



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP
Vol. 17_núm. 1_2022 | pp. 187-211
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4943>
© Xosé Antón Sarmiento Méndez
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 31/05/2022 | Aceptado: 15/12/2022

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

Significado do Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 no ámbito parlamentario de 2022: retos de futuro

Significado del Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 en el ámbito parlamentario de 2022: retos de futuro

The meaning of the 1981 Statute of Autonomy for Galicia in the parliamentary sphere of 2022: challenges for the future



XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Profesor asociado de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0003-4533-0233>
xa.sarmiento@usc.es
xsarmiento@parlamentodegalicia.gal

Resumo: A realidade aplicativa do parlamentarismo galego produciu unha Cámara autonómica coas súas propias dinámicas e que responde tanto ao marco xurídico do noso sistema político como á nosa particular engraxe de actores institucionais. A situación actual da enxeñaría estatutaria á luz da xurisprudencia do Tribunal Constitucional conduce a certas reflexións de reforma que son obxecto destas páxinas.

Palabras clave: Autonomía, Estatuto, Parlamento, Tribunal Constitucional, dereitos fundamentais.

Resumen: La realidad aplicativa del parlamentarismo gallego ha producido una Cámara autonómica con sus propias dinámicas y que responde tanto al marco jurídico de nuestro sistema político como a nuestro particular engranaje de actores institucionales. La situación actual de la ingeniería estatutaria a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional conduce a ciertas reflexiones de reforma que son objeto de estas páginas.

Palabras clave: Autonomía, Estatuto, Parlamento, Tribunal Constitucional, derechos fundamentales.

Abstract: The reality of Galician parliamentarianism has produced an autonomous Chamber with its own dynamics and which responds both to the legal framework of our political system and to our particular set of institutional actors. The current situation of statutory engineering in the light of the jurisprudence of the Constitutional Court leads to certain reflections on reform, which is the subject of these pages.

Key words: Autonomy, Statute, Parliament, Constitutional Court, fundamental rights.

SUMARIO: 1 La significación jurídica del Estatuto de autonomía para Galicia. 1.1 El artículo 11.7 del Estatuto: la titularidad del escaño. 1.2 El artículo 10.1.d) del Estatuto: la presidencia del Gobierno autonómico y la condición de diputado. 2 Los retos institucionales de la organización política autonómica. 2.1 El artículo 10 del Estatuto de autonomía para Galicia y las funciones del Parlamento: la función representativa y el *indirizo* político. 2.2 El artículo 5 del Estatuto: el gallego en las leyes y el alcance del uso de modalidades lingüísticas no oficiales en las instituciones. 2.3 El artículo 116 de la Constitución y el Estatuto de autonomía: el alcance de las facultades de la comunidad autónoma en situación de estado de alarma. 2.4 El artículo 12.3 del Estatuto: la garantía constitucional del funcionamiento de la Cámara. 2.5 El artículo 12.1 del Estatuto: la autonomía parlamentaria y sus límites. 2.6 El artículo 10.2 del Estatuto de autonomía: la inviolabilidad parlamentaria y las libertades constitucionales. 2.7 El artículo 12.4 del Estatuto de autonomía: el pluralismo político y los grupos parlamentarios. 3 Conclusiones. 4 Bibliografía.

1 LA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA GALICIA

La Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia, es mucho más que la norma institucional básica de la comunidad autónoma. Cualquier observador de la realidad social del país concluirá fácilmente que nuestra ley de leyes tiene, cuando menos, dos aspectos destacables que superan el ámbito normativo estricto. Por un lado, se trata de un documento jurídico vinculante para los ciudadanos y para los poderes públicos aprobado por la voluntad del pueblo gallego en ejercicio del derecho a la autonomía que con carácter dispositivo se prevé en el artículo 2 de la Constitución. Complementariamente, nos encontramos ante un texto que entronca con las demandas históricas de autogobierno que pueden adelantarse en lo mejor de nuestra intelectualidad de los siglos XIX y XX y sobre todo en el contenido del Estatuto de 1936¹, que es traído a colación por la disposición transitoria 2 de la Constitución para privilegiar su rápida tramitación.

Más allá de discusiones doctrinales acerca de la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía, interesa ahora destacar que el aprobado en 1981 ha cumplido una importante función, que es la de servir de “programa estatutario” a desarrollar por los poderes en él estatuidos, fundamentalmente el Parlamento, la Xunta y su presidencia, aunque, como ha señalado la doctrina comparada, la práctica política va más allá de ese marco normativo². De este modo, los poderes autonómicos, en sus distintas configuraciones a lo largo de estos 40 años, han tenido ante sí unos objetivos estatutarios que han debido afrontar mediante el ejercicio de las potestades legislativas y ejecutivas diseñadas en el propio Estatuto. Esta ejecución de los mandatos estatutarios está obviamente incompleta, pues existen tanto valores como mandatos y habilitaciones

estatutarias que aún no han sido efectivizados por los poderes autonómicos, mientras que otros han sido desarrollados con técnica legislativa defectuosa a criterio de cierta doctrina constitucional³.

Las previsiones de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, pueden ser valoradas también desde la perspectiva de evaluación y reforma desde muy diversos puntos de vista por la doctrina jurídica⁴, pero interesa en este momento, cumplidos los 40 años de la aprobación, tomar cuenta de ciertos mandatos estatutarios que, ya sea por los cambios sociopolíticos producidos o por los más recientes provenientes de la pandemia, merecen una reflexión sobre su alcance actual a la vista de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional. El cambio producido, como puede comprobarse, supera los desarrollos legislativos e interpretaciones jurisprudenciales propios de la vida de toda disposición y alcanza el carácter de auténticas mutaciones estatutarias al suponer mandatos jurídicos totalmente insospechados para el redactor del Estatuto de 1981 y que asumimos como vigentes en la actualidad. En todo caso, hay que ser conscientes de los problemas de técnica normativa que pueden surgir cuando se pretenden incorporar determinados aspectos puntuales en los estatutos de autonomía, especialmente cuando se trata de aspectos que por su propia naturaleza son cambiables, como es el caso de los de carácter financiero⁵.

El artículo 4.1 del Estatuto de Galicia establece que los derechos, libertades y deberes fundamentales de los gallegos son los establecidos en la Constitución. A diferencia de otros estatutos de autonomía, el nuestro no incluye un listado de derechos estatutarios, sino una remisión a las previsiones constitucionales en general, pero ello no ha impedido que el Parlamento haya legislado exhaustivamente en pos de la garantía y expansión de los derechos de los gallegos y que la doctrina autóctona se haya posicionado igualmente en favor de una concepción expansiva de la tutela de los derechos por parte del órgano estatutario de defensa: el Valedor do Pobo⁶. En este mismo sentido, hay que reconocer el papel llevado a cabo por los otros dos órganos estatutarios, el Consello de Contas y el Consello da Cultura, que además en nuestra historia estatutaria han sido progresivamente reforzados en sus competencias, a diferencia de otros ordenamientos autonómicos que optaron en su día por la supresión o suspensión de este tipo de instituciones⁷.

Con carácter introductorio, hay que reflejar la existencia de un precepto en nuestro Estatuto, el artículo 4.2, que ha supuesto la base para importantes cambios regulatorios expansivos de los derechos de los gallegos. El artículo 4.2 es el trasunto autonómico de la conocidísima cláusula Lelio Basso, proveniente de la Constitución italiana, y que en nuestro caso afirma: “Corresponde a los poderes públicos de Galicia promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los gallegos en la vida política, económica, cultural y social”. A partir de esta declaración estatutaria, hay que tomar cuenta dos leyes autonómicas que han mutado el alcance del precepto del Estatuto con un carácter

netamente expansivo y en la línea experimentada por otros autogobiernos europeos colegas en la CALRE⁸: la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, y la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.

A mi juicio, los canales que el legislador autonómico ha introducido para la participación ciudadana han supuesto un gran salto adelante en la plenitud de los derechos fundamentales de los gallegos. Aspectos como la simplificación de los trámites para las iniciativas legislativas populares⁹, la ampliación a la función del impulso político de los cauces participativos y las vías cibernéticas de comunicación con el Parlamento en una línea demandada por el maestro A. Manzella¹⁰ implican una nueva dimensión de la ejecución del “programa estatutario” que se puede comprobar en las estadísticas de actividad del legislativo autonómico y del número de gallegos que han interactuado directamente, sin la intermediación partidaria, con sus representantes políticos¹¹ y que, como ha apuntado la doctrina, forma parte de una corriente general producida en el derecho autonómico comparado español¹².

