asimismo, la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores, podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia.

2. En las proposiciones de ley, la Mesa del Senado podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia cuando así lo solicite el Gobierno o el Congreso de los Diputados, o también actuando de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores.»

Artículo 2.

El artículo 182 del Reglamento del Senado quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 182.

1. El presidente del Gobierno, a petición propia o por acuerdo de la Junta de Portavoces, comparecerá ante el Pleno del Senado para informar sobre un asunto determinado. Estas comparecencias podrán ser solicitadas por dos Grupos parlamentarios o por la quinta parte de los miembros de la Cámara.

2. Después de la exposición oral del Presidente del Gobierno, podrán intervenir los representantes de cada grupo parlamentario, por tiempo de veinte minutos, empezando por el grupo o los grupos que han solicitado la comparecencia, de mayor a menor. A continuación, intervendrán el resto de grupos de menor a mayor.

3. La Presidencia del Senado, oída la Junta de Portavoces, podrá abrir un segundo turno de réplica, de hasta diez minutos, siguiendo el mismo orden de intervenciones del apartado 2.

4. El resto de miembros del Gobierno, a petición propia por acuerdo de la Junta de Portavoces, podrán comparecer ante el Pleno. Estas comparecencias deberán cumplir los requisitos del apartado 1.

5. Después de la exposición oral de los miembros del Gobierno en el Pleno, podrán intervenir los representantes de cada grupo parlamentario, por tiempo de diez minutos, en el mismo orden establecido en el apartado 2.

6. Para estas comparecencias, la Presidencia del Senado podrá, asimismo, oída la Junta de Portavoces, abrir un segundo turno de réplica de cinco minutos, siguiendo el mismo orden de intervenciones del apartado 2.

7. El Gobierno podrá remitir comunicaciones e informes para su debate en el Senado. En este caso, tras la intervención de un miembro del Gobierno se admitirán dos turnos a favor y dos en contra, de diez minutos cada uno, y las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios que lo deseen, por el mismo tiempo.

8. Como consecuencia del debate de estas comunicaciones, podrán presentarse mociones al amparo de lo dispuesto en este Reglamento. No obstante lo anterior, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determinará la sesión y el procedimiento con que se deban debatir y votar estas mociones.»

Se añadía una disposición transitoria para las «iniciativas en tramitación» y una de «entrada en vigor».

Los recurrentes reprochan a esta redacción una contravención de lo dispuesto en el artículo 90.3 de la Constitución que establece literalmente que el plazo de dos meses del 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 lo que consideran una redefinición interesada del papel que el constituyente ha atribuido al Senado como Cámara de segunda lectura.

Con la reforma reglamentaria se añade pues a las previsiones constitucionales sobre los sujetos que pueden declarar la urgencia, la potestad de la Mesa de la Cámara alta (de oficio o a instancia de los mismos sujetos mencionados), pero para el caso exclusivo de las proposiciones de ley.

Por tanto, la discutida constitucionalidad de los recurrentes no es respecto del plazo de la declaración de urgencia, sino de los órganos facultados a declararla y esto en el caso de ambos tipos de iniciativas legislativas: proyectos y proposiciones de ley.

La nueva redacción reglamentaria diferenciaba así entre el supuesto de los proyectos de ley para los cuales la potestad de declarar la urgencia la tiene en el Congreso y el Gobierno, y para las proposiciones de ley en los que la potestad es de la Mesa de la Cámara, teniendo el Congreso y el Gobierno la posibilidad de instar la misma, pero siendo la facultad decisoria de la Mesa.

Los argumentos esgrimidos por los recurrentes se condensan en lo siguiente:

1. La identidad de razón entre proyectos y proposiciones de ley.
2. La quiebra del papel constitucional del Senado en el procedimiento legislativo.
3. La subordinación del Reglamento del Senado a la Constitución española.
4. Los vicios de procedimiento en el trámite de toma en consideración de la propuesta.

La representación procesal del Senado ejercida por la letrada de las Cortes Generales, directora de la Asesoría Jurídica, refuta en sus alegaciones todos estos extremos.

Niega rotundamente la identidad de razón entre proyecto y proposición, ya que a su juicio el artículo 90.3 CE no puede ser interpretado como una asimilación del proyecto de ley como iniciativa legislativa, sino como una laguna constitucional que pueda ser colmada con el correspondiente desarrollo reglamentario al amparo de la autonomía normativa que la Constitución española reconoce a ambas Cámaras en el artículo 72.

Es indudable, añade como argumento, que el texto constitucional hace en numerosos preceptos constitucionales una neta diferenciación entre una

y otra iniciativa. Cita entre otros la asesoría jurídica del Senado, los artículos 87, 88 y 89, que marca su denominación en función del sujeto que la ejerce, siendo los proyectos de ley las iniciativas reservadas en exclusiva al Gobierno, pero también los artículos 131 y 134 relativos a proyectos de ley de carácter económico presupuestario, de procedencia exclusivamente gubernamental, o el 151 referente a la remisión del Gobierno de las proposiciones de ley con incidencia presupuestaria, y el 153 que denomina proposición de ley a la iniciativa de reforma constitucional procedente del Senado.

Asimismo, continúan las alegaciones de la Cámara Alta invocando la jurisprudencia constitucional donde el término «proyecto de ley» aparece netamente diferenciado (STC 234/2000).

Por todo ello, y bajo una elemental cautela, indica que resulta arriesgado aventurar la equivalencia terminológica. Para profundizar en este argumento sigue las reglas de interpretación jurídica esencial. En primer lugar, el criterio terminológico, empezando por la RAE que distingue claramente el objeto y contempla diferentes definiciones para los proyectos y las proposiciones de ley². En segundo lugar, la interpretación histórica, sus antecedentes históricos y legislativos que también rebaten la unidad de razón al constatarse que una primera redacción del artículo 90 se contemplaban ambos tipos de iniciativas en el informe de ponencia, que eliminó en la última de las versiones sometidas a votación el término proposiciones de ley, lo que difícilmente puede leerse entonces como una omisión involuntaria.

Por último, la interpretación teleológica, el espíritu y la finalidad abogarían, a juicio de la representación del Senado, a interpretar que respecto de los proyectos de ley se pretende otorgar al Gobierno esa potestad, reconociendo su especial impulso, y al Congreso de igual modo al inicio de la tramitación para acortar el plazo de tramitación en el Senado, sin que ello conlleve una extensión de dicha potestad a las iniciativas parlamentarias impulsadas por terceros.

A mayor abundamiento, una reforma de 1982 del Reglamento del Congreso había ya atribuido al Senado la posibilidad de prever la declaración de urgencia.

Los recurrentes, por su parte, alegan la quiebra del papel del Senado en el procedimiento legislativo invocando el notorio bicameralismo imperfecto y, en base a ello, indican que el Senado no está en condiciones de ser el contrapeso del Congreso de los Diputados y no puede, por tanto, moderar o ralentizar las decisiones del Congreso en lo que a la tramitación de urgencia de las iniciativas legislativas se refiere.

Por tanto, concluyen que las iniciativas declaradas urgentes en el Congreso de los Diputados (incluidas las proposiciones de ley) conllevan una aplicación automática del procedimiento de urgencia. Añaden que la interpretación del

² El proyecto de ley se define como ley elaborada por el Gobierno y sometida al Parlamento para su aprobación.

artículo 90.3 ha de ser sistemática porque de lo contrario, afirman, se podría abrir así la puerta a un sistema en el que el Congreso no se vería compelido a enviar las proposiciones de ley al Senado puesto que el artículo 90 y el 120 de la Constitución se refieren solo a los proyectos de ley. Consideran que atender a las razones del Senado implicaría asumir que la Constitución española estableció una regulación parcial del procedimiento legislativo, dejando un incomprensible vacío en las proposiciones de ley.

El carácter de Cámara de segunda lectura del Senado no es puesto en cuestión por la representación del Senado. Lo que se rebate es la aplicación automática de la declaración de urgencia, por cuanto siempre es la Mesa del Senado quien acuerda el trámite de calificación. En los proyectos de ley declarados urgentes así se acuerda, pero no necesariamente en aquellos tramitados por el procedimiento ordinario que pueden ser declarados urgentes en la tramitación en el Senado.

A mayor abundamiento, los precedentes que obran en la Cámara Alta indican que: de las seis proposiciones de ley tramitadas por el procedimiento de urgencia en el Senado, en todas ellas fue la propia Mesa del Senado la que declaró la urgencia y, además, ni siquiera había sido solicitada ni por el Congreso ni por el Gobierno, sino que fueron los grupos parlamentarios los que la instaron y la Mesa lo acordó. Por tanto, indica la representación del Senado que no se pretende cambiar con la reforma —finalmente anulada por el Tribunal Constitucional—, cuarenta y cinco años de interpretación constitucional, sino que, desde el respeto necesario y recíproco a la autonomía de cada Cámara, lo que se busca es garantizar el mejor ejercicio de su función constitucional.

Que exista un bicameralismo imperfecto a favor del Congreso como principio estructural de nuestro parlamentarismo no quiere decir que se determine en todos los casos la tramitación del Senado. Y analizando, *mutatis mutandi*, la STC 97/(asunto Ses Salines), la proclamación de la supremacía del Congreso en el artículo 90.2 solo significa que en determinados asuntos el Congreso es quien tiene la última palabra o el único que decide o interviene, sin que pueda extrapolarse a una facultad de imposición procedural del Congreso al Senado.

La urgencia se encuentra vinculada principalmente al Congreso como parte de su papel impulsor, preponderante y ejecutivo frente al *sage lenteur* legislativo que debe de garantizar el debate suficiente de los asuntos para integrar así la voluntad de las minorías y, por tanto, las Cámaras deben de contar con sutiles garantías como la pretendida por la reforma, que no es otra que posibilitar el tiempo de estudio, debate y examen, en aquellas proposiciones de ley que se requieran.

Hasta tal punto es así, que una urgencia forzada podría incidir muy negativamente en el *ius in officium* provocando tramitaciones apresuradas.

No podemos descontextualizar la reforma y los antecedentes. Esta reforma viene precedida por una proposición de ley sobre la amnistía de dudosa

constitucionalidad, cuyo instrumento es precisamente este, el de la proposición de ley, lo que implica la no necesidad de solicitud de informes, que sí hubieran sido requeridos en el supuesto de haberse optado por el proyecto de ley, y que fue objeto de declaración de urgencia, lo que nos lleva a deducir hoy que los instrumentos legislativos pudieron ser utilizados buscando en cada caso el mejor de los mundos posibles. Es necesario recordar que el procedimiento legislativo no es una carrera de obstáculos a salvar a conveniencia sino el procedimiento para integrar las diferentes posiciones de la mayoría y la minoría, donde se hace realidad la expresión de la voluntad general.

Es, por tanto, la interpretación que propicia el Senado en su reforma reglamentaria la más protectora con la figura de la proposición de ley y con los derechos de los senadores. Y es que las dos figuras son distintas, no existe categóricamente una identidad de razón y aunque por economía procesal algunas partes del procedimiento sean compartidas, otras son radicalmente diferentes (toma en consideración, imposibilidad de enmiendas de devolución, régimen jurídico de la potestad de retirada, etc.).

Menos esfuerzo argumental o razonamiento exige la negación de los vicios de procedimiento, que, aunque alegados por los recurrentes, fácil resulta desmontar ese extremo. No existió falta de audiencia a la Junta de Portavoces como se desprende de las actas de la preceptiva reunión que lo evidencian, todo ello sin perjuicio de que el carácter decisivo sobre la inclusión en el orden del día de un asunto es de la Mesa. La apertura del plazo de propuestas alternativas se formalizó de hecho y se utilizó por los grupos parlamentarios y la perentoriedad del mismo, nada extraordinaria, se motivaba en la escasa complejidad técnica (hemos de recordar que tan solo dos artículos eran objeto de reforma).

Añade con rotundidad la representación del Senado que ningún reproche puede hacerse respecto del cumplimiento del principio de igualdad y de la garantía de los grupos y senadores individuales de disponer de elementos suficientes para la formación de la voluntad de las Cámaras, que adopta por la preceptiva mayoría absoluta la reforma.

No concurren pues a juicio del Senado ni causas sustantivas ni procedimentales para la inconstitucionalidad.

El abogado del Estado por su parte entiende que el precepto reglamentario con su nueva redacción excluye a las proposiciones de ley del especial procedimiento del artículo 90.3 de la Constitución, que sustenta en la vulneración de las facultades legislativas vinculadas al *ius in officium* de los diputados, puesto que tras haberse declarado la urgencia se somete a la voluntad de la Mesa del Senado su tramitación urgente o no, lo que incide en el diseño constitucional del bicameralismo imperfecto y la preeminencia del Congreso frente al Senado.

El *petitum* se circunscribe al artículo 133.2 del Reglamento que hemos expuesto con anterioridad y es por tanto este aspecto el que enjuicia el Tribunal. La reforma impugnada ha consistido en agrupar en un primer aparta-

do del artículo 133 los dos apartados de su redacción anterior, reemplazando en el primero el término proyecto por el de proyectos de ley, y en adicionar un segundo apartado, que atribuye a la Mesa del Senado la decisión de aplicar el procedimiento de urgencia las proposiciones de ley.

La reforma, como indicaba la exposición de motivos, se sitúa en el marco del principio de autonomía reglamentaria de las Cámaras y tiene como finalidad ofrecer mayores oportunidades al origen y la calidad de la función legislativa del Senado, abriendo la posibilidad de que en el concreto trámite de las proposiciones de ley, y a diferencia de lo que sucede con los proyectos, los senadores cuenten con el tiempo necesario para precisamente hacer realidad esa condición de Cámara de segunda lectura.

Aborda el más alto tribunal como consideraciones previas, en relación a los precedentes y el carácter ilustrativo, que pueda presentar la interpretación invariable mantenida por los servicios jurídicos de ambas Cámaras, así como los precedentes habidos de la declaración de urgencia en las proposiciones de ley en el Senado, que, aunque con valor, su juicio no pueden erigirse como canon de control de la constitucionalidad.

En relación a la anfibología de los términos «proyecto» y «proyectos», el Constitucional considera que el sentido ambiguo que presentan o pueden presentar en algunos preceptos del texto constitucional, no es en modo alguno determinante ni suficiente por sí mismo para desentrañar el alcance de proyecto y proyectos del artículo 90.3 CE.

En relación a la invocación de los antecedentes históricos y legislativos del artículo 90 de la Constitución española, de los que la representación procesal del Senado alegaba que no es una omisión o algo casual sino fruto de la voluntad de los constituyentes —que de manera consciente sustituyen la expresión «proyecto» o «proposición de ley» por la resultante final solo «proyectos»—, se indica por el Tribunal que conforme a una reiterada doctrina constitucional son un elemento importante pero no determinante al no ofrecer una pauta o criterio hermenéutico concluyente. Asimismo, establecen que la ausencia de debates durante la tramitación parlamentaria del precepto en ese extremo impide obtener de manera decisiva el alcance del sentido.

En relación con la divergencia de las partes sobre el significado de los términos «proyecto» y «proyectos» del artículo 90.3 de la Constitución española, los senadores recurrentes sostienen que el Tribunal ya ha zanjado el debate constitucional sobre este punto en la STC 97/2002, de 25 de abril, en su fundamento jurídico cuarto. Identidad de razón que es rebatida con profusión por la representación del Senado, pues ni del texto constitucional, ni de su interpretación jurisprudencial, se deduce que esa facultad que se reconoce al Gobierno y al Congreso de los Diputados sobre los proyectos de ley, pueda extenderse a las proposiciones de ley, dado que su regulación se encomienda a los Reglamentos de las Cámaras (art. 89 CE), que deben ser los que adopten a través de sus órganos de gobierno las decisiones sobre su tramitación y por tanto no se puede afirmar que el Congreso de los Diputados se encuentre en

una posición de preeminencia sobre el Senado en la declaración de urgencia de las proposiciones de ley, pues la Constitución no impone expresamente que el Senado deba seguir la urgencia declarada por el Congreso de los Diputados en la tramitación de aquellas.

Dos han sido las resoluciones interpretativas que el Tribunal Constitucional ha tenido del artículo 90 de la Constitución. La primera de ellas, la STC 234/2002, en la que resolvió un conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno en relación con el Senado; en la que se pronunció sobre la existencia de posibles límites temporales a la declaración de urgencia de un proyecto de ley por el Gobierno, en uso de la facultad que le confiere el artículo 90.3 de la Constitución. En segundo lugar, la STC 97/2002, en la que se pronunció sobre el artículo 90.2 del texto constitucional en supuestos de discrepancia del Senado con el texto remitido por el Congreso, que pueden dar lugar a una nueva lectura del texto legislativo por parte de esta Cámara. Ninguno de ellos permite despejar suficientemente la cuestión que subyace en el presente recurso y que requiere de un análisis con el caso concreto sin que la mera remisión a ambas sea suficiente.

El artículo 90.2 de la Constitución regula la intervención o las facultades legislativas del Senado en el procedimiento legislativo y las posibles discrepancias entre las Cámaras. Dichas facultades están limitadas material y temporalmente, y sobre ellas el Tribunal Constitucional indica que plasma la diferente posición que ocupa en el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, que efectivamente es de un «notorio bicameralismo imperfecto», dada la preeminencia del Congreso de los Diputados sobre el Senado que actúa como Cámara de segunda lectura y que se evidencia en primer lugar en que es en el Congreso de los Diputados donde se inicia el procedimiento legislativo de todos los proyectos o proposiciones incluidas también las de origen senatorial. En segundo lugar, se refleja en la previsión relativa a la solución de discrepancias que puedan existir pues la última palabra es de la Cámara Baja, y, en tercer lugar, considera que constituye una manifestación de esa posición de preponderancia el carácter vinculante de la decisión del Congreso de los Diputados de declarar urgente la tramitación de proyectos, con el consiguiente efecto de reducir a veinte días naturales el plazo para el ejercicio de sus facultades legislativas.

En atención a todo ello, el Tribunal Constitucional considera que una interpretación sistemática del artículo 90 de la Constitución ha de entenderse referida no solo a los proyectos legislativos que puedan tener su origen en el ejercicio de la iniciativa gubernamental sino en cualquier tipo de iniciativa, incluyendo por tanto las proposiciones de ley.

Dando un paso más, añade que el artículo 90.2 de la Constitución concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado, sin que exista un distinto alcance e intensidad en función del tipo de iniciativa. Un entendimiento en definitiva de las relaciones de las Cortes Generales y el Gobierno

en el que una Cámara, el Congreso, es la que media verdaderamente una relación fiduciaria permanente con el Gobierno.

Por ello, tal y como se estableciera en la STC 234/2000, la declaración de urgencia provoca en orden a la tramitación la inexcusable limitación de los plazos.

En atención a todo lo expuesto, concluye el Tribunal que la redacción dada por la reforma aprobada por el Pleno del Senado, en cuanto confiere carácter exclusivo a la Mesa de la Cámara para decidir la aplicación del procedimiento de urgencia de las proposiciones de ley, no se ajusta a la Constitución.

Existe un voto particular que presentan los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don José Macías Castaño. Los magistrados discrepan alegan que la sentencia explica de modo reiterado un criterio que condena a minusvalorar la posición del Senado, que no es ajeno a la forma en que aborda el diálogo constante con las alegaciones de la letrada de las Cortes representante del Senado, y que no es otra que el sistema de bicameralismo imperfecto existente, que a su juicio no es razón para rebajar la relevante posición institucional del Senado, en su papel de Cámara de segunda lectura.

La interpretación que la sentencia hace de lo dispuesto en el artículo 90.3 del texto constitucional, para concluir que los términos «proyecto» y «proyectos» que utiliza el artículo 90.3 de la Constitución han de interpretarse en el sentido de incluir tanto a los proyectos como a las proposiciones de ley, es desde luego razonable, aunque no la única constitucionalmente posible.

La reforma reglamentaria impugnada no se apartaría de las previsiones constitucionales, pues son inexistentes en relación con la declaración de urgencia de las proposiciones de ley. La sentencia, no obstante, ha optado por decantarse por una interpretación unívoca y excluyente que a su juicio resulta la más restrictiva para la autonomía parlamentaria del Senado, minusvalorando el papel de este en el procedimiento legislativo, reduciéndolo a un mero subordinado a la decisión sobre la tramitación que tome el Congreso de los Diputados o el Gobierno, y resultando que la interpretación alternativa es tan razonable y constitucionalmente posible como la que acoge el fallo, y que tendría la ventaja de ser más respetuosa con la posición institucional del Senado en el procedimiento legislativo, estando amparada por el principio de autonomía normativa.

Reprochan que no se contenga una mención a explicar por qué el Gobierno, según su interpretación, puede incidir tan intensamente en el procedimiento legislativo como para obligar al Senado con una declaración de urgencia a tramitar apresuradamente una iniciativa legislativa que le es ajena.

