

# De nuevo sobre la prisión permanente revisable. El *febril* proceso legislativo realizado para la materialización de la ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo<sup>1</sup>

*Again, about Permanent Revisable Prison. The Feverish Legislative Process for the Materialization of the Organic Law 1/2015, of March 30*

**Emiro CÁCERES GONZÁLEZ**



Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca

emiro@usal.es

<https://doi.org/10.14201/rspc.31429>

Artículo original sin previa publicación

Fecha de recepción: 14/09/2023

Fecha de aceptación: 17/10/2023

1. Algunos de los asuntos aquí abordados fueron previamente mencionados en CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)rracionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista brasileira de ciências criminais*. 2018, n.º 148, pp. 19-54.

## Resumen

La tramitación en el legislativo del proyecto de prisión perpetua, y la posterior *bendición* sobre su constitucionalidad proferida por el TC mediante la STC 169/2021 de 6 de octubre, ha autorizado en España la posibilidad de imposición de una modalidad de sanción que se creía superada. Los motivos de su rechazo han sido ampliamente desarrollados por la doctrina. En el presente artículo, cambiaremos el foco y nos concentraremos en lo sucedido en el devenir legislativo, desde el momento prelegislativo, pasando por la fase legislativa propiamente dicha y lo que podría haberse hecho en sede postlegislativa para evitar la incorporación de esta regresiva modalidad de pena. El análisis de los dos primeros momentos o fases refleja una tramitación caótica, sin sustento y sin argumentos que demostraran su necesidad y conveniencia, donde prevaleció sin más el criterio aplastante de la regla de mayorías. En la tercera fase se evidencia la inaplicación estricta del 88 constitucional y un apartamiento del TC en la aplicación de su propia jurisprudencia.

**Palabras clave:** Constitución; Constitucionalidad; Tribunal Constitucional; Prisión permanente revisable; Prisión perpetua; Etapas del proceso legislativo; Antecedentes necesarios; Informes preceptivos.

**Sumario:** 1. Acotación necesaria: el concepto de proceso legislativo adoptado. 2. La fase prelegislativa surtida para la aprobación de la LO 1/2015 de 30 de marzo. 2.1. El momento o fase informal. 2.2. El momento institucionalizado. 3. La fase legislativa celebrada. 4. La fase postlegislativa. 4.1 La necesidad de aceptación de las fases prelegislativa y postlegislativa como integrantes del proceso legislativo. 4.2. Lo ocurrido en este proyecto con relación a los informes preceptivos presentados. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

## Abstract

The processing in the legislature of the life imprisonment bill, and the subsequent ruling on its constitutionality handed down by the TC through STC 169/2021 of October 6, has authorized in Spain the possibility of imposing a type of punishment that was thought to have been overcome. The reasons for its rejection have been widely developed by the doctrine. In this article, we will change the focus and concentrate on what happened in the legislative process, from the pre-legislative moment, through the legislative phase itself and what could have been done in the post-legislative stage to avoid the incorporation of this regressive type of penalty. The analysis of the first two moments or phases reflects a chaotic procedure, unsubstantiated and without arguments to demonstrate its necessity and convenience, where the overwhelming criterion of the majority rule prevailed. The third phase shows the no strict application of Constitutional 88, and a deviation of the TC in the application of its own jurisprudence.

**Keywords:** Permanent revisable prison; Life imprisonment; Stages of the legislative process; Necessary background; Mandatory reports.

# 1. ACOTACIÓN NECESARIA: EL CONCEPTO DE PROCESO LEGISLATIVO ADOPTADO

Como introducción al tema que ocupa nuestra atención, y que refiere a las aparentes irregularidades advertidas dentro del proceso legislativo realizado en 2015 para la consecución de la eufemísticamente llamada prisión permanente revisable (PPR), al igual que a su aparente encaje constitucional, conviene precisar, en primer lugar, que, en el presente artículo, cuando aludimos al *proceso legislativo* adelantado para su aprobación de la norma en cita, no estamos haciendo referencia al simple escenario hecho al interior de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), sino que abarcamos, además, una serie de fases que van más allá de la etapa de discusión legislativa formal allí celebrada. De esta manera, adhiriendo la posición asumida por un amplio sector de la doctrina<sup>2</sup>, consideramos que la fase legislativa se compone de fases adicionales que engloban su contenido. De esta manera, con carácter general, pueden clasificarse estos estadios en fase prelegislativa, fase legislativa y fase postlegislativa, teniendo cada uno de ellos unas subfases que los desarrollan.

En consecuencia, la fase *prelegislativa* constituirá el escenario que se surte con antelación a la iniciación formal parlamentaria donde, básicamente, se llevan a cabo dos momentos esenciales: un momento informal y un momento institucionalizado o burocrático<sup>3</sup>. Sobre el primer momento, este deriva de un proceso sociológico complejo<sup>4</sup> que surge como consecuencia de (i). La creación de una disfunción social que, sin necesidad de que sea real o simplemente aparente, el sector interesado en su visibilización empieza a demandar que se le preste atención; por lo tanto, será necesario que, ante tal necesidad, trabaje por conseguir, (ii) su notoriedad, ejerciendo para ello, incluso, (iii) una sensación ciudadana de inseguridad y miedo a ser víctima de este tipo de acciones, que, ante su pretendida proliferación, llevan a la (iv) formulación de un plan de acción, en activación del momento institucionalizado o burocrático, que, al despertar el interés del político, llevara a (v) la presentación de una iniciativa legislativa

2. Vid. ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la Legislación*. Madrid. Cívitas, 1997, pp. 68-71. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000. SOTO NAVARRO, Susana. *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*. Granada: Comares, 2003, pp. 145-163. DÍEZ RIPOLLÉS José Luis. *La racionalidad de las leyes penales, práctica y teoría*. Madrid: Trotta, 2013, pp. 18-58. BECERRA MUÑOZ, José. *La toma de decisiones en política criminal, bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, pp. 337-458. RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. *La evaluación de las normas penales*. Madrid: Dykinson, 2016, pp. 114-119.

3. Vid. DÍEZ RIPOLLÉS José Luis. *Op. cit.*, pp. 18-20.

4. Vid. SCHNEIDER, Hans Joachim. *Kriminologie*. Berlin-New York: De Gruyter, 1987, pp. 792-797.

dirigida a hacer frente al hecho disfuncional. Dentro de ese circuito intervendrán agentes interesados en la iniciativa, entre los que pueden identificarse fuerzas sociales, económicas, sindicatos, asociaciones empresariales o profesionales, instituciones religiosas, asociaciones medioambientales, feministas, de víctimas, científicas, medios de comunicación, entre otros.

La fase *legislativa*, como puede intuirse, se corresponderá con el trámite que se realiza al interior de las Cortes Generales de conformidad con el rito establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), dirigido a la tramitación, promulgación y sanción de la otrora iniciativa legislativa. Ahora bien, en este proceso se verán inmiscuidas cuestiones de dinámica y estática legislativa.

Por su parte, la fase *postlegislativa* tendrá origen a partir de la publicación de la ley y su puesta en marcha, siendo importante en este escenario evaluar su capacidad suasoria en cuanto a si da o no respuesta al hecho disfuncional que dio lugar a la iniciativa, al igual que al análisis de constitucionalidad por parte del Tribunal competente.

Las anteriores fases constituyen –o deberían constituir– un *circuito legislativo* y, por lo tanto, un proceso circular que se retroalimenta, para que, en caso de que llegada la última fase se aprecie que la propuesta normativa no obtuvo los resultados esperados, se identifiquen sus causas y tenga lugar un nuevo ciclo a partir de la fase prelegislativa.

En el caso del trámite realizado para la materialización de la Ley Orgánica (LO) 1/2015 que incorporó la prisión permanente revisable en el ordenamiento español, encontramos que la fase prelegislativa y sus actores fueron determinantes para seguir adelante con la propuesta en sede parlamentaria (fase legislativa), en los términos planteados desde su origen; sin embargo, llegados al escenario postlegislativo, en cuanto al control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional (TC) no tuvo en cuenta ciertos aspectos que, en caso de que se hubieran apreciado, posiblemente habrían llegado a una declaratoria de inconstitucionalidad. A continuación, desarrollaremos nuestra hipótesis.

## 2. LA FASE PRELEGISLATIVA SURTIDA PARA LA APROBACIÓN DE LA LO 1/2015 DE 30 DE MARZO

### 2.1. *El momento o fase informal*

Si nos atenemos al proceso sociológico al que aludimos previamente, encontraremos, en primer lugar, que la disfunción social de la que derivó la incorporación de la PPR en España pudo haberse desarrollado en dos momentos diferenciados: el primero, dirigido a la incorporación de esta modalidad de sanción, *solo* para delitos relacionados con delincuencia terrorista, y el segundo, ampliado para incluir otro catálogo

de delitos con fundamento en su *especial gravedad*, insuflado mediante la generación amplificada de rechazo a la ocurrencia de ciertos fenómenos delictivos que, aunque repudiables, no eran recurrentes, y que generaron un rechazo generalizado en la sociedad.