Por otro lado, es constatable que el funcionamiento de los poderes públicos autonómicos ejercidos conforme al artículo 9 del Estatuto de Galicia a través del Parlamento, de la Xunta y de su Presidencia ha experimentado una transformación radical desde la perspectiva de la posición de los administrados como consecuencia de la incorporación de las garantías de transparencia y acceso a la información. La publicidad activa en las sedes electrónicas de los poderes públicos de Galicia permite escrutar su estructura y funcionamiento en un grado de concreción que, a los ojos del redactor estatutario, sería inimaginable y que hoy en día se entiende imprescindible en los países de nuestro entorno¹³. Como consecuencia, el grado de control público de la actuación y de seguimiento en términos de gobierno abierto es infinitamente mayor que en tiempos pretéritos, todo ello complementado por la garantía jurídica del derecho de acceso a la información que la normativa ha dado a los ciudadanos. En este sentido, debe remarcar que también el máximo órgano judicial en Galicia, nuestro Tribunal Superior (art. 21 del Estatuto) ha cooperado en la consagración inalienable del derecho de acceso a la información al seguir las modernas tendencias jurisprudenciales que impiden la denegación de información a los representantes públicos por parte de la Administración¹⁴.

Estas reflexiones referidas al plano de la participación y transparencia son de interés también cuando examinamos el tratamiento que el texto estatutario de 1981 dio a las fuentes del derecho. En efecto, una de las cuestiones que echan de menos cierta parte de los observadores de la política autonómica es la presencia de los decretos leyes en nuestro ordenamiento propio. Sin embargo, hay que constatar que el ágil funcionamiento de la cámara parlamentaria ha posibilitado una solución más satisfactoria que ese instrumento con rango de ley en manos del Ejecutivo que, por otro lado, ha dado lugar a tantos abusos en sistemas de nuestro entorno. Me refiero a la tramitación de leyes por el procedimiento de lectura única previsto en el artículo 134 del Reglamento

del Parlamento de Galicia. Este expediente normativo supone una tramitación rapidísima de la norma, al tiempo que respeta el lugar natural de producción de las leyes y proporciona la máxima publicidad, transparencia y participación al producto normativo, aspectos que, según Alfonso Arévalo¹⁵, son las principales carencias de la normativa aprobada por decretos leyes. Esto es así, pues en nuestro Parlamento, a diferencia de cámaras como la vasca y la castellanoleonesa, se permite la presentación de enmiendas sin límite en este trámite y el debate se sustancia en el Pleno de la Cámara con la participación del Gobierno y de todos los grupos parlamentarios y diferenciando además el debate y la votación sobre la adecuación del procedimiento de los correspondientes al texto normativo propuesto y las enmiendas presentadas.

Como ha señalado Jerez Calderón: “Junto a la inviolabilidad y la inmunidad, el aforamiento es una de las prerrogativas que integran el estatuto jurídico peculiar de determinadas autoridades y cargos públicos por razones de interés general vinculadas a la necesidad de garantizar su libertad y autonomía de actuación y la de las instituciones a las que representan”¹⁶. En los últimos tiempos se ha suscitado la crítica a la institución del aforamiento como una vía de, a través de su eventual supresión, lograr pretendidas dosis de mayor transparencia e igualdad en la claridad de los asuntos públicos. Los artículos 11.3 y 18 de nuestro texto estatutario regulan esta prerrogativa institucional para los miembros del Parlamento y del Gobierno gallego y su aplicación práctica no ha suscitado problema alguno, pues han sido escasísimos los casos de aplicación en la historia reciente de nuestra autonomía política; por ello y por las razones institucionales que los fundamentan, no se ha suscitado entre nuestra doctrina mayoritaria el cuestionamiento de la regulación autonómica del tema, a diferencia de las dudas que en otros países se manifiestan respecto al papel de los jueces en la vida constitucional¹⁷.

Una de las cuestiones que más relevancia potencial tiene en la efectividad de los derechos económicos y sociales de los gallegos y que no está prevista en nuestro Estatuto de autonomía es la participación de nuestros poderes en la construcción europea. De este modo, puede apreciarse que las más recientes reformas estatutarias han contemplado la incorporación de artículos referidos a este tema y, más en concreto, en relación con el control por parte de sus parlamentos del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración del derecho derivado. Arce Janáriz¹⁸ ha entendido que no es precisa esta reforma estatutaria, pero ello no debe ocultarnos que la realidad de la débil parlamentarización de la acción exterior de nuestra comunidad se hace aún más manifiesta cuando se analiza una cuestión tan directamente dirigida a aspectos sustanciales de la financiación de proyectos esenciales para el cumplimiento de las previsiones del artículo 4.2 de nuestro Estatuto.

1.1 El artículo 11.7 del Estatuto: la titularidad del escaño

El formalismo jurídico es incapaz de comprender en su totalidad las instituciones políticas y especialmente las parlamentarias. Así, la afirmación constitucional de la prohibición del mandato imperativo (art. 67) tiene su traslación en el Estatuto gallego,

que en su artículo 11.7 dice que los diputados no estarán sujetos a mandato imperativo. Esta vinculación exclusiva del representante a los electores ha sido reforzada por nuestro Tribunal Constitucional cuando afirma: “La última palabra la tiene, pues, el cuerpo electoral, a partir de cuya voluntad, expresada en la elección, nace la representación. Así lo reconocimos en la STC 10/1983, FJ 4, precisando que «las listas de candidatos son simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge solo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta [...]. Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral». Se atisba, de esta manera, una mayor subordinación del derecho al sufragio pasivo respecto del derecho que consagra el artículo 23.1 CE, que lo va a hacer depender, en último término, del conjunto del cuerpo electoral y de su voluntad expresada en el proceso electoral”¹⁹. A pesar de este punto de partida claro, los operadores jurídico-políticos han aprobado documentos como el pacto antitransfuguismo que, lejos de quedarse en acuerdos de carácter ético, demandan la modificación de los marcos normativos vigentes, como los reglamentos parlamentarios, llegando a postular la supresión de aspectos esenciales del mandato parlamentario y de la autoorganización de las cámaras. En este sentido, resulta ilustrativo el mandato contenido en la letra c) del apartado segundo del citado pacto: “... no podrán participar en la Junta de Portavoces ni en las mesas de las cámaras, que solo puede ser constituidas por portavoces y representantes de los grupos políticos”²⁰. Atendiendo al ordenamiento de Galicia, puede afirmarse que sin una reforma estatutaria no sería posible la interposición de los partidos políticos en las funciones esenciales de los cargos representativos, en este caso de los diputados autonómicos como titulares de los escaños en la Cámara, y ello recibe respaldo también en la STC de 11 de marzo de 2022 cuando afirma que “la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno [por todas, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c), y 69/2021, FFJJ 4 y 5 c) [STC 137/2021, FJ 4 a)].”

Es cierto que las últimas reformas reglamentarias del artículo 84 han introducido sucesivas flexibilizaciones del principio de personalidad del voto del parlamentario gallego y posibilitan, entre otras, la delegación en casos de embarazo, maternidad o paternidad y más recientemente por razones de afectación grave de salud de la población declarada por las autoridades públicas competentes. Estos supuestos son situaciones justificadas y que tratan de conciliar el ejercicio del derecho de participación política con otros derechos fundamentales y con exigencias de interés general. Parecen en todo caso soluciones que respetan la naturaleza institucional del Parlamento y reconocen vías proporcionadas y con garantías suficientes para la seguridad jurídica

del funcionamiento de la Cámara y que no introducen intermediaciones espurias en el mandato parlamentario por decisiones de terceros²¹.

Otra manifestación de la preponderancia del papel de los partidos en la vida institucional de los sistemas políticos es la producida con motivo de las previsiones normativas de las funciones parlamentarias de designación, que en Galicia superan la docena, y que han generado numerosas críticas doctrinales²² en los casos de bloqueo de órganos constitucionales del Estado. En nuestro Estatuto pueden destacarse las designaciones de las personas titulares del Valedor do Pobo y del Consello de Contas, pero afortunadamente no han sido habituales los bloqueos en sede parlamentaria que hayan dificultado el funcionamiento de estos órganos estatutarios.

1.2 El artículo 10.1.d) del Estatuto: la Presidencia del gobierno autonómico y la condición de diputado

El sistema parlamentario de gobierno que se ha consagrado en nuestro Estatuto de autonomía deriva de las previsiones del artículo 152 de la Constitución y este precepto es claro cuando exige la condición de miembro de la Cámara autonómica para poder ser elegido presidente de la comunidad. La cuestión que hasta recientes fechas no se había suscitado y que tiene evidentes consecuencias en la práctica institucional es la de si la pérdida del mandato parlamentario produce *ipso iure* también la de presidente autonómico. En el supuesto del ordenamiento jurídico catalán que ha conocido el Tribunal Constitucional, los demandantes en amparo argumentaron que el apartado 7 del artículo 67 del Estatuto debía relacionarse con el apartado 2, según el cual el presidente de la Generalitat “es elegido por el Parlamento de entre sus miembros”, de donde deducían que no resultaba posible continuar presidiendo el Ejecutivo autonómico una vez perdida la condición de diputado. Por el contrario, el presidente del Parlamento, de acuerdo con un informe de los servicios jurídicos de la Cámara, interpretó que dejar de ser diputado no era impedimento para continuar como presidente de la Generalitat, por lo que no consideró que la presidencia hubiera quedado vacante ni, por tanto, inició las consultas con los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria para una nueva investidura²³.