Coincidimos que, pudiendo realizarse ambas interpretaciones, ha optado la mayoría del Tribunal Constitucional por una interpretación que rebaja el papel institucional del Senado, que no es respetuosa con la necesaria autonomía parlamentaria normativa que debe de estar en pie de igualdad en ambas Cámaras, e incluso no parece la mejor opción con el compromi-

so con la mejora del procedimiento legislativo, obligando a imponer una premura en la tramitación que quizás no es querida por razones de técnica legislativa, y que en todo caso viene ya constreñida por la imposición de plazos máximos de tramitación, pero que además otorga al Gobierno una potestad sobre iniciativas ajena, las proposiciones de ley, que no supone la mejor de las garantías para el legislador. La falta de expresa previsión constitucional podía haber sido suplida por un desarrollo reglamentario como el previsto. Una regulación que no resultaba extraña a la naturaleza de las proposiciones de ley, iniciativas que provienen de la voluntad popular de los representantes y que hubiera permitido reforzar su posición frente a la tradicional preponderancia gubernamental. Una razonable y justificada opción que se ha rechazado.



Las impugnaciones previstas en el Título V LOTC y la admisión a trámite de iniciativas legislativas populares inequívocamente inconstitucionales. STC 143/2024, de 20 de noviembre*

The challenges as provided under Title V LOTC and
the decision on the admissibility of unequivocally
unconstitutional popular legislative initiatives.
The Constitutional Court's Judgment
143/2024, of November 20

Paloma Requejo Rodríguez
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo
<https://orcid.org/0000-0002-5521-4749>

Fecha de recepción: 05/06/2025

Fecha de aceptación: 04/09/2025

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿PUEDE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ORDENADA POR LA MESA DE UN PARLAMENTO AUTONÓMICO SER OBJETO DE UNA IMPUGNACIÓN DEL TÍTULO V LOTC?—III. ¿ES CONSTITUCIONAL O INCONSTITUCIONAL LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES QUE VULNEREN PALMARIAMENTE LA CONSTITUCIÓN?—IV. LO QUE LA SENTENCIA NO SE PREGUNTA.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional, en el marco de una impugnación del artículo 161.2 CE concebida como procedimiento autónomo en los artículos 76 y 77 LOTC, toca en su STC 143/2024, de 20 de noviembre (BOE n.º 311, de

* BOE n.º 311, de 26 de diciembre de 2024.

26 de diciembre de 2024)¹, algunas cuestiones vinculadas a otras ya abordadas con anterioridad, ahora con matices de interés que tampoco esta vez se libran de cierta polémica. Nos referimos a si la admisión a trámite por la Mesa de un Parlamento autonómico de una iniciativa legislativa popular es susceptible de ser objeto de tal procedimiento impulsado por el Gobierno estatal y a si la Mesa de un Parlamento autonómico tiene que inadmitir a trámite aquellas iniciativas legislativas populares que vulneren inequívocamente la Constitución. Las páginas que siguen se centrarán, por tanto, en la expansión de un procedimiento cuyo uso parece en principio aconsejable que sea restrictivo y en el tránsito del poder al deber de inadmisión de las Mesas en esos supuestos de inconstitucionalidad manifiesta, sin obviar la repercusión que ello pueda tener en las funciones de las Asambleas legislativas y del Tribunal Constitucional, y, lo que es aún más relevante, en el propio principio democrático.

II. ¿PUEDE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ORDENADA POR LA MESA DE UN PARLAMENTO AUTONÓMICO SER OBJETO DE UNA IMPUGNACIÓN DEL TÍTULO V LOTC?

La impugnación a la que alude el Título V LOTC se dirige contra «disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades autónomas» e implica en primer término su suspensión automática (art. 76 LOTC). Por mucho que el artículo 77 LOTC afirme que «cualquier motivo» sirve a la hora de fundamentar la impugnación, comúnmente (por todos, Fernández Farreres, 2001, pp.1219-1244) se ha interpretado que ha de basarse en un vicio de inconstitucionalidad, para que de este modo sea acorde a la naturaleza de las funciones del Tribunal Constitucional, y en general de carácter no competencial, para que así no se solape con otro de los procedimientos que este puede conocer, el conflicto de competencias (STC 64/1990, de 5 de abril y ATC 135/2004, de 20 de abril)². El Tribunal Constitucional debe en un «plazo no superior a cinco

¹ Posteriormente las SSTC 154/2024 y 156/2024, de 16 de diciembre (BOE n.º 21, de 24 de enero de 2025) estimaron sendos recursos de amparo, al considerar que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña objeto de la sentencia que aquí se comenta y el que desestimó su reconsideración lesionaron el derecho de los recurrentes, diputados respectivamente del grupo Socialistas i Units per avanzar y del grupo Ciudadanos en el citado Parlamento, «a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE)». Al haber sido ya declarado inconstitucional el primero de los Acuerdos, se procedió sólo a declarar la nulidad del segundo para restablecer a los recurrentes en su derecho. Morales Arroyo (2024, p. 480) pone de manifiesto el impacto que, como en este caso, puede tener una previa impugnación del Título V LOTC en el alcance del amparo, cuando coincide el objeto de ambos procedimientos.

² Ciento es que hay algunas sentencias, como la STC 184/1996, de 14 de noviembre, y, sobre todo, la STC 32/2015, de 25 de febrero, durante el boom de estas impugnaciones con ocasión del proceso inde-

meses» ratificar o levantar la suspensión, «salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia», que entre en el fondo del asunto y resuelva la impugnación (art. 77 LOTC).

En este caso el Gobierno estatal impugnó un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, que admitía a trámite la iniciativa legislativa popular titulada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», lo que provocó su suspensión automática. El abogado del Estado sostuvo el mantenimiento de la suspensión por la relevancia constitucional de la controversia, mientras que el letrado del Parlamento catalán pretendió sin éxito su alzamiento atendiendo a su carácter excepcional y a que el Acuerdo no generaba perjuicios de imposible o difícil reparación. El Tribunal Constitucional mantuvo la suspensión por razones distintas a las que normalmente maneja, como la «trascendencia constitucional» del asunto y «suscitarse cuestiones que inciden en la defensa de la integridad misma de la Constitución» (ATC 72/2024, de 16 de julio), dictando posteriormente sentencia en la que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del Acuerdo.

Como hemos indicado, para poder ser objeto de una impugnación de los artículos 76 y 77 LOTC se requiere que estemos ante una disposición normativa sin fuerza de ley o una resolución de cualquier órgano autonómico. Evidentemente un Acuerdo de la Mesa de un Parlamento autonómico es una resolución carente de fuerza de ley que emana de un órgano rector o de gobierno de una institución de una Comunidad autónoma.

Con anterioridad (ATC 135/2004, de 20 de abril, SSTC 42/2014, de 25 de marzo, y 259/2015, de 2 de diciembre) el Tribunal Constitucional había exigido adicionalmente a las resoluciones de las Asambleas legislativas autonómicas para poder ser impugnadas que tuvieran «naturaleza jurídica», que produjeran «efectos jurídicos» y que procedieran «de órganos capaces de expresar la voluntad de la Comunidad autónoma», sin ser «actos de trámite en el procedimiento de que se trate».

Este último requisito es el que aquí generó más dudas. No tantas la naturaleza jurídica del Acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular, afirmada categóricamente por el Tribunal dado el «carácter estrictamente técnico y tasado de la valoración a realizar», ni su capacidad para producir efectos jurídicos. Según él mismo enumera, hay efectos formales, como la notificación a la comisión promotora o su publicación oficial, pero también «sustantivos», que se proyectan sobre la comisión, permitiéndole comenzar con la recogida de firmas; sobre los ciudadanos, posibilitando que avalen la iniciativa; sobre el Parlamento catalán, que debe asegurar a la comisión sus derechos durante la tramitación de la iniciativa y el cobro de la correspondiente

pendentista en Cataluña, en las que el Tribunal señaló que «no cabe deducir... que la impugnación deba ser inadmitida en la parte relativa a las alegaciones de carácter competencial, sino únicamente que cuando la impugnación se fundamente solo en ese tipo de vulneraciones, se estará, materialmente, ante un conflicto de competencia, incluso aunque se acuda por la vía prevista en el Título V LOTC».

indemnización, así como mantener la iniciativa de disolverse el Parlamento; o sobre otros órganos administrativos, que han de certificar la inscripción de los firmantes en el censo o en el padrón. Todo ello probaría, según el alto Tribunal, que la admisión de esta iniciativa legislativa popular «no puede entenderse como un acto de trámite con meros efectos internos», a diferencia de lo que sucede cuando la admisión se refiere a un proyecto o a otra clase de proposición de ley, donde su «única consecuencia» «es que estos estarán en condiciones de ser objeto de la tramitación legislativa de que se trate». Los efectos externos del Acuerdo de admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular resultarán determinantes para el Tribunal, pues hacen que reúna todos los requisitos para poder ser objeto de impugnación.

No obstante, cabe plantearse si así todo el Acuerdo no sigue estando a disposición de un acto principal que manifieste la voluntad definitiva del Parlamento y, por tanto, ello dificulta que sea susceptible de impugnación del Título V LOTC.

De las Sentencias y Autos antes citados, como reconoce el propio Tribunal, solo el ATC 135/2004, de 20 de abril, guarda cierto paralelismo con el suscrito de la STC 143/2024, de 20 de noviembre. Se trata de la impugnación de un Acuerdo del Parlamento vasco de admisión a trámite de una Propuesta del Gobierno vasco de «Estatuto político de la Comunidad de Euskadi», calificada como iniciativa de reforma estatutaria. El Tribunal descartó entonces que pudiera ser objeto de impugnación de los artículos 76 y 77 LOTC, al «desplegar sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario... y para los sujetos legitimados a participar en el mismo», por lo que «los vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto este no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine». Excluida la impugnación, solo cabría interponer recurso de amparo frente a estos actos de trámite, de vulnerar algún derecho fundamental.

Sin embargo, el Tribunal también recurre para fundamentar la STC 143/2024 al ATC 49/2018, de 26 de abril, que, a diferencia del mencionado, nada tiene que ver con el asunto. Alude a una Resolución del Presidente del Parlamento catalán, que, lejos del procedimiento legislativo, propone un candidato a la investidura de Presidente autonómico. Aun así, le parece relevante la afirmación que en él se realiza de que es posible que algunos actos que se incardinan en un procedimiento como el que allí se trataba pueden ser expresivos de «la voluntad cierta y acabada de [un] órgano de la Cámara en el ejercicio de una función institucional» y por tal motivo pueden ser objeto de la impugnación a la que nos venimos refiriendo, sin perjuicio de que además sean susceptibles de ser recurridos en amparo. Llama la atención que el Tribunal no haga hincapié en que en ese mismo Auto se descarta que lo dicho contradiga o suponga una excepción a lo manifestado en el ATC 135/2004, de 20 de abril, pues mantiene que en «un procedimiento parlamentario de carácter legislativo... los trámites que lo integran no expresan todavía la voluntad de la Cámara».

El Tribunal, a partir de estos presupuestos, llega ahora a la conclusión de que la naturaleza y las consecuencias de la admisión a trámite de una iniciativa legislativa no son siempre las mismas, por lo que los procedimientos que se puedan sustanciar ante el Tribunal Constitucional contra el Acuerdo que la adopte también diferirán. Todo dependerá del tipo de iniciativa.

Si es un proyecto de ley del Gobierno o una proposición de ley de un número de diputados o de un grupo parlamentario, el control de la Mesa ha de ser formal y esta se pronuncia sobre una iniciativa legislativa ya perfeccionada, suponiendo su admisión que es posible continuar en el marco parlamentario el procedimiento legislativo que les corresponda³. Por tanto, su naturaleza es la de «un simple acto de trámite... con efectos únicamente *ad intra*».

Si estamos ante una proposición de ley de origen popular, el Tribunal entiende que lo que se somete a la fase de admisión no es aún una iniciativa ya perfeccionada. Solo lo será cuando consiga el aval del número de ciudadanos exigido; es a ellos, y no a la comisión promotora que presenta el texto, a quien se atribuye la iniciativa legislativa popular⁴. Esa admisión a trámite o «preadmisión», como la denomina en ocasiones el Tribunal Constitucional⁵, en la que la Mesa despliega un control material y no solo formal sobre la iniciativa no perfeccionada, cumple a su juicio una función «autónoma y singular»; servir de «condición necesaria para que los ciudadanos puedan participar directamente en los asuntos públicos», ejerciendo su derecho fundamental cuando suscriben la propuesta de la comisión promotora. De ello deriva que la «preadmisión» provoca unos efectos inmediatos *ad extra* del ámbito parlamentario, sin perjuicio además de unos efectos «diferidos» *ad intra*, una vez se

³ Recordemos que en Cataluña el artículo 62 de su Estatuto de autonomía atribuye la iniciativa legislativa, entre otros, a los diputados y a los grupos parlamentarios y no se prevé en el Reglamento de su Asamblea legislativa una fase de toma en consideración, de modo que, al igual que ocurre con los proyectos de ley, la Mesa, tras su admisión a trámite y publicación, designa la Comisión que ha de tramitarlas y abre el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad, siendo discutidas en un debate de totalidad. No es lo que sucede en otras Comunidades autónomas, en las que, con un diseño más parecido al estatal, la proposición presentada por los diputados o por los grupos parlamentarios después de su admisión a trámite debe ser tomada en consideración por el Pleno para que pueda continuar su tramitación como iniciativa.

⁴ En Cataluña tampoco deben ser tomadas en consideración esas iniciativas que ya cuenten con el apoyo de las firmas necesarias, siendo en puridad el texto de la comisión promotora una propuesta de iniciativa. Pero en otras Comunidades autónomas la propuesta avalada por el número de firmas requeridas sí se somete a una toma en consideración del Pleno de las Asambleas legislativas.

⁵ Tras calificar reiteradamente ese primer y único control de la Mesa como admisión a trámite de iniciativas legislativas populares, el Tribunal acaba afirmando que estamos ante una «preadmisión», ya que en su opinión la admisión a trámite tendrá lugar una vez se haya comunicado a la Mesa la obtención del mínimo de firmas exigidas para avalar la propuesta, «sin que la Mesa... pueda hacer otra cosa, entonces, que tomar conocimiento de que la iniciativa popular se ha perfeccionado, y cumple la totalidad de los requisitos exigidos, igual que debe limitarse, respecto de las otras iniciativas, por regla general, a verificar su regularidad formal y su viabilidad procedimental». Normativamente nada se dice sobre tal admisión a posteriori y hablar de «preadmisión», según apunta el Voto particular del Magistrado Sáez Valcárcel, tampoco ayuda precisamente a descartar que estemos ante un acto de trámite o «preparatorio», como pretende el Tribunal Constitucional.

constate la consecución de las firmas establecidas, que permitirán continuar la tramitación parlamentaria de la ya iniciativa.

Las singularidades de una iniciativa legislativa popular y de su admisión a trámite son innegables y pueden servir para explicar que esta última tenga un diferente régimen de control jurisdiccional. Derivar de las mismas que estamos ante una admisión con una naturaleza sustancialmente diferente a las demás, ante un *tertium genus*, como hace el Tribunal, facilita la justificación de por qué puede ser objeto de impugnación, al eclipsar su dimensión externa⁶ su consideración como acto de trámite, pero puede resultar exagerado. En realidad, este tipo de admisión, de modo semejante al resto⁷, verifica también que la propuesta cumple unos requisitos que permitirían luego la tramitación parlamentaria de la ya iniciativa. El propio Tribunal lo reconoce cuando afirma que la admisión de una iniciativa legislativa popular «despliega sus efectos en una doble dirección», ya que, si bien «ciertamente la formulación de una propuesta legislativa se inserta en un procedimiento que podemos identificar como parlamentario, puesto que se dirige a alcanzar que sea objeto de debate político en el seno de la Cámara...», «a esa admisión a trámite se anuda una consecuencia autónoma y singular, no vinculada indefectiblemente con este procedimiento, porque, sin necesidad de que la iniciativa legislativa popular se perfeccione reuniendo el número de firmas legalmente establecido para ello y alcance así su tramitación parlamentaria, habilita de por sí, y sin la concurrencia de más consecuencias posteriores, al ejercicio de un derecho fundamental». Esto último, como particularidad o, según el Tribunal, como causante de que la función de la Mesa de admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular tenga una naturaleza propia, es lo que abriría la puerta a su impugnación.

En definitiva, si, como defienden el Voto particular a la sentencia y el letrado del Parlamento catalán, el Acuerdo de admisión de la iniciativa legislativa popular se ve tan solo como un acto de trámite con unos efectos exclusiva-

⁶ Si hemos preferido utilizar la expresión dimensión externa, en vez de hablar de efecto externo como hace el Tribunal, es porque la admisión tiene un perfil más que de causa de condición de ejercicio de un derecho fundamental.

⁷ Como explica Arce Janáriz, (1990, pp. 28-30; 35-41; 47-49), en general, mientras la función de la calificación de la pretensión consiste en comprobar si el procedimiento escogido por los interesados para «sustanciarla» es el adecuado, la admisión a trámite supone que el escrito «ha sido presentado en tiempo y forma por sujeto legitimado y ante órgano competente y que de la pretensión en él deducida puede ocuparse la Cámara», así como reconocer al que lo firma «el derecho a que siga el procedimiento elegido», sin que ello «prejuzgue el éxito de la pretensión, sino únicamente su viabilidad procedural, obligando a prever y dedicar un tiempo del trabajo de la Cámara para su sustanciación». Cuando el objeto de la admisión es un proyecto de ley, el control es mínimo, al estar ante una iniciativa legislativa, y, cuando es una proposición de ley presentada por parlamentarios, el control de la Mesa se circunscribe a verificar «que se propone la activación del procedimiento adecuado» y «que quienes lo proponen pueden requerir de la Cámara que lo active», pues es al Pleno, allí donde hay toma en consideración, al que realmente se desplaza el control, al estar ante una propuesta de iniciativa. En la iniciativa legislativa popular, por último, el control es más amplio; la Mesa, al «ponderar» la idoneidad del procedimiento elegido a la pretensión, ha de «examinar el contenido de la pretensión», a causa de lo que denomina «caracterización material del procedimiento», que resulta «de que a un procedimiento solo pueden corresponderle determinadas materias».

mente de carácter interno, de «impulso» del procedimiento legislativo en el ámbito parlamentario y «preparatorio de la iniciativa», y la recogida de avales como un «trámite ulterior a la admisión» ajeno a ella, se extrapolaría a este supuesto lo ya resuelto por la jurisprudencia anterior, excluyendo que el Acuerdo pueda ser impugnado vía artículos 76 y 77 LOTC, puesto que no manifestaría aun la voluntad institucional de la Comunidad autónoma, siendo posible tan solo interponer un recurso de amparo contra él de resultar vulnerado algún derecho fundamental. Con ello se mantendría la lectura restrictiva de la impugnación como procedimiento de uso excepcional, dados sus efectos suspensivos automáticos que en este caso tendrían especial impacto en el principio democrático⁸. Sin embargo, el Tribunal Constitucional apostó por admitir la impugnación, no levantar la suspensión, reiterar en la Sentencia la procedencia de la admisión y entrar en el fondo, puesto que, a su juicio, el Acuerdo de admisión a trámite de una propuesta de iniciativa legislativa popular no comparte naturaleza con los de las demás iniciativas legislativas, que quedan por ello fuera de tal impugnación. Un «efecto» *ad extra* le confiere entidad propia; es condición de ejercicio de una manifestación del derecho fundamental de participación directa en asuntos públicos. Su impugnación será entonces posible, en tanto «no puede entenderse como un acto de trámite con meros efectos internos» y estaría «expresando una voluntad cierta y acabada de la voluntad institucional de la Comunidad autónoma».

III. ¿ES CONSTITUCIONAL O INCONSTITUCIONAL LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES QUE VULNEREN PALMARIAMENTE LA CONSTITUCIÓN?

Hasta el momento el Tribunal Constitucional había abordado esta cuestión, sobre todo, aunque no únicamente, en el marco de procedimientos de amparo en torno al artículo 23 CE⁹. Por regla general la fase de admisión a trámite de

⁸ Efectivamente, tanto el Magistrado discrepante como el letrado del Parlamento de Cataluña consideran que el Acuerdo de la Mesa de admisión a trámite «impulsa el procedimiento, pero no produce la decisión final en el mismo». Sáez Valcárcel afirma en el Voto particular que ni razones prácticas, que entendemos aquí parecen cobrar más peso, como eludir con la impugnación la apertura de un procedimiento complejo o una pérdida de recursos materiales y tiempo a los llamados a intervenir, ni «la excusa de tutelar el buen ejercicio» del derecho fundamental de participación política por medio de la iniciativa legislativa popular, son convincentes, porque al final se está intentando beneficiar al derecho mediante una «medida impeditiva» y «el carácter interno» del Acuerdo queda «desdibujado». En su opinión, estamos ante un acto de trámite y «el proceso de recogida y acreditación de firmas» es un «rasgo fáctico-procedimental». El letrado del Parlamento catalán, además, imputa a esta concreta impugnación una intención que excede del ámbito de lo jurídico, por lo que no entraremos en ello; «se dirige en realidad contra las ideas que se han plasmado en la propuesta legislativa» para impedir un debate en sede parlamentaria.

⁹ Una panorámica de la jurisprudencia sobre este asunto puede consultarse en Ridaó Martín, 2023, pp. 78-82.