De esta manera, cobra relevancia para el establecimiento del momento social disfuncional en materia terrorista la decisión adoptada por el TEDH que, mediante sentencia en el caso *Del Río Prada c. España*<sup>5</sup>, decidió revocar la postura mantenida por el Tribunal Supremo desde la STS 197 de 28 de febrero de 2006, que extendía la estancia en prisión para ciertos delitos, revocando la ordinariamente conocida como doctrina Parot. A partir de esta decisión, cobra relevancia la intervención de la asociación de víctimas del terrorismo (AVT), que, directamente, y a través de los medios de comunicación, consiguió la estabilización de la sensación de miedo y zozobra al aseverar que esta decisión generaría una salida masiva de terroristas y conllevaría el desencadenamiento de nuevas violencias de ese tipo. Los titulares de prensa se caracterizaron por señalar que la decisión tomada por el Tribunal de Estrasburgo generaría una salida masiva de *etarras*<sup>6</sup> y, por lo tanto, el aumento de la ola delincencial, por lo que conminaban al Ejecutivo a no acatar la sentencia, por no considerarla vinculante<sup>7</sup>. Ante la presión ejercida por los medios de comunicación, y especialmente por la AVT<sup>8</sup>, la respuesta del partido de Gobierno (PP) fue la presentación, el 16/07/2012, del anteproyecto de LO (“por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de

5. Vid. STEDH, 3.<sup>a</sup>, 10.07.2012 (42750/09). Versión en español disponible en [https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/1292429077000-Asunto\\_Del\\_R%C3%ADO\\_Prada.pdf](https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/1292429077000-Asunto_Del_R%C3%ADO_Prada.pdf) [fecha de consulta: 04/07/2023].

6. Vid., entre otros, los siguientes extractos de prensa: [https://www.abc.es/espana/abci-estrasburgo-adelanto-libertad-60-etarras-derogar-doctrina-parot-201706160309\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-estrasburgo-adelanto-libertad-60-etarras-derogar-doctrina-parot-201706160309_noticia.html); <https://www.lavanguardia.com/politica/20131021/54392239527/violadores-asesinos-presos-etarras-beneficiados-doctrina-parot.html>; [https://www.abc.es/espana/madrid/abci-pedro-luis-gallego-violador-ascensor-22-anos-prision-tras-condenado-273-201706151129\\_noticia.html#vca=modulo&vso=abc&vmc=noticias-rel&vli=espana](https://www.abc.es/espana/madrid/abci-pedro-luis-gallego-violador-ascensor-22-anos-prision-tras-condenado-273-201706151129_noticia.html#vca=modulo&vso=abc&vmc=noticias-rel&vli=espana); [https://elpais.com/politica/2012/07/15/actualidad/1342378653\\_599285.html](https://elpais.com/politica/2012/07/15/actualidad/1342378653_599285.html) [fecha de consulta: 04/07/2023].

7. Vid. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-alcaraz-avisa-convocara-manifestaciones-si-gobierno-cumple-sentencia-20131021115949.html>; <https://www.elmundo.es/elmundo/2013/10/21/espana/1382349371.html> [fecha de consulta: 04/07/2023].

8. Vid. <https://www.reuters.com/article/oestp-espaa-victimas-manifestacion-idESMAE99Q01820131027>; <https://www.elperiodico.com/es/politica/20131021/asociaciones-victimas-expresan-rechazo-por-anulacion-doctrina-parot-2768373>. De hecho, antes de conocerse la decisión del TEDH, la AVT en menos de 48 horas había conseguido en la plataforma change.org un total de 10.000 firmas para presionar a Estrasburgo y que mantuviera la doctrina Parot. <https://avt.org/es/n/873/la-avt-alcanza-en-48-horas-las-10000-firmas-pidiendo-doctrinapabots-y-ngeles-pedbaza-las-entbegab-en-estbasubgo> [fecha de consulta: 04/07/2023].

noviembre, del código penal”), donde hasta ese momento solo se hacía referencia a “la incorporación de la prisión permanente revisable, reservada a los supuestos más graves de delincuencia terrorista”<sup>9</sup>.

A escasos de tres meses de presentado este primer anteproyecto, el 11/10/2012, el Gobierno presenta un nuevo anteproyecto de LO<sup>10</sup> (APLO), incluyendo adiciones nada cosméticas a la iniciativa, pasando de considerar la PPR para *los supuestos más graves de delincuencia terrorista*, a configurar su imposición en *delitos de excepcional gravedad*, con lo cual, el catálogo de delitos a los que sería aplicable este tipo de pena sería más amplio. Finalmente, este fue el proyecto presentado al Congreso.

Entonces, si la presentación de una iniciativa legislativa tiene como fundamento el surgimiento de un hecho disfuncional, convendría identificar cuál fue el desajuste social que ameritó, en tan breve intervalo, pasar de una PPR aplicable *solo* para los casos más extremos de delincuencia terrorista –de la que, dicho sea de paso, el prelegislador tampoco ofreció un sustento–, a considerar su aplicación para otro segmento delin cuencial más amplio. No obstante, la doctrina ha sido enfática en señalar la ausencia de tal disfuncionalidad<sup>11</sup> al evidenciar su falta de sustento empírico<sup>12</sup>, la ausencia de contrastación acerca de esta demanda social, concluyendo que tal modificación tuvo como fuente un interés más *político-electoral* y menos *político-criminal*<sup>13</sup>. Así parece leerse entre líneas de los resultados obtenidos en los repositorios periodísticos donde se hace evidente un maniqueísmo por parte de los partidos políticos hacia la instrumentalización de las víctimas y una confrontación partidaria en defensa de la PPR para

9. *Vid.* Exposición de motivos. Disponible en <http://www.juecesdemocracia.es/Actualidad/MJU/2012/Anteproyecto%20de%20reforma%20de%20CP%202012.pdf> [fecha de consulta: 04/07/2023].

10. Al momento de escribir estas líneas, se consultó nuevamente la dirección del repositorio donde se encontraba el anteproyecto, al igual que se intentó consultar otras fuentes de información; no obstante, la consulta no produjo ningún resultado. En su oportunidad, el texto del anteproyecto podía consultarse en [http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto\\_de\\_Ley\\_de\\_Reforma\\_del\\_Codigo\\_Penal.pdf&blobheadervalue2=1288777317612](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292358725605?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto_de_Ley_de_Reforma_del_Codigo_Penal.pdf&blobheadervalue2=1288777317612).

11. *Vid.* MIRÓ LLINARES, Fernando. La demanda social de la prisión permanente revisable: ¿Premisa fundada? ¿Argumento irrelevante? ¿Razón suficiente? *La Ley Penal*. 2019, n.º 138. MIRÓ LLINARES, Fernando y GÓMEZ-BELLVÍS, Ana Belén. Does Public Opinion Matter for Criminal Law? Revisable Life Imprisonment in Spain and Its Relationship with Social Demands. En Becerra Muñoz, José (Coord.). *Criminal Law-making, theory and practice*. Switzerland: Springer, 2021, pp. 109-125. VARONA GÓMEZ, Daniel. ¿Somos los españoles punitivos?: Actitudes punitivas y reforma penal en España. *Revista* [en línea]. *InDret*. 2019, n.º 1 [fecha de consulta: 04/07/2023]. Recuperado de: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/599.pdf>

12. *Vid.* CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. *Op. cit.*

13. *Ibid.*, pp. 22-26.

no perder adeptos. De hecho, como lo expuso Gimbernat Ordeig<sup>14</sup> en un artículo de opinión, “la nueva pena de prisión permanente revisable obedece, en gran medida, y por una parte, a las presiones ejercidas por las asociaciones de víctimas del terrorismo [y], por otra parte, al enorme eco que han logrado alcanzar en los medios de comunicación, y también cerca de los partidos políticos –tanto de los de Gobierno como de los de la oposición–, padres de menores asesinadas después de haber sido objeto de delitos contra la libertad sexual”.

En cuanto al interés político y la pérdida de capital electoral, en diversos artículos de prensa de la época se aprecian titulares que aluden a *fricciones*<sup>15</sup> con el Partido Popular (PP) por parte de los grupos de víctimas, quienes presionaron la decisión recordando la recolección de un número importante de firmas ciudadanas<sup>16</sup> en las que se pedía la imposición de este tipo de pena, manifestando sentirse *defraudados* por el Gobierno y pidiendo incluso la dimisión del ministro de Justicia<sup>17</sup>. Adicionalmente, resulta pertinente recordar el contrapeso político que para ese momento representaba la aparición del partido Ciudadanos, quen, según el diario *El País*, representaba “una amenaza electoral para el Partido Popular, lo que permit[ía] interpretar las posiciones de ambos partidos respecto a la prisión permanente como una guerra sin cuartel para atraer al electorado más conservador”<sup>18</sup>, pese a que, este segundo partido se hubiera mostrado inicialmente reacio a esta modalidad de pena<sup>19</sup>. Por lo tanto, la incorporación de la PPR como iniciativa legislativa en el espectro español no tuvo como fuente el surgimiento de una disfunción social que ameritara su imposición, ni desde el ámbito de la delincuencia terrorista, ni dentro del espectro delincencial calificado como *de especial gravedad*, sino sencillamente el aprovechamiento de una simbiosis que finalmente reportaba beneficios no solo a los medios de comunicación<sup>20</sup>, sino también a los grupos de víctimas y, electoralmente, a los partidos políticos. A esta unión de intereses

14. Vid. <https://www.elmundo.es/opinion/2015/04/23/5539383be2704ed1158b4582.html> [fecha de consulta: 05/07/2023].

15. De *rifirrafe*, lo titula el diario ABC. Vid. [https://sevilla.abc.es/sevilla/sevp-gallardon-aborda-menor-padre-201205140000\\_noticia.html](https://sevilla.abc.es/sevilla/sevp-gallardon-aborda-menor-padre-201205140000_noticia.html) [fecha de consulta: 07/07/2023].

16. Vid. <https://www.rtve.es/noticias/20080520/padre-mari-luz-reune-medio-millon-firmas-necesarias-para-pedir-cadena-perpetua/58991.shtml>; [https://elpais.com/elpais/2010/11/17/actualidad/1289985426\\_850215.html](https://elpais.com/elpais/2010/11/17/actualidad/1289985426_850215.html) [fecha de consulta: 07/07/2023].