El máximo intérprete de la Constitución ha entendido en ese conflicto que “cualquiera que sea la interpretación más ajustada, en abstracto, de tales preceptos del Estatuto, en un proceso de amparo nos debemos limitar a valorar única y exclusivamente si, al mantener un criterio diferente al de los recurrentes, el presidente de la Cámara vulneró el núcleo de las facultades parlamentarias de aquellos. La respuesta debe ser negativa, puesto que el mismo no incluye el derecho a que los órganos de la Cámara –en este caso el presidente– ejerzan sus competencias conforme a una determinada interpretación, entre varias posibles, de los preceptos en liza. En concreto, no comprende el derecho a que el presidente del Parlamento, en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 4.2 de la Ley 13/2008, opte por la interpretación del artículo 67.2 del estatuto

que proponen los demandantes, frente a la que realizan los servicios jurídicos de la Cámara”²⁴.

Como puede observarse, el ámbito de los *interna corporis acta* que respeta la actuación de los órganos rectores se mantiene en esta cuestión por el máximo intérprete constitucional, en ausencia de una redacción limitativa del Estatuto de autonomía, como ocurre también en el caso gallego.

La STC 97/2020, FJ 6 A) hizo un recordatorio general de las líneas capitales de la doctrina del Tribunal sobre el derecho fundamental enunciado en el artículo 23.2 CE y que nos sirve de guía para valorar el funcionamiento institucional autonómico sobre la base del estatus del cargo público representativo.

En primer lugar, ha afirmado el Tribunal, “el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas”. Obviamente, la intención partidaria de mediatizar el ejercicio del cargo público parlamentario va directamente en contra de este alcance determinado por el Tribunal Constitucional, sobre todo cuando se trate de impedir la titularidad y el ejercicio de las funciones estatutarias reconocidas en el artículo 10.1 de nuestro Estatuto. Además, la aseveración del máximo intérprete de la Constitución debe hacernos pensar en la preparación que los poderes estatutarios y especialmente el legislativo autonómico tienen para afrontar un instrumento imprescindible de futuro en el ejercicio de la representación política y que en nuestro entorno comienza a divisarse: el papel de la inteligencia artificial en el ámbito de las instituciones políticas²⁵.

Por otro lado, “cuando se trata de tales cargos representativos, el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en conexión con el de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), pues son los representantes quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos, al margen ahora la participación directa a la que el propio precepto se refiere”. Esta idea de la actualización del derecho de los ciudadanos a través de sus representantes impide que puedan interponerse en el desarrollo del mandato los partidos políticos y cualesquiera otros sujetos por mucha trascendencia práctica que en la vida institucional autonómica tengan, y ello a pesar de que en palabras de Garrido López²⁶: “La democracia representativa padece una seria crisis de legitimidad. La recesión económica y la ola de indignación generada por la incapacidad del Estado para enfrentarla han cuestionado el paradigma representativo”.

En tercer lugar, “el derecho establecido en el artículo 23.2 CE, como se desprende del inciso final del precepto, es de configuración legal, correspondiendo a la ley, concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios, ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos públicos y que pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titular defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos”. Desde una

perspectiva autonómica, ha de precisarse que, obviamente, los mandatos del reglamento parlamentario están en muchas ocasiones vinculados por la ordenación que previamente ha hecho el Estatuto de autonomía. Resulta, por tanto, imprescindible que la superior norma institucional consagre con la máxima precisión el alcance de los derechos y facultades de los cargos públicos parlamentarios para que después el reglamento de la Cámara pueda precisarlos para evitar su infracción por los agentes jurídicos y políticos que han de aplicar esas normas y ello es particularmente deseable en casos de procedimientos entre la Cámara y el Gobierno relativos a la confianza política, como se ha señalado recientemente para el sistema parlamentario italiano²⁷.

En cuarto lugar, “el legislador dispone de un amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho²⁸, si bien con límites, tanto generales, como el respeto al principio de igualdad y a los demás derechos fundamentales, como referidos, cuando se trata de cargos representativos, a la necesaria salvaguarda de la naturaleza de la representación”. Esta proclamación resulta esencial para entender que un estatuto de autonomía no podrá sino optar por la regulación legislativa más favorable a la garantía del mandato parlamentario en su efectividad, quedando vedadas, a mi juicio, regulaciones tendentes a la intervención de los partidos en el núcleo esencial de la relación representativa por muy deleznable que sean los episodios de transfuguismo que puedan darse.

En quinto lugar, “el derecho fundamental de que se trata no es incondicionado o absoluto, sino que queda delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como en atención a su función”²⁹. Se trata de una idea por lo demás aplicable a todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución y que impide su caracterización como absolutos. En el plano de los miembros de la Cámara es una modulación que se plasma en el cumplimiento de los principios del parlamentarismo racionalizado que favorecen la elección y mantenimiento de los gobiernos en las democracias occidentales. Este principio justifica en la teoría constitucional que la participación política a través del ejercicio de los derechos de los diputados no incluya cualesquiera actuaciones de los representantes públicos, sino que aparezca delimitada por los reglamentos parlamentarios y el resto del ordenamiento jurídico como una aplicación más de las previsiones del artículo 9.1 de la Constitución española³⁰.

2 LOS RETOS INSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA AUTONÓMICA

En el contexto descrito, pueden señalarse varios escenarios de reflexión a la luz de ciertos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

2.1 El artículo 10 del Estatuto de autonomía para Galicia y las funciones del Parlamento: La función representativa y el *indirizzo* político

Aunque no se enumera específicamente en el artículo 10 del Estatuto de autonomía, la función representativa y de impulso es reconocida por la doctrina del derecho público español para todas las cámaras parlamentarias³¹. De este modo, dentro de las facultades del control político (art. 10.1.b del Estatuto) cabe incluir igualmente las posibilidades que toda asamblea legislativa tiene para posicionarse sobre los asuntos públicos que pueden ser de interés para su colectividad política. Obviamente, esta posibilidad debe vehicularse a través de los mecanismos parlamentarios que los reglamentos de las cámaras reconocen y el Tribunal Constitucional español así lo ha admitido con naturalidad. Sin embargo, la jurisprudencia ha evolucionado en esta cuestión de manera restrictiva, de modo que se postula en la actualidad una concepción estricta de la actuación de los órganos de gobierno del Parlamento a la hora de admitir a trámite las iniciativas que demanden una actuación flagrantemente inconstitucional cuando el Tribunal así lo haya determinado con anterioridad. Por su relevancia para el desarrollo del ejercicio del derecho fundamental de participación política, es ésta una posibilidad que debe ser interpretada con carácter restrictivo, pues una de las proclamaciones esenciales del régimen parlamentario es la soberanía de las cámaras en su libertad de debate y de posicionamiento ideológico³².

2.2 El artículo 5 del Estatuto: el gallego en las leyes y el alcance del uso de modalidades lingüísticas no oficiales en las instituciones

La previsión estatutaria de que la lengua propia de Galicia es el gallego, así como la oficialidad del castellano y el gallego en la comunidad, son un punto de partida sólido del régimen jurídico en la actualidad en esta materia. Los principios básicos del Estatuto de autonomía descansan en un desarrollo legislativo que postula la normalización social del idioma propio y su uso institucional cuyo desarrollo legislativo ha sido cuestionado por un sector doctrinal³³. Estas ideas programáticas han sufrido cierto debilitamiento en el ámbito jurídico cuando, por ejemplo, el máximo intérprete del bloque de constitucionalidad ha dado prioridad, en caso de discordancia, a la versión en castellano respecto a la producida en el idioma propio por el Parlamento autonómico. Se trata de una cuestión que, *mutatis mutandis*, la STJUE de 15 de noviembre de 2012 TJCE\2012\348 ha resuelto de otro modo al afirmar que “según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición; tampoco se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. En efecto, este enfoque sería incompatible con la exigencia de

uniformidad en la aplicación del derecho de la Unión. Así pues, en caso de divergencia entre versiones lingüísticas, la disposición de que se trata debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra” (FJ 48 de la indicada resolución del TJUE)³⁴.

En el ámbito de las relaciones entre los poderes autonómicos el uso del idioma propio está asentado, aunque hayan surgido dudas por parte de algunos operadores políticos acerca de la respuesta que haya de darse al uso de modalidades del gallego distintas de la normativa oficial. Es cierto que las últimas leyes aprobadas orientan la actuación de los poderes públicos de modo laxo, como puede comprobarse en la ley denominada Paz Andrade, que favorece la aproximación y conocimiento del ámbito de la lusofonía.

La doctrina del Tribunal Constitucional español³⁵ ha sido aperturista en cuestiones conexas con la que nos ocupa, y así ha afirmado que “... el que no se haya atribuido estatutariamente carácter oficial al bable/asturiano no excluye la posibilidad de tutelar aquella realidad lingüística que no está amparada por el estatuto de la oficialidad lingüística mediante medidas de protección y promoción como es el reconocimiento del uso de la lengua propia ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta General del Principado de Asturias, foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice aquella realidad lingüística plural”.

Estas ideas ya fueron en su día objeto de garantía por los órganos rectores del Parlamento de Galicia, que, tomando en cuenta además el valor superior del derecho de expresión de los representantes públicos, rechazaron los reproches de ilegalidad por el uso de términos y variantes no estandarizadas del gallego dentro de la Cámara autonómica.