«iniciativas parlamentarias» en sentido amplio, esto es, incluidas no solo las legislativas, debe ceñirse a un control formal; el control material es posible si normativamente se asocia a la iniciativa algún elemento de esta naturaleza.

En caso de inconstitucionalidad material de la iniciativa, esta no puede provocar su inadmisión, a no ser que sea «palmaria o evidente», como ya había adelantado la STC 205/1990, de 13 de diciembre, en relación a una moción que había sido inadmitida sin existir inconstitucionalidad «manifesta e inequívoca» con la consiguiente lesión del derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Según los términos que utiliza en varias de sus sentencias, el Tribunal Constitucional califica la inadmisión por inconstitucionalidad incontrovertida como una «posibilidad» (SSTC 10/2016, de 1 de febrero o 115/2019, de 16 de octubre), que no vulneraría el derecho del promotor de la iniciativa (por todas, STC 10/2016, de 1 de febrero). Incluso es importante resaltar que en la STC 107/2016, de 7 de junio, se afirma que, «aun configurado tal poder de inadmisión en casos límite como deber constitucional de la Mesa», decantarse por la admisión a trámite no supondría infringir el derecho fundamental del artículo 23.2 CE de «quienes denuncien tal supuesta omisión de control», pues no hay «un derecho fundamental a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias», que «difuminaría los contornos del derecho», y «alteraría..., acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional». Distinto es cuando estamos ante una admisión a trámite de una iniciativa que incumple manifestamente ciertas decisiones del propio Tribunal Constitucional de las que la Mesa es conocedora¹⁰. El Tribunal entiende que, ya que el «debido respeto» a las mismas es «consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución», el órgano rector estaría vulnerando el artículo 9.1, así como el artículo 23 CE» (SSTC 46/2018, de 26 de abril, y 15/2022, 8 de febrero). En conclusión, según la STC 115/2019, de 16 de octubre, «la facultad de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de las propuestas e iniciativas palmaria y manifestamente inconstitucionales... se transforma en obligación cuando medie un mandato del Tribunal Constitucional... en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa 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 juris-

¹⁰ «Entre otros supuestos, en los casos en los que la 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 artículo 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción) o cuando sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional» (STC 46/2018, de 26 de abril) o reitere su contenido injustificadamente (SSTC 115/2019, de 16 de octubre y 156/2019, de 28 de noviembre).

diccional que impone esa obligación (STC 47/2018, FJ 5)». Lo contrario, señala, relativizaría «el valor de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal» y supondría aceptar la inaplicación de su doctrina.

Circunscribiéndonos a las iniciativas legislativas, las proposiciones de ley de origen parlamentario siguen el mismo camino. Están sujetas en principio tan solo a un control formal en la fase de admisión a trámite, pues, según la STC 124/1995, de 18 de julio, de realizar la Mesa un control material estaría tomando «una decisión política que solo al Pleno corresponde» y estaría vulnerando los artículos 23.1 y 2 CE, al obstaculizar 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». Como reafirma la STC 38/1999, de 22 de marzo¹¹, el control de legalidad de las iniciativas durante la admisión a trámite es constitucional, siempre que «no se esconda un juicio sobre su oportunidad política» que corresponda efectuar al Pleno. De abordarlo la Mesa, «órgano de gobierno» con una «función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como... foro de debate y participación en la cosa pública», estaría suplantando a éste. Quedarían fuera de esta regla general, según se ha indicado, los supuestos de inconstitucionalidad manifiesta de la proposición de ley de origen parlamentario, en los que, conforme a la STC 95/1994, de 21 de marzo, entre otras, la Mesa podría acordar la inadmisión.

Ese control eminentemente formal en la admisión a trámite de proposiciones de ley se amplía, como es sabido, en las iniciativas legislativas populares. El elemento material gana importancia, al excluir la Constitución, los Estatutos de autonomía o las leyes que puedan regular ciertos contenidos (entre otras SSTC 76/1994, de 14 de marzo, 95/1994, de 21 de marzo, 124/1995, de 18 de julio, 38/1999, de 22 de marzo). Esa prohibición «por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan» y la consiguiente «restricción del alcance y regulación del ejercicio» de un «instrumento de participación directa», a tenor de la STC 76/1994, de 14 de marzo, está en sintonía con unas formas de gobierno en las que priman los mecanismos representativos. El control material de la Mesa en la fase de admisión de las iniciativas legislativas populares, según la STC 76/1994, de 14 de marzo, no «invad[e] ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales» y, tratándose de comprobar si la iniciativa legislativa popular versa sobre alguna de las materias que tiene vedadas, cabría la inad-

¹¹ Esta sentencia, aunque resuelve un recurso de amparo y no se ve afectada una iniciativa legislativa popular, resulta en cierto modo de interés para nuestro caso, pues el Tribunal considera que vulnera el artículo 23 CE la inadmisión a trámite de una proposición de ley por estimar la Mesa que contravenía la norma institucional básica de la Comunidad autónoma y «suponía una reforma del Estatuto de autonomía que debía seguirse por el procedimiento para la elaboración de una Ley de reforma del Estatuto... y no por una ley ordinaria de la Comunidad autónoma como pretendían sus proponentes».

misión si se refiriera a la reforma de la Constitución, tal y como establece el artículo 166 CE¹².

En la STC 143/2024, de 20 de noviembre, el Tribunal ha de resolver ahora en el marco de una impugnación del Título V LOTC si es constitucional o no el Acuerdo de admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular, estimando por ello necesario entrar en el contenido del texto normativo presentado, porque «puede resultar determinante para dilucidar si su concreta formulación en una proposición de ley autonómica, que además se somete a la iniciativa legislativa popular de los ciudadanos, y sobre la que sólo está llamado a pronunciarse el Parlamento de Cataluña con la exclusión de los órganos constitucionales del Estado, conlleva el deber de la Mesa del Parlamento de Cataluña de su inadmisión, por suponer, de modo directo e inmediato una contravención de la Constitución».

Con un título tan expresivo como «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», sin necesidad de describir aquí su contenido en detalle, salta a la vista que conculca inequívocamente los artículos 1.2 y 2 CE, al igual que se opone a lo sentado en Sentencias que el propio Tribunal menciona, por ejemplo, la STC 124/2017, de 8 de noviembre. Como ya se ha indicado y recuerda la STC 115/2019, de 16 de octubre, el Tribunal Constitucional había afirmado en el marco de otros procedimientos que la vulneración patente de la Constitución por parte de una proposición parlamentaria permitía a la Mesa inadmitirla y esta inadmisión solo se convertía en deber cuando «el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación (STC 47/2018, FJ5)», lo que levantó cierta polémica por exorbitado, como muestran varios votos particulares como el que acompaña a la Sentencia que se comenta¹³. El Tribunal decide ahora dar el salto de la posibilidad a la obligación de inadmisión en caso de contravención palmaria de la Constitución por una iniciativa legislativa popular y lo hace ofreciendo

¹² La STC 76/1994 también es relevante para el objeto de este comentario, aunque el supuesto no sea exactamente el mismo. La Mesa inadmite una iniciativa legislativa popular que tiene por contenido explícito instar a uno de los sujetos legitimados a que inicie un procedimiento de reforma constitucional para que sea modificada en los términos que la proposición señala. El Tribunal Constitucional entiende de que la iniciativa versa sobre un contenido, la revisión de la Constitución, prohibido por el artículo 166 CE, ya que «en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno —tampoco indirectamente—», por ello deniega el amparo, en tanto la inadmisión de la iniciativa por la Mesa no vulnera ningún derecho fundamental.

¹³ Ello llevó al letrado del Parlamento de Cataluña a subrayar con base en la comentada doctrina que, según la STC 56/2022, de 5 de abril, la Mesa «podría haber inadmitido la iniciativa», sin que exista una «obligación o mandato» de inadmisión. De ahí que se «podía optar también, como así hizo, por una alternativa más flexible, realizando una lectura amplia de las competencias de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña», que, a diferencia de la inadmisión, no desalentaría el ejercicio del derecho de participación a través de la iniciativa legislativa popular. Esa referencia a una interpretación amplia de las competencias del Parlamento catalán, incluyendo en ellas «las propuestas que se pueden elevar a las Cortes Generales», conecta la «iniciativa» a la reforma constitucional, como también hará el Constitucional con consecuencias opuestas.

una explicación en la que lo material se conecta con lo procedural, no sin diluirse en cierto modo.

En efecto, para el Tribunal la proposición de iniciativa legislativa popular no solo contraviene los preceptos constitucionales señalados; «incorpora... una propuesta de reforma constitucional», que «habría debido canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución previsto en su artículo 168». La Mesa tenía entonces que haber inadmitido a trámite la propuesta, porque la admisión infringe la Constitución «al abrir la vía para que la Comunidad Autónoma de Cataluña, al margen del procedimiento constitucional, adopte una disposición normativa» que choca con el principio de unidad del artículo 2 CE. Pero el Tribunal va más allá. Como el artículo 166 CE prohíbe que la reforma constitucional sea directa o indirectamente activada a través de una iniciativa popular, el Acuerdo de admisión a trámite le daría entrada en un espacio para ella inaccesible y ajeno a las materias de competencia de Cataluña. El Constitucional concluye, por tanto, que la Mesa, considerando la forma y el contenido de la iniciativa, no debía ya haberla calificado «como una proposición de ley autonómica, por ser propio ese contenido de una reforma constitucional» y debía de haberla inadmitido a continuación por no tener cabida ahí la iniciativa popular.

Ver el texto presentado como una especie de proposición de reforma constitucional «encubierta», que debía haber sido calificada como tal por la Mesa para luego inadmitirla por su impulso ciudadano y no como una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, manifestamente contraria a la Constitución, que pretendía ser aprobada como ley ordinaria en Cataluña, plantea dudas. El Voto particular señala que no estamos ante una propuesta de reforma de la Constitución ni directa ni tampoco indirecta; recordemos que, a diferencia del supuesto de la STC 76/1994, de 14 de marzo, aquí la propuesta de iniciativa popular no insta al Parlamento catalán a poner en marcha una revisión constitucional. Además, el Constitucional en otros ámbitos no se había mostrado proclive, por así decirlo, a estas reformas «solapadas». Ya se ha hablado de la STC 38/1999, de 22 de marzo y, por su parte, el ATC 85/2006, de 15 de marzo, en relación a la calificación y admisión a trámite por la Mesa del Congreso de una propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña presentada como tal por su Parlamento y recurrida en amparo por el Grupo Popular por vulnerar el derecho del artículo 23.2 CE en tanto no fue calificada ni tramitada como propuesta de reforma constitucional, afirmó en la línea del ATC 135/2004, de 20 de abril, que «un proyecto de norma acaso inconstitucional no es como tal un proyecto inconstitucional; y, en fin, la aprobación de una iniciativa acaso inconstitucional no convierte a esta en una reforma del texto constitucional». Pero ahora el que estemos ante una iniciativa legislativa popular, sujeta a otros límites, es lo que lleva a cambiar la perspectiva y da pie a pasar del poder al deber de inadmitir, sin ir por caminos más intrincados que hubieran exigido un mayor esfuerzo de justificación.

El Tribunal, por último, después de constatar el quebrantamiento de aspectos sustantivos y procedimentales que avalan que la admisión de la iniciativa es inconstitucional y que su inadmisión resultaba obligada, subraya la relevancia de las consecuencias jurídicas «irreversibles» que provoca el Acuerdo impugnado. Repercute en «las instituciones y órganos públicos, a los que obliga a ejercer sus competencias para dar viabilidad a la tramitación de la iniciativa»; en los ciudadanos, al generar, cuando no es así, «la apariencia de que pudieran participar... en un procedimiento que se desarrolla de conformidad con el ordenamiento jurídico»; en las Cortes y en el pueblo español, titular de la soberanía, que quedarían apartados del procedimiento de revisión constitucional. Por todo ello, el Acuerdo de admisión, señala el Tribunal, vulnera «lo dispuesto en los artículos 166, 168 y 23 CE, así como lo previsto dentro del bloque de la constitucionalidad en los artículos 29.3 y 62.1 EA».

En conclusión, podría decirse que el Tribunal Constitucional para fundamentar su declaración de inconstitucionalidad maneja una batería de argumentos, entre los que el sustantivo, siendo determinante, actúa sobre todo como punto de partida. Se ha admitido a trámite una propuesta de iniciativa legislativa popular autonómica cuyo contenido vulnera inequívocamente los artículos 1.2 y 2 CE y la doctrina constitucional, pero el foco se pone en que, al hacerlo, se han infringido los «límites expresos, estrictamente formales o de procedimiento, a los que está sometida la revisión constitucional, al tiempo que habilita el ejercicio del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos sobre el ámbito material propio de las modificaciones constitucionales». Que estemos ante una iniciativa legislativa popular marca la diferencia y explica el mayor rigor y la atención a su contenido exigibles a la Mesa, el tránsito de lo sustantivo a lo procedimental y del poder al deber de inadmisión y que se destaqueen efectos de la admisión de perfil más práctico que teórico, como las falsas expectativas que la misma puede despertar en unos ciudadanos movilizados para avalar una propuesta que se sabe inconstitucional o el trastorno que se ocasiona a otros órganos implicados en el proceso. Se echa en falta, sin embargo, alguna reflexión o al menos referencia a otras cuestiones de mayor calado que pueden verse afectadas por la respuesta del Tribunal Constitucional a este caso concreto.

IV. LO QUE LA SENTENCIA NO SE PREGUNTA

¿Cómo incide ese deber de inadmisión de la Mesa ante propuestas de iniciativa legislativa popular manifiestamente inconstitucionales en el papel de la propia Mesa, del Pleno de la Cámara y del Tribunal Constitucional o incluso en el principio democrático? Esa es la pregunta que queda en el aire.

En el Voto particular de Sáez Valcárcel sí se tocan estos aspectos críticamente. La jurisprudencia sobre la obligada inadmisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumplen resoluciones del Tribunal, sentada en recursos

de amparo o en incidentes de ejecución y extrapolada ahora en otro supuesto a un procedimiento «objetivo y abstracto» como la impugnación del Título V LOTC, supone, a su juicio, «una indebida injerencia en la función parlamentaria» por parte del Tribunal y una «limitación del debate parlamentario» «de difícil compatibilidad con el principio democrático» y confiere a las Mesas facultades «materialmente jurisdiccionales» de «control de constitucionalidad», anticipando el que ha de dispensar el Tribunal Constitucional.

Quizás no está de más recordar que el Tribunal Constitucional ha defendido que las proposiciones de ley de origen parlamentario activan el procedimiento legislativo y provocan un debate político, en el que los distintos grupos se pronuncian sobre las razones, «incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma», que explican su apoyo o rechazo, de modo que los ciudadanos puedan conocerlas y valorarlas. De ello la STC 124/1995, de 18 de julio, como se ha señalado, deriva la limitación de las facultades de la Mesa en la admisión a trámite de estas proposiciones de ley a un control formal y no material, pues, de lo contrario, estaría tomando una decisión política propia del Pleno y obstaculizaría el mencionado debate en sede parlamentaria. Aun así, puede la Mesa inadmitirlas en caso de inconstitucionalidad manifiesta. En nuestra opinión, la presentación de una proposición de iniciativa legislativa popular también es el arranque de un procedimiento que pretende incorporar al debate parlamentario una materia o una regulación que, si no es por la visibilidad que le han dado los ciudadanos en ejercicio de su derecho de participación política, ni habrían sido abordadas ni, por tanto, habría posibilidad de que los representantes se posicionaran a favor o en contra. Parece entonces que merecerían un tratamiento semejante al que han recibido las proposiciones de ley de origen parlamentario en lo que a su admisión respecta; sin embargo, no ha sido así. En la preponderancia de la democracia representativa sobre la participativa en nuestro ordenamiento por el recelo, infundado o no, que esta última despierta puede estar la clave. Por mucho que permita canalizar normativamente expectativas ciudadanas ignoradas, potenciando la legitimación de la ley que ha de aprobar las Cámaras, la iniciativa legislativa popular se somete a restricciones, que obligan a la Mesa no solo a llevar a cabo un control formal, sino también un control material. Esos límites materiales adicionales, que podrán ser criticables en ciertos supuestos por desmesurados, hoy por hoy resultan insalvables, de modo que la Mesa debe inadmitir la propuesta de iniciativa legislativa popular que manifiestamente los incumpla y cortarle el paso sin que llegue al Pleno (Requejo Rodríguez, 2023, pp. 263 y 277). En ese contexto encaja la sentencia del Tribunal Constitucional declarando la inconstitucionalidad del Acuerdo de admisión.

Cuando la Mesa constata la inconstitucionalidad manifiesta de la propuesta de iniciativa legislativa popular durante la fase de admisión y la inadmite, también cabe preguntarse si hay un juicio de constitucionalidad adelantado con suplantación del Tribunal Constitucional. Más allá de la coincidencia de parámetro, la naturaleza y el objeto del control son diferentes. Se trata de

un juicio jurídico-técnico de naturaleza no jurisdiccional y el control recae directamente sobre la proposición de iniciativa legislativa popular, no sobre una ley. En definitiva, como quedó dicho en la STC 76/1994, de 14 de marzo, «cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley —como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular—, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los jueces y Tribunales».

V. CONCLUSIÓN

El control de las decisiones y actos sin fuerza de ley de los órganos parlamentarios por el Tribunal Constitucional ha ido ganando peso. Si en un principio la doctrina de los llamados *interna corporis acta* sirvió para considerarlos por regla general inatacables con base en el principio de autonomía de las Cámaras, a partir de la STC 161/1988, de 20 de septiembre, se admitió cuando infringen derechos fundamentales garantizados por el recurso de amparo. No es poco, al haber incluido en los derechos que más pueden verse afectados, los del artículo 23 CE, los aspectos centrales del llamado *ius in officium* de los parlamentarios, aunque no hasta el punto, como se ha indicado, de respaldar un derecho a la constitucionalidad de las iniciativas presentadas¹⁴. En la STC 143/2024, de 20 de noviembre, un Acuerdo de admisión a trámite de una propuesta de iniciativa legislativa popular se ha convertido también en objeto de impugnación del Título V LOTC, pues no deja de ser una resolución de naturaleza jurídica, eso sí singular, de la Mesa de un Parlamento de una Comunidad autónoma. A sus efectos *ad intra* con incidencia en el procedimiento legislativo, compartidos con otros Acuerdos de admisión de iniciativas legislativas, se suma una dimensión externa; unos efectos *ad extra* inmediatos, vinculados al ejercicio del derecho fundamental de participación, en expresión del Tribunal Constitucional. Según él, estos le confieren una entidad propia. Quizás sea excesivo, pero, sea como sea, pueden servir a nuestro juicio como elemento suficiente para justificar que tales Acuerdos pueden ser sometidos a esta vía de control jurisdiccional. Siempre se ha aconsejado una interpretación restrictiva y un uso comedido de esta impugnación; tal y como está configurada no deja de introducir un desequilibrio evidente en favor del Estado y en detrimento de las Comunidades autónomas. Sin embargo, por las razones apuntadas, es posible impugnar estos Acuerdos de la Mesa de Parlamentos autonómicos, dando lugar en primer término a su suspensión automática y lue-

¹⁴ Gómez Lugo (2024, pp. 351-356) muestra este «progresivo incremento de la actividad jurisprudencial en materia de recursos de amparo de procedencia parlamentaria» por motivos varios, no siempre jurídicos, también políticos, como la fragmentación y polarización de los Parlamentos. De la misma opinión es Morales Arroyo (2024, pp. 451-455).

go incluso a su declaración de inconstitucionalidad utilizando un parámetro de enjuiciamiento que sobrepasa los derechos fundamentales. Es lo que aquí sucede. El Tribunal entiende que la Mesa no solo tenía la opción, sino que debía haber inadmitido una propuesta que había calificado incorrectamente. Atendiendo a su contenido, ni podía ser una propuesta de ley autonómica ni su iniciativa podía ser popular. Contravenía de manera manifiesta la Constitución por motivos sustantivos —arts. 1.2 y 2 CE— por lo que incorporaba una reforma constitucional que debía seguir el procedimiento del artículo 168 CE y no podía ser impulsada por una iniciativa legislativa popular —art. 166—. Son estos motivos procedimentales los que adquieren en la sentencia mayor relieve para fundamentar la inconstitucionalidad del Acuerdo, aunque además alude a las consecuencias que depararía la admisión. La inadmisión ahora necesaria de las propuestas de iniciativa popular palmariamente inconstitucionales también tiene su repercusión en el debate parlamentario y en el principio democrático. No hubiera estado de más alguna referencia a ello y a por qué aun así es aceptable.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arce Janáriz, A. (1990). Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios. *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 29, pp. 9-116.
- Fernández Farreres, G. (2001). Artículo 76. En *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Tribunal Constitucional, Boletín oficial del Estado, pp. 1219-1233.
- Fernández Farreres, G. (2001). Artículo 77. En *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Tribunal Constitucional, Boletín oficial del Estado, pp. 1234-1244.
- Gómez Lugo, Y. (2024). Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de justicia constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 54, pp. 351-388.
- Morales Arroyo, J. M. (2024). La transformación del recurso de amparo contra actos parlamentarios. *Anuario iberoamericano de Justicia constitucional*, núm. 28 (2), pp. 447-490.
- Requejo Rodríguez, P. (2023). El régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular: un presente insatisfactorio y un futuro incierto. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 51, pp. 259-281.
- Ridao Martín, J. (2023). El control constitucional del Parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*, núm. 117, pp. 73-98.