17. Vid. [https://politica.elpais.com/politica/2012/04/17/actualidad/1334650585\\_242698.html](https://politica.elpais.com/politica/2012/04/17/actualidad/1334650585_242698.html) [fecha de consulta: 07/07/2023].

18. Vid. [https://elpais.com/elpais/2018/03/15/opinion/1521134232\\_689982.html](https://elpais.com/elpais/2018/03/15/opinion/1521134232_689982.html) [fecha de consulta: 07/07/2023].

19. Vid. [https://elpais.com/politica/2018/02/05/actualidad/1517837459\\_645701.html](https://elpais.com/politica/2018/02/05/actualidad/1517837459_645701.html) [fecha de consulta: 07/07/2023].

20. Para un estudio cualitativo y cuantitativo de las publicaciones que en el intervalo 2005-2015 en materia de PPR se hicieron en cuatro de los periódicos más importantes de España, vid. DE SOUZA ALMEIDA, Débora. *Prensa, opinión pública y política criminal en España: Un*

tuvimos la oportunidad de calificarla en otro lugar como *mutualismo*<sup>21</sup>, puesto que, desde el punto de vista de la biología, esta definición coincide con una interacción entre individuos de diferentes especies, donde, desarrollando actividades de cooperación, todos obtienen beneficios mejorando su aptitud biológica. En el presente asunto, dicha *aptitud biológica* se obtenía por la *mass media* al conseguir mayor atención [¿o distracción?] ciudadana en sus medios difusión informativos; en los grupos de víctimas al conseguir su objetivo al lograr la incorporación de la PPR en el ordenamiento jurídico; y en el partido político interesado con el éxito de la iniciativa, porque, además de *vender* la idea de ceño fruncido contra la delincuencia<sup>22</sup> y de aparentar interés por atender las necesidades sociales, conseguía rédito electoral, al ser consciente de su condición de –inevitable y permanente– candidato ante futuras elecciones.

## 2.2. *El momento institucionalizado*

En el párrafo anterior nos hemos anticipado a la intervención de los partidos políticos y a la participación de las *burocracias* en el entramado prelegislativo. Este escenario constituye la fase *formal* del escenario prelegislativo, donde, luego de lograr hacer creíble y visibilizar la disfunción social –real o aparente– en el tiempo, se activa la participación de los políticos mediante la presentación de una iniciativa legislativa.

Si pasamos este momento a lo sucedido con la PPR, tenemos que, para el caso de la delincuencia terrorista, ante la decisión adoptada por el TEDH, la solución fue la de *formalizar* la privación extendida de las sanciones mediante la materialización punitiva por vía, ya no jurisprudencial, sino legislativa. En palabras de Acale Sánchez<sup>23</sup> “la ecuación que realizó el Gobierno español fue la siguiente: si en opinión del TEDH, la doctrina Parot contravenía el principio de legalidad, bastaba con reformar el Código Penal e incluir una pena que prolongara tanto la estancia en prisión que la convirtiera en una pena perpetua: este es el origen de la prisión permanente revisable”. En cuanto al otro tipo de sanciones incorporado, como se apuntó en el anterior apartado, no se

---

*análisis sobre la posible influencia del populismo penal mediático en la aprobación de la prisión permanente revisable* [en línea]. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Tesis doctoral, 2018, pp. 336-404 [fecha de consulta: 09/07/2023]. Recuperada de: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/687152>

21. *Vid.* CÁCERES GONZÁLEZ, Emiro. *Proceso legislativo penal: Racionalidad y justificación. Pasado, presente y propuestas de futuro*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Tesis doctoral inédita, 2023, p. 50.

22. *Vid.* LAPORTA, J. Francisco. *Teoría y realidad de la legislación; Una introducción general*. En Menéndez Menéndez, Aurelio (Dir.). *La proliferación legislativa, un desafío para el Estado de derecho*. Madrid: Cívitas, 2004, p. 73.

23. *Vid.* ACALE SÁNCHEZ, María. *La prisión permanente revisable: ¿Pena o cadalso?* Madrid: lustel, 2016, p. 95.

advierten razones objetivas que permitieran discernir las razones que justificaran tal modificación en un intervalo tan corto (tres meses).

Ahora bien, el artículo 88 de la Constitución española (CE) consagra que los proyectos de ley, previo a su presentación ante el Congreso de los Diputados, deben aprobarse por el Consejo de Ministros, quienes para su determinación deberán contar con la exposición de motivos y con los *antecedentes necesarios* que se requieran para su pronunciamiento. El desarrollo de esta directriz constitucional fue llevado a cabo mediante la Ley 50 de 1997, también conocida como Ley del Gobierno (LG). Allí, el texto vigente para la época de la presentación de los anteproyectos de prisión perpetua (léase PPR) consagraba en su artículo 22 un procedimiento para tramitar esas iniciativas, al igual que una sucinta mención sobre la documentación exigible para que esos anteproyectos mudaran en proyecto y, por tanto, en propuesta de legislación a presentar ante el Congreso.

Dicho esto, conviene citar y parafrasear el procedimiento que el artículo 22 *ibidem* establecía para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno: los dos primeros numerales encomendaban la elaboración del anteproyecto al ministerio o ministerios competentes, que debían presentarlo al Consejo de Ministros “acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”. Una vez recibida esta documentación, el Consejo citado, como máximo órgano colegiado del Gobierno<sup>24</sup>, revisa su contenido y decide sobre trámites subsiguientes, incluidos aquellos relacionados con la necesidad de realizar adicionales “consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos” (numeral 3). Finalmente, el numeral 4 da a entender que el texto se devuelve a la dependencia de origen para que cumpla estas exigencias y, una vez satisfechas, se remita nuevamente al Consejo de Ministros para su revisión, aprobación y envío al órgano legislativo como proyecto de ley, “acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la Memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él”. En suma, este artículo impone la satisfacción de un *estándar mínimo*<sup>25</sup> a cumplir por el Gobierno, para hacer uso de su facultad de iniciativa legislativa; siendo *per se* su incumplimiento una

24. *Vid.* GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Artículo 88. En Pérez Manzano, Mercedes y Borrajo Iniesta, Ignacio (Coords.). *Comentarios a la Constitución española*. T. II. Madrid: Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, 2018, p. 247.

25. Para GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, Piedad. *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 75-76, el artículo 22 de la LG no define un proceso formal “estricto y riguroso”, sino que solo “enumera una serie de trámites aislados que considera requisitos mínimos para la aprobación de una norma”.

transgresión a su propia normatividad interna, la que para el caso concreto fue tolerada y quizás vista como intrascendente.

No es este el lugar para abordar detalladamente los puntos cuestionables utilizados en la exposición de motivos del proyecto de ley orgánica (PLO) presentado<sup>26</sup>, sin embargo, conviene recordar que dicho documento señalaba, dentro de sus razones justificadoras, la necesidad de fortalecer la confianza en la Administración de Justicia pese a no demostrar las bases en que se afincaba para sustentar tal desconfianza ciudadana<sup>27</sup> ni, mucho menos, el análisis de por qué esa alternativa de intervención –y no otra– era la mejor fundamentada para la recuperación de este valor institucional.

Adicionalmente, la satisfacción de requisitos que, como *antecedentes necesarios* debían satisfacerse para demostrar, en la memoria, estudios e informes, las razones por las que se consideraba conveniente oportuna y necesaria la medida legislativa formulada<sup>28</sup>, incluyendo dentro de su análisis las cuestiones por las que una modificación punitiva tan gravosa y regresiva era adecuada. De igual manera, en cuanto a la memoria económica, el cumplimiento de este requisito se hace solo desde un punto de vista formal, sin que se realice un verdadero análisis material que determine los costes que demanda el mantenimiento ampliado en el tiempo de un sujeto al que se le aplique la PPR, considerando gastos administrativos, de personal, alimentación, vestuario, personal de prisiones y perfiles profesionales diversos que acompañen y hagan seguimiento al planteamiento del pronóstico de reinserción, entre otras cuestiones<sup>29</sup>. Ni qué decir del informe de impacto por razón de género, el que, con su silencio, equipara los efectos de la estancia en prisión entre hombres y mujeres.

26. A ello nos referimos en otro lugar. *Vid.* notas 1 y 21.

27. Como lo sostiene PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. Justificación y claves político-criminales del proyecto de reforma del Código Penal de 2013. *Revista* [en línea]. *Ars Iuris Salmanticensis*. 2014, n.º 2, pp. 25-35, posiblemente esa confianza se consiga mejor mediante procesos justos e igualitarios ante la sociedad, y no por vía de equiparación de justicia con retribución [fecha de consulta: 10/07/2023]. Recuperado de: <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11966/12329>

CEREZO DOMÍNGUEZ, Ana Isabel. *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, pp. 38-46.

28. Así lo dejó reseñado el Consejo de Estado en su dictamen, al manifestar su discrepancia con la forma como se había presentado el anteproyecto, e insistiendo en *la necesidad de que una reforma de tal envergadura venga acompañada de una justificación profunda, detallada y respaldada por datos precisos de las razones que la motivan*. *Vid.* CONSEJO DE ESTADO, Dictamen, referencia 358/2013, aprobado el 27 de junio de 2013. [En línea]. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-358>. [Fecha de consulta: 11/07/2023].

29. *Vid.* ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo. La economía como herramienta en la evaluación legislativa: Análisis de costes, coste-eficacia y coste-beneficio. En Nieto Martín, Adán; Muñoz de Morales Romero, Marta y Becerra Muñoz, José (Dirs.). *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*. Madrid: Marcial Pons, 2016, pp. 79-105.