2.3 El artículo 116 de la Constitución y el Estatuto de autonomía: el alcance de las facultades de la comunidad autónoma en situación de estado de alarma

Como ya he tenido ocasión de señalar con motivo de la aprobación del nuevo Reglamento del Parlamento de Canarias³⁶, resulta particularmente llamativo que los estatutos de autonomía, y no solo los de primera generación, no hayan tomado en cuenta el rol de las comunidades autónomas en relación con unas situaciones en las que la gobernanza Estado-comunidades autónomas ha de ser la regla habitual, como son los estados excepcionales previstos en el artículo 116 de la Constitución.

Con motivo de la situación del estado de alarma por la pandemia dictado por el Gobierno central, el Tribunal Constitucional³⁷ ha declarado la nulidad de los preceptos que designan autoridades competentes delegadas a las comunidades autónomas y les atribuyen potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma. Esa declaración de

inconstitucionalidad afectó también a la extensión temporal de su prórroga y al régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia y puso de manifiesto lo difuso de los límites de actuación en situaciones de crisis, como se ha apuntado en el ámbito comparado³⁸. Se trata de una jurisprudencia novedosa que huye de modo sorprendente de la consideración de las administraciones autonómicas como cauces ejecutivos ordinarios de la aplicación del derecho estatal, lo que en cierta medida también choca con la idea ínsita en el principio de subsidiariedad que demanda la actuación local de la Administración más cercana al ciudadano y su exceptuación en casos extraordinarios y siempre motivados.

Es evidente para cualquier conocedor del Estado autonómico que los derechos afectados por el estado de alarma con motivo de una pandemia están profundamente vinculados al ejercicio de competencias autonómicas exclusivas, como la sanidad, la educación o los servicios sociales, y por ello resulta coherente, conforme al esquema de distribución previsto en la Constitución y en los estatutos de autonomía, que se dispongan en el bloque de constitucionalidad los medios para que esa participación autonómica sea real y supere las reticencias propias de una concepción centralizada del ejercicio del poder político. El Tribunal Constitucional ha comprendido, en una interpretación ciertamente limitativa del entendimiento de un Estado diseñado en términos federales, que la decisión del Gobierno sobre la designación de autoridades delegadas, avalada con su autorización por el Pleno del Congreso de los Diputados, contravino lo dispuesto en la ley orgánica a la que reserva el artículo 116.1 CE la regulación de los estados de crisis y las competencias y limitaciones correspondientes. Como señaló Sáenz Royo³⁹, nada impedía que se llevase a cabo una gestión descentralizada incluso sin estado de alarma, aunque razones de seguridad jurídica hubieran aconsejado la reforma de su legislación reguladora, en una línea en la que tampoco han trabajado las Cortes Generales en esta ocasión.

Por otro lado –lo que resulta aún más sorprendente–, el intérprete constitucional valoró que los efectos jurídicos de la declaración del Estado de alarma tampoco eran conciliables con las relaciones institucionales (Gobierno/comunidades autónomas) porque el primero acordó inicialmente la delegación sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y eventual avocación del propio Gobierno, cuestión que no está impedida por la declaración de alarma, pues las facultades de las Cortes y del Gobierno atribuidas constitucionalmente siguen plenamente vigentes. Finalmente, como ha apuntado Tudela Aranda⁴⁰, una comprensión de la organización territorial y del reparto de competencias debe hacerse tomando en cuenta los cambios en la evolución de las materias y en la necesidad de fortalecer la capacidad de adaptación de las necesidades que varían con gran rapidez. Esta idea, a mi juicio, no se ha valorado correctamente cuando el intérprete constitucional entendió que, con ocasión de autorizar la prórroga, tampoco el Congreso de los Diputados objetó aquella delegación *in genere* y sin establecer criterios relativos a lo que las autoridades delegadas pudieran actuar en sus respectivos territorios. Esta última apreciación parte, obviamente, del

entendimiento de que el ejercicio de las competencias autonómicas debe ser mediado por el Gobierno central cuando lo que parece más respetuoso con el bloque de constitucionalidad es que el Gobierno central y el Congreso sí garanticen los derechos constitucionales que tienen la misión de regular, pero que sean los parlamentos autonómicos y sus gobiernos los que lleven a cabo la gestión de esa normativa derivada de la situación de excepcionalidad⁴¹.

Estas ideas deben tenerse en cuenta igualmente cuando se analizan las relaciones de la comunidad autónoma con las otras administraciones públicas gallegas y especialmente con la provincial. La función coordinadora que estatutariamente le está atribuida deberá desarrollarse, como ha indicado Carballeira Rivera⁴², superando intervenciones intrusivas en el ámbito legislativo y acudiendo a mecanismos paccionados que, una vez más, entiendo que podrían perfilarse del modo más adecuado en sede estatutaria.

2.4 El artículo 12.3 del Estatuto: la garantía constitucional del funcionamiento de la Cámara

Aunque toda la regulación de los poderes de la comunidad autónoma en nuestro Estatuto de autonomía parte del presupuesto del funcionamiento regular de los mismos, explícitamente el artículo 12.3 del Estatuto gallego prevé que el Parlamento funcionará en pleno y comisiones y se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. A contrario no resulta difícil deducir la vulneración del derecho a la participación política, e incluso desde una perspectiva más amplia de los sistemas de equilibrios estatutarios, en los casos en que se produzca la suspensión de la tramitación de las iniciativas parlamentarias que impide el ejercicio de la función representativa y de control al Gobierno⁴³. En este sentido, la garantía estatutaria de la división de poderes y, por tanto, de la permanencia de los mecanismos de equilibrios y confianzas en los que descansa el sistema parlamentario de gobierno han de ponderarse positivamente en nuestro sistema con motivo de la crisis de la pandemia.

Cuando la situación excepcional por mor de la pandemia fue declarada a nivel estatal, el sistema político estatutario gallego respondió efectivamente y, al contrario de lo operado en las Cortes Generales y en otras comunidades autónomas, se mantuvieron en funcionamiento todos los procedimientos de control e impulso político existentes en nuestro ordenamiento jurídico. El registro del Parlamento de Galicia, según confirmó la voluntad expresa de la Mesa de la Diputación Permanente, siguió funcionando con normalidad en la modalidad telemática a través de la sede electrónica de la institución y la Administración parlamentaria también continuó sus funciones. Estas medidas fueron coordinadas en el plano de la prevención sanitaria por el Grupo de Coordinación creado por la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Galicia en el marco del Plan de Contingencias de la Cámara frente al coronavirus⁴⁴. Complementariamente, los acuerdos de la Xunta Electoral de Galicia en relación con las decisiones sanitarias adoptadas para la garantía del ejercicio del derecho fundamental de sufragio sirvieron

de sólido cimiento de consolidación de las bases democráticas de nuestro sistema autonómico sobre la base de la transparencia y la seguridad jurídica que deben primar en todo proceso electoral.

Hay que recordar que, lejos de producir suspensión de procedimientos, limitación de derechos de los diputados o ausencia de control al Gobierno, el sistema institucional en Galicia ha generado, en una situación de disolución del Pleno de la Cámara, unos mecanismos de intenso y continuado trabajo de los integrantes de la Diputación Permanente que han permitido la *question time* del presidente de la Xunta y de los restantes miembros del Gobierno autonómico. Se superaron, pues, los estándares adoptados en otras cámaras parlamentarias de nuestro entorno con una interpretación amplia de los poderes de la Diputación Permanente en un contexto de pandemia, a pesar de la lacónica redacción de la previsión de la Diputación Permanente en nuestro Estatuto autonómico. El uso de los mecanismos no presenciales de funcionamiento institucional se limitó a los órganos de gobierno y no se ha aplicado a los de decisión, siguiendo por lo demás una línea que entienden aconsejable los operadores jurídicos y políticos en el ámbito comparado⁴⁵.

2.5 El artículo 12.1 del Estatuto: la autonomía parlamentaria y sus límites

Una de las garantías institucionales de la separación de poderes es la capacidad de autogobierno que tienen las cámaras parlamentarias ejercitada a través de sus órganos de gobierno. Asumido este principio, debe analizarse qué alcance tiene cuando se produce algún conflicto con los derechos de los diputados o la posición de los ciudadanos en la sede parlamentaria.

Es cierto que el desarrollo reglamentario y la aplicación por parte de los órganos rectores de la Cámara del principio de autonomía no ha planteado problemas relevantes en la historia autonómica gallega, pero la eventual vulneración de los derechos al ejercicio del cargo representativo y a la participación política por denegación del uso de una sala del Congreso de los Diputados para la celebración de un encuentro interparlamentario de apoyo al Sáhara Occidental debe hacernos pensar sobre el marco normativo de la cuestión en nuestro ámbito autonómico.