Sobre la protección de las personas migrantes vulnerables y el control judicial de su internamiento: comentario del caso A.D. c. Malta (STEDH, 17 de octubre de 2023)

Regarding the protection of vulnerable migrants
and the judicial review of their detention:
a commentary on the case A.D. v. Malta
(ECtHR, 17 October 2023)

Malena Ruiz García-Casarrubios
Graduada en Traducción e Interpretación.
Máster en Unión Europea (UNED)
<https://orcid.org/0009-0002-1508-3956>

Fecha de recepción: 03/11/2025
Fecha de aceptación: 01/12/2025

I. ANTECEDENTES

El presente comentario jurisprudencial tiene por objeto la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH o el Tribunal) en el caso *A.D. c. Malta* (demanda núm. 12427/22), dictada el 17 de octubre de 2023 y firme desde el 17 de enero de 2024¹. El fallo, emitido por la Sección Segunda, aborda la vulneración de múltiples preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH o el Convenio) a resultas del internamiento prolongado y en condiciones inadecuadas de un solicitante de protección internacional en situación de extrema vulnerabilidad.

El caso trae causa de la llegada irregular del demandante, A.D., ciudadano de Costa de Marfil que afirmaba ser menor de edad, a Malta por vía marítima el 24 de noviembre de 2021. La secuencia de actuaciones públicas inicia con el internamiento inmediato del demandante, junto al resto del grupo con el que viajaba, en el Centro de Primera Acogida de Hal Far (HIRC). Las autoridades justificaron esta primera retención bajo

¹ STEDH, *A.D. c. Malta*, Sentencia de 17 de octubre de 2023, Demanda núm. 12427/22.

una orden de cuarentena sanitaria, conforme a la normativa de salud pública, emitida por la Superintendente de Salud Pública en el marco de la prevención de la COVID-19. Dicha retención, que *de facto* constituía una privación de libertad en un centro de internamiento, se prolongó durante diecisésis días, a pesar de que las sucesivas pruebas del virus practicadas al demandante arrojaron resultados negativos.

Tras este periodo, la situación del demandante no se vio modificada: el 10 de diciembre de 2021, la Superintendente impuso una Orden de Restricción de Movimiento por Razones de Salud Pública (RMPO) en virtud de la Ordenanza sobre la Prevención de Enfermedades (cap. 36). Esta medida restrictiva no fue objeto de una evaluación individualizada ni se le ofreció al demandante una explicación formal en un idioma que comprendiese o la asistencia de un intérprete. Paralelamente, el 14 de diciembre de 2021, se le diagnosticó tuberculosis pulmonar, lo que motivó un breve ingreso en el Hospital Mater Dei entre el 17 y el 22 de diciembre para iniciar el tratamiento. Pese al alta médica, el régimen de reclusión bajo la RMPO y las condiciones de internamiento se mantuvieron.

Simultáneamente a la secuencia sanitaria, se desarrolló la relativa a la minoría de edad del demandante. El 6 de diciembre de 2021, el Tribunal de Menores dictó una orden provisional que disponía el alojamiento de A.D. en un centro adecuado a su condición y el nombramiento de un tutor legal. No obstante, en vulneración de la citada orden y de las obligaciones derivadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño², las autoridades internaron al demandante, inicialmente en el HIRC y ulteriormente en el Centro de Internamiento de Safi, donde fue alojado con adultos y en condiciones que el Tribunal calificaría posteriormente como incompatibles con el artículo 3 del Convenio. El 13 de enero de 2022 se practicó una evaluación psicosocial para la determinación de la edad, la cual se llevó a cabo en ausencia de asistencia letrada y sin la presencia del tutor legal designado. El procedimiento concluyó el 20 de enero de 2022 con la calificación del demandante como mayor de edad (19 años), basándose primariamente en la apreciación de su apariencia física y conducta. El recurso interpuesto contra esta decisión fue desestimado por la Junta de Apelaciones de Inmigración en junio de 2022 mediante una resolución sucinta y sin justificación detallada.

Ante esta situación de privación de libertad, el demandante interpuso un recurso de *habeas corpus* el 21 de enero de 2022 contra la Superintendente de Salud Pública. El Tribunal de Magistrados desestimó la acción, argumentando que la medida no configuraba una privación de libertad en sentido estricto, sino una restricción de movimiento amparada en la discrecionalidad sanitaria. Esta decisión precluyó la posibilidad de una revisión judicial sustantiva de la legalidad y necesidad de la medida.

² Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, artículo 37(b).

Al mismo tiempo, en enero de 2022, el demandante fue trasladado a un módulo prefabricado (el «contenedor») dentro del Centro de Internamiento de Safí, compartido inicialmente con otros individuos y posteriormente ocupado en solitario. El Tribunal constató que A.D. permaneció en dichas condiciones hasta abril de 2022, en un entorno confinado, con acceso precario al aire libre y sin la provisión de apoyo psicológico adecuado. Durante este lapso, los informes médicos acreditaron un deterioro significativo de su salud mental, que incluyó el diagnóstico de depresión severa y la manifestación de ideación suicida. A pesar de ello, el 10 de febrero de 2022, el Oficial Principal de Inmigración dictó una orden de internamiento administrativa contra A.D. por motivos migratorios (determinación de identidad y riesgo de fuga). Dicha orden fue expedida mientras A.D. ya se hallaba bajo un régimen de privación de libertad *de facto* amparado en la RMPO, lo que configuró una motivación *a posteriori* o una regularización subsiguiente de una situación de reclusión previamente desprovista de la debida base legal.

A pesar de las sucesivas revisiones de la orden de internamiento ante la Junta de Apelaciones de Inmigración, que en la práctica no ofrecieron alternativas a la reclusión, la privación de libertad se prolongó durante un total de 225 días, hasta la liberación efectiva del demandante en julio de 2022. La defensa alegó que A.D. no dispuso de un recurso interno efectivo para impugnar las condiciones de internamiento, dado que el recurso de amparo constitucional maltés ya había sido declarado ineficaz por el TEDH en su jurisprudencia previa debido a la duración excesiva de los procedimientos.

Finalmente, el Tribunal, al enjuiciar la legalidad de estas actuaciones, concluyó que el Estado había incurrido en la violación del artículo 3 (trato inhumano o degradante por las condiciones de reclusión y la falta de atención médica), del artículo 5 § 1 (privación de libertad ilegal y arbitraria en ambos períodos, sanitario y migratorio) y del artículo 13 en conjunto con el artículo 3 (ausencia de un recurso efectivo).

II. COMENTARIO

La sentencia en el caso *A.D. c. Malta* es de singular relevancia por la forma en que el Tribunal aborda la vulnerabilidad interseccional del demandante. El fallo se configura no solo como una constatación de violaciones específicas, sino como una respuesta correctiva frente a una tendencia observable en diversos Estados europeos: la instrumentalización de mecanismos formalmente legales —ya sean de índole sanitaria o migratoria— para justificar y prolongar la privación de libertad de personas extranjeras en situación irregular, soslayando las garantías sustantivas y procesales exigidas por el Convenio. En el presente asunto, el TEDH realiza una labor de calificación material que transciende la denominación formal interna para concluir que las decisiones de internamiento, en ambos períodos, constituyeron actos administrativos de

control migratorio que vulneraron el principio de legalidad y, por razón de su ejecución, la dignidad humana inherente al demandante. El pronunciamiento trasciende así la mera condena al Estado maltés e invita a una reflexión crítica, desde la perspectiva del Derecho y la doctrina, sobre los déficits estructurales que subyacen en la aplicación de las políticas europeas de control migratorio, evidenciando un sistema que, en la práctica, subordina la protección de la persona —especialmente de aquellas en situación de mayor fragilidad— a la lógica de la contención administrativa y la disuasión.

2.1. De la privación arbitraria de libertad y la desprotección del menor migrante en situación de vulnerabilidad

El Tribunal confronta directamente la instrumentalización de la normativa sanitaria y migratoria por parte del Estado maltés, poniendo de manifiesto una doble quiebra del principio de legalidad consagrado en el artículo 5 § 1 del Convenio. Este precepto, cardinal en el sistema de protección del Convenio, exige que toda privación de libertad no solo se subsuma en uno de los supuestos tasados, sino que además sea conforme a derecho y no arbitraria.

Respecto al primer periodo de internamiento (10 de diciembre de 2021 - 10 de febrero de 2022), formalmente amparado en la RMPO por motivos de salud pública, el TEDH determina que la medida constituyó una privación de libertad *de facto*, dada la intensidad y el modo de ejecución de la misma, indistinguible del régimen aplicado en los centros de internamiento migratorio. La crítica fundamental reside en la ausencia de una base legal suficiente y precisa en el ordenamiento jurídico maltés que habilitara a la autoridad sanitaria para ordenar un internamiento de tal naturaleza bajo dicho precepto. La Ordenanza invocada únicamente facultaba para restringir movimientos, no para imponer un confinamiento prolongado en instalaciones cerradas sin supervisión judicial efectiva. El Tribunal reitera, con ello, la exigencia cualitativa del principio de legalidad: las normas que permiten la privación de libertad deben ser accesibles, precisas y previsibles en su aplicación, a fin de proteger al individuo contra la arbitrariedad. La utilización de una medida sanitaria genérica, sin evaluación individualizada ni las garantías procesales adecuadas, para mantener recluido a un solicitante de asilo enfermo, se revela como una manifestación de arbitrariedad contraria al Estado de Derecho.

En relación con el segundo periodo (a partir de la orden de internamiento migratorio del 10 de febrero de 2022), el Tribunal lo declara igualmente arbitrario por incumplimiento de los requisitos inherentes al artículo 5 § 1 (f) del Convenio. Si bien este precepto permite el internamiento para impedir la entrada irregular o en el marco de un procedimiento de expulsión, dicha privación de libertad debe cumplir con exigencias sustantivas: buena fe por parte de las autoridades, existencia de una conexión causal directa y estricta entre el motivo invocado y la medida privativa de libertad, adecuación de las

condiciones de internamiento, y proporcionalidad en la duración. El TEDH concluye que la medida fue arbitraria por varias razones concurrentes. En primer lugar, por la falta de conexión estricta: el internamiento se justificó formalmente en la necesidad de determinar la identidad/edad del demandante, a pesar de que la decisión administrativa inicial sobre la edad ya había sido emitida y el procedimiento de apelación no requería *per se* el mantenimiento del encierro. Segundo, y en conexión con el artículo 3, el Tribunal subraya que las autoridades incumplieron la obligación de considerar el internamiento como una medida de último recurso y de explorar alternativas menos coercitivas a través de una evaluación individualizada y rigurosa, especialmente al tratarse de un presunto menor de edad en situación de vulnerabilidad, lo cual refleja una falta de buena fe y una priorización sistemática del control sobre la protección. Por último, la duración del internamiento (casi cinco meses bajo esta orden específica) y las condiciones materiales inadecuadas (analizadas bajo el prisma del art. 3) contribuyeron a calificar la medida como desproporcionada y, por ende, arbitraria.

La sentencia pone así de relieve la aplicación de una política generalizada de internamiento, que desatiende la evaluación individualizada de las circunstancias personales y contraviene las garantías establecidas tanto en las Directivas de Acogida (2013/33/UE)³ y de Retorno (2008/115/CE)⁴ como en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Adicionalmente, la violación del artículo 3 del Convenio (prohibición de tratos inhumanos o degradantes) se fundamenta en el efecto acumulativo de las deficiencias materiales de los centros (HIRC y Safi) y la desatención a la vulnerabilidad específica del demandante. El Tribunal, haciéndose eco de las constataciones previas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT)⁵ y de la Comisaría de Derechos Humanos del Consejo de Europa⁶, subraya que el umbral mínimo de gravedad exigido por el artículo 3 debe evaluarse considerando todas las circunstancias, otorgando un peso determinante a la fragilidad del afectado. En el caso de A.D., esta vulnerabilidad se manifestaba en su presunta minoría de edad, su diagnóstico de tuberculosis y, crucialmente, el deterioro acreditado de su salud mental (TEPT y depresión).

³ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición).

⁴ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Su artículo 17(1) establece que los menores no acompañados solo serán internados como último recurso y por el menor tiempo posible.

⁵ CPT. Informe al Gobierno de Malta sobre su visita de 2020 [CPT/Inf. (2021) 08]. El CPT describió las condiciones en el HIRC y Safi como «deficientes», señalando hacinamiento, falta de acceso al aire libre y condiciones higiénicas deplorables, concluyendo que «podrían equivaler a un trato inhumano y degradante» (§36-44).

⁶ Comisaría de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Informe tras su visita a Malta en octubre de 2021 [CommDH (2022) 1]. La Comisaría se mostró impactada por las condiciones y mencionó un «diseño carcelario, condiciones sanitarias y higiénicas claramente insuficientes y hacinamiento» (§53).

Las condiciones materiales —hacinamiento, precariedad higiénica, falta de acceso a luz natural y ventilación, ausencia de actividades—, sumadas al aislamiento prolongado en el «contenedor», infligieron un sufrimiento que excedió el nivel inevitable inherente a la privación de libertad. El TEDH reafirma así el deber positivo del Estado de garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana y de proporcionar una atención sanitaria y psicosocial adecuada y diligente, especialmente a personas en situación de vulnerabilidad, deber gravemente incumplido por las autoridades maltesas.

Por otro lado, el Tribunal censura con particular severidad el tratamiento dispensado al demandante como presunto menor. La inobservancia sistemática de la orden judicial que disponía su alojamiento separado de adultos no es un mero incumplimiento formal, sino que se inscribe en un patrón más amplio, ya identificado por la jurisprudencia del TEDH, consistente en la instrumentalización de la retórica de la protección para legitimar prácticas de control y encierro que generan desamparo. Casos como *H.A. y otros c. Grecia* (2019)⁷ —«custodia protectora» en comisarías—, *Sh.D. y otros c. Grecia y otros* (2019)⁸ —reclusión en condiciones indignas bajo pretexto de «gestión fronteriza»—, o *Moustahí c. Francia* (2020)⁹ —asociación arbitraria de dos menores a un adulto sin parentesco bajo supuesta «protección administrativa»— ilustran esta perversa lógica donde la pretendida protección deviene en trato degradante.

La sentencia, leída a la luz de la literatura académica, confronta así el concepto doctrinal de «detenibilidad estructural»¹⁰ de forma implícita. El caso de A.D. exemplifica cómo la mera condición de solicitante de asilo llegado irregularmente activa mecanismos administrativos que convierten la privación de libertad en un instrumento rutinario de gestión, contraviniendo el principio del interés superior del menor y las exigencias de *ultima ratio*¹¹. La

⁷ STEDH *H.A. y otros c. Grecia*, de 28 de febrero de 2019, rec. 19951/16. El Tribunal condenó a Grecia por mantener a menores no acompañados en comisarías bajo «custodia protectora» en condiciones inadecuadas, violando los artículos 3 y 5.

⁸ STEDH *Sh.D. y otros c. Grecia, Austria, Croacia, Hungría, Macedonia del Norte, Serbia y Eslovenia*, de 13 de junio de 2019, rec. 14165/16. El caso abordó las condiciones de vida degradantes de menores no acompañados en el campamento improvisado de Idomeni y en comisarías.

⁹ STEDH *Moustahí c. Francia*, de 25 de junio de 2020, rec. 9347/14. El Tribunal condenó a Francia por la expulsión colectiva de dos menores (de 3 y 5 años) al vincularlos arbitrariamente a un adulto sin parentesco, dejándolos en un vacío legal y vulnerando los artículos 3, 5 y 4 del Protocolo núm. 4.

¹⁰ Véase Costello, C., y Mouzourakis, M. (2016). EU law and the detainability of asylum-seekers. *Refugee Survey Quarterly*, 35, 47-73. Las autoras argumentan que el propio derecho de la UE, al crear presunciones de «riesgo de fuga» y por los mecanismos del Reglamento de Dublín, configura al solicitante de asilo como un sujeto estructuralmente «detenible» (*detainable*).

¹¹ Véase IOM, UNHCR, y UNICEF (2022). *Safety and dignity for refugee and migrant children: Recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe*. El internamiento de migrantes, incluidos menores, es una medida común en Europa pese al consenso internacional sobre su carácter lesivo. OIM, ACNUR y UNICEF recuerdan que esta medida nunca responde al interés superior del niño y destacan la existencia de alternativas más humanas y eficaces (gestión individualizada de casos, entornos comunitarios, etc.), que son sistemáticamente ignoradas por muchos Estados en favor de la lógica de la contención.

desatención a la orden judicial de protección provisional y las deficiencias en el proceso de determinación de la edad revelan una «desresponsabilización institucional» y una «invisibilidad institucional» que sumen al menor migrante en un limbo jurídico de extrema fragilidad¹². Tal dinámica se ve posibilitada, por un lado, por la ambigüedad normativa de conceptos como «orden público» o «riesgo de fuga», que operan como cláusulas abiertas para justificar el internamiento sin una evaluación individual rigurosa a menudo invocando la seguridad pública como argumento genérico, lo cual genera una «incertidumbre institucional» funcional al control estatal¹³. Por otro lado, contribuye una ambivalencia discursiva entorno al menor migrante que oscila entre la compasión y la sospecha, una dicotomía cuya mera existencia normaliza la prevalencia de la lógica securitaria y facilita la instrumentalización de la noción de «protección» para legitimar el encierro¹⁴.

2.2. De la ineficacia de los recursos internos y la dimensión estructural del fallo: los límites del TEDH como garante externo

La constatación de la violación del artículo 13 en relación con el artículo 3 del Convenio pone de relieve la inoperatividad sistémica de los mecanismos nacionales de recurso frente a las condiciones de internamiento. El TEDH reitera su consolidada jurisprudencia respecto a la ineficacia del recurso de amparo constitucional maltés en este contexto, debido a su duración excesiva, que lo priva de la capacidad de ofrecer una reparación preventiva y rápida ante vulneraciones continuadas del artículo 3¹⁵. Esta ausencia de un recurso

¹² Véase Iusmen, I. (2020). Whose Children? Protecting Unaccompanied Migrant Children in Europe: A Case of Diffused Responsibility? *International Journal of Children's Rights*, 28(4), 925-949; Ferrara, P., et al. (2016). The «invisible Children»: Uncertain Future of Unaccompanied Minor Migrants in Europe. *Journal of Pediatrics*, 169, 332-333. Los autores describen cómo la fragmentación de competencias entre niveles (UE, nacional, local) y sectores (asilo, infancia) genera una «difusión de responsabilidad» donde ningún actor asume la obligación clara de proteger al menor, lo que precariza el sistema de acogida del menor migrante y lleva al menor a evitar el sistema y caer en una invisibilidad institucional que facilita su explotación.

¹³ Véase Pannia, P. (2020). «Institutional uncertainty» as a technique of migration governance. *DPCE Online*, 45(4), 5136-5157. La autora sostiene que la ambigüedad normativa y la fragmentación de estatus no son un defecto, sino una técnica deliberada de gobernanza que produce «incertidumbre institucional», impidiendo a los migrantes conocer y ejercer sus derechos. [Véase también Tsourdi, E. L. (2016). Asylum detention in EU law: Falling between two stools? *Refugee Survey Quarterly*, 35, 7-28, sobre la ambigüedad de conceptos como «orden público»].

¹⁴ Véase Serrano Caballero, E. (2018). Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea. *Revista de El Colegio de San Luis*, 15, 135-169.

¹⁵ La jurisprudencia del TEDH sobre Malta ya había establecido esta deficiencia. *Cfr. Story y otros c. Malta* (2015) y *Feilazoo c. Malta* (2021), donde el Tribunal concluyó que el recurso de amparo constitucional no era efectivo en la práctica para quejas del artículo 3 sobre condiciones de internamiento debido a su excesiva duración.

efectivo permitió que el demandante permaneciera confinado en condiciones inhumanas durante meses, sin una vía judicial interna capaz de poner fin a la vulneración de sus derechos fundamentales, consolidando un vacío sistemático de tutela judicial que el Estado maltés ha sido negligente en subsanar.

Precisamente por tratarse de una deficiencia de carácter estructural, y no meramente circunstancial, el Tribunal invoca expresamente el artículo 46 del Convenio, que impone a los Estados la obligación de acatar las sentencias definitivas y adoptar las medidas generales necesarias para prevenir violaciones similares en el futuro. Este llamamiento no es una mera fórmula retórica, sino un mandato dirigido a la raíz del problema. Al exigir a Malta la adopción de reformas normativas y prácticas —tales como asegurar una base legal clara para la privación de libertad por motivos de salud, garantizar la aplicación efectiva del principio de *ultima ratio* y la evaluación individualizada para personas vulnerables, y establecer recursos internos efectivos—, el TEDH confirma que las violaciones constatadas trascienden el caso individual y revelan fallos sistemáticos en el ordenamiento jurídico y la praxis administrativa maltesa.