En suma, los documentos expositivos y justificativos<sup>30</sup> que acompañaban los anteproyectos y el proyecto de ley orgánica debían suministrar las bases que desde lo empírico, y desde lo científico, sustentaban la medida legislativa propuesta; los estudios y los análisis efectuados; las alternativas de intervención contempladas y descartadas, junto con sus razones; los eventuales costes en que se incurriría, siendo insuficiente una mera anticipación argumental de las supuestas razones por las que se consideraba constitucional la medida presentada.

Además de lo enunciado, resulta de interés no perder de vista que, como ya anunciamos, el 16/07/2012, el partido de Gobierno (PP) ya había presentado ante el Consejo de Ministros un primer anteproyecto de ley orgánica (APLO) modificadorio del Código Penal en el que se proponía este tipo de pena solo para “los supuestos más graves de delincuencia terrorista”<sup>31</sup>, y que luego, pasados apenas tres meses de su radicación (el 11/10/2012), radicó un nuevo APLO<sup>32</sup> adicionando la imposición de la PPR a un catálogo de delitos mayor, siendo este anteproyecto el finalmente radicado como proyecto de LO ante el Congreso de los Diputados.

La importancia de este señalamiento radica en que, en materia de informes preceptivos, y por tanto obligatorios por satisfacer, el *deber ser* que debió acontecer fue el de la presentación *del mismo* APLO ante el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y ante el Consejo de Estado, puesto que, si bien su opinión no resulta vinculante para el Gobierno ni para el Parlamento, dicho proceder constituye un cercenamiento de su opinión experta que no puede subsanarse sino mediante la presentación de texto idéntico ante una y otra corporación. En el caso del APLO presentado para informe, el documento radicado ante el CGPJ para su informe correspondía con el APLO datado el 11/10/2012; por su parte, el documento presentado al Consejo de Estado para que hiciera lo propio coincide con *un nuevo* APLO que se publica y que no pasa a aprobación ante el Consejo de Ministros<sup>33</sup>. Por lo tanto, es posible aseverar que en sede

30. BECERRA MUÑOZ, José. *Op. cit.*, pp. 386-419.

31. *Vid.* nota 9.

32. *Vid.* nota 10.

33. Podría argüirse que las modificaciones realizadas obedecen, precisamente, a las sugerencias presentadas a partir de los informes preceptivos presentados previamente por el CGPJ y el Consejo Fiscal; sin embargo, como el mismo Consejo de Estado señala en su informe, al introducirse nuevas previsiones normativas se suscita una reserva “en la medida en que esas modificaciones del Código Penal han quedado privadas de la tramitación que se les hubiera debido dar”. Añadiendo más adelante que esta irregularidad constituía “una relevante omisión en el procedimiento que el Consejo de Estado debe reprobar, y que el propio Tribunal Supremo ha censurado recientemente (cierto es que en el contexto del procedimiento de elaboración de un Real Decreto, y en relación con la intervención de este Consejo) en su sentencia de 21 de mayo de 2013”. *Vid.* CONSEJO DE ESTADO, Dictamen, *referencia 358/2013, aprobado el 27 de junio de 2013* [en línea] [fecha de consulta: 11/07/2023]. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-358>

prelegislativa desfilaron tres proyectos diferentes, de los cuales, dos fueron presentados con diferente contenido para informe preceptivo, uno aprobado por el Consejo de Ministros, un nuevo texto publicado en abril que pese a la notoriedad de sus modificaciones no pasó a examen de este órgano colegiado y finalmente aprobado como proyecto el 20 de septiembre de 2013<sup>34</sup>. Este irregular proceder también lo puso de manifiesto Sáez Rodríguez<sup>35</sup>, al denunciar la aprobación, el 11 de octubre de 2012, de un primer anteproyecto, el cual contaba con informe preceptivo del CGPJ y del Consejo Fiscal, y un segundo anteproyecto que, con adiciones sustanciales, se envió en abril de 2013 al Consejo de Estado para que hiciera lo propio.

Si bien el artículo 88 de la CE no desarrolla el alcance de lo que debe entenderse como *antecedente necesario* para la presentación de proyectos de ley, no puede olvidarse que el numeral 3 del artículo 22 de la Ley del Gobierno otrora vigente refería a la *potestad* del Consejo de Ministros para pedir toda la información adicional que estimara conducente al mejor entendimiento y justificación de la iniciativa legislativa (consultas, dictámenes, informes, entre otros), pero, en el caso concreto, ante la existencia de anteproyectos diferentes que variaban de manera relevante apartados sustanciales de la iniciativa, conviene preguntarnos, ¿resulta irrelevante que el texto presentado para informe ante el Consejo de Estado fuera diferente al presentado ante el CGPJ y el Consejo Fiscal? ¿Podía discrecionalmente el Consejo de Ministros decidir si pedía o no un informe complementario que actualizara su contenido con base en las modificaciones realizadas en tan breve espacio de tiempo?

La respuesta consideramos que se encuentra en el mismo numeral 3 referenciado, donde la LG alude a la discrecional del Consejo de Ministros para pedir información adicional *solo* para los casos en que los informes no sean de carácter obligatorio. Ello se desprende de la locución normativa, *sin perjuicio de los legalmente preceptivos*, pues en elemental técnica normativa, cuando un ordenamiento refiere la posibilidad de hacer algo, *sin perjuicio de*, se está refiriendo a la posibilidad de hacerlo *solo* para ciertos eventos, estableciendo una excepción que no es negociable. De hecho –aunque resulte obvio decirlo– si buscamos en el diccionario la definición de *perjuicio*<sup>36</sup>, encontraremos que se refiere al *efecto de perjudicar*, por lo que la posibilidad de hacer algo *sin perjuicio* no es otra cosa que la posibilidad de hacerlo *siempre y cuando no perjudique* otra cosa. O, como el mismo diccionario establece<sup>37</sup>, *dejando a salvo* la excepción

34. Vid. SERRANO GÓMEZ, Alfonso. El proyecto de ley de reforma del Código Penal y legislación líquida. *La Ley*. 2013, n.º 8204. Año XXXIV.

35. Vid. SÁEZ RODRÍGUEZ, María Concepción. La reforma del Código Penal en la LO 1/2015. El eterno retorno. En Mirena Landa-Gorostiza, Jon (Dir.). *Prisión y alternativas en el nuevo Código Penal tras la reforma 2015*. Madrid: Dykinson, 2016, p. 18.

36. Vid. <https://dle.rae.es/perjuicio?m=form#31keUJC> [fecha de consulta: 15/07/2023].

37. Vid. nota anterior.

o limitación establecida<sup>38</sup>. Por lo tanto, la potestad decisoria sobre la realización de nuevos informes preceptivos conforme a la importancia de las variaciones introducidas no era una facultad discrecional del Consejo de Ministros, siendo este incumplimiento una violación a su propia normativa que no podía convalidarse sin consecuencias.

### 3. LA FASE LEGISLATIVA CELEBRADA

Cumplida la fase prelegislativa, donde el cumplimiento de las condiciones del artículo 88 de la CE y de las exigencias vertidas en la LG resulta de importancia capital, el paso que procede es la presentación de la iniciativa ante el Congreso de los Diputados a fin de que este inicie el trámite parlamentario respectivo. Hemos dicho que, en el caso concreto, los requisitos *sine qua non* que, como *estándares* de racionalidad mínima, eran necesarios para la activación de la fase subsiguiente del proceso legislativo no fueron satisfechos. Esta irregularidad debería haberse reprochado en fase legislativa mediante la verificación del cumplimiento de los citados *antecedentes necesarios*; sin embargo, debido a que hasta el momento la jurisprudencia<sup>39</sup> ha considerado el momento prelegislativo como una fase administrativa desgajada del proceso legiferante propiamente dicho, su incumplimiento no ha generado ninguna consecuencia jurídica conllevando que las irregularidades que en ese estadio se causen no constituyan defecto alguno en el *iter* parlamentario pese a que sus efectos sí se proyecten sobre él.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), una vez el Gobierno remite el proyecto de ley, junto con su exposición de motivos y los antecedentes respectivos, la Mesa del Congreso procede a su publicación y abre plazo para enmiendas y envío a la Comisión respectiva. Por su parte, el artículo 30 de esa normatividad, al referirse a la Mesa del Congreso, expone que esta constituye “el órgano rector de la Cámara”, ostentando su representación en los actos a que asista. En cuanto a sus funciones, el artículo 31 *ibídem* apunta, entre otras, las de “calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos” (numeral 4), así como las de “decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento” (numeral 5). Adicionalmente, el artículo 32 faculta a su presidente para el aseguramiento de “la

38. O, como expone un columnista de un periódico jurídico de amplia circulación en Colombia, “Sin perjuicio de’ quiere decir que la decisión no puede ir contra esa otra obligación. Es una secuencia que significa ‘sin daño’ o ‘sin pérdida’ de otro derecho”. *Vid.* <https://www.ambitojuridico.com/noticias/etcetera/educacion-y-cultura/sin-perjuicio-de#:~:text=Respuesta%3A%20Lo%20segundo%3B%20sin%20perjuicio,sin%20p%C3%A9rdida'%20de%20otro%20derecho> [fecha de consulta: 15/07/2023].

39. *Vid.* Tribunal Constitucional, Sentencia 108/1986, de 29 de julio FJ 3.

buena marcha de los trabajos”, la dirección de los debates, su orden y el cumplimiento del reglamento que los gobierna.