El uso de una sala parlamentaria que no estaba destinada al ejercicio de una de las funciones que pertenecen al núcleo de la función representativa (las que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno) nos conduce a considerar que no forman parte de dichas funciones aquellas dirigidas a forzar el debate político y el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios (STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 7), pues dicha finalidad se ha de perseguir a través de los instrumentos previstos en el reglamento de la Cámara. Como interpreta el Tribunal Constitucional, “ni la Constitución ni el reglamento de la Cámara establecen el derecho a disponer de cualquier sala del Congreso de los Diputados para

la celebración de reuniones que no se refieran al ejercicio de funciones parlamentarias propiamente dichas. Por lo tanto, los acuerdos impugnados no contravienen previsiones ni de la Constitución española ni del reglamento de la Cámara sobre dotación de medios personales y materiales a los diputados y a los grupos parlamentarios; tampoco se trata de un supuesto en el que se hayan denegado medios, recursos o espacios para que los diputados o los grupos parlamentarios pudieran desarrollar las funciones que forman parte del núcleo esencial de su función representativa. (...) Por lo tanto, no resultó afectado el artículo 23 CE. La posibilidad del uso de una sala sería, en todo caso, accesoria al ejercicio de la función parlamentaria y su denegación sería, en su caso, una cuestión de legalidad ordinaria [en este sentido, STC 69/2021, FJ 5 C)]⁴⁶. Como puede observarse, la garantía –que en el caso gallego es estatutaria– de la autonomía de la Cámara y de actuación de sus órganos rectores no debe cuestionarse por una interpretación extensiva de los derechos parlamentarios de los integrantes del legislativo autonómico.

Otra cuestión vinculada a la autonomía institucional, que aparece prevista en nuestro Estatuto de autonomía en su artículo 12.2, es la fijación del presupuesto de la Cámara, cuestión profundamente relacionada con la actividad material y la autonomía parlamentaria sobre los espacios de la sede parlamentaria, como nos recuerda la Sentencia 37/2021, de 18 de febrero de 2021⁴⁷. El alcance de las distintas autonomías internas responde a los fundamentos institucionales del Parlamento y goza de una profunda raigambre histórica tanto en el parlamentarismo europeo como en el americano; sin embargo, como nos ha recordado el Tribunal Constitucional, no puede ser utilizada para debilitar la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que en toda tarea interpretativa de las normas cuenta con un valor superior. De este modo es como hay que entender y aplicar, pues, el contenido del artículo 12.2 del Estatuto de autonomía para Galicia en la actualidad⁴⁸.

La potestad de autoorganización y la autonomía parlamentaria han sido también analizadas por el máximo intérprete de la Constitución en relación con los derechos históricos de los territorios forales y régimen de cooficialidad lingüística para concluir la nulidad del precepto reglamentario que prevé la incorporación de los datos suministrados por los órganos legislativos a la base nacional de subvenciones. La eventual actividad de fomento de una Cámara legislativa autonómica no puede verse mediatizada por una imposición de un deber formal impuesto por un reglamento del Estado. La libertad de configuración con la que cuenta el órgano rector de la Cámara debe garantizarse sin perjuicio de postularse los oportunos mecanismos de control y transparencia como los que se han adoptado por el Reglamento parlamentario en Galicia en su artículo 30.1.3.º, que obliga a la aprobación de la ejecución presupuestaria por la Mesa de la Cámara, su dación de cuentas a la Junta de Portavoces (como se ha producido, por ejemplo, el 15 de marzo de 2022) y finalmente su publicación en el Portal de Transparencia del Parlamento.

Los límites de las comisiones de investigación y concretamente el derecho al honor son también tópicos relevantes en la actualidad en lo referido a la vida institucional de las comunidades autónomas. Como todos los legislativos de nuestro entorno, el Parlamento de Galicia desempeña una relevante función de control del Gobierno prevista en el artículo 10.1.b) del Estatuto de autonomía. Destacado instrumento de esta función de control son las comisiones de investigación que el Reglamento de la Cámara detalla en su artículo 52, que en su apartado 1 bis ha introducido además la creación automática de la comisión de investigación sin posibilidad de veto de la mayoría parlamentaria cuando se solicite por una sola vez por parte de un tercio de los diputados que pertenezcan a un mismo grupo parlamentario o las dos quintas partes de los diputados de la Cámara.

Se trata de un potente mecanismo de escrutinio del Gobierno, pero tampoco escapa de los efectos expansivos de los derechos fundamentales que hemos referido anteriormente. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional, “... cualquier acto del Parlamento que afecte, en lo que a este recurso de amparo interesa, a situaciones que excedan el ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen, entre ellas, las que reconocen los derechos fundamentales y las libertades públicas. Como este Tribunal tiene dicho, [n]o puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar tales normas, pues ello, en nuestro ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad”⁴⁹. Hasta la actualidad no se han producido problemas de este tipo en nuestra experiencia estatutaria, pues la actividad de las numerosas comisiones de investigación ha sido siempre respetuosa con los derechos fundamentales de los ciudadanos y los únicos conflictos surgidos han devenido de una interpretación limitativa de la jurisprudencia constitucional, derivada de dictámenes muy polémicos del Consejo de Estado, respecto del ámbito de competencias de las comisiones autonómicas.

2.6 El artículo 10.2 del Estatuto de autonomía: la inviolabilidad parlamentaria y las libertades constitucionales

La necesidad de establecer prerrogativas institucionales que garanticen la independencia de los legislativos frente a los eventuales ataques de otros poderes del Estado o particulares han conducido a la aprobación de mandatos jurídicos como el previsto en el artículo 10.2 de nuestro Estatuto, que se ha completado con los preceptos correspondientes del Código penal (art. 520). En este contexto se han producido manifestaciones de protesta ante las sedes parlamentarias que han llevado a que el intérprete de la Constitución se pregunte por los límites de esas expresiones populares en relación con el funcionamiento del Parlamento. Ha afirmado el TC: “... Es una cuestión que ha de ser

abordada caso a caso, conscientes de la dificultad de «trazar la lábil línea divisoria entre los mensajes amenazantes y los que no lo son» (STC 136/1999, FJ 16)”, y esta reflexión ha sido también hecha en el ámbito gallego en los casos en los que las manifestaciones ante la sede institucional han llegado a invadir el recinto de la Cámara.

El Tribunal Constitucional, en el caso del Parlamento de Cataluña, ha entendido que “... dichas dificultades no se presentan por cuanto la limitación penal impuesta no trata de coartar el contenido del mensaje de protesta –el desacuerdo con la política de gasto pendiente de aprobación parlamentaria–, sino la forma exorbitante e intimidatoria en que dicho desacuerdo se hizo visible; esto es, dificultando con su conducta el acceso de los diputados a la sede del Parlamento para que este pudiera desarrollar normalmente la sesión plenaria convocada y abordar el orden del día programado, en el que figuraba el debate sobre los presupuestos generales de la comunidad autónoma y, por ende, las decisiones anuales de gasto público, a cuyos eventuales recortes había orientado sus protestas la convocatoria de la concentración”⁵⁰.

Los usos parlamentarios en el legislativo de Galicia en relación con las potestades de policía de los órganos rectores de la Cámara y con el aseguramiento de la inviolabilidad de su sede han sido siempre garantizadores del ejercicio de los derechos fundamentales de los parlamentarios, por supuesto dentro del margen impuesto por el derecho parlamentario autonómico (reglamento y demás normas aplicables)⁵¹ y por ello puede afirmarse con la doctrina constitucional que han desempeñado su función apropiada y “son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria” (STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y 224/2016, FJ 4), [STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 5].

2.7 El artículo 12.4 del Estatuto de autonomía: el pluralismo político y los grupos parlamentarios

La afirmación de que el sistema político actual está dominado por el papel de los partidos políticos no es algo novedoso⁵². Esta preponderancia partidaria, además de reconocerse expresamente en el artículo 6 de la Constitución, recibe en el ámbito autonómico un respaldo claro con la inclusión en el Estatuto de autonomía de Galicia de la figura de los grupos parlamentarios, que son con carácter general el trasunto legislativo de los partidos políticos. De este modo, el artículo 12.4 del Estatuto de autonomía fijó la reserva material al reglamento del Parlamento para la precisión del número mínimo de diputados para la formación del grupo, la intervención de los grupos en el procedimiento legislativo y las funciones de la junta de portavoces. De una forma específica, el Estatuto, en protección de las minorías, ha establecido que los grupos parlamentarios participarán en todas las comisiones en proporción al número de sus miembros. Esta idea se encuentra en la base de las decisiones del Tribunal Constitucional que garantizan los derechos del grupo parlamentario mixto y prohíben que se obvie la

denominación de las fuerzas que lo integran y, lo que es más relevante, el derecho de participación política de sus integrantes, sobre todo cuando los órganos rectores de la Cámara han mantenido costumbres parlamentarias aperturistas en casos anteriores⁵³. Resulta relevante preguntarnos si esas garantías de los derechos de las minorías, que tutela la jurisprudencia constitucional atendiendo a principios constitucionales básicos y analizando la práctica parlamentaria, no sería conveniente que se hallaran en el articulado de la norma institucional básica de la comunidad autónoma para una mayor seguridad jurídica de todos los operadores políticos de Galicia, especialmente cuando el máximo intérprete de la Constitución ha afirmado respecto del grupo mixto que “... no poder incluir en la denominación de este grupo parlamentario las siglas de la formación a la que pertenece su única integrante dificulta la identificación del origen de las iniciativas y actuaciones que realice, en comparación con el resto de los grupos parlamentarios de la Cámara vasca, que disponen de una denominación específica por la que pueden ser identificados con facilidad, generándole un desigual tratamiento en el uso de aquella denominación, sin ningún fundamento normativo y sin ninguna justificación que apoye aquella decisión de la Mesa.”