Así, cabe interrogarse acerca de cómo los marcos normativos vigentes, tanto nacionales como europeos, pueden tolerar —o incluso habilitar— las situaciones fácticas que el Tribunal censura. Ello conduce a cuestionar hasta qué punto la intervención del TEDH, por su naturaleza reactiva y *ex post facto*, resulta suficiente para contrarrestar deficiencias estructurales arraigadas en sistemas jurídicos y administrativos que se muestran incapaces de garantizar por sí mismos la protección efectiva. Asimismo, la capacidad del Tribunal para inducir cambios estructurales profundos se ve condicionada por la voluntad política de los Estados miembros. La doctrina ha señalado, además, las tensiones derivadas del principio de subsidiariedad, los estrictos criterios de admisibilidad y, de forma más crítica, cómo ciertos marcos argumentativos empleados por el propio Tribunal podrían, paradójicamente, contribuir a legitimar las estructuras de control fronterizo al no abordar las causas sistemáticas de la migración o las desigualdades estructurales¹⁶. El TEDH se enfrenta así a la compleja tarea de corregir violaciones estructurales con herramientas diseñadas primordialmente para la resolución de casos individuales, una asimetría que modula su potencial transformador y plantea interrogantes sobre el alcance real de su función supervisora. No obstante, pese a estas limitaciones, su función como instancia supranacional de control sigue siendo crucial en un contexto donde los recursos internos se revelan a menudo insuficientes o ineficaces.

¹⁶ Véase Theilen, J.T. (2025). Framing Migration in Human Rights: How the Reasoning of the European Court of Human Rights Legitimises Border Regimes. *European Journal of Migration and Law*, 27(1), 66–93. El autor argumenta que el TEDH, al excluir de sus análisis las causas estructurales (historia colonial, jerarquías raciales), legitima indirectamente los régimenes fronterizos. Véase también Greenberg, J. (2020). Law, politics, and efficacy at the European Court of Human Rights. *American Ethnologist*, 47(4), 417–431, sobre los límites institucionales y los criterios de admisibilidad excluyentes.

III. CONCLUSIÓN

La sentencia en el caso *A.D. c. Malta* excede la mera condena por condiciones de internamiento deficientes; constituye una censura fundada a un modelo de gestión migratoria que prioriza sistemáticamente la lógica del control y la disuasión sobre las obligaciones ineludibles de protección de la dignidad humana, particularmente respecto de los individuos más vulnerables. El Tribunal reitera a los Estados parte que el ejercicio de la soberanía en la gestión de fronteras encuentra un límite infranqueable en los derechos fundamentales consagrados en el Convenio, y que la extrema vulnerabilidad inherente a la condición de un menor enfermo no puede ser respondida con medidas de aislamiento y arbitrariedad, sino que exige la máxima diligencia y el respeto irrestricto a los principios de humanidad y legalidad sustantiva.

El acatamiento efectivo del artículo 46 por parte de Malta, así como la reflexión extrapolable al resto de los Estados miembros del Consejo de Europa, implicaría *de iure* una revisión profunda y una reconducción ética y jurídica de las políticas migratorias vigentes. Dicha revisión debería transitar desde el paradigma del «sujeto detenible» hacia la reafirmación de la centralidad de la persona como titular de derechos inalienables. El caso *A.D. c. Malta* opera, en este sentido, como un catalizador que evidencia las fracturas estructurales del sistema europeo: la disonancia entre la norma proclamada y la realidad fáctica, la contradicción entre el discurso humanitario y las prácticas institucionales de control fronterizo, y la tensión entre los valores fundacionales de la Unión Europea y las actuaciones concretas en sus límites territoriales.

En este contexto, el TEDH se configura como una instancia de garantía última, si bien su capacidad de intervención presenta limitaciones inherentes a su naturaleza: su actuación es reactiva, *ex post facto*, y se enmarca en un corpus jurídico que, según parte de la doctrina, puede llegar a reproducir o legitimar la misma violencia estructural que pretende remediar. Surge así la interrogante sobre la compatibilidad de un proyecto político-jurídico fundado en la dignidad y la libertad con un modelo migratorio construido sobre la base de la sospecha, la privación sistemática de libertad y la disuasión como herramientas primordiales de gestión. La jurisprudencia consolidada y el análisis doctrinal sugieren una respuesta negativa.

En definitiva, el presente caso obliga a reconocer una incoherencia estructural en el sistema europeo: la proclamación de valores universales co-existe con la tolerancia —e incluso la habilitación normativa— de prácticas que desvirtúan dichos valores en su aplicación concreta a determinados colectivos. La trascendencia de la sentencia reside, precisamente, no tanto en la reparación individual otorgada a A.D., sino en la interpelación que dirige al núcleo axiológico y normativo del proyecto europeo. Mientras no se acometa una reforma sustancial de la arquitectura jurídica y política que

sostiene el actual modelo migratorio, el TEDH continuará actuando como un mecanismo de contención de las vulneraciones más flagrantes, pero su función será paliativa, insuficiente para inducir una transformación sistémica. El desafío fundamental reside en la voluntad política de transitar de un enfoque predominantemente securitario a uno centrado en la protección y la legalidad sustantiva. No obstante, debe señalarse que la factibilidad de tal transformación se encuentra en entredicho, dada la resistencia de los Estados a ceder parcelas de soberanía en materia migratoria, lo que podría relegar dicho objetivo a un plano meramente desiderativo o programático. Solo asumiendo dicho tránsito, sin embargo, podría articularse un sistema europeo de derechos fundamentales coherente y efectivo en su universalidad. Con todo, el mero planteamiento de esta tensión fundamental y el debate académico y jurídico que suscita constituyen, *per se*, un avance en la concienciación sobre las disfunciones inherentes al modelo actual.

V

CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA
PARLIAMENTARY ACTIVITY
REPORT



La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2025 (XIII Legislatura)

Parliamentary Activity from January to June 2025 (XIII Legislature)

Jorge Sotoca García y José María Durán Ramos

Jefe de la Sección de Archivo (en comisión de servicio)
y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo
de la Asamblea de Madrid, respectivamente

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—5.1. Cuadro resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.—VI. AGRADECIMIENTOS.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa a los meses de enero a junio de 2025, que incluye el cuarto periodo de sesiones de la XIII Legislatura.

La estructura del presente trabajo sigue un esquema similar al adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En este periodo se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de diputado:

La **Ilma. Sra. D.^a Leticia Lorenzo Brito**, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de

la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputada el 24 de febrero de 2025 (BOAM 95, de 27 de febrero de 2025), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.ª María Isabel Andaluz Andaluz**, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de diputada en la sesión plenaria de 6 de marzo de 2025 (BOAM 97, de 13 de marzo de 2025).

La **Ilma. Sra. D.ª Loreto Arenillas Gómez**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputada el 26 de marzo de 2025 (BOAM 100, de 3 de abril de 2025), y fue sustituida, previa renuncia anticipada de D.ª Blanca Alda Recas Martín, por el **Ilmo. Sr. D. Fernando García García**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de diputado en la sesión plenaria de 3 de abril de 2025 (BOAM 101, de 10 de abril de 2025).

La **Ilma. Sra. D.ª Alodia Pérez Muñoz**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputada el 13 de septiembre de 2025 (BOAM 68, de 19 de septiembre de 2025), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.ª Paz Serra Portilla**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de diputada en la sesión plenaria de 19 de septiembre de 2025 (BOAM 69, de 26 de septiembre de 2025).

El **Ilmo. Sr. D. Diego Figuera Álvarez**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputado el 28 de abril de 2025 (BOAM 105, de 8 de mayo de 2025), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.ª Raquel Huerta Bravo**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de diputada en la sesión plenaria de 8 de mayo de 2025 (BOAM 106, de 14 de mayo de 2025).

El **Ilmo. Sr. D. Jesús Ángel Celada Pérez**, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputado el 26 de mayo de 2025 y fue sustituido, previa renuncia anticipada de D. Isidro Barqueros Sánchez, por la **Ilma. Sra. D.ª Ana María Prados Vega**, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de diputada en la sesión plenaria de 5 de junio de 2025 (BOAM 110, de 12 de junio de 2025).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Febrero	1	06/02/2025	403	1/2025
	2	13/02/2025	413	2/2025
	3	20/02/2025	425	3/2025
	Total sesiones de febrero de 2025			
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	06/03/2025	436	4/2025
	2	13/03/2025	445	5/2025
	3	20/03/2025	456	6/2025
Total sesiones de marzo de 2025.....				3
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	03/04/2025	465	7/2025
	2	10/04/2025	476	8/2025
	3	24/04/2025	487	9/2025
Total sesiones de abril de 2025				3
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	08/05/2025	500	10/2025
	2	14/05/2025	509	11/2025
	3	22/05/2025	521	12/2025
Total sesiones de mayo de 2025				3
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	05/06/2025	533	13/2025
	2	12/06/2025	543	14/2025
	3	19/06/2025	555	15/2025
Total sesiones de junio de 2025				3
Total sesiones de enero a junio de 2025				15

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Las sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período han sido las que se enumeran a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

3.2.1.1. Constitución 10 de julio de 2023 (D. SS. número 3)

3.2.1.2. Composición (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. José Luis García Sánchez como portavoz Designación de D. Juan Lobato Gandarias como portavoz adjunto Designación de D. Diego Cruz Torrijos como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025
GPMM	Designación de D. Juan Varela Portas como portavoz Designación de D. Antonio Sánchez Domínguez como portavoz adjunto Designación de D.ª Esther Rodríguez Moreno como vocal		-	BOAM 102, de 21/04/2025
GPS	Designación de D.ª María del Carmen Mena Romero como portavoz		-	BOAM 110, de 12/06/2025

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/03/2025	s/n.º
Total sesiones mes de marzo de 2025			1

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Mayo	1	13/05/2025	s/n.º
Total sesiones mes de mayo de 2025			1
Total sesiones de enero a junio de 2025			2

3.2.2. Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local

3.2.2.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 4)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPMM	Designación de D. Hugo Martínez Abarca como portavoz Designación de D. Pablo José Padilla Estrada como portavoz adjunto Designación de Juan Ignacio Varela-Portas Orduña como vocal		-	BOAM 91, de 30/01/2025

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	03/02/2025	397
	2	17/02/2025	418
Total sesiones mes de febrero de 2025			2
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/03/2025	430
	2	17/03/2025	450
Total sesiones mes de marzo de 2025.....			2

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Abril	1	07/04/2025	471
	2	21/04/2025	481
	Total sesiones mes de abril de 2025		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/05/2025	493
	2	19/05/2025	514
Total sesiones mes de mayo de 2025			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/06/2025	526
	2	16/06/2025	548
Total sesiones mes de junio de 2025			2
Total sesiones de enero a junio de 2025			10

3.2.3. Comisión de Economía y Empleo

3.2.3.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 5)

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. Agustín Vinagre Alcázar como portavoz Designación de Dña. María Tatiana Jiménez Liébana como portavoz adjunta Designación de D. Juan José Marcano Dasilva como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025
GPS	Designación de D. Juan José Marcano Dasilva como vicepresidente	07/03/2025	BOAM 98, de 20/03/2025 DSS 438, de 07/03/2025	

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Economía y Empleo

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	07/02/2025	405
	2	21/02/2025	427
	Total sesiones mes de febrero 2025		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/03/2025	438
	2	21/03/2025	458
Total sesiones mes de marzo 2025			2
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/04/2025	467
	Total sesiones mes de abril 2025		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/05/2025	502
	2	23/05/2025	523
Total sesiones mes de mayo 2025.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/06/2025	535
	2	20/06/2025	557
Total sesiones mes de junio 2025.....			2
Total sesiones de enero a junio 2025			9

3.2.4. Comisión de Presupuestos y Hacienda

3.2.4.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 15)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. Daniel Rubio Caballero como portavoz Designación de D. Fernando Fernández Lara como portavoz adjunto Designación de D. Agustín Vinagre Alcázar como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025
GPMM	Designación de D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito como portavoz Designación de D.ª Paz Serra Portilla como portavoz adjunta Designación de D.ª Raquel Huerta Bravo como vocal		-	BOAM 108, de 29/05/2025

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos y Hacienda

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y HACIENDA

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/02/2025	401
Febrero	2	19/02/2025	423
	Total sesiones mes de febrero 2025		2
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/03/2025	434
Marzo	2	19/03/2025	454
	Total sesiones mes de marzo 2025		2

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Abril	1	02/04/2025	463
	2	25/04/2025	488
	Total sesiones mes de abril 2025.....		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/05/2025	498
	2	21/05/2025	519
Total sesiones mes de mayo 2025.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/06/2025	531
	2	18/06/2025	553
Total sesiones mes de junio 2025.....			2
Total sesiones de enero a junio 2025			10

3.2.5. Comisión de Digitalización

3.2.5.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 6)

3.2.5.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D.ª Marta Bernardo Llorente como portavoz Designación de D. Santiago José Rivero Cruz como portavoz adjunto Designación de D. Javier Guardiola Arévalo como vocal		-	BOAM 95, de 27/02/2025

GPMM	Designación de D. Pablo Gómez Perpinyà como portavoz Designación de D. Fernando García García como portavoz adjunto Designación de D.ª Mariana Paula Arce García como vocal Baja de D. Samuel Escudero León	-	BOAM 102, de 21/04/2025
GPMM	Renuncia de D.ª Mariana Paula Arce García como vicepresidenta	-	BOAM 104, de 30/04/2025
GPMM	Designación de D. Fernando García García como vicepresidente	06/05/2025	BOAM 106, de 14/05/2025 DSS 495, de 06/05/2025
GPS	Designación de D.ª Ana María Prados Vega como portavoz adjunta Designación de D. Santiago José Rivero Cruz como vocal	-	BOAM 110, de 12/06/2025

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Digitalización

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE DIGITALIZACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	04/02/2025	399
	2	18/02/2025	420
Total sesiones mes de febrero 2025			2
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Marzo	1	04/03/2025	432
	2	18/03/2025	452
Total sesiones mes de marzo 2025			2

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Abril	1	01/04/2025	460
	2	23/04/2025	485
	Total sesiones mes de abril 2025		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/05/2025	495
	2	20/05/2025	516
Total sesiones mes de mayo 2025.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/06/2025	528
	2	17/06/2025	550
Total sesiones mes de junio 2025.....			2
Total sesiones de enero a junio 2025			10

3.2.6. Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

3.2.6.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 7)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPP	D. ^a Elisa Adela Vigil González	D. ^a Ainhoa García Jabonero	-	BOAM 93, de 13/02/2025
GPMM	Designación de D. Antonio Sánchez Domínguez como portavoz Designación de D. ^a María Pastor Valdés como portavoz adjunta Designación de D. ^a Alicia Torija López como vocal		-	BOAM 102, 21/04/2025

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	04/02/2025	398
	2	18/02/2025	419
	Total sesiones mes de febrero 2025		2
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/03/2025	431
	2	18/03/2025	451
Total sesiones mes de marzo 2025		2	
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/04/2025	459
	2	23/04/2025	484
Total sesiones mes de abril 2025		2	
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/05/2025	494
	2	20/05/2025	515
Total sesiones mes de mayo 2025.....		2	
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/06/2025	527
	2	17/06/2025	549
Total sesiones mes de junio 2025.....		2	
Total sesiones de enero a junio de 2025		10	

3.2.7. Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

3.2.7.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 8)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Renuncia de D.ª Isabel Sofía Cadórniga Varela como vicepresidenta	-		BOAM 95, de 27/02/2025
GPS	Designación de D.ª Cristina González Álvarez como portavoz Designación de D.ª Isabel Sofía Cadórniga Varela como portavoz adjunta Designación de D. Rafael Martínez Pérez como vocal	-		BOAM 95, de 27/02/2025
GPS	Designación D. Rafael Martínez Pérez como vicepresidente	07/04/2025		BOAM 98, de 20/03/2025 DSS 437, de 07/04/2025
GPS	Designación de D. Javier Guardiola Arévalo como portavoz Designación de D.ª Cristina González Álvarez como portavoz adjunta	-		BOAM 110, de 12/06/2025

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	07/02/2025	404
	2	21/02/2025	426
Total sesiones mes de febrero 2025			2

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Marzo	1	07/03/2025	437
	2	21/03/2025	457
	Total sesiones mes de marzo 2025		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/04/2025	466
	Total sesiones mes de abril 2025		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/05/2025	501
	2	23/05/2025	522
Total sesiones mes de mayo 2025.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/06/2025	534
	2	20/06/2025	556
Total sesiones mes de junio 2025.....			2
Total sesiones de enero a junio de 2025			9

3.2.8. Comisión de Sanidad

3.2.8.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 9)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. Carlos Moreno Vinués como portavoz Designación de D.ª Sara Bonmatí García como portavoz adjunta Designación de D.ª Lorena Morales Porro como vocal		-	BOAM 95, de 27/02/2025

GPMM	Designación de D. ^a Marta Carmona Osorio como portavoz Designación de D. ^a Mariana Paula Arce García como portavoz adjunta Designación de D. ^a María Pastor Valdés como vocal	-	BOAM 105, de 08/05/2025
GPMM	Designación de D. ^a Mariana Paula Arce García como vicepresidenta	05/05/2025	BOAM 106, de 14/05/2025 DSS 492, de 05/05/2025

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE SANIDAD

	N. ^º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	03/02/2025	396
	2	17/02/2025	417
	Total sesiones mes de febrero 2025		
	2		
Marzo	N. ^º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/03/2025	429
	2	17/03/2025	449
	Total sesiones mes de marzo 2025		
	2		
Abril	N. ^º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/04/2025	470
	2	21/04/2025	480
	Total sesiones mes de abril 2025		
	2		

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Mayo	1	05/05/2025	492
	2	19/05/2025	513
	Total sesiones mes de mayo 2025.....		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/06/2025	525
	2	16/06/2025	547
	Total sesiones mes de junio 2025.....		
Total sesiones de enero a junio de 2025.....			10

3.2.9. Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

3.2.9.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 10)

3.2.9.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. Javier Guardiola Arévalo como portavoz Designación de D. José Luis García Sánchez como portavoz adjunto Designación de D.ª María Isabel Andaluz Andaluz como vocal		-	BOAM 97, de 13/03/2025
GPS	Designación de D.ª Raquel Barahona Noriega como vicepresidenta		07/03/2025	BOAM 98, de 20/03/2025 DSS 439, de 07/03/2025
GPS	Designación de D. José Luis García Sánchez como portavoz Designación de D. Javier Guardiola Arévalo como portavoz adjunto		-	BOAM 110, de 12/06/2025

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

Sesiones de las Comisiones

**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	04/02/2025	400
	2	18/02/2025	421
	Total sesiones mes de febrero 2025		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/03/2025	433
	2	18/03/2025	453
Total sesiones mes de marzo 2025			2
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/04/2025	461
	2	23/04/2025	486
Total sesiones mes de abril 2025			2
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/05/2025	496
	2	20/05/2025	517
Total sesiones mes de mayo 2025.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/06/2025	529
	2	17/06/2025	551
Total sesiones mes de junio 2025.....			2
Total sesiones de enero a junio 2024			10

3.2.10. Comisión de Familia y Asuntos Sociales

3.2.10.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 11)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPMM	Designación de D.ª Diana Carol Paredes Choquehuanca como portavoz Designación de D. Samuel Escudero León como portavoz adjunto Designación de D.ª Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer como vocal		-	BOAM 91, de 30/01/2025
GPS	Designación de D.ª Silvia Monterrubio Hernando como portavoz Designación de D.ª Lorena Morales Porro como portavoz adjunta Designación de D. Santiago José Rivero Cruz como vocal		-	BOAM 108, de 29/05/2025
GPMM	Renuncia de D. Samuel Escudero León como vicepresidente		-	BOAM 108, de 29/05/2025
GPMM	Designación de D.ª Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer como vicepresidenta	02/06/2025		BOAM 110, de 12/06/2025 DSS 524, de 02/06/2025

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Familia y Asuntos Sociales

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	03/02/2025	395
	2	17/02/2025	416
	Total sesiones mes de febrero 2025		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/03/2025	428
	2	17/03/2025	448
Total sesiones mes de marzo 2025			2
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/04/2025	469
	2	21/04/2025	479
Total sesiones mes de abril 2025			2
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/05/2025	491
	2	19/05/2025	512
Total sesiones mes de mayo 2025.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/06/2025	524
	2	16/06/2025	546
Total sesiones mes de junio 2025.....			2
Total sesiones enero a junio 2025			10

3.2.11. Comisión de Turismo y Deporte

3.2.11.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 12)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Óscar Alegre Martín	D. Nikolay Yordanov Atanasov	-	BOAM 93, de 13/02/2025
GPS	Designación de D.ª Raquel Barahona Noriega como portavoz Designación de D. Marcos Herrero Verdugo como portavoz adjunto Designación de D.ª Marta Bernardo Llorente como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025
GPS	Designación de D.ª Marta Bernardo Llorente como vicepresidenta		05/03/2025	BOAM 97, de 13/03/2025 DSS 435, de 05/03/2025