Dicho esto, si recordamos las exigencias a las que alude el 88 constitucional podríamos sostener que, con carácter general, la Mesa del Congreso y/o su presidente podrían haber hecho exigible su cumplimiento, bastando para ello la invocación de la potestad consagrada en los artículos referidos; es decir, sin necesidad de norma *de lege ferenda*; y con mayor razón cuando nos encontrábamos ante un proyecto cuya tramitación se haría por los cauces de una norma de tipo orgánico que por su importancia y trascendencia merecía una atención y un sustento superiores, amén de que el artículo 109 del RCD no es otra cosa que, prácticamente, una transcripción literal de la orden constitucional vertida en el artículo 88 superior ya referido. Infortunadamente, para la época de presentación del PLO, el Partido Popular (PP) ostentaba mayoría parlamentaria, situación que facilitó su tramitación y que, en este incipiente escenario, ante la presencia de uno de sus miembros como presidente (Jesús Posada Moreno), facilitó la habilitación hacia etapas ulteriores sin mayores miramientos mediante su admisión a trámite. En ese escenario hubiera sido suficiente una simple verificación *formal* para percatarse de que el PLO carecía, desde esa prematura fase, de información necesaria, con la que se hurtaba a las Cortes la posibilidad de obtener un mejor conocimiento sobre el sustento de la iniciativa legislativa propuesta.

Desde un elemental ejercicio de raciocinio lógico, si los artículos referidos del RCD facultan a la Mesa del Congreso y a su presidente a calificar los escritos y documentos que llegan a ese estrado y a decidir sobre su admisión y trámite, es claro que tras esa potestad se oculta un fin. Ese fin no es otro que el de reducir el margen de discrecionalidad del legislador, a fin de limitar sus *ocurrencias legislativas* y procurar que este proceso sea más racional, mejor sustentado, documentado y con la acreditación siquiera sumaria de que el texto presentado es conveniente y oportuno. Lo que, en otras palabras, no es otra cosa que hacernos conscientes de que el legislador es también un ser de carne y hueso, con intereses, inclinaciones, ideologías, pensamientos y sensaciones particulares<sup>40</sup>. Desde el punto de vista del derecho penal, este es un intento de reducción del recurso populista al aumento de las sanciones y la contención a la libertad que hasta el momento han tenido los grupos que tras bambalinas deciden *el que* y *el cómo* de la decisión legislativa.

Retornando a nuestro caso, admitida a trámite la iniciativa y ordenada su publicación, se envió a la comisión respectiva y se abrió el plazo para presentar enmiendas. Sobre esta cuestión, el artículo 110 del RCD consagra la posibilidad de que estas sean de dos tipos: “De totalidad y al articulado”; por su parte, el 112 de la misma norma

40. En otras palabras, buscar la superación del mito del legislador racional propio del periodo ilustrado, el que a la sombra se sigue colando después de tanto tiempo. *Vid.*, por todos, MARCILLA CÓRDOBA, Gema. *Racionalidad legislativa, crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 113-127.

consagra que, para el caso de las primeras, deberá realizarse un “debate de totalidad” ante el Pleno, siendo que a ellas se acuda cuando el cuestionamiento verse “sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley”<sup>41</sup>.

Entonces, si el objeto del debate de totalidad se establece procedimentalmente como uno de los primeros eslabones sustanciales que definirán la suerte de una determinada iniciativa legislativa, su tramitación debería estar precedida y revestida de algo más que de una mera discusión ideológica y política, para, en su reemplazo, recubrirse de matices políticos –de los que no podemos desprendernos por la condición de los participantes–, jurídicos y técnicos. No de otra manera podría realizarse correctamente una discusión de la que el RCD le atribuye la potestad de abordar cuestiones relativas a (i) la oportunidad, (ii) los principios y (iii) el espíritu de la propuesta normativa.

Desde el punto de vista de *la oportunidad*, como de la misma palabra se infiere, el debate en el Pleno debería concentrarse en el ofrecimiento de razones y sustento en que se apoyaban sus defensores, en términos de adecuación de la medida, con relación al momento social en que se presenta y, por extensión, sobre la *conveniencia* o no de su trámite. Con un alcance similar, sus detractores deberían informar sobre las razones por las que estiman que la medida es inadecuada, inconveniente o inoportuna. De igual manera, en materia de *principios*, el abordaje de la cuestión debería girar en torno a si la propuesta de legislación ensambla armoniosamente con la principalística constitucional del Estado en que pretende insertarse, e, incluso, para el caso de iniciativas de contenido penal, como es el caso de la PPR, con la médula de los principios dogmáticos que, como conquista del periodo ilustrado, constituyen los pilares básicos del ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Al final, en lo concerniente al *espíritu del proyecto de ley*, su estudio debería comportar las cuestiones concernientes a las razones que llevaron al prelegislador, y, en este escenario, al legislador, al mantenimiento o rechazo de la iniciativa legislativa, para así evitar la proliferación de normas sin sustento ni argumento válido y suficiente. La utilidad en la satisfacción de estas precondiciones constituye elemento *antecedente-consecuente* o de progresividad para el fortalecimiento y mejora del ciclo legislativo no solo dentro de la fase parlamentaria, sino en retrospectiva, con las actividades realizadas en el escenario prelegislativo, y hacia el futuro, para la sustentación documental y argumentativa al momento del abordaje de un eventual cuestionamiento de inconstitucionalidad.

Vistas brevemente estas cuestiones desde lo teórico, y comparada la práctica legislativa llevada a cabo para la aprobación de la PPR en el ordenamiento jurídico español, como lo veremos, se evidencia que estas precondiciones no fueron absueltas ni satisfechas en ese escenario y que, por el contrario, los reparos ante la falta de respuesta sobre la *oportunidad*, *principios* y *espíritu* se mantuvieron vigentes e, incluso, ante la falta de resolución en ese escenario, pervivió su reclamo durante todo el proceso legislativo.

41. *Vid.* artículo 110.3 RCD.

Por solo hacer mención a algunas de las cuestiones reclamadas para cada uno de estos requisitos y sus fases, se observa que sobre la *oportunidad* del PLO, desde el inicio del debate de totalidad, se puso en cuestión este aspecto. Así, la diputada Surroca i Comas reprochó que «no todo aquello que sea rechazable socialmente debe ser incorporado al Código Penal [por lo que] conviene plantearse la utilidad de dicha incorporación»<sup>42</sup>. Este reclamo se mantuvo a lo largo de la tramitación parlamentaria, trascendiendo hasta el Senado, donde nuevamente se hizo alusión a cuestiones relativas a la falta de justificación político-criminal y a una severidad punitiva basada «esencialmente en prejuicios ideológicos que no evalúa[ba]n su necesidad, ni tampoco su viabilidad»<sup>43</sup>.

Similarmente, en materia de *principios* se adujeron cuestiones que la doctrina ya venía cuestionando y que se relacionaban con los principios de *ultima ratio*; humanidad; tratos crueles, inhumanos y degradantes; legalidad; proporcionalidad de las penas, reeducación y reinserción social<sup>44</sup>, insertados en los debates legislativos bajo los principios de reinserción, legalidad, seguridad jurídica y dignidad humana, sin que las respuestas obtenidas por el partido político defensor de la iniciativa, se concentrara en dar respuesta a estas reclamaciones, conformándose con hacer mención a la aprobación de este tipo de penas en el Estatuto de la Corte Penal Internacional; a que la inclusión del término “revisable” era suficiente para demostrar su no perpetuidad, y a que la pena no resultaba ser incierta al estar subordinada a la colaboración y buen pronóstico de reinserción del penado.

Por fin, en cuanto al *espíritu del proyecto de ley*, no se hace visible, de una parte, la manera como el prelegislador ni el legislador justificaron la necesidad de recuperar la supuesta confianza perdida en la administración de justicia a la que hace referencia la exposición de motivos, ni tampoco la forma como se demostraba; ni, de otra parte, el método empírico mediante el cual se demostraba la necesidad de incorporación de

42. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF) [fecha de consulta: 27/07/2023].

43. Propuesta de veto 3 de los senadores Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), Francisco Boya Alos (GPEPC), Rafael Bruguera Batalla (GPEPC), Carlos Martí Jufresa (GPEPC), José Montilla Aguilera (GPEPC), Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y María Jesús Sequera García (GPEPC).

44. Vid., por todos, ARROYO ZAPATERO, Luis; LASCURÁIN SÁNCHEZ, Juan Antonio y PÉREZ MANZANO, Mercedes (Eds.). *Contra la cadena perpetua*. Cuenca: Universidad Castilla-La Mancha, 2016. RÍOS MARTÍN, Julián C. *La prisión perpetua en España, razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*. San Sebastián: Gakoa, 2013. ROIG TORRES, Margarita. *La cadena perpetua en el derecho alemán y británico. La prisión permanente revisable*. Madrid: lustel, 2016. CASALS FERNÁNDEZ, Ángela. *La prisión permanente revisable*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2019. SERRANO GÓMEZ, Alfonso y SERRANO MAÍLLO, María Isabel. *Constitucionalidad de la prisión permanente revisable y razones para su derogación*. Madrid: Dykinson, 2016.

la PPR, ni mucho menos la atención dada –ya que invocaron la existencia de este tipo de pena en países de la periferia– a la forma y plazo como en otros países europeos se tenía configurada. En suma, respecto de la configuración *espiritual* del PLO presentado y debatido, podría sostenerse que existió, más bien –como se anotó en el punto 2.1–, un interés electoral que obligaba al mantenimiento de la iniciativa, a fin de no perder caudal electoral, apelando para ello a un derecho penal represivo, sin bases ni sustento y con claras notas de legislación simbólica de la que, según Van Klink<sup>45</sup>, pueden desprenderse capas perceptibles y no perceptibles, siendo las primeras las que se pueden mostrar al público y que se perciben *en la superficie*, perviviendo en las segundas una fase *oculta*, de difícil percepción, dirigida a proteger intereses políticos mediante la presunta defensa de principios sociales.