En este orden de cosas la proyección del pluralismo ideológico y de la libertad de configuración partidaria en grupos parlamentarios tiene su reflejo sobre las previsiones del artículo 12.1 del Estatuto de autonomía en relación con la mesa como órgano rector del legislativo. La propia composición de la mesa no recibe en nuestro Estatuto un régimen semejante al citado de participación proporcional de los grupos en las comisiones parlamentarias, y esta cuestión ha suscitado también el amparo constitucional otorgado en otros ámbitos como el de la Asamblea de Madrid, en donde se ha entendido razonable la necesidad del respeto de la citada proporcionalidad atendiendo a su normativa específica. Una concepción como la expresada fortalece el papel de los partidos y debilita el de los diputados individuales a la hora de votar la composición de un órgano llamado a arbitrar el funcionamiento diario del Parlamento. Por otro lado, no cabe duda de que puede también dificultar la gobernabilidad autonómica, pues no resulta extraño que, en supuestos de gobiernos de coalición o minoritarios con apoyos parlamentarios, la composición de la mesa sea tenida en cuenta para eventuales pactos entre los partidos⁵⁴. Cabe concluir, por lo tanto, que la solución adoptada por nuestro vigente Estatuto de autonomía en esta cuestión evita los problemas de conciliación que se producen en otros ordenamientos autonómicos entre la norma institucional básica y el desarrollo de la autonomía institucional de la Cámara a través de su reglamento parlamentario, y que han conducido a la siempre indeseable judicialización de la vida parlamentaria.

Por otro lado, aunque todavía en el análisis del ámbito de admisibilidad de la actuación de los órganos rectores de las cámaras, el Tribunal Constitucional ha decidido⁵⁵ que vulneraba el derecho a la representación política del grupo parlamentario recurrente la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se acordó la utilización del procedimiento de votación electrónica para la elección de un senador autonómico

cuya propuesta correspondía al grupo parlamentario que la impugnó mediante recurso de amparo. Los recurrentes alegaron que, dadas “las circunstancias específicas del caso”, la utilización de este sistema de votación, al permitir votar en contra del candidato propuesto, podía “bloquear” su designación. Por ello, adujeron que solo la votación por papeletas con inscripción del nombre de la persona propuesta hubiera garantizado el debido respeto al derecho fundamental, y el máximo intérprete de la Constitución entiende que esa interpretación es la más conforme con nuestra norma fundacional. Nos encontramos de nuevo ante una situación que la costumbre parlamentaria autonómica en Galicia ha consolidado de modo correcto y con pleno respeto a los derechos de participación de las personas integrantes de la Cámara, puesto que la votación por papeletas prevista en nuestro reglamento no permite, en la configuración dada por la Mesa de la Cámara, la votación contraria de los candidatos propuestos de acuerdo con el artículo 10.1.c) del Estatuto, que obliga a la representación proporcional conforme a la presencia de los grupos parlamentarios en el plenario.

3 CONCLUSIONES

El Estatuto de 1981 ha cumplido un papel decisivo en la moderna construcción del devenir social, económico y cultural de Galicia. Los poderes públicos autonómicos, y singularmente el Parlamento a través de sus funciones legislativa, presupuestaria y de control, han servido a la necesaria adaptación del programa estatutario a la realidad histórica vivida durante estos 40 años.

Resulta evidente que los cambios de todo tipo producidos sobre todo en los últimos años por las profundas crisis económica y sanitaria vividas han traído consigo una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha influido notablemente sobre el alcance de ciertas previsiones de nuestra norma institucional básica. Esta constatación debe llevarnos a valorar en ciertas cuestiones la necesidad de estudio de un nuevo bloque de constitucionalidad que asiente la mayor seguridad jurídica posible en el funcionamiento de las instituciones autonómicas gallegas y su relación con otros sujetos constitucionales.

Reconociendo el necesario consenso para abordar una tarea tan relevante desde los poderes públicos autonómicos, es esencial que el autogobierno y las garantías de pluralismo y transparencia que se han logrado continúen su progresión, pues solo así se asegura el valor de la justicia en el progreso económico y social de Galicia. En este sentido, la garantía de la efectividad de los derechos de los ciudadanos, que es una de las tareas que el Estatuto de autonomía encomienda a los poderes públicos autonómicos, constituye, a mi juicio, un norte inexcusable que debe regir el desarrollo del autogobierno de Galicia e implicará profundas adaptaciones normativas e institucionales en el futuro. Para esta función estatutaria resulta de interés que la tarea del Tribunal Constitucional recupere la sensibilidad en el examen del derecho propio de Galicia para que las instituciones de nuestro derecho civil especial puedan alcanzar la

dimensión que el constituyente y el legislador autor del Estatuto desearon en su día e incluso el que el propio intérprete del bloque de constitucionalidad pareció reconocer y vino a frustrar más recientemente⁵⁶.

El ámbito de la acción exterior autonómica, y más concretamente la atinente a la Unión Europea, es una de las que más carencias suscita en su regulación estatutaria e incluso en la práctica efectiva de los poderes públicos autonómicos. Por ello, es necesario que las relaciones con organismos como el Comité de las Regiones se fortalezcan y que la posición exterior de Galicia se refuerce mediante el consenso previo y la dación de cuentas posterior en sede parlamentaria.

Por último, cabe plantearse el reforzamiento de los mecanismos de participación ciudadana, pues estos siguen siendo vistos por la doctrina⁵⁷ como uno de los principales problemas democráticos en el Estado autonómico y, a pesar de los avances producidos en el ordenamiento gallego, no cabe duda de su posibilidad de mejora en una línea en la que ha profundizado por ejemplo la Unión Europea. Esta labor debe llevarse a cabo tomando en cuenta que los nuevos desarrollos técnicos relativos a la imparable incorporación de la inteligencia artificial a los poderes públicos exigen su valoración con estricto respeto de los derechos fundamentales de los gallegos y en particular la interdicción de la discriminación⁵⁸ entre los ciudadanos y los grupos en los que se integran (art. 4.2 del Estatuto de autonomía).

4 BIBLIOGRAFÍA

- Auby, J.-B. 2022. «L'émergence laborieuse d'un droit des algorithmes publics: à propos de quelques ouvrages récents», en *chemins-publics.org*, 5/4/2022.
- Almeida de Moraes, P. y Marcondes Caldas, A. 2020. «O protagonismo do judiciário e a necessidade do aperfeiçoamento da accountability no Brasil», en *Cadernos de direito actual*, 14.
- Arce Janáriz, A. 2010. «Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiaridad dentro de la Unión Europea», en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23.
- Arévalo Gutiérrez, A. 2021. «El poder y la función legislativa en los tiempos del coronavirus», en A. Arévalo Gutiérrez (dir.) y R. Marañón Gómez (coord.), *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*. Madrid: Dykinson.
- Arévalo Gutiérrez, A. (dir.) y Marañón Gómez, R. (coord.). 2021. *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*. Madrid: Dykinson.
- Baamonde Gómez, L. 2022. «La Nominación Parlamentaria de Autoridades del Estado. El Bloqueo, El Veto y la "Cesta Institucional"», en *UNED. Revista de Derecho Político*, 113.
- Benedetti, A. 2022. «Dans le clair-obscur d'une crise...», en *Revue Politique et Parlementaire*, 1101.

- Carballeira Rivera, M.T. 2002, «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, 289.
- De Alba Bastarachea, E. 2017. «Comentario: Parlamento de Galicia», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (Ejemplar dedicado a: Los Reglamentos Parlamentarios españoles), n. extra 1.
- De Andrés Alonso, F.L. 2017. *Los defensores del pueblo en España* (M.M. Otero Parga, pról.). Madrid: Editorial Reus.
- Dueñas Castrillo, A.I. 2021. *Las Comunidades autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Fernández Rodríguez, J.J. (coord.) 2016a. *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia.
- Fernández Rodríguez, J.J. 2016b. «The Parliament of Galicia», en G. Laforest y A. Lecours (ed. lit.), *The parliaments of autonomous nations*. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Fernández Silva, Á. 2021. «La iniciativa legislativa popular autonómica: leyes de segunda generación e incidencia práctica», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 109.
- Fernández-Simón Bermejo, E. 2011. «¿Cómo es el funcionamiento del Parlamento?», en X.A. Sarmiento Méndez (coord.), *Manual de actuación del parlamentario*. Madrid: Editorial El Derecho.
- Figueroa Laraudogoitia, A. 2016. «Las proposiciones no de ley», en X.A. Sarmiento Méndez (coord.), *Manual AELPA del parlamentario*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Fitsilis, F. 2021. «Artificial Intelligence (AI) in parliaments – preliminary analysis of the Eduskunta experiment», en *The Journal of Legislative Studies*, 27(4): 621-633.
- Flores Domínguez, L.E., 2022. «Transfuguismo y coaliciones electorales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 17: 31-35.
- Garrido López, C. 2021. «Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa», en *Revista de Derecho Político*, 112. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32219>.
- Gómez Puerto, Á.B. 2022. «Democracia y promesa electoral», en *Actualidad Administrativa*, 4.
- Hall, F. 2021. «Reflections On Parliamentary Democracy in the Australian Parliament», en *The Parliamentarian*, 4: 398-401.
- Iglesias Redondo, J. 1997. «Notas urgentes sobre la nueva ley gallega de familia, la infancia y la adolescencia», en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 6(1).
- Jensel-Monge, P. y de Montis, A. 2021. «Jurisprudence du Conseil constitutionnel», en *Revue française de droit constitutionnel*, 128.
- Jerez Calderón, J.J. 2020. «Aforamiento», en B. Pendás García (ed. lit.), M. Herrero de Miñón (pról.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI. Ciencias políticas y jurídicas (con especial referencia a la sociedad poscovid-19)*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Boletín Oficial del Estado.