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Turismo y Deporte

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE TURISMO Y DEPORTE

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/02/2025	402
	2	12/02/2025	412
Total sesiones mes de febrero 2025			2
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/03/2025	435
	2	12/03/2025	444
Total sesiones mes de marzo 2025			2

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Abril	1	02/04/2025	464
	2	09/04/2025	475
	Total sesiones mes de abril 2025		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/05/2025	499
	Total sesiones mes de mayo 2025		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/06/2025	532
	2	11/06/2025	542
Total sesiones mes de junio 2025			2
Total sesiones de enero a junio 2025			9

3.2.12. Comisión de Cultura

3.2.12.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 13)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D.ª Alicia Sánchez-Camacho Pérez	D. Tomás Pedro Burgos Beteta	-	BOAM 93, de 13/02/2025
GPS	Designación de D. Santiago José Rivero Cruz como portavoz Designación de D.ª Marta Bernardo Llorente como portavoz adjunta Designación de D.ª Raquel Barahona Noriega como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Cultura

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE CULTURA

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	07/02/2025	406
	2	19/02/2025	424
	Total sesiones mes de febrero 2025		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/03/2025	439
	2	19/03/2025	455
Total sesiones mes de marzo 2025			2
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/04/2025	468
	2	25/04/2025	489
Total sesiones mes de abril 2025			2
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/05/2025	503
	2	21/05/2025	520
Total sesiones mes de mayo 2025.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/06/2025	536
	2	18/06/2025	554
Total sesiones mes de junio 2025.....			2
Total sesiones de enero a junio 2025			10

3.2.13. Comisión de Mujer

3.2.13.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 14)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D.ª Carlota Pasarón González	D.ª Alicia Sánchez-Camacho Pérez	-	BOAM 93, de 13/02/2025
GPS	Designación de D.ª Lorena Morales Porro como portavoz Designación de D.ª Silvia Monterrubio Hernando como portavoz adjunta Designación de D.ª Isabel Sofía Cadórñiga Varela como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE MUJER

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	14/02/2025	415
Total sesiones mes de febrero 2025			1
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/03/2025	447
Total sesiones mes de marzo 2025			1
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/04/2025	478
Total sesiones mes de abril 2025			1

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Mayo	1	16/05/2025	510
Total sesiones mes de mayo 2025.....			1
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/06/2025	545
Total sesiones mes de junio 2025.....			1
Total sesiones de enero a junio 2025			5

3.2.14. Comisión de Juventud

3.2.14.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 16)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D.ª Sara Bonmatí García como portavoz Designación de D. Esteban Álvarez León como portavoz adjunto Designación de D. Horacio Díez Contreras como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025
GPS	Designación de D. Horacio Díez Contreras como vicepresidente		10/03/2025	BOAM 98, de 20/03/2025 DSS 441, de 10/03/2025
GPMM	Designación de D. Samuel Escudero León como portavoz Designación de D.ª Beatriz Borrás Vergel como portavoz adjunta Designación de D.ª María Acín Carrera como vocal		-	BOAM 101, de 10/04/2025

GPMM	Designación de D. ^a Beatriz Borrás Vergel como portavoz Designación de D. Samuel Escudero León como portavoz adjunto	-	BOAM 104, de 30/04/2025
------	--	---	-------------------------

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE DE LA COMISIÓN DE JUVENTUD

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	10/02/2025	408
Total sesiones mes de febrero 2025			1
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/03/2025	441
Total sesiones mes de marzo 2025			1
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	22/04/2025	483
Total sesiones mes de abril 2025			1
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/05/2025	506
Total sesiones mes de mayo 2025.....			1
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/06/2025	538
Total sesiones mes de junio 2025.....			1
Total sesiones de enero a junio 2025			5

3.2.15. Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

3.2.15.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 17)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Nikolay Yordanov Atanasov	D. Óscar Alegre Martín	-	BOAM 93, de 13/02/2025
GPMM	Designación de D. Diego Figuera Álvarez como portavoz Designación de D. Alejandro Sánchez Pérez como portavoz adjunto Designación de D. Fernando García García como vocal		-	BOAM 102, de 21/04/2025
GPMM	Designación de D.ª Paz Serra Portilla como portavoz Designación de D. Fernando García García como portavoz adjunto Designación de D. Alejandro Sánchez Pérez como vocal		-	BOAM 105, de 08/05/2025
GPS	Renuncia de D.ª Silvia Monterrubio Hernando como vicepresidenta		-	BOAM 110, de 12/06/2025
GPS	Designación de D.ª Emilia Sánchez Prieto como portavoz Designación de D.ª Silvia Monterrubio Hernando como portavoz adjunta Designación de D.ª Ana María Prados Vega como vocal		-	BOAM 110, de 12/06/2025
GPS	Designación de D.ª Ana María Prados Vega como vicepresidenta	10/06/2025	BOAM 111, de 19/06/2025 DSS 540, de 10/06/2025	

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones

**COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES
DE LA DISCAPACIDAD**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	11/02/2025	410
	Total sesiones mes de febrero 2025		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/03/2025	443
Total sesiones mes de marzo 2025			1
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/04/2025	473
Total sesiones mes de abril 2025			1
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/05/2025	508
Total sesiones mes de mayo 2025			1
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/06/2025	540
Total sesiones mes de junio 2025.....			1
Total sesiones de enero a junio 2025			5

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.16. Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

3.2.16.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 18)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D.ª Isabel Sofía Cadórñiga Varela como portavoz Designación de D.ª Emilia Sánchez Prieto como portavoz adjunta Designación de D. Daniel Rubio Caballero como vocal		-	BOAM 96, de 06/03/2025
GPMM	Designación de D.ª Marta Lozano Sabroso como portavoz Designación de D.ª Raquel Huerta Bravo como portavoz adjunta Designación de D.ª Paz Serra Portilla como vocal		-	BOAM 108, de 29/05/2025

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/02/2025	407
Total sesiones mes de febrero 2025.....			1
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/03/2025	440
Total sesiones mes de marzo 2025.....			1

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Abril	1	22/04/2025	482
Total sesiones mes de abril 2025.....			1
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/05/2025	504
Total sesiones mes de mayo 2025			1
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/06/2025	537
Total sesiones mes de junio 2025			1
Total sesiones de enero a junio de 2025			5

3.2.17. Comisión de Radio Televisión Madrid

3.2.17.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 19)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. Horacio Díez Contreras como portavoz Designación de D. Juan José Marcano Dasilva como portavoz adjunto Designación de D.ª María Isabel Andaluz Andaluz como vocal		-	BOAM 97, de 13/03/2025
GPS	Designación de D.ª María Isabel Andaluz Andaluz como vicepresidenta		08/04/2025	BOAM 102, de 21/04/2025 DSS 472, de 08/04/2025

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	11/02/2025	409
	Total sesiones mes de febrero 2025.....		1
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/03/2025	442
	Total sesiones mes de marzo 2025		1
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/04/2025	472
	Total sesiones mes de abril 2025		1
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/05/2025	507
	Total sesiones mes de mayo 2025.....		1
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/06/2025	539
	Total sesiones mes de junio 2025.....		1
Total sesiones de enero a junio de 2025			5

3.2.18. Comisión de Participación

3.2.18.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 20)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPMM	Renuncia de D.ª Paz Serra Portilla como vicepresidenta		-	BOAM 91, de 30/01/2025

GPMM	Designación de D.ª Paz Serra Portilla como portavoz Designación de D.ª Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer como portavoz adjunta	-	BOAM 91, de 30/01/2025
GPMM	Designación de D.ª Emilia Sánchez Sánchez-Pantoja Belenguer como vicepresidenta	14/02/2025	BOAM 95, de 27/02/2025 DSS 414, de 14/02/2025
GPMM	Designación de D. Samuel Escudero León como portavoz	-	BOAM 104, de 30/04/2025
GPMM	Renuncia de D.ª Emilia Sánchez Sánchez-Pantoja Belenguer como vicepresidenta	-	BOAM 110, de 12/06/2025
GPMM	Designación de D. Samuel Escudero León como portavoz Designación de D.ª Raquel Huerta Bravo como portavoz adjunta	-	BOAM 110, de 12/06/2025
GPS	Designación de D.ª María Isabel Andaluz Andaluz como portavoz Designación de D.ª Ana María Prados Vega como portavoz adjunta	-	BOAM 110, de 12/06/2025
GPMM	Designación de D.ª Raquel Huerta Bravo como vicepresidenta	13/06/2025	BOAM 113, de 03/07/2025 DSS 544, de 13/06/2025

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Participación

Sesiones de las Comisiones **COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/02/2025	414
Total sesiones mes de febrero 2025.....			1

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Marzo	1	14/03/2025	446
Total sesiones mes de marzo de 2025			1
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/04/2025	477
Total sesiones mes de abril 2025.....			1
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/06/2025	544
Total sesiones mes de junio 2025			1
Total sesiones de enero a junio 2025			4

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.19. *Comisión de Estudio para el análisis de las consecuencias que tendrá para los madrileños el llamado «Acuerdo Bilateral del Concierto Singular de Cataluña».*

3.2.19.1. Constitución: 2 de abril de 2025 (D. SS. número 462)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 99, de 27/03/2025)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Ángel Alonso Bernal

Portavoz adjunto: D. Francisco Galeote Perea

D.ª María Josefa Martínez de la Fuente

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D.ª Beatriz Borrás Vergel

Portavoz adjunto: D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito

D.ª Jimena González Gómez

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.ª Ana María Cuartero Lorenzo

D. Jorge Arturo Cutillas Cordón

D.ª Ana María Velasco Vidal-Abarca

Modificaciones producidas en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPMM	Baja como miembro de la Comisión de D. ^a Beatriz Borrás Vergel	-	BOAM 105, de 08/05/2025	
GPMM	Renuncia a la vicepresidencia y baja como miembro de la Comisión de D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito	-	BOAM 105, de 08/05/2025	
GPMM	Baja como miembro de la Comisión de D. ^a Jimena González Gómez	-	BOAM 105, de 08/05/2025	
GPVOX	Baja como miembro de la Comisión de D. ^a Ana María Cuartero Lorenzo	-	BOAM 105, de 08/05/2025	
GPVOX	Baja como miembro de la Comisión de D. Jorge Arturo Cutillas Cordón	-	BOAM 105, de 08/05/2025	
GPVOX	Baja como miembro de la Comisión de D. ^a Ana María Velasco Vidal-Abarca	-	BOAM 105, de 08/05/2025	

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO PARA EL ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS QUE TENDRÁ PARA LOS MADRILEÑOS EL LLAMADO «ACUERDO BILATERAL DEL CONCIERTO SINGULAR DE CATALUÑA»

	N. ^o de sesión	Fecha	D. SS.
Abril	1	02/04/2025	462
	2	25/04/2025	490
Total sesiones mes de abril 2025			2

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Mayo	1	12/05/2025	505
	2	21/05/2025	518
	Total sesiones mes de mayo 2025		2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/06/2025	530
	2	18/06/2025	552
Total sesiones mes de junio 2025		2	
Total sesiones de enero a junio de 2024.....			6

3.2.20. *Comisión de Estudio para abordar el impacto de la droga en la Comunidad de Madrid*

3.2.20.1. Constitución: 9 de abril de 2025 (D. SS. número 474)

3.2.20.2. Composición: (BOAM número 101, de 10/06/2025)

Mesa de la Comisión:

Presidente: D. Ismael Sirio López Martín (GPP)
 Vicepresidenta: D.^a Marta Carmona Osorio (GPMM)
 Secretaria: D.^a Carlota Pasarón González (GPP)

Grupo Parlamentario Popular:

Portavoz: D. Rafael Núñez Huesca
 Portavoz adjunta: D.^a Carlota Pasarón González
 D. Ismael Sirio López Martín

Grupo Parlamentario Más Madrid:

Portavoz: D. Jorge Moruno Danzi
 Portavoz adjunta: D.^a Marta Carmona Osorio
 D. Samuel Escudero León

Grupo Parlamentario Socialista:

Portavoz: D. Juan José Marcano Dasilva, portavoz
 Portavoz adjunta: D.^a Sara Bonmatí García, portavoz adjunta
 D. Raquel Barahona Noriega

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

Portavoz: D.^a Raquel Barrero Alba, portavoz
 D. José Ignacio Arias Moreno
 D.^a María Belén González Moreno

3.2.20.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR EL IMPACTO DE LA DROGA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Abril	1	09/04/2025	474
Total sesiones mes de abril 2025			1
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/05/2025	497
	2	16/05/2025	511
Total sesiones mes de mayo 2025			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/06/2025	541
	2	23/06/2025	558
Total sesiones mes de junio 2025			2
Total sesiones de enero a junio de 2024.....			5

3.2.21. Comisión de Investigación sobre programas de cátedras y postgrados de la Universidad Complutense de Madrid y empresas financieradoras

3.2.21.1. Constitución: 8 de octubre de 2025 (D. SS. número 308)

3.2.21.2. Composición:

No ha habido modificaciones en la composición de la Comisión.

3.2.21.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE PROGRAMAS DE CÁTEDRAS Y POSTGRADOS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y EMPRESAS FINANCIADORAS

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	12/02/2025	411
	2	19/02/2025	422
Total sesiones mes de febrero 2025.....			2
Total sesiones de enero a junio de 2025.....			2

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (D.SS. número 21)*

3.3.2. *Composición: (BOAM número 6, de 9 de julio de 2023)*

Modificaciones en la composición:

Miembros titulares:

A propuesta del G.P. Más Madrid (BOAM 101, de 10/04/2025)

Vicepresidencia Segunda: D.^a Esther Rodríguez Moreno

D.^a Manuela M.^a Bergerot Uncal

D. Emilio Delgado Orgaz

D. Pablo Gómez Perpinyà

D. Hugo Martínez Abarca

D. Jorge Moruno Danzi

D. Pablo José Padilla Estrada

D.^a Diana Carol Paredes Choquehuanca

D.^a M.^a Pastor Valdés

Miembros suplentes:

D.^a Marta Carmona Osorio

D. Antonio Sánchez Domínguez

D.^a Alicia Torija López

D.^a Jimena González Gómez

D.^a Marta Lozano Sabroso
D.^a Beatriz Borrás Vergel
D. Alejandro Sánchez Pérez
D. Diego Figuera Álvarez
D.^a Carla Delgado Gómez

Miembros titulares:

A propuesta del G.P. Socialista (BOAM 101, de 10/04/2025)

D. Daniel Rubio Caballero
D.^a M.^a del Mar Espinar Mesa-Moles
D.^a Cristina González Álvarez
D. Juan Lobato Gandarias

Miembros suplentes:

D. Javier Guardiola Arévalo
D.^a Marta Bernardo Llorente
D.^a Tatiana Jiménez Liébana
D. José Luis García Sánchez

Miembros titulares:

A propuesta del G.P. Socialista (BOAM 112, de 26/06/2025)

D.^a Marta Bernardo Llorente
D.^a M.^a del Mar Espinar Mesa-Moles
D. Fernando Fernández Lara
D.^a Cristina González Álvarez
D.^a Carmen Mena Romero
D. Daniel Rubio Caballero
D. Diego Cruz Torrijos
D. Juan Lobato Gandarias
D. Esteban Álvarez León

Miembros suplentes:

D.^a Silvia Monterrubio Hernando
D. Carlos Moreno Vinués
D. Rafael Martínez Pérez
D.^a Lorena Morales Porro
D. Javier Guardiola Arévalo
D.^a Tatiana Jiménez Liébana
D. Agustín Vinagre Alcázar
D. José Luis García Sánchez
D.^a Isabel Cadorniga Varela

3.3.3. Sesiones de la Diputación Permanente

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este periodo.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. Sesión constitutiva de 13 de junio de 2023: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D. SS número 1)

3.4.2. Composición de la Mesa de la Asamblea

No se han producido modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período.

3.4.3. Sesiones de la Mesa de la Asamblea

Sesiones de la Mesa

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Enero (Diputación Permanente)	1	23/01/2025	1/2025
	2	27/01/2025	2/2025
	3	27/01/2025	3/2025
	4	29/01/2025	4/2025
	Total sesiones mes de enero 2025		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/02/2025	1/2025
	2	04/02/2025	2/2025
	3	04/02/2025	3/2025
	4	05/02/2025	4/2025
	5	07/02/2025	5/2025
	6	10/02/2025	6/2025
	7	10/02/2025	7/2025

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Febrero	8	14/02/2025	8/2025
	9	17/02/2025	9/2025
	10	18/02/2025	10/2025
	11	21/02/2025	11/2025
	12	24/02/2025	12/2025
	13	24/02/2025	13/2025
	14	28/02/2025	14/2025
	Total sesiones mes de febrero 2025		
	14		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/03/2025	15/2025
	2	04/03/2025	16/2025
	3	05/03/2025	17/2025
	4	05/03/2025	18/2025
	5	07/03/2025	19/2025
	6	07/03/2025	20/2025
	7	10/03/2025	21/2025
	8	14/03/2025	22/2025
	9	17/03/2025	23/2025
	10	19/03/2025	24/2025
	11	21/03/2025	25/2025
	12	24/03/2025	26/2025
	13	26/03/2025	27/2025

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Marzo	14	28/03/2025	28/2025
	15	31/03/2025	29/2025
	Total sesiones mes de marzo 2025..... 15		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/04/2025	30/2025
	2	04/04/2025	31/2025
	3	07/04/2025	32/2025
	4	09/04/2025	33/2025
	5	11/04/2025	34/2025
	6	21/04/2025	35/2025
	7	23/04/2025	36/2025
	8	25/04/2025	37/2025
	9	30/04/2025	38/2025
Total sesiones mes de abril 2025			9
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	05/05/2025	39/2025
	2	06/05/2025	40/2025
	3	09/05/2025	41/2025
	4	12/05/2025	42/2025
	5	13/05/2025	43/2025
	6	16/05/2025	44/2025
	7	21/05/2025	45/2025
	8	23/05/2025	46/2025

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Mayo	9	28/05/2025	47/2025
	10	29/05/2025	48/2025
	11	30/05/2025	49/2025
	12	30/05/2025	50/2025
	Total sesiones mes de mayo 2025.....		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/06/2025	51/2025
	2	06/06/2025	52/2025
	3	09/06/2025	53/2025
	4	09/06/2025	54/2025
	5	10/06/2025	55/2025
	6	10/06/2025	56/2025
	7	11/06/2025	57/2025
	8	13/06/2025	58/2025
	9	16/06/2025	59/2025
	10	25/06/2025	60/2025
	11	26/06/2025	61/2025
	12	30/06/2025	62/2025
Total sesiones mes de junio 2025			12
Total sesiones de enero a junio 2025			66

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

Se han producido las siguientes modificaciones en la Junta de Portavoces durante este periodo:

Grupo	Baja	Alta	Fecha
GPS	Baja como portavoz de D. Jesús Celada Pérez, que pasa a ser portavoz adjunto	D.ª María del Mar Espinar Mesa-Moles	04/02/2025
GPS	D. Jesús Celada Pérez, por renuncia a la condición de diputado	D.ª Cristina González Álvarez	06/06/2025

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Enero	1	27/01/2025	1/2025
Total sesiones mes de enero 2025			1
	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Febrero	1	03/02/2025	2/2025
	2	04/02/2025	3/2025
	3	10/02/2025	4/2025
	4	17/02/2025	5/2025
	5	24/02/2025	6/2025
Total sesiones mes de febrero 2025			5

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Marzo	1	03/03/2025	7/2025
	2	05/03/2025	8/2025
	3	10/03/2025	9/2025
	4	17/03/2025	10/2025
	5	24/03/2025	11/2025
	6	31/03/2025	12/2025
Total sesiones mes de marzo 2025.....			6
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/04/2025	13/2025
	2	07/04/2025	14/2025
	3	14/04/2025	15/2025
	4	21/04/2025	16/2025
	5	28/04/2025	17/2025
Total sesiones mes de abril 2025			5
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	05/05/2025	18/2025
	2	12/05/2025	19/2025
	3	13/05/2025	20/2025
	4	19/05/2025	21/2025
	5	26/05/2025	22/2025
Total sesiones mes de mayo 2025.....			5

	N.º de sesión	Fecha	Nº de Acta
Junio	1	02/06/2025	23/2025
	2	09/06/2025	24/2025
	3	16/06/2025	25/2025
	4	26/06/2025	26/2025
	Total sesiones mes de junio 2025		
Total sesiones de enero a junio 2025			26

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 1/2025, de 30 de abril. **Origen:** Proposiciones de Ley 4/2025 y 5/2025 de modificación de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo en la Comunidad de Madrid.

BOAM 104, de 30/04/2025, BOCM 108, de 07/05/2025, BOE 235, de 30/09/2025.

LEY 2/2025, de 25 de junio. **Origen:** Proyecto de Ley 1/2025 por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, para incrementar la bonificación aplicable a los parientes incluidos en el Grupo III de parentesco en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y simplificar los requisitos de acceso a los beneficios fiscales en el Impuesto sobre Donaciones.

BOAM 111, de 19/06/2025, BOCM 152, de 27/06/2025, BOE 235, de 30/09/2025.

Asimismo, se aprobó una **Reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid**, cuyo **origen** fue la Proposición de Ley 7/2025.