Un análisis más detenido de estos aspectos podría –y debería– generar un debate en sede de constitucionalidad, el cual, hasta el momento, no ha sido abordado. La realización de este *diálogo de sordos*, en el que los argumentos de las partes, la necesidad de explicaciones y la aportación de sustento pasan a un segundo plano, conlleva que lo importante sea la imposición de la regla de las mayorías, para así satisfacer la formalidad del número de lecturas requerido para la aprobación normativa (forma contra sustancia), con independencia de si se repiten o no los reclamos y las elusiones a lo largo de las discusiones parlamentarias; generando así una pobreza del debate y falta de seriedad de los encargados de sustentar la necesidad de la medida penal a la que aspiran, y que al final cobijará a todo el conglomerado español, por lo que no debería ser tomado a la ligera.

Ahora, revisados los diarios de sesiones donde se realizó el registro de las discusiones efectuadas para la aprobación de la PPR se encuentra, como primer síntoma, que la mayoría de los grupos políticos de oposición manifestaron su rechazo al PLO propuesto, mediante la presentación de enmiendas a la totalidad donde se recomendaba su devolución al Gobierno como autor de la iniciativa. El resultado de esta solicitud, ante un Parlamento en el que el Gobierno contaba para ese momento con mayorías, era fácilmente perceptible: la resolución a la propuesta de devolución se despachó negativamente mediante una votación –el 12 de diciembre de 2013– de 179 votos a favor de su continuación, contra 138 votos en contra y una abstención<sup>46</sup>. Un año después (!), el 10 de diciembre de 2014, se publicó la no despreciable cifra de 795 enmiendas, notándose la persistencia de los reparos originados desde el origen<sup>47</sup>. Ante la decisión de continuación del trámite, el asunto prosiguió en la Comisión de

45. Vid. VAN KLINK, Bart. Symbolic Legislation: An Essentially Political Concept. En van Klink, Bart; van Beers, Britta y Poort, Lonneke (Eds.). *Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw*. Switzerland: Springer, 2016, pp. 19-35.

46. Vid. [https://www.congreso.es/webpublica/opendata/votaciones/Leg10/Sesion156/20131212/Votacion008/VOT\\_20201204182423.pdf](https://www.congreso.es/webpublica/opendata/votaciones/Leg10/Sesion156/20131212/Votacion008/VOT_20201204182423.pdf) [fecha de consulta: 27/07/2023].

47. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF#page=1) [fecha de consulta: 29/07/2023].

Justicia, lugar donde se “analizaron” las solicitudes de enmienda y donde, luego de algunas modificaciones que en nada variaron la propuesta de incorporación de la PPR ni el tiempo planteado para la realización del pronóstico de reinserción, se ratificó la ponencia<sup>48</sup>, se rindió dictamen<sup>49</sup> y se aprobó su contenido por la comisión<sup>50</sup> para que así continuara su andadura hacia la Plenaria del Congreso de los Diputados, donde, después de presentados y defendidos los votos particulares, realizado el debate y votadas las enmiendas al articulado, se aprobó el texto radicado<sup>51</sup> con una votación 186 a 144 y una abstención<sup>52</sup>.

La continuación de la discusión legislativa en el Senado no sufrió variación alguna en cuanto a la medida de prisión perpetua propuesta. En este escenario, una vez enviada el 18 de febrero de 2015 a la Comisión de Justicia y designados sus ponentes, fueron presentadas 1044 solicitudes de enmienda<sup>53</sup> y 7 propuestas de veto<sup>54</sup>, las cuales fueron discutidas en comisión el 3 de marzo de 2015, sin que se aceptara reclamo alguno sobre la propuesta de PPR y su plazo de privación de la libertad; así quedó registrado, con una votación de 12 a 10<sup>55</sup>, en el informe respectivo<sup>56</sup> y en el dictamen ratificado por la comisión correspondiente<sup>57</sup>. Como consecuencia de la negación de las solicitudes de enmienda, en aplicación del artículo 117 de Reglamento de Senado, fueron presentados 12 votos particulares, cuyo fin era insistir ante el Pleno del Senado sobre la inidoneidad, improcedencia e innecesariedad de la medida legislativa<sup>58</sup>. Su

48. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-736.PDF#page=2](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-736.PDF#page=2) [fecha de consulta: 29/07/2023].

49. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-738-C1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-738-C1.PDF) [fecha de consulta: 28/07/2023].

50. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-4.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-4.PDF#page=1) [fecha de consulta: 30/07/2023].

51. Vid. [https://www.congreso.es/es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-](https://www.congreso.es/es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-) [fecha de consulta: 30/07/2023].

52. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-254.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-254.PDF) [fecha de consulta: 30/07/2023].

53. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_475\\_3158.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_475_3158.PDF) [fecha de consulta: 31/07/2023].

54. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_475\\_3192.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_475_3192.PDF) [fecha de consulta: 31/07/2023].

55. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/DS/CO/DS\\_C\\_10\\_421.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/DS/CO/DS_C_10_421.PDF) [fecha de consulta: 01/08/2023].

56. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_481\\_3237.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_481_3237.PDF) [fecha de consulta: 01/08/2023].

57. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_485\\_3263.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_485_3263.PDF) [fecha de consulta: 01/08/2023].

58. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_485\\_3255.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_485_3255.PDF) [fecha de consulta: 01/08/2023].

votación, pese a no haber prosperado, demuestra un margen importante de senadores disidentes al conseguirse un resultado promedio final de 146/89, 148/92<sup>59</sup>. Al final, el texto se envía al Congreso para aprobación y se añade la prisión permanente revisable al sistema de sanciones autorizadas en el sistema penal español.

En suma, las irregularidades advertidas dentro del proceso legislativo pasan por el incumplimiento del 88 constitucional respecto del cumplimiento del estándar necesario en materia de antecedentes que justifican la medida legislativa no solo por la Mesa del Congreso, sino también por el Pleno, tanto desde el punto de vista formal como desde lo sustancial; falta de trascendencia respecto del análisis sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley; ofrecimiento de argumentos falaces o distorsionados por el partido de Gobierno al defender el proyecto; materialización de un ánimo electoral instrumentalizando para ello una iniciativa legislativa, y, complementariamente, y sobre una base absolutamente reprochable, se hace notoria la relevancia otorgada no al debate y a la necesidad/obligación de *justificar y dar razones*, para hacer prevalecer en su reemplazo la aplicación aplastante de la regla de mayorías, reflejada por vía del voto, en detrimento del respeto de un verdadero modelo democrático no solo representativo, sino, además, necesariamente participativo, en el que se gobierna para el pueblo en su totalidad y no solo para un sector determinado. De ahí la necesidad de ofrecer razones y de llegar a consensos<sup>60</sup>.

#### 4. LA FASE POSTLEGISLATIVA

Previo a ocuparnos de la cuestión concreta de la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional (TC) respecto de la conformidad de la PPR con el texto constitucional y de las razones de nuestro disenso, estimamos oportuno demarcar que la activación de esta fase tiene lugar una vez agotados los procedimientos internos del legislativo, los que, una vez concluidos, se procede a su promulgación y sanción. La primera de estas será llevada a la cabo por vía de publicación en el *Boletín Oficial de Estado (BOE)*, luego de que el rey proceda a su sanción. Esta función, a diferencia de algunos modelos

59. Vid. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/DS/PL/DS\\_P\\_10\\_146.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/DS/PL/DS_P_10_146.PDF) [fecha de consulta: 01/08/2023].

60. Vid. WALDRON, Jeremy. *Contra el gobierno de los jueces, ventajas y desventajas de todas las decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*. Buenos Aires: Editorial siglo XXI, 2018, pp. 79-83. WALDRON, Jeremy. *Derecho y desacuerdos*. Traducción de José Luis Martí y Águeda Quiroga. Estudio preliminar de Roberto Gargarella y José Luis Martí. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2005, pp. 108-142. Para analizar los desacuerdos deben tenerse en cuenta además la *textualidad*, la *intencionalidad* y el *voto*, pp. 33-37.

presidenciales, no le otorga función alguna a este para oponerse u objetar la decisión legislativa adoptada, siendo su intervención simplemente simbólica<sup>61</sup>.

Siguiendo el esquema propuesto en el punto 1 de este artículo, en donde hemos defendido la composición del proceso legislativo mediante fases que lo complementan (prelegislativo, legislativo, postlegislativo), resulta necesario recordar que, en este proceso de retroalimentación, la actividad a desplegar en este escenario debe circunscribirse, de una parte, a la evaluación del resultado de la ley puesta en vigor, a fin de determinar si se satisfizo o no el objeto que se pretendía, para luego de ello determinar si se debe dar lugar a la activación de un nuevo ciclo legislativo<sup>62</sup>; y, de otra parte, al análisis de constitucionalidad encomendado por el texto supremo al Tribunal Constitucional. Respecto del primero de los aspectos, referido a la evaluación *ex post* de la norma, poco se puede decir hasta ahora, salvo que su capacidad persuasiva en términos de prevención general no parece que haya obtenido el resultado pretendido; ahora, respecto de la prevención especial y su nivel de afectación/reinserción real del condenado, deberá ser el análisis de las providencias proferidas, sus seguimientos y los argumentos de los pronósticos de reinserción los que permitirán determinar su alcance en términos de efectividad y eficacia. Ahora, en términos del debate de constitucionalidad, lo primero que debe apreciarse es que el TC, luego de seis años de la entrada en vigencia de la LO 1/2015 de 30 de marzo, profirió la STC 169/2021 de 6 de octubre, donde consideró ajustada a la CE la imposición de la PPR en España. Los argumentos tenidos en cuenta por ese tribunal para adoptar esta determinación no resultan de interés en este momento; no obstante, debe apreciarse la existencia de aspectos y circunstancias que no fueron tenidas en cuenta y que, de haberse advertido, eventualmente hubieran llevado a una decisión diferente. Estos tópicos han sido mencionados a lo largo de este artículo y constituyen el corolario que nos lleva a persistir en la inconstitucionalidad de la medida de prisión perpetua, aceptada bajo el eufemismo de prisión permanente revisable.