- Kölling, M. (coord.). 2018. *La sociedad en 2040 y los desafíos y oportunidades para la administración y el gobierno*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Kroeger, M.A. 2022. «Bureaucrats as Lawmakers», en *Legislative Studies Quarterly*, 47(1).
- Lupo, N. 2020. «Le mozioni di sfiducia al singolo ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 207.
- Manzella, A. 2020. *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*. Modena: Mucchi editore.
- Míguez Macho, L. 2016. «Organización municipal y autonomía en España: el caso del municipio gallego», en *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, n. extra 1 (Ejemplar dedicado a: XXX aniversario de la Carta Europea de Autonomía Local, coordinado por M. Almeida Cerredá y C. Casanueva Muruáis).
- Niessen, C. y Reuchamps, M. 2022. «Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium», en *Parliamentary Affairs*, 75(4). <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>.
- Nieto Montero, J.J. 1998. «As recargas sobre impostos estatais no novo sistema de financiamento autonómico», en *REGAP. Revista Galega de Administración Pública*, 19.
- Nogueira López, A. 2021. «Crònica legislativa de Galícia: Primer semestre de 2021. "El Parlament revifa amb la llengua atrapada en la inacció administrativa"», en *Revista de Llengua i Dret*, 76: 295-299. <http://dx.doi.org/10.2436/rld.i76.2021.3736>.
- Pacini, F. 2021. «Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referéndum», en *Quaderni costituzionali*, 4. <http://dx.doi.org/10.1439/102854>.
- Puentes Cociña, B. y Quintiá Pastrana A. (coords.), Alba Nogueira López (pról.). 2019. *El derecho ante la transformación digital: oportunidades, riesgos y garantías*. Barcelona: Atelier.
- Renschel, T. y Kroeber, C. 2022. «Every Single Word: A New Data Set Including All Parliamentary Materials Published in Germany», en *Government and Opposition*, 57.
- Ridao, J. 2022. *Constitucionalismos. Una inmersión rápida*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Ripollés Serrano, R. 2014. «Grupos parlamentarios», en M.ªR. Ripollés Serrano y R. Marañón Gómez (coords.), *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*. Madrid: La Ley.
- Rota, A. 2021. «The Story of the Virtual Parliament», en *Canadian Parliamentary Review*, 44(1).
- Rozo Acuña, E. 2006. *Le garanzie costituzionali nel Diritto pubblico dell'America Latina* (Colección: Università degli studi di Urbino "Carlo Bo"). Torino: G. Giappichelli Editore.
- Sáenz Royo, E. 2022. «Estado autonómico y Covid-19», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 48: 375–398.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2002. «El derecho de voto y la regla de la mayoría», en *Revista de las Cortes Generales*, 55.

- Sarmiento Méndez, X.A. 2016. «A arquitectura xurídica do Estatuto de 1936 á vista da hermenéutica do século XXI», en *1936: O Estatuto esquecido*. Os Ánxeles-Brión: Editorial Guiverny.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2019. «Las Funciones Parlamentarias (VII): La función autorizante de propuestas del Gobierno, la función electiva, la función informadora», en E. Arnaldo y S. Iglesias (coords.), *Comentarios al Reglamento del Parlamento de Canarias*. Madrid: Parlamento de Canarias y Agencia del Boletín Oficial del Estado.
- Sarmiento Méndez, X.A. 2020. «La reacción del Parlamento de Galicia ante la crisis sanitaria. ¿Puede la Diputación Permanente ejercer “otras funciones” en una cámara disuelta?», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. extra 8: 104-114.
- Willis, L. 2021. «La creciente necesidad del siglo XXI del decoro del siglo XVI, y lo que los parlamentarios pueden hacer al respecto», en *The Parliamentary Journal*, LXII(3).

NOTAS

- 1 Puede verse en Sarmiento Méndez, 2016: 165-178. Igualmente, en Fernández Rodríguez, 2016b: 72.
- 2 Kroeger, 2022: 257.
- 3 Míguez Macho, 2016: 167-196.
- 4 Esther de Alba recuerda que “el 3 de abril de 2006 se aprobaron las normas de funcionamiento de la Comisión de estudio de la reforma del Estatuto de autonomía para Galicia y el 7 de abril su plan de trabajo. La Comisión suspendió sus trabajos el 29 de enero de 2007 por causa de las elecciones municipales que tuvieron lugar en mayo de dicho año con el acuerdo de reanudarlos tras dichos comicios. Pese a la buena disposición inicial y la voluntad de consenso expresada por todos los grupos, se produjo un hondo desencuentro motivado, entre otras causas, por la inclusión del término “nación” en el preámbulo del texto articulado de la proposición de ley por parte de los grupos Socialistas de Galicia y Bloque Nacionalista Gallego” (De Alba Bastarachea, 2017: 943-958).
- 5 Así lo recoge Nieto Montero, que cita la opinión de Ferreiro Lapatza y concluye: “Estas referencias estatutarias –como también pon de manifiesto este autor– veñen en realidade petrificar el sistema, y dificultan los cambios que se considere conveniente realizar en el sistema de financiación de las autonomías” (Nieto Montero, 1998: 35).
- 6 De Andrés Alonso, 2017. Desde una perspectiva más general, recalca el carácter esencial de las garantías de los derechos, Roza Acuña, 2006: 305.
- 7 Puede celebrarse en este sentido la aprobación de la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja (BOR de 30 de marzo de 2022).
- 8 Niessen y Reuchamps, 2022: 135 y ss.
- 9 En una línea postulada por cierta doctrina con carácter estatal, “fortalecer la iniciativa legislativa popular para que sea obligatorio el debate y votación de la propuesta presentada por la ciudadanía, limitar al mínimo las materias excluidas de este instituto constitucional de participación directa, así como reducir el número de firmas (actualmente 500.000), ampliando el plazo para su entrega para hacerlas más factibles” (Gómez Puerto, 2022). Reflexiona sobre la influencia de la acreditación cibernética de firmas, también incorporada en Galicia, Pacini, 2021: 942-945.
- 10 Manzella, 2020: 71.
- 11 Fernández Rodríguez, 2016a: 44-74.
- 12 Se apunta que, “pese a la intrascendencia práctica de la figura en las primeras legislaturas, el empleo de la ILP se ha incrementado notablemente en las dos últimas décadas gracias principalmente al impulso de la sociedad civil organizada. Esto ha permitido que hasta treinta y cinco proposiciones de origen popular se hayan convertido en ley en las asambleas autonómicas” (Fernández Silva, 2021: 119).
- 13 Remschel y Kroeber, 2022: 276-295. En parecido sentido pueden consultarse los trabajos contenidos en Puentes Cociña y Quintiá Pastрана, 2019.
- 14 Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 257/2020 en relación con el acceso a la documentación de diputados autonómicos o en la del TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, S 167/2022, de 10 de febrero de 2022, Rec. 681/2021 referida al ámbito local.
- 15 Arévalo Gutiérrez, 2021: 41.
- 16 Jerez Calderón, 2020: 534.
- 17 Almeida de Moraes y Marcondes Caldas, 2020: 340-352.
- 18 Afirma que “la regulación en el Estatuto de autonomía no parece jurídicamente necesaria, al no tratarse de una materia que, según el artículo 147.2 de la Constitución, quede dentro de la reserva estatutaria y estar ya disciplinada en una ley estatal de aplicación directa” (Arce Janáriz, 2010: 71-100).
- 19 Sentencia 76/2021, de 15 de abril de 2021, recurso de amparo electoral 2117-2021, promovido por el Partido Popular, don Antonio Cantó García del Moral y don Agustín Conde Bajén, en relación con la sentencia de un juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid que declaró la inelegibilidad de estos últimos.
- 20 Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_SIL/comision_de_seguintamiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguintamiento_del_pacto_antitransfuguismo/Acuerdode11denoviembrede2020.pdf.
- 21 De modo análogo lo entiende Flores Domínguez: “Los supuestos de transfuguismo han creado en ocasiones alarma social, hábilmente potenciada también por los partidos políticos para justificar el incremento de los mecanismos de control sobre los representantes electos para reprimir cualquier disidencia, pero es necesario ponderar, ya que todo disidente no debería ser considerado tráfuga si su actuación no provoca una incidencia directa sobre la acción de gobierno” (Flores Domínguez, 2022: 31-55).