BOAM 112, de 26/06/2025, BOCM 162, de 09/07/2025, BOE 166, de 11/07/2025.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara, expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas en este período de sesiones, así como su estado de tramitación al finalizar el período de sesiones.

Iniciativas	Presentadas	Pendientes	Tramitadas	Decaídas	Nº Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	1	-	1	-	-	-	-
Proposiciones de Ley	7	1	5	1	-	-	-
Proposiciones no de Ley	203	Comisión: 134	191	Aprob.: 7 Rechaz.: 41 Pleno: 48	Aprob.: - Rechaz.: 19 Comisión: 19	2 68	-
Interpelaciones	30	12	4	67	2	12	-
Mociones	6	-	Aprobadas: - Rechazadas: 6	6	-	-	-
Comparecencias	977	-	Pleno: 82 Comisión: 298	Pleno: 8 Comisión: 91	Pleno: - Comis.: -	489	-
P. Orales en Pleno	2695	1413	209	99	-	-	9
P. Orales en Comisión	3534	2023	433	380	30	972	71
Preguntas Escritas	2385	39	1519	61	965	-	52
P. de Información	2642	35	1645	-	620	339 calificadas como PE	3
TOTAL	12615	4094	3988				147

El siguiente cuadro resumen recoge las iniciativas parlamentarias clasificadas en función de su autoría.

Autor	Función Legislativa			Función de Dirección o Impulso Político			Función de Control			Peticiones de Información Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Interpelaciones Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	
G.P. Popular	-	1	7	-	92	62	0	-	74	-
G.P. Más Madrid	-	2	222	-	1404	1807	1173	19	480	1232
G.P. Socialista	-	2	88	4	969	1164	932	8	199	986
G.P. VOX en Madrid	-	-	21	2	230	501	280	3	220	424
G.P. Popular, Más Madrid, Socialista, Vox en Madrid	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Initiativa Legislativa Popular	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Gobierno	1	-	-	-	-	-	-	-	4	5
TOTAL	1	7	338	6	2695	3534	2385	30	977	2642
										12615

Comunicaciones del Gobierno: 72

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se incluyen a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas (un total de 12615) y su estado de tramitación al final del tercer periodo de sesiones de la XIII Legislatura.

GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN

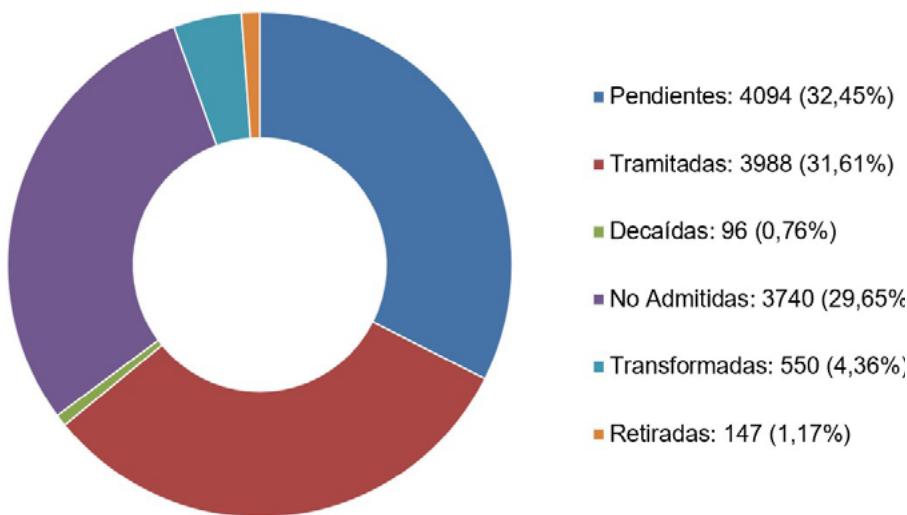
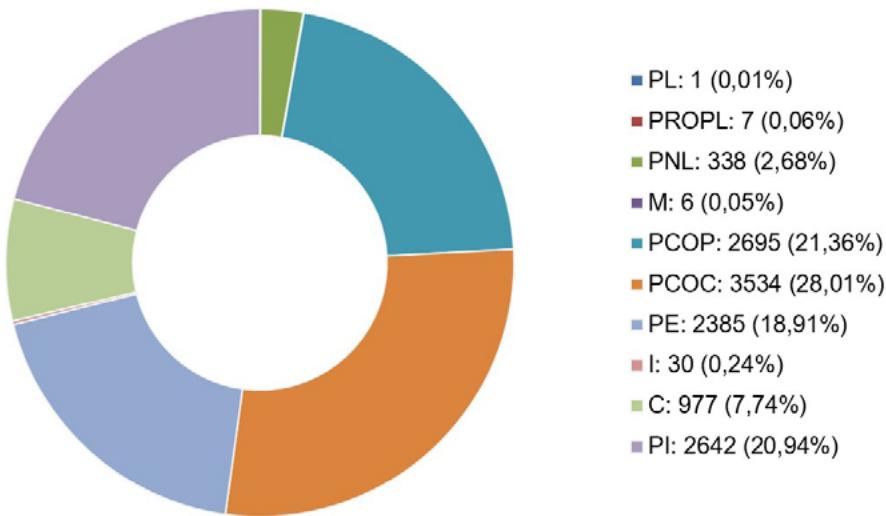


GRÁFICO PORCENTUAL POR TIPO DE INICIATIVA



VI. AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su agradecimiento a los diferentes departamentos de la Asamblea cuya colaboración ha sido esencial para la realización de este artículo, especialmente al Servicio de Desarrollo y Gestión de las TICs de la Dirección de Informática, Tecnología y Transparencia así como al Servicio de Publicaciones de la Dirección de Gestión Parlamentaria.

VI

RECENSIONES

BOOKS REVIEWS



Vélez Toro, A. J.:
Repensar el proceso administrativo. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Ed. Dykinson, 2025, 236 pp.

Eduardo Marcos Martínez

Doctorando en Derecho Administrativo en la Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Roma II)
<https://orcid.org/0009-0002-6963-3861>

Fecha de recepción: 17/07/2025

Fecha de aceptación: 04/09/2025

La obra *Repensar el proceso administrativo. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, publicada en 2025 por la editorial Dykinson y escrita por el profesor Antonio José Vélez Toro, constituye una aportación significativa, tanto desde el punto de vista doctrinal como práctico, al debate sobre la urgente revisión y reforma del proceso contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico español. El volumen, redactado por un jurista con más de dos décadas de ejercicio profesional en el ámbito contencioso-administrativo y actualmente Profesor Ayudante Doctor en la Universidad de Granada, constituye una contribución técnicamente sólida y firmemente comprometida con la racionalización y el perfeccionamiento funcional de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Desde las primeras páginas se advierte que no estamos ante una obra convencional ni meramente expositiva, sino ante un ejercicio de crítica constructiva orientado a proponer mejoras razonadas a una norma —la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)— que, tras más de veinticinco años de vigencia, acusa ciertas deficiencias estructurales, de técnica legislativa y de funcionalidad práctica. El autor no se limita a describir el estado del Derecho, sino que —con notable equilibrio entre el respeto institucional y el impulso reformador— se adentra en las potencialidades y límites del modelo procesal vigente, en diálogo con las reformas que ha experimentado el sistema jurídico español desde la Constitución de 1978.

El autor subraya, por tanto, que el objetivo de la obra no es meramente académico, sino que responde a una voluntad expresa de incidir en la mejora práctica y funcional del sistema jurisdiccional contencioso-administrativo. Se trata pues, de una propuesta integral para *repensar* —como indica el título— el proceso contencioso-administrativo, es decir, de una reflexión técnica con implicaciones legislativas, jurisprudenciales y organizativas. Vélez Toro busca ofrecer propuestas específicas de *lege ferenda* orientadas a racionalizar la LJCA, aumentar su coherencia interna, dotarla de mayor efectividad práctica y hacerla más acorde con los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, oralidad, inmediación y buena administración. Todo ello, sin caer en maximalismos ni utopismos normativos: el autor es consciente de que una reforma de calado solo será viable si está jurídicamente fundada, técnicamente bien formulada y políticamente asumible.

Para alcanzar estos fines, la metodología adoptada en el libro se aleja de los enfoques puramente compilativos o descriptivos tan frecuentes en las obras procesales. Frente a las tradicionales «leyes comentadas», que se limitan a transcribir el articulado y añadir notas de concordancia o explicaciones superficiales, Vélez Toro apuesta por una lectura sistemática y crítica del texto legal. La norma se despieza en sus elementos esenciales, se contextualiza histórica y doctrinalmente, se somete a examen funcional, y a partir de ahí se formulan propuestas de mejora precisas, realistas y técnicamente bien argumentadas. No se trata de una obra dogmática en el sentido tradicional, sino de un texto que conjuga el rigor académico con la experiencia forense y una marcada sensibilidad académica, lo cual permite intuir que el espíritu de la obra está íntimamente conectado con la trayectoria vital y profesional del autor, forjada en el ejercicio y la reflexión jurídica desde dentro de las aulas judiciales.

En cuanto a la vertebración del volumen, la estructura responde a un orden lógico que recorre, de manera completa y coherente, todos los aspectos fundamentales del proceso contencioso-administrativo. Los capítulos centrales del libro —del primero al octavo— se dedican a analizar en profundidad las categorías esenciales del proceso. Así, el autor examina: el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo (tanto en su dimensión subjetiva como objetiva); la posición procesal de las partes, con especial atención a la legitimación activa y pasiva; el objeto del recurso, incluyendo la impugnabilidad de disposiciones generales, la inactividad administrativa y la vía de hecho; la distinción entre los procedimientos ordinario y abreviado; el sistema de recursos procesales; la ejecución de sentencias; los procedimientos especiales (tutela de derechos fundamentales, unidad de mercado, extinción de partidos políticos, etc.); y, finalmente, las disposiciones comunes en materia de plazos, medidas cautelares y costas procesales.

En el marco de ese desarrollo sistemático, y a modo de ejemplo ilustrativo, conviene detenerse —aunque sea brevemente— en uno de los capítulos que, por su enfoque técnico y su relevancia práctica, resulta es-

pecialmente oportuno: el dedicado al *procedimiento abreviado* (capítulo IV, apartado B, del volumen).

Este procedimiento constituye, tal y como recuerda el autor, una de las grandes novedades introducidas por la LJCA de 1998, con la finalidad declarada de dotar al proceso contencioso-administrativo de mayor agilidad y eficacia. Su regulación, contenida en el artículo 78 de la Ley, supone una transformación radical respecto del procedimiento ordinario: el recurso se interpone directamente mediante demanda; el expediente administrativo se remite con posterioridad, salvo que ya obre en poder del actor; no se exige una contestación formal a la demanda; y, en principio, se celebra una vista oral, salvo renuncia de las partes o innecesidad valorada por el órgano jurisdiccional. En suma, se trata de un procedimiento que aspira a dar cumplimiento efectivo a los principios de oralidad, inmediación y concentración, en línea con lo dispuesto en el artículo 120.2 de la Constitución.

El autor examina con detalle los presupuestos materiales y cuantitativos que habilitan el uso del procedimiento abreviado. Así, desde el punto de vista objetivo, se prevé para determinados asuntos de personal, materias de extranjería, admisión de solicitudes de asilo, y cuestiones de disciplina deportiva en materia de dopaje. Desde la perspectiva cuantitativa, el límite se sitúa en los 30.000 euros, lo cual —como sugiere Vélez Toro— debería ser objeto de revisión al alza, como mecanismo para descongestionar la vía ordinaria y acelerar los procedimientos de menor entidad económica.

De especial interés resulta el tratamiento del *trámite de fijación de hechos controvertidos* (art. 78.11 LJCA), que el autor analiza con precisión crítica. Conforme a la norma, antes de practicar prueba, el juez debe conceder la palabra a las partes para que precisen los hechos en que fundan sus pretensiones. En caso de conformidad, el proceso puede quedar visto para sentencia sin necesidad de ulterior debate. Sin embargo, Vélez Toro constata —con acierto— que en la práctica forense este trámite suele omitirse o despacharse de forma rutinaria, lo que debilita su función esencial: delimitar con claridad el objeto de la prueba y evitar dilaciones innecesarias. Esta observación, basada en la experiencia real de los tribunales, permite al autor reivindicar la importancia de respetar esta fase procesal como garantía de eficiencia y justicia material.

A partir de esta y otras constataciones prácticas, el autor sugiere diversas reformas normativas y organizativas: mayor precisión en la delimitación del ámbito material del procedimiento abreviado; simplificación de los trámites iniciales; y, sobre todo, una mayor exigencia judicial en la aplicación del trámite de fijación de hechos, entendida no como una formalidad, sino como una herramienta procesal que permite depurar el litigio y garantizar una prueba útil y pertinente.

En definitiva, el análisis del procedimiento abreviado —como el del conjunto del volumen— refleja con nitidez el método de trabajo del autor: estudio técnico, observación práctica, valoración crítica y propuesta normativa.

En este sentido, la obra no sólo funciona como manual de estudio o texto de referencia, sino como auténtico instrumento de reforma jurídica, elaborado desde dentro del sistema pero con perspectiva de cambio.

El valor añadido de la obra se percibe especialmente en el último capítulo, titulado «Reflexiones finales», donde A. J. Vélez Toro articula un conjunto de propuestas de mejora que abarcan cuestiones tan variadas como la oralidad del proceso, el papel de la mediación y el arbitraje, la problemática del recurso de casación y la necesidad de una refundición normativa. Lejos de limitarse a un cierre retórico o meramente valorativo, el autor sistematiza propuestas que emergen de los déficits detectados a lo largo del volumen, ofreciendo así una hoja de ruta reformista realista pero ambiciosa. Entre sus principales planteamientos se encuentra la reivindicación de la oralidad como eje vertebrador del proceso contencioso-administrativo, en coherencia con el artículo 120.2 CE, cuya aplicación práctica en este orden jurisdiccional ha sido históricamente residual. En este sentido, el autor propone una revisión de los formatos escritos predominantes, impulsando modelos que privilegien la vista pública, la inmediación judicial y la concentración del debate, particularmente en procedimientos de menor complejidad.

Asimismo, Vélez Toro subraya la necesidad de fomentar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación y el arbitraje administrativo, cuya presencia en el ordenamiento español sigue siendo marginal pese a su reconocimiento legal y potencial funcional. Esta apuesta se inscribe en una visión contemporánea del proceso administrativo como instrumento de gestión eficiente de la conflictividad, donde no todo ha de resolverse en sede jurisdiccional. En la misma línea, el autor plantea una revisión profunda del recurso de casación, señalando su disfuncionalidad actual, derivada tanto de la excesiva rigidez de los requisitos de admisión como de su escasa capacidad para garantizar una verdadera función nomofiláctica.

Otra propuesta de calado que formula el autor es la necesidad de abordar una refundición normativa de la LJCA, que supere la acumulación de reformas parciales, a menudo incoherentes entre sí, y que permita una reorganización lógica y sistemática del texto legal. A su juicio, la actual dispersión de institutos, la existencia de lagunas técnicas y la falta de articulación clara entre procedimientos ordinarios y especiales generan una inseguridad jurídica que compromete la accesibilidad, previsibilidad y funcionalidad del proceso. Desde una óptica más estructural, el autor también se detiene en cuestiones complejas como la especialización del juez contencioso-administrativo, proponiendo una reflexión sobre la necesidad de órganos judiciales dotados de formación y experiencia específica en esta rama del Derecho, especialmente en materias técnicas como urbanismo, medio ambiente o contratación pública.

Finalmente, no elude temas especialmente espinosos como la duración excesiva del proceso o la conveniencia de revisar el principio de ejecutividad del acto administrativo, en particular en aquellos supuestos en los que

la Administración actúa sin haber motivado debidamente la urgencia de su ejecución. Frente al automatismo con el que en ocasiones se impone la ejecutividad, Vélez Toro plantea una mirada crítica, más garantista, que conecte con los principios de buena administración, tutela judicial efectiva y ponderación entre intereses públicos y derechos fundamentales.

En definitiva, *Repensar el proceso administrativo* es una obra necesaria. Ofrece una lectura crítica, técnicamente sólida y normativamente estimulante de la LJCA, y se convierte, por su estructura, contenido y método, en un referente para quienes deseen comprender a fondo el proceso contencioso-administrativo en España y contribuir a su mejora. Es una obra útil no sólo para juristas del ámbito académico, sino también para abogados, jueces, legisladores y todos aquellos que tengan interés en la transformación racional del sistema procesal administrativo. Su lectura deja una doble impresión: la de haber aprendido algo nuevo y la de estar invitados, como lectores, a seguir pensando en cómo mejorar una jurisdicción clave para el equilibrio entre poderes, la protección de los derechos y el buen funcionamiento del Estado de Derecho.



**Foà, Sergio:
Il nuovo merito amministrativo**
Ed. Giappichelli, 2025, 352 pp.

Luis Miguel García Lozano
Profesor Contratado Doctor
Departamento Derecho Administrativo.
Universidad de Granada
<https://orcid.org/0000-0003-1861-9680>

Fecha de recepción: 11/05/2025
Fecha de aceptación: 04/09/2025

RESUMEN

Esta recentísima obra colectiva pretende estudiar en una reflexión multidisciplinar una categoría clásica del Derecho administrativo que, sin embargo, había sido desplazada durante décadas al terreno de lo implícito, no sólo por la vía de hecho, sino incluso, soslayada por el Derecho. Ello se ha realizado con una visión amplia y tocante a muchos aspectos muy diversos que giran en torno a realidades científicas y prácticas diversas y complementarios del enfoque netamente iuspublicista.

PALABRAS CLAVE: *Acto administrativo, meritocracia y precedente jurídico, capacidad, control jurisdiccional, control judicial.*

ABSTRACT

This recent collective work seeks to explore, through a multidisciplinary approach, a classic category of administrative law that, however, had been relegated to the realm of the implicit for decades, not only by de facto means but even ignored by law. This approach has been carried out with a broad perspective, encompassing many diverse aspects that revolve around diverse scientific and practical realities and complement the purely public law approach.

KEYWORDS: *Administrative act, meritocracy and legal precedent, capacity, jurisdictional control, judicial control.*

Con una periodicidad casi anual, el profesor Sergio Moisés Foà, Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Turín, nos ha acostumbrado a editar un libro sobre un tema actual en las discusiones administrativistas. Siendo fiel a esa línea de trabajo, durante el pasado mes de mayo editó y coordinó una nueva publicación, en esta ocasión colectiva que ha sido publicada por la prestigiosa editorial italiana G. Giappichelli. Además, se da la circunstancia en la que él principia la misma como pórtico de todo lo que ha de venir, pero la finaliza un magistral estudio de su maestro, el profesor Gallo; incluyéndose, entre ambos y a lo largo de esta una serie de contribuciones en las que se ha estudiado el mérito administrativo con una visión amplia y tocante a muchos aspectos que han ido más allá del tradicional examen teórico iuspublicista. Con todo y con ello, debemos decir que, muchas de las reflexiones vertidas las compartimos, e incluso, son absolutamente extrapolables a otros ordenamientos jurídicos como el nuestro.

Esta recentísima obra colectiva, realizada enteramente en italiano, se titula *Il nuovo merito amministrativo*, y tal y como hemos dicho, busca examinar y condensar en sus más de 300 páginas una reflexión coral y profunda sobre la metamorfosis de esta categoría clásica del Derecho administrativo que, sin embargo, había sido desplazada durante décadas al terreno de lo implícito: el mérito. La publicación reúne a 14 autores de procedencia muy diversa que aprovechan para aportar su perspectiva sobre esta cuestión, no sólo desde el Derecho público, sino también desde el privado, desde la práctica de la abogacía, desde la magistratura ordinaria (civil), en el orden administrativo —a nivel judicial o a nivel de revisión en el Consejo de Estado italiano—, la jurisdicción contable, o incluso, la Filosofía teórica. Esta visión, como hemos dicho, amplia y a la vez multidisciplinar, pretende no ser sólo un lugar de reflexión netamente publicista, sino abrir un debate casi social, de la necesidad de repensar en torno a un concepto tan básico en la sociedad democrática, como es el mérito, sobre el que se ha basado el ascensor social, la libertad y la autonomía de la función pública e incluso la independencia de algunos poderes públicos, como el Judicial. No es, por tanto, algo baladí —como, por otro lado, ocurre con el profesor Foà—, sino claramente, algo buscado *ex professo*, con el fin de realizar un estudio lo más amplio posible, de una categoría, en la que lamentablemente, sólo nos detenemos los publicistas —y no todos—.

Este tema, en los tiempos en los que el nepotismo, la corrupción, la prevaricación, el enclufismo, etc., aparece en las noticias casi sin rubor ni escándalo —pero que también lo tenemos a veces más cerca en nuestras administraciones públicas de lo que queremos admitir—, puede resultar incómodo tratarlo, por lo que es de alabar la valentía del profesor Foà de adentrarse en una temática, cuanto menos, incómoda.