Dentro de estas cuestiones de inconstitucionalidad se encuentran aspectos en los que la doctrina, desde la principalística penal, fue enfática<sup>63</sup>; adicionalmente, deben tenerse en cuenta las debilidades en cuanto a su falta de sustento empírico, justificación

61. Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: España, 1990, p. 360.

62. Sobre evaluación legislativa, *vid.*, por todos, RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. La evaluación... *Op. cit.*; MONTORO CHINER, María Jesús. *La evaluación de las normas, racionalidad y eficiencia*. Barcelona: Atelier, 2001. PAU i VALL, Francesc y PARDO FALCÓN, Javier (Coords.). *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2006.

63. Vid. nota 44. También, el manifiesto suscrito por un centenar de catedráticos de Derecho penal de varias universidades españolas contra la prisión permanente revisable [fecha de consulta: 03/08/2023]. Recuperado de: <https://museo-etnografico.com/pdf/puntodefuga/181003manifiesto.pdf>

y argumentación en cuanto a su oportunidad y espíritu, así como a la permisividad silenciosa de la aplicación del criterio de las mayorías por sobre la necesidad de aportar razones y sustento. Pero, en términos del análisis de constitucionalidad de la LO puesta en entredicho, resulta enfáticamente relevante dar visibilidad a dos aspectos que hasta el momento no han tenido mayo resonancia: (i) el relativo a la aceptación de las fases legislativa y postlegislativa como integrantes del proceso legislativo y (ii) lo ocurrido en este proyecto con relación a los informes preceptivos presentados.

#### 4.1. *La necesidad de aceptación de las fases prelegislativa y postlegislativa como integrantes del proceso legislativo*

A lo largo de este artículo hemos puesto de manifiesto la necesidad de que se reconozca que el proceso legislativo contiene una estructura cíclica dotada de tres grandes fases que lo retroalimentan. Las razones aducidas han trascendido de lo meramente teórico para demostrar mediante este caso práctico (la incorporación de la PPR) la necesidad de reconocimiento de esta etapas, en atención a que su desconocimiento no lleva a su inexistencia, sino al ejercicio de actividades opacas y de actores a la sombra que, ante la existencia de la *no regla*, se les ha permitido una intervención irregular que al final trasciende al texto legislativo formulado (lobbies, grupos de presión, intereses políticos, electorales y demás juegos de poder). Sabido es que el TC desde la STC 108/86 ha sostenido reiteradamente que lo que suceda antes de la iniciación formal del procedimiento en las Cortes Generales constituye una fase administrativa que no compromete la actividad del legislador. En este sentido, en esa oportunidad sostuvo que si el defecto se origina «en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales [...], mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca»<sup>64</sup>.

En nuestra opinión, el reconocimiento de la fase prelegislativa como integrante del proceso legislativo no requiere de enrevesadas elaboraciones doctrinales, sino que se desprende del contenido del artículo 88 de la CE, cuando refiere la obligación gubernamental de presentación de iniciativas, junto con los *antecedentes necesarios* que la fundamenten. Si en gracia de discusión se sostuviera que la Ley del Gobierno, que desarrolla este artículo, no forma parte del bloque de constitucionalidad, no podría argüirse lo mismo de la orden impartida en el citado artículo del texto supremo, del que, además, no emerge margen de discrecionalidad en cuanto a la exigencia o no de la satisfacción de los aludidos antecedentes<sup>65</sup>. En consecuencia, su no aplicación constituye una extralimitación del TC en su poder de intérprete y un desconocimiento

64. *Vid.* STC 108/86, FJ 3.

65. Sobre esto nos referiremos *infra*.

constitucional con el que se deja fuera de su control uno de los momentos de conformación de la iniciativa legislativa y la verificación del cumplimiento de los requisitos de justificación<sup>66</sup>, necesidad y conveniencia de los proyectos de legislación que llegan al Parlamento<sup>67</sup>. En otras palabras, la reticencia del TC por variar su posición jurisprudencial constituye una decisión inconsecuente y una elusión de la discusión de fondo con la que se superponen cuestiones formales sobre aspectos sustanciales con eventuales repercusiones a nivel de derechos y garantías fundamentales y de protección del modelo de democracia constitucionalmente aceptado.

#### 4.2. *Lo ocurrido en este proyecto con relación a los informes preceptivos presentados*

En el apartado anterior hicimos referencia a la necesidad de inclusión de fases previas y posteriores dentro de la configuración que ordinariamente se ha mantenido respecto de lo que se supone que compone el proceso legislativo; especialmente, en el caso concreto, por los efectos que se muestra, irradiaron la iniciativa dirigida a la creación de la PPR.

Al margen de lo expuesto, si no se estimara aceptable la postura planteada en el punto precedente, pervive un asunto del que era necesario el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Nos referimos a la diferencia de contenido entre el anteproyecto presentado para los informes del CGPJ, del Consejo de Estado y del Consejo Fiscal, sobre los que ya tuvimos oportunidad de ocuparnos en el punto 2.2, y respecto de los cuales el TC guardó silencio en la decisión aprobatoria.

De conformidad con el fundamento jurídico 3 de la STC 108/86, para que un antecedente tenga trascendencias, desde el punto de vista del cuestionamiento de constitucionalidad, es necesaria la presencia de dos requisitos: (i) que se “hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión” y que ese defecto (ii) sea conocido de inmediato y “denunciado ante las mismas Cámaras”. Si revisamos los argumentos vertidos a lo largo de las discusiones legislativas encontraremos la militancia de estos dos elementos. Es así como, a título enunciativo, en la Sesión plenaria n.º 156, el 12 de diciembre de 2013, realizada en el Pleno del Congreso de los Diputados, el señor Olabarriá Muñoz<sup>68</sup> sostuvo que el proyecto se había sustraído de

66. La *justificación* hará referencia al ofrecimiento de las “razones en favor de una determinada alternativa de decisión, hasta el punto de que dicha alternativa se convierta en la más racional (en detrimento de las restantes posibles y tomadas en consideración)”. PAREDES CASTAÑÓN, José Manuel. *La justificación de las leyes penales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, pp. 19-24.

67. De una opinión similar, DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *Op. cit.*, pp. 212-213.

68. *Vid.* [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-165.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-165.PDF) (fecha de consulta: 05/08/2023).

la actualización de los informes, situación que “raya con la inconstitucionalidad”; allí el diputado señaló que el Gobierno había presentado

dos anteproyectos para someter a los informes preceptivos del consejo previstos en lo relativo al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Fiscal, el primero con fecha 11 de octubre del año 2012. Lo sometieron a los informes preceptivos, críticos, muy críticos, con este anteproyecto que usted presentó, pero luego elaboró otro, presentado en el mes de octubre de 2013, y este fue sustraído a estos informes preceptivos. Fue sustraído, no se sometió a los informes preceptivos del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Fiscal, a pesar de las modificaciones importantes que el segundo anteproyecto consignaba.

Similar afirmación realizó el diputado Llamazares Trigo en esa misma instancia (“Ustedes no han sometido este proyecto a los informes preceptivos, ustedes están en abierta posición inconstitucional”) y otros parlamentarios dentro de sus intervenciones y solicitudes de enmienda. De hecho, si nos remitimos a las discusiones surtidas en el Pleno, el 26 de marzo de 2015, es decir, casi un año y medio después, encontraremos que los reparos se amplían como consecuencia de la realización de enmiendas de fondo y sin informe realizadas en el Senado, sin que tales denuncias generen ninguna consecuencia en la práctica<sup>69</sup>.

En resumen, la decisión de actualización de los informes en los casos en que se introducen modificaciones sustanciales no puede ser entendida como una decisión discrecional del Gobierno y menos como el resultado de ajustarse a lo recomendado por los entes que habían presentado su informe<sup>70</sup>. En el caso concreto, las adiciones sustanciales realizadas en cada uno de los anteproyectos y la abstención de actualización de los informes por parte del Consejo de Ministros constituyen el ejercicio de un acto arbitrario e injusto. De esta manera se hurtó a las Cortes un elemento de juicio necesario y, pese a la oportuna denuncia de sus miembros, en los términos predicados por el TC, ese tribunal decidió ir en contra de su jurisprudencia, omitiendo deliberadamente la emisión de una declaratoria de inconstitucionalidad, generada –siquiera– por los errores evidenciados en el procedimiento parlamentario.

## 5. CONCLUSIÓN

Si bien la doctrina y la jurisprudencia constitucional han considerado que el proceso legislativo se activa a partir de la presentación de la iniciativa que da lugar a los

69. *Vid.* Sesión 252 del 26 de marzo de 2015. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-269.PDF) (fecha de consulta: 05/08/2023).

70. Como lo quisieron hacer ver el Gobierno y el grupo parlamentario popular en sus intervenciones a lo largo del proceso legislativo.

debates en sede parlamentaria, previo a este escenario existen actores y fases que indiscutiblemente comprometen –y hasta definen– su contenido. En este sentido, se hace necesario el reconocimiento de que el proceso legislativo se compone de momentos previos y posteriores al seno parlamentario para, a partir de su reconocimiento, intentar fijar las reglas de juego de su intervención y los límites de incidencia. Para reflejar la importancia de estas facetas se tomó como insumo la actividad celebrada en sede preparlamentaria, parlamentaria y postparlamentaria para la aprobación, entrada en vigencia y constitucionalidad de la LO 1/2015 con la que, entre otras, se aprobó la incorporación de la prisión permanente revisable en el ámbito español.