- 22 Laura Baamonde Gómez defiende que "la doctrina ha sido prolíja proponiendo soluciones a los retrasos parlamentarios. La finalidad común es encontrar el mecanismo idóneo para alentar la actividad del Parlamento, recurriendo habitualmente al establecimiento de «sanciones» de tipo institucional que estimulen al legislativo a renovar en plazo, cumpliendo así sus obligaciones constitucionales" (Baamonde Gómez, 2022: 71-93).
- 23 El acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020 diferenciaba también ambos efectos, cuando afirmó que la Administración electoral debía circunscribirse a decidir «si la condena impuesta al señor Torra i Pla integraba o no un supuesto de inelegibilidad sobrevenida y si ello determinaba la pérdida de la condición de diputado electo del Parlamento de Cataluña», pero no si con ello se producía la pérdida de la condición de presidente de la Generalitat a tenor del artículo 67.2 EAC, «efecto que deberá ser analizado por los órganos competentes del Parlamento de Cataluña cuando se le comun[que] la pérdida de la condición de diputado electo» (fundamento quinto, consideración sexta. b).
- 24 Sentencia 66/2021, de 15 de marzo de 2021, recurso de amparo 980-2020, promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans en el Parlamento de Cataluña en relación con diversas resoluciones y actos de la Presidencia de la Cámara.
- 25 Fitsilis, 2021: 621-633.
- 26 Garrido López, 2021: 139-173.
- 27 Lupo, 2020: 37 y ss.
- 28 Se trata de un ejercicio que efectivamente puede modularse con motivo de situaciones excepcionales, pero respetando la esencia de la institución representativa, como señala para el caso canadiense Rota, 2021: 3-8. En términos parecidos puede consultarse mi colaboración Sarmiento Méndez, 2002: 87-140.
- 29 Afirma el Tribunal que: "Los criterios reseñados son, según se puntualiza con detalle en las mencionadas sentencias, semejantes a los que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 3 del Protocolo adicional número 1 al CEDH, jurisprudencia que constituye relevante referencia hermenéutica para la determinación del sentido y alcance de los derechos que la Constitución reconoce en su artículo 10.2."
- 30 En palabras de Joan Ridaó: "sitúa a ciudadanos y poderes públicos como centros de imputación normativa" (Ridaó, 2022: 14).
- 31 Por todos, Figueroa Laraudogoitia, 2016: 453.
- 32 Sentencia 115/2019, de 16 de octubre de 2019, recurso de amparo 3846-2018, promovido por los diecisiete diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar, del Parlamento de Cataluña, en relación con la calificación y admisión a trámite por la Mesa de la Cámara de una "Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional". Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en conexión con el derecho de los ciudadanos a la participación política a través de sus representantes: admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria que reitera los objetivos de la resolución declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, de 2 de diciembre.
- 33 "O primeiro semestre de 2021 o Parlamento de Galicia recuperou finalmente unha actividade continuada cunha produción lexislativa máis intensa que nos últimos anos. Algunhas das leis aprobadas teñen mencións á lingua, aínda que cun enfoque culturalista e con pouca incidencia en sectores chave para un cambio significativo na perda de falantes" (Nogueira López, 2021: 295-299).
- 34 De modo semejante puede citarse la STC 83/1986, de 26 de junio, FJ 3, respecto de la interpretación por órganos judiciales de elementos de los textos legales en dos lenguas cooficiales, aplicando el artículo 3.1 CC.
- 35 Recurso de inconstitucionalidad 4911-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados respecto del artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en la redacción dada por la reforma de 1 de julio de 2020, que trata el régimen lingüístico y la constitucionalidad del precepto que permite el uso del bable/asturiano en las actuaciones parlamentarias.
- 36 Sarmiento Méndez, 2019: 564.
- 37 Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021 (BOE n. 282, de 25 de noviembre de 2021), recurso de inconstitucionalidad 5342-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos del Real decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el artículo 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) distintos preceptos del Real decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real decreto 926/2020.
- 38 Benedetti, 2022: 9-10.
- 39 Sáenz Royo, 2022: 397.
- 40 Kölling, 2018: 13-42.
- 41 Las dificultades del control constitucional por el Consejo francés en estas materias han sido desatacadas por Jensei-Monge y de Montis, 2021: 135 y ss.
- 42 "La solución a esta situación pasa por buscar fórmulas pacíficas, menos agresivas y respetuosas con la autonomía, tal como se hace respecto de los municipios, e inspiradas en el principio de lealtad institucional y confianza legítima" (Carballeira Rivera, 2002: 9-36).
- 43 Así lo dispuso la Sentencia 168/2021, de 05 de octubre de 2021 (BOE n. 268, de 09 de noviembre de 2021), recurso de amparo 2109-2020, promovido por Santiago Abascal Conde y otros cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados respecto de las resoluciones de la Mesa de la Cámara en que se acuerda la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios desde la entrada en vigor del Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En la doctrina es de interés el trabajo de Fernández-Simón Bermejo, 2011: 33.
- 44 Como he tenido ocasión de explicar en extenso en Sarmiento Méndez, 2020: 105.
- 45 Hall, 2021: 398 y ss.
- 46 Sentencia 137/2021, de 29 de junio de 2021 (BOE n. 182, de 31 de julio de 2021), recurso de amparo 202-2019, promovido por Txema Guizarro García y Sergio Pascual Peña, portavoz y diputado del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, respecto de las resoluciones de la Mesa del Congreso sobre utilización de las dependencias de la Cámara.
- 47 Conflicto positivo de competencia 4709-2019. Planteado por el Gobierno vasco en relación con diversos preceptos del Real decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.
- 48 La STC de 11 de marzo de 2022 ha afirmado que "el principio de autonomía parlamentaria, reconocido por el artículo 72.1 CE, se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas".

- 49 (STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 2; doctrina que reitera STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 4). Sentencia 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, recurso de amparo 4877-2017, promovido por don Dionisio García Gómez frente a las conclusiones del dictamen de la comisión especial creada en las Cortes Valencianas para la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006. Se analiza la vulneración del derecho al honor ante la actuación de la comisión parlamentaria de investigación que no preserva el derecho del investigado a ser considerado y tratado como no autor o no participe en conductas ilícitas.
- 50 Sentencia 133/2021, de 24 de junio de 2021, recursos de amparo 4037-2015 y 4098-2015 (acumulados), promovidos por doña Ángela Bergillos Alguacil y cuatro personas más respecto de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que les condenó por un delito contra las instituciones del Estado.
- 51 Se trata, por lo demás, de aspectos de suma actualidad también en el ámbito anglosajón, como indica Willis, 2021: 67 y ss.
- 52 Ripollés Serrano, 2014: 507.
- 53 Así, la web del TC informa el 11/03/2022 que “el TC estima el recurso de amparo de Vox y declara que la Mesa del Parlamento vasco ha vulnerado su derecho a la participación política tanto en la denominación del Grupo Mixto como en la limitación de sus funciones parlamentarias. En sesión celebrada el día 13 de agosto de 2020, la Mesa del Parlamento acordó: (i) no acceder a la propuesta presentada por la diputada de Vox, ahora demandante de amparo, de cambio de denominación del “Grupo Parlamentario Mixto” por el de “Grupo Parlamentario VOX” o “Grupo Parlamentario Mixto-VOX” (acuerdo 2020/2075); (ii) aprobó la propuesta de otros grupos de la Cámara por la que se establecen los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarias (acuerdo 2020/2094), de tal manera que al Grupo Mixto le correspondería la posibilidad de incluir una iniciativa (proposiciones de ley o no de ley, mociones consecuencia de interpelación) cada tres plenos ordinarios, y se limita el tiempo de intervención en los debates a un tercio del previsto para el resto de grupos, pudiendo, finalmente, incluir una interpelación y cuatro preguntas orales cada tres plenos de control al Gobierno; y (iii) poner a disposición del Grupo Mixto un asistente (personal técnico-administrativo) para el desarrollo de sus funciones parlamentarias (acuerdo 2020/2093)”.
- 54 El Pleno del TC estimó el 9/03/2022 el recurso de amparo promovido por Más Madrid contra la decisión de la Mesa de edad de no incluir al Grupo Parlamentario Más Madrid en la Mesa de la Asamblea de aquella comunidad autónoma. Declaró el tribunal que ha sido vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.
- 55 En una sentencia dada a conocer el 6 de abril de 2022, de la que ha sido ponente el vicepresidente Juan Antonio Xiol, ha estimado el recurso de amparo n. 3085-2019, abogado al Pleno, interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña.
- 56 Para un comentario del alcance de la competencia civil previo al pronunciamiento del Tribunal, puede consultarse Iglesias Redondo, 1997: 239-242.
- 57 Dueñas Castrillo, 2021: 52.
- 58 Así lo ha señalado para el caso francés Auby, 2022.