En nuestro Derecho interno el mérito lo configuramos como una categoría históricamente ambigua, elusiva en sus contornos y equívoca en su uso que, durante largo tiempo ha sido tratada más como una variable política que

como un concepto jurídico con contenido normativo propio que debiera ser categórico —en el sentido más kantiano de la acepción—, finalista y absoluto. En su concepción tradicional, fue identificado con el ámbito reservado de la Administración, con aquella esfera donde predominaba la discrecionalidad y se excluía, por definición, todo juicio de legalidad. Sin embargo, en el contexto actual —caracterizado por el reforzamiento de los principios de buena administración, transparencia, eficacia y responsabilidad pública—, el mérito ya no puede concebirse como un espacio inmune al Derecho y, sobre todo, al control posterior, sino como una dimensión estructural del ejercicio del poder público, como tradicionalmente han defendido en Italia el profesor Giannini, pero en España el profesor García de Enterría.

Tras superar la antigua concepción, el mérito representa hoy una forma de racionalidad administrativa que media entre el principio de legalidad y el principio de oportunidad. No se trata de negar la existencia de zonas grises en la función administrativa, sino de dotarlas de un marco evaluativo susceptible de control, aun cuando no estrictamente judicial. En otras palabras, el mérito se transforma en un criterio operativo de justificación institucional, mediante el cual la Administración legitima sus decisiones no solo por su conformidad formal a la norma, sino por su razonabilidad sustantiva, su congruencia con los fines públicos y su capacidad de generar confianza ciudadana. Se produce, así, un desplazamiento desde una concepción pasiva del mérito —como margen de libertad técnica— hacia una visión activa y constructiva, en la que el mérito constituye un estándar para la acción pública responsable, eficiente y verificable.

En virtud de lo anterior, esta obra se estructura en dos partes complementarias que ensayan una relectura del mérito no como noción estática o residual, sino como principio normativo, criterio funcional y, sobre todo, como pauta de legitimación sustantiva del actuar administrativo en tiempos marcados por la complejidad tecnológica, la presión por resultados y una creciente desconfianza institucional hacia lo público. A partir de esta premisa, se impone la necesidad de interrogarse por el significado actual del mérito, que ya no puede entenderse como simple reserva de oportunidad, ni como comodín interpretativo sin fuerza jurídica, sino como una categoría que, desde su misma ambigüedad histórica, reclama una redefinición a la luz de los valores constitucionales y del principio de buena administración. Lejos de ser un concepto accesorio, el mérito emerge aquí como una variable clave para interpretar el equilibrio entre eficacia y garantía, entre decisión autónoma y control legítimo, en el seno de un Derecho administrativo cada vez más exigido por la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva, este recentísimo volumen reúne pretende articular un diálogo interdisciplinar que confronta enfoques dogmáticos, procesales, conductuales y económicos en torno a una noción que, en línea con el planteamiento general de Foà, el mérito no puede seguir concebido como reducto exclusivo de la discrecionalidad administrativa, sino que debe reinter-

pretarse como expresión de una racionalidad institucional evaluable, aunque no siempre justiciable. Se trata, en definitiva, de un esfuerzo colectivo por normalizar el mérito en el lenguaje jurídico de los principios, desbordando la clásica dicotomía entre legalidad y oportunidad —a veces, incluso, política—, y proponiendo en su lugar una tercera vía: la del mérito como estándar intermedio de justificación administrativa. El mérito como fin último.

El principal acierto metodológico del volumen radica en su decisión de dividir la obra en dos grandes partes que, lejos de fragmentar el discurso, permiten iluminar el mérito desde dos perspectivas complementarias: la jurídico-procedimental y la conductual-organizativa. Esta arquitectura no responde únicamente a una lógica expositiva, sino que refleja con precisión la evolución que ha sufrido la noción de mérito en el seno del Derecho administrativo: de una figura vinculada casi exclusivamente al *ámbito reservado* de la discrecionalidad, a una categoría susceptible de evaluación jurídica, justificación institucional y análisis funcional.

La primera parte titulada *Il merito amministrativo tra procedimento e processo*, pretende entablar una reflexión de fondo sobre la progresiva juridificación del mérito. Ya no se trata de situar el mérito al margen del Derecho, sino de identificar los modos mediante los cuales este puede ser objeto de un control legítimo, sin incurrir en una sustitución de la voluntad administrativa por la judicial. En este bloque se vislumbra un hilo común: el intento de construir una racionalidad del mérito que, partiendo de su carácter históricamente inasible, sea capaz de integrarse en el sistema de garantías sin neutralizar la autonomía decisional de la Administración. La idea central sobre la que se bascula esta parte es la que sostiene el profesor Foà en el capítulo inaugural, según la cual la legitimidad de la acción administrativa no puede agotarse en su conformidad con la legalidad formal. Es preciso exigir, además, una *legalidad sustancial*, anclada en principios de coherencia, proporcionalidad, finalidad pública y eficacia comprobable. Esta lectura remite directamente a la renovación doctrinal del principio de buena administración, que deja de ser una cláusula simbólica para transformarse en un parámetro operativo, idóneo para iluminar los contornos del mérito.

Desde este prisma, las contribuciones integrantes de esta primera parte dibujan, con notable cohesión, un mapa de tensiones actuales que gira entre el control judicial y la oportunidad técnica; entre la evaluación de resultados y la motivación formal; entre la algoritmización de la decisión y las garantías del debido procedimiento. Más que responder a estas tensiones, los autores las tematizan, las interrogan, y ofrecen al lector claves interpretativas para comprender que el mérito no es un obstáculo para el control, sino un objeto de control *sui generis*, que requiere herramientas metodológicas nuevas, más sensibles a la complejidad de la acción pública.

La segunda parte intitulada *Il merito amministrativo come comportamento*, representa quizás el movimiento más innovador del volumen. Aquí, el mérito ya no se aborda desde el binomio procedimiento-proceso, sino en su dimensión

más pragmática, como manifestación de culturas administrativas, racionali-dades organizativas y dinámicas institucionales. La aproximación conductual permite ampliar el campo de análisis, incluyendo fenómenos como la burocracia defensiva, el temor a la responsabilidad contable, la tecnificación de las decisiones o la pérdida de iniciativa por parte de los operadores públicos. En este sentido, el mérito aparece no como un simple estándar normativo, sino como un marco cultural o una tendencia de comportamiento administrativo que condiciona la manera en que los funcionarios perciben su función y su grado de autonomía frente a controles *ex post* cada vez más densos.

Los autores no se limitan a describir disfunciones, sino que proponen alternativas: incentivos conductuales, distinciones operativas entre función política y técnica, clarificación del alcance de la responsabilidad contable. Sus aportaciones permiten entrever que, para rescatar el mérito como categoría útil, no basta con una reforma jurídica; se requiere también una transformación actitudinal que reactive la confianza institucional y redefina los límites del riesgo aceptable en la gestión pública.

En suma, el volumen *Il nuovo merito amministrativo* no se presenta como un tratado dogmático cerrado, ni como una simple compilación de estudios sectoriales. Se trata, más bien, de un esfuerzo coral por reconstruir teórica y funcionalmente una noción que, pese a su presencia latente en el aparato administrativo, ha sido sistemáticamente postergada en los marcos conceptuales del Derecho público. El mérito, en efecto, había sido relegado durante décadas a una suerte de limbo interpretativo: ajeno al control judicial, impermeable a la codificación legislativa, y ausente en las grandes construcciones doctrinales.

El volumen dirigido por Sergio Foà reactiva esa categoría desde una clave contemporánea, integradora, que vincula técnica, ética y derecho en una nueva gramática del ejercicio del poder público.

En un momento histórico en que la Administración se ve atravesada por exigencias que muchas veces compiten —eficiencia económica, transparencia procedural, digitalización creciente, rendición de cuentas en tiempo real—, recuperar el mérito como parámetro de acción y control no constituye un gesto retórico ni un anhelo nostálgico, sino una auténtica exigencia dogmática, institucional y política. Solo desde un enfoque que revalorice el mérito como expresión de racionalidad sustantiva será posible superar la tensión entre automatización y juicio humano, entre control *ex post* y capacidad decisional, entre legalidad formal y legitimidad material. Porque una Administración que decide con méritos explícitos —esto es, con criterios fundados, contrastables y orientados al interés general— no solo refuerza su propia legitimidad, sino que amplía el espacio de la democracia administrativa.

Finaliza esta interesantísima obra con el capítulo a modo de conclusión del profesor Gallo, en el que desde su magisterio dilatado aborda el examen del mérito administrativo y de la necesidad de control del mismo, desde los ámbitos jurisdiccionales con una serie de propuestas de *lege ferenda* tendentes

no sólo a la consolidación del mismo, sino a la ampliación de los límites, con un fin claro que busca conseguir incorporar el máximo número de supuestos de la actividad administrativa al control jurisprudencial posterior, de cara a no dejar espacios libres de actuación discrecional.

De ahí que esta obra no deba leerse únicamente como una aportación al debate sobre la discrecionalidad o la motivación, sino como una propuesta metodológica de largo alcance: la de repensar la función administrativa desde el prisma del mérito entendido no como privilegio o conveniencia, sino como obligación institucional de decidir bien. En esa línea, el volumen ofrece al lector no una teoría unificada ni una dogmática cerrada, sino un conjunto articulado de aproximaciones que —desde la historia, la jurisprudencia, la teoría de la decisión, la ética pública y la contabilidad— reconstruyen al mérito como un principio transversal, apto para estructurar un nuevo modelo de administración pública: más responsable, más transparente, más justa.

Quizás, la idea más recurrente y más básica, pero a la vez más primigenia e importante que recorre todo el estudio es la necesidad de introducir, sea de manera plena, o de manera progresiva, en vía legislativa a través de disposiciones normativas puntuales o de una manera plena y absoluta, una concreta y clara regulación del mérito administrativo a la luz de las reglas de buena administración, con el fin de «sustraerlo» de la irrelevancia en la que se encuentra, e introduciendo unas reglas más claras sobre los criterios para el posterior control de la elección en la que se plasmara. Esta reflexión nos hace ver en la situación a la que se ha llegado en nuestros ordenamientos —pues es una reflexión que perfectamente es aplicable en nuestro sistema— a la hora de apreciar el mérito.



Bajatierra Ruiz, Martín: *Análisis de la teoría de la representación política. Una propuesta para Castilla-La Mancha*

Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, 328 pp.

Sergio Sánchez París

Investigador predoctoral en Derecho constitucional
de la Universidad de Castilla-La Mancha
Secretario General del Instituto Internacional
de Derechos Humanos - Capítulo España
<https://orcid.org/0009-0003-5606-2913>

Fecha de recepción: 28/11/2025

Fecha de aceptación: 22/12/2025

La monografía «Análisis de la teoría de la representación política. Una propuesta para Castilla-La Mancha», elaborada por Martín Bajatierra Ruiz, profesor del área de filosofía del Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo, constituye un valioso resultado del trabajo académico e investigador que ha desarrollado gracias a la ayuda a la investigación concedida por las Cortes de Castilla-La Mancha. Esta obra refleja el rigor intelectual y el compromiso con el estudio de los fundamentos teóricos de la representación política, ofreciendo una aportación significativa al pensamiento jurídico y político contemporáneo en el ámbito regional, concretamente en el castellanomanchego. El estudio se organiza en cuatro capítulos. El capítulo I aborda *Democracia, representación política e igualdad de voto*; el capítulo II se centra en *Teorías de la representación política*; el capítulo III examina *El sistema electoral en Castilla-La Mancha*; y, finalmente, el capítulo IV presenta una *Propuesta de modelo de representación política para Castilla-La Mancha*.

En el capítulo I el autor profundiza en que no existe una definición única ni universalmente aceptada del término de «democracia», lo cual refleja su complejidad teórica, así como su ambigüedad conceptual. En cambio, esgrime que la mayoría de los teóricos, coinciden en que se trata de un sistema donde las decisiones colectivas se toman según la regla de la mayoría. Es a partir de las ideas de Hans Kelsen, Robert Dahl y Giovanni Sartori, de donde ha nacido la identificación de los rasgos principales que permiten

valorar cuál es el grado de democratización de un sistema político sin que el incumplimiento parcial o gradual de alguno de ellos lo pueda convertir de manera automática en un sistema no democrático. Entre esas características, el profesor Bajatierra, destaca nueve: a) la igualdad política y jurídica de la ciudadanía; b) el reconocimiento constitucional y la protección efectiva de los derechos humanos; c) la existencia de la representación plural elegida por sufragio; d) la garantía de los derechos de las mayorías y minorías parlamentarias; e) la búsqueda del consenso en la toma de decisiones; f) la participación ciudadana efectiva; g) la celebración periódica de elecciones libres e imparciales; h) la vigencia de leyes claras y previsibles; i) el acceso equitativo a la necesaria información política para poder discernir de manera congruente.

En cualquier caso, la libertad se erige como el fundamento esencial y centrípeta de la democracia, ya que es la que permite a la ciudadanía poder conservar su autonomía en relación con el obedecimiento de las normas que han sido creadas por sus representantes. No obstante, como apunta el autor de la obra, pese a que la democracia no es un sistema que garantice la libertad absoluta, sí que es la que promueve con mayor amplitud la independencia y también la protección de los derechos fundamentales frente a los régimes autoritarios. De este modo, la igualdad, junto a la libertad, se configura como otro de los pilares, teniendo como máxima la de que cualquier ciudadana y ciudadano deben ser considerados políticamente iguales y, por ende, ninguno tener más poder que otro. Al fin y al cabo, la democracia se basa en la soberanía del pueblo, cuya distribución razonablemente equitativa del poder político es lo que sostiene su cimiento. Por ello, en el momento que alguna de estas personas tenga mayor o menor poder, se habrá vulnerado este pilar, poniendo en jaque la libertad política. Por su parte, la dimensión filosófica, el constructivismo ético —inspirado en Immanuel Kant y posteriormente desarrollado por otros teóricos como John Rawls— se manifiesta como una base moral hacia la democracia. En este contexto, el filósofo alemán destaca la universalidad racional de las acciones, mientras que el filósofo estadounidense propone, entre otras teóricas, la de la «posición original» o la del «velo de la ignorancia» como métodos para garantizar decisiones de carácter imparcial y justa. De esta forma, la deliberación racional y el diálogo ético se convierten en los mecanismos más adecuados para poder llegar a sustentar las decisiones políticas dentro de un sistema democrático. Finalmente, en relación con la representación política, se consolida como una necesidad práctica ante la imposibilidad de poder aplicar la democracia directa en sociedades que cada vez son más complejas por los factores que se entrelazan. Así pues, la delegación del poder en los representantes se justifica por tres motivos: a) la falta de conocimientos técnicos del ciudadano medio; b) la falta de tiempo para poderse involucrar en los asuntos públicos; c) la eficiencia que se deriva de la división del trabajo político. Es por ello por lo que la democracia representativa

se concibe, y lo señala muy bien, el investigador predoctoral en filosofía del Derecho, como la forma más viable y cercana al ideal democrático en la esfera moderna que se vive.

En el Capítulo II aborda tres principales cuestiones: la evolución y crisis de la representación política liberal; las formas y concepciones de la representación; las teorías sobre la representación política más relevante. La primera de ellas esgrima que, con el tiempo, la representación empezó a ir adquiriendo un sentido nacional. Evolucionando hasta un punto en el que el liberalismo dio pie a justificar la independencia del representante y, por ende, la supresión del «mandato imperativo», otorgándole autonomía frente a los electores. Sin embargo, conforme ha ido pasando el tiempo estos principios han perdido el espíritu inicial, llegando a encontrarse en algunos puntos en situación obsoleta. A tal efecto, Bajatierra, después de exponer la obsolescencia sesgada que dan fundamento a la concepción liberal de la representación política, da paso a examinar este problema en las Constituciones modernas del espacio continental europeo. Por cuestiones lógicas, puso como símil la Constitución española de 1978, ya que contiene diferentes preceptos que dan suficiente respaldo a la visión liberal de la representación. Dichas cláusulas, como los artículos 66.1 CE («Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado») y 67.2 CE («Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo»). En cambio, los mencionados principios liberales entran en conflicto directo con los fundamentos del Estado de partidos —*cf. art. 6 CE*—. Esta cláusula constitucional define a las formaciones políticas como el principal medio de participación política de la ciudadanía, provocando una incesante tensión entre la concepción liberal tradicional y la realidad política actual. Por ello, como esgrimió el maestro Bajatierra Ruiz «es erróneo afirmar que el parlamento representa a todo el pueblo español como una unidad, pues en la práctica los partidos políticos tienden a defender sus propios intereses». En el capítulo III, destinado al sistema electoral castellanomanchego, el cual se remonta a 1982 (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), sostiene que «parece correcto afirmar que casi todas las reformas del sistema electoral de Castilla-La Mancha han sido, en gran medida, el reflejo de una continua confrontación entre el PSOE y el PP, donde cada partido ha impulsado cambios buscando favorecer sus propios intereses políticos». Si bien, por ejemplo, al menos en la opinión de quien redacta la presente reseña, esta situación se interrumpe con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha, llevada a cabo en 2025 y consensuada desde un primer momento por ambas formaciones.

Finalmente, el profesor Bajatierra, en el capítulo 4, «Una propuesta de modelo de representación política para Castilla-La Mancha», esgrime cómo diseñar un sistema de representación adecuado para Castilla-La Mancha, siendo necesario decidir qué aspectos se quieren reforzar y cuáles deben re-

ducirse. Entre los problemas a corregir destaca la desigualdad del voto: todos los ciudadanos deberían tener un peso similar en la elección de sus representantes. Para ello, las circunscripciones tendrían que disponer de poblaciones equivalentes, de manera que las oportunidades de obtener escaños sean similares en todo el territorio. En relación con los elementos a fortalecer, la libertad ocupa un papel central. Sin embargo, maximizarla exige resolver el tradicional dilema entre la gobernabilidad y la proporcionalidad: no es posible alcanzar ambos extremos al mismo tiempo. Si se favorece demasiado la gobernabilidad, se reduce la representación de minorías; si se privilegia en exceso la proporcionalidad, se corre el riesgo de fragmentar el Parlamento y dificultar la formación de gobiernos estables. Por ello, la solución pasa por encontrar un equilibrio que preserve tanto la estabilidad institucional como la diversidad política.

Uno de los puntos decisivos es optar entre el modelo liberal de representación, centrado en el diputado individual o bien, el modelo del Estado de partidos, donde la unidad representativa es el partido político. A tal efecto, el marco de estudio realizado evidencia que el autor opta por la segunda opción. El modelo liberal exigiría crear distritos uninominales, lo que en Castilla-La Mancha resultaría poco viable debido a la distribución de la población. Además, los sistemas mayoritarios suelen penalizar a las minorías y favorecer dinámicas bipartidistas que no terminan de reflejar la diversidad política que existe. En cambio, el modelo del Estado de partidos asume que el partido —y no cada diputado— es el verdadero sujeto político. En coherencia con ello, se plantea que los partidos pueden enviar el Parlamento tantos representantes como consideren necesarios, sin un número fijo de escaños. Su peso político se mediría exclusivamente por el porcentaje de votos obtenidos, esto permitiría profesionalizar el trabajo parlamentario y, por ende, fortalecer la capacidad técnica en la elaboración de leyes. Todo ello conduce naturalmente hacia un sistema de proporcionalidad con circunscripción única, ya que esta fórmula garantiza la máxima igualdad del voto y refleja con mayor fidelidad la pluralidad social que hay. Al fin y al cabo, en una circunscripción única, cualquier ciudadano puede apoyar al partido que prefiera sin temor a que su voto «se pierda». Por último, como se desprende de la monografía y subraya el investigador, la reivindicación del debate público y el intercambio de argumentos son elementos que el parlamento actual ha ido perdiendo debido a la disciplina interna de los partidos. En consecuencia, recuperar esa dimensión dialéctica —fundamental para una democracia deliberativa— exige rediseñar el sistema para que el diálogo crítico vuelva a tener un papel central en la toma de decisiones.

La obra *Ánalisis de la teoría de la representación política. Una propuesta para Castilla-La Mancha* (Tirant Lo Blanch, 2025), constituye una aportación de gran calado al pensamiento político contemporáneo. Su autor, combinando rigor teórico y sensibilidad institucional, logra iluminar uno de los debates más complejos y persistentes: cómo debe articularse la representación

democrática para responder a las necesidades reales de la ciudadanía. Bajatierra Ruiz destaca por su habilidad para revisar críticamente las grandes corrientes de pensamiento que han ido dando forma a la teoría de la representación, integrando lecturas clásicas con perspectivas que son actuales y generando un análisis equilibrado y reflexivo. Lejos de limitarse a una exposición doctrinal, el autor se adentra con rigor en el terreno propositivo, ofreciendo un modelo propio para Castilla-La Mancha que trasciende lo meramente regional y abre la puerta a reflexiones que son aplicables a otros contextos autonómicos y estatales. El valor de la obra reside, además, en su capacidad para tender puentes entre la teoría política, el Derecho público y la práctica institucional, convirtiéndola en una referencia imprescindible para investigadores, responsables públicos y cualquier lector interesado en comprender mejor los fundamentos y desafíos de la democracia representativa. En definitiva, la investigación del maestro Bajatierra se erige como una contribución madura, lúcida y necesaria, destinada a ocupar un lugar destacado en la bibliografía del Derecho parlamentario y de la ciencia política en los próximos años.