La revisión de estos escenarios pone de manifiesto el poder y la incidencia que desde la fase previa jugaron los grupos de víctimas, los medios de comunicación e, incluso, la coyuntura política y el eventual riesgo de pérdida del caudal electoral del partido de Gobierno, en caso de no seguir adelante con la propuesta de PPR y su configuración no solo para los casos de violencia terrorista, sino, de manera extendida, para un adicional catálogo de delitos.

Dentro de las cuestiones reprochables de la fase prelegislativa se evidenciaron cuestiones relativas a la falta de sustento empírico de la medida propuesta; a la demostración de su necesidad y conveniencia, y la concurrencia de tres anteproyectos, surgidos como correlato de la presión social ejercida por los grupos de víctimas con poder mediático y de presión, que generó que, a tres meses de elaborado un primer anteproyecto, se presentara uno más, con adiciones sustanciales, el cual no fue objeto de dictamen por parte de todos los entes encargados de la elaboración de los respectivos informes preceptivos. El desconocimiento de este requisito esencial genera el incumplimiento no solo de la Ley del Gobierno, sino también del mandato previsto en el artículo 88 de la CE.

En la fase legislativa, el control *formal* al cumplimiento de este y los demás requisitos pudo haberse efectuado ex artículos 30, 32 y 109 del RCD, no obstante, al contar el partido de Gobierno, como autor del PLO, con mayorías parlamentarias, y al encontrarse uno de sus miembros como presidente de la Mesa del Congreso, tal actividad fue solamente retórica, dejando el camino expedito para su admisión a trámite. Posteriormente, llegado el momento de presentación de enmiendas se evidenció la radicación de estas, tanto respecto del articulado como a la totalidad del texto, por lo que, ante la ocurrencia de este escenario, debió originarse un serio y fundado control *material*, donde se efectuara el estudio sobre la oportunidad, principios y espíritu del proyecto de ley orgánica. No obstante, la realidad procedimental se caracterizó por la ausencia de mención y justificación respecto de estas condiciones, al igual que sobre el sustento y conveniencia de la propuesta sometida a debate haciendo prevalecer, *como un rodillo*, la posición gubernamental por vía de la dominancia del voto mayoritario, y en perjuicio de la opinión contramayoritaria que, aunque abultada en número y razones, nunca recibió una réplica sustentada de las razones de desacuerdo.

Al final, en sede postlegislativa, en cuanto a la decisión que debía adoptar el TC respecto de la constitucionalidad de la PPR, su pronunciamiento tuvo cabida seis años

después de la entrada en vigencia de la LO en cuestión; sin embargo, pese a la casi unánime posición doctrinal que aludía a su inconstitucionalidad –o, al menos, a la inconveniencia–, ese Tribunal estimó que su encaje era posible en el ordenamiento penal de España. Tomando en cuenta esta postura, y explicando los intersticios que comprometen el proceso legislativo y los intereses que se ciernen, es que hemos aludido a la necesidad de entender el proceso de toma de decisiones legislativas como un proceso complejo y circular que se divide en fases que se retroalimentan (prelegislativo, legislativo y postlegislativo) y no como una secuencia de fases desgajadas e inconexas que se disemina entre ambientes extraparlamentarios, administrativos, legislativos y evaluativo-constitucionales. En todo caso, si eventualmente se decidiera defender esas fases como desconectadas unas de otras, en el caso concreto se hace latente una irregularidad: el TC, yendo en contra de su misma jurisprudencia, se abstuvo de pronunciarse sobre las irregularidades advertidas en los informes preceptivos, pese a que los requisitos exigidos por ese tribunal se encontraban presentes: privación a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión y denuncia oportuna ante las mismas Cámaras. Por lo tanto, por la trascendencia de la irregularidad evidenciada, hubiera sido suficiente este argumento para que fuera declarada como inconstitucional la creación de la pena de prisión permanente revisable en el ordenamiento jurídico ibérico al que actualmente es aplicable.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ACALE SÁNCHEZ, María. *La prisión permanente revisable: ¿Pena o cadalso?* Madrid: lustel, 2016.
- ARROYO ZAPATERO, Luis; LASCURÁIN SÁNCHEZ, Juan Antonio y PÉREZ MANZANO, Mercedes (Eds.). *Contra la cadena perpetua*. Cuenca: Universidad Castilla-La Mancha, 2016.
- ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la Legislación*. Madrid: Cívitas, 1997.
- BECERRA MUÑOZ, José. *La toma de decisiones en política criminal, bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. (I)rracionalidad legislativa en la concepción de la prisión permanente revisable en España. *Revista brasileira de ciências criminais*. 2018, n.º 148, pp. 19-54.
- CÁCERES-GONZÁLEZ, Emiro. *Proceso legislativo penal: Racionalidad y justificación. Pasado, presente y propuestas de futuro*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Tesis doctoral inédita, 2023.
- CASALS FERNÁNDEZ, Ángela. *La prisión permanente revisable*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2019.
- CEREZO DOMÍNGUEZ, Ana Isabel. *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- DE SOUZA ALMEIDA, Débora. *Prensa, opinión pública y política criminal en España: Un análisis sobre la posible influencia del populismo penal mediático en la aprobación de la prisión permanente revisable* [en línea]. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Tesis doctoral, 2018, pp. 336-404 [fecha de consulta: 09/07/2023]. Recuperada de: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/687152>

- DÍEZ RIPOLLÉS José Luis. *La racionalidad de las leyes penales, práctica y teoría*. Madrid: Trotta, 2013.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Artículo 88. En Pérez Manzano, Mercedes y Borrajo Iniesta, Ignacio (Coords.). *Comentarios a la Constitución española*. T. II. Madrid: Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, 2018.
- LAPORTA, J. Francisco. Teoría y realidad de la legislación; Una introducción general. En Menéndez Menéndez, Aurelio (Dir.). *La proliferación legislativa, un desafío para el Estado de derecho*. Madrid: Cívitas, 2004.
- MARCILLA CÓRDOBA, Gema. *Racionalidad legislativa, crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- MIRÓ LLINARES, Fernando. La demanda social de la prisión permanente revisable: ¿Premisa fundada? ¿Argumento irrelevante? ¿Razón suficiente? *La Ley Penal*. 2019, n.º 138.
- MIRÓ LLINARES, Fernando y GÓMEZ-BELLVÍS, Ana Belén. Does Public Opinion Matter for Criminal Law? Revisable Life Imprisonment in Spain and Its Relationship with Social Demands. En Becerra Muñoz, José (Coord.). *Criminal Law-making, theory and practice*. Switzerland: Springer, 2021, pp. 109-125.
- MONTORO CHINER, María Jesús. *La evaluación de las normas, racionalidad y eficiencia*. Barcelona: Atelier, 2001.
- ORTIZ De URBINA GIMENO, Íñigo. La economía como herramienta en la evaluación legislativa: Análisis de costes, coste-eficacia y coste-beneficio. En Nieto Martín, Adán; Muñoz de Morales Romero, Marta y Becerra Muñoz, José (Dirs.). *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*. Madrid: Marcial Pons, 2016, pp. 79-105.
- PAREDES CASTAÑÓN, José Manuel. *La justificación de las leyes penales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- PAU I VALL, Francesc y PARDO FALCÓN, Javier (Coords.). *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2006.
- PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. Justificación y claves político-criminales del proyecto de reforma del Código Penal de 2013. *Revista [en línea]. Ars Iuris Salmanticensis*. 2014, n.º 2, pp. 25-35 [fecha de consulta: 10/07/2023]. Recuperado de: <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11966/12329>
- RÍOS MARTÍN, Julián C. *La prisión perpetua en España, razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*. San Sebastián: Gakoa, 2013.
- RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. *La evaluación de las normas penales*. Madrid: Dykinson, 2016.
- ROIG TORRES, Margarita. *La cadena perpetua en el derecho alemán y británico. La prisión permanente revisable*. Madrid: Iustel, 2016.
- SÁEZ RODRÍGUEZ, María Concepción. La reforma del Código Penal en la LO 1/2015. El eterno retorno. En Mirena Landa-Gorostiza, Jon (Dir.). *Prisión y alternativas en el nuevo Código Penal tras la reforma 2015*. Madrid: Dykinson, 2016.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa, 1990.
- SCHNEIDER, Hans Joachim. *Kriminologie*. Berlin-New York: De Gruyter, 1987.
- SERRANO GÓMEZ, Alfonso. El proyecto de ley de reforma del Código Penal y legislación líquida. *La ley*. 2013, n.º 8204, Año XXXIV.
- SERRANO GÓMEZ, Alfonso y SERRANO MÁILLO, María Isabel. *Constitucionalidad de la prisión permanente revisable y razones para su derogación*. Madrid: Dykinson, 2016.

- SOTO NAVARRO, Susana. *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*. Granada: Comares, 2003.
- VAN KLINK, Bart. Symbolic Legislation: An Essentially Political Concept. En van Klink, Bart; van Beers, Britta y Poort, Lonneke (Eds.). *Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw*. Switzerland: Springer, 2016, pp. 19-35.
- VARONA GÓMEZ, Daniel. ¿Somos los españoles punitivos?: Actitudes punitivas y reforma penal en España. *Revista* [en línea]. *InDret*. 2019, n.º 1 [fecha de consulta: 04/07/2023]. Recuperado de: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/599.pdf>
- WALDRON, Jeremy. *Derecho y desacuerdos*. Traducción de José Luis Martí y Águeda Quiroga. Estudio preliminar de Roberto Gargarella y José Luis Martí. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2005.
- WALDRON, Jeremy. *Contra el gobierno de los jueces, ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*. Buenos Aires: Editorial siglo XXI, 2018.