

LA SUBCOMISIÓN SOBRE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO: TRABAJO PARLAMENTARIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD

Magdalena Lorenzo Rodríguez-Armas
Prof. Asociada de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid
Asesora Jurídica de Grupo Parlamentario
en el Congreso de los Diputados

INTRODUCCIÓN

Es preciso comenzar el presente trabajo explicando que la *Subcomisión para realizar un estudio y elaborar unas conclusiones sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo*, constituida en el seno de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, en el segundo período de sesiones de la IX Legislatura, es un órgano de naturaleza extra reglamentaria por cuanto su regulación no es llevada a cabo en el Reglamento del Congreso de los Diputados sino en una de las disposiciones que la Presidencia adopta para completarlo. Este tipo de grupos de trabajo se constituyen en el seno de las Comisiones legislativas permanentes de la Cámara Baja y se encaminan, fundamentalmente, a facilitar la tarea de estudio sobre ámbitos específicos de conocimiento de una determinada Comisión, allanando el camino hacia la toma de sus decisiones.

En lo que va de la IX Legislatura, se han constituido cinco subcomisiones, entre ellas la relativa a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (en adelante IVE) ya mencionada y la *Subcomisión de estudio del funcionamiento de la Ley integral de medidas contra la violencia de género*.

1. La Subcomisión como órgano de funcionamiento creada en el seno de la Comisión de Igualdad en el Congreso de los Diputados

1.1. Marco jurídico-constitucional de las Comisiones

Antes de entrar a analizar el régimen jurídico de la subcomisión parlamentaria conviene recordar cuál es el marco jurídico-constitucional de las Comisiones.

La Constitución española de 1978 establece, en el Título III dedicado al poder legislativo del Estado, unos mínimos de regulación respecto del



régimen jurídico, la estructura y el funcionamiento del poder legislativo, al tiempo que concede a las Cámaras autonomía para regular su propia norma de funcionamiento, su presupuesto y el estatuto del personal de las Cortes Generales (art. 72 CE). Esa concesión constitucional de autonomía convierte al Reglamento Parlamentario, como afirmara PÉREZ ROYO en la única norma directamente ejecutiva de la Constitución, es decir, la única norma del Estado que no es elaborada por las Cortes Generales. Además del conjunto de preceptos constitucionales que, a modo de marco, perfilan el funcionamiento del legislativo del Estado, hay una referencia concreta al modo de funcionamiento de las cámaras en el art. 75, donde expresamente se recoge que *“las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”* (art. 75 CE). Y ahí se detiene el legislador constituyente, enviando para su desarrollo al Reglamento parlamentario.

La naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario¹, por determinación constitucional es, desde el punto de vista material, distinta del resto de normas del Estado por cuanto realiza el diseño del poder depositario por excelencia de la soberanía popular; pero también, y sobre todo, desde el punto de vista formal, estamos ante una norma *sui generis* por cuanto requiere para su elaboración y reforma de la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad en cada Cámara (art. 72, segundo inciso, CE).

El régimen jurídico de estos órganos parlamentarios se enmarca dentro del propio de las denominadas *Comisiones*, si bien la CE no las menciona en su articulado y, por lo tanto, habrá que estar al desarrollo reglamentario de las mismas. Es dentro del régimen jurídico de estos órganos de funcionamiento de las Cámaras donde se articulan las subcomisiones como instrumentos de trabajo constituidos expresamente en su seno.

1.2. Régimen jurídico de la Subcomisión: regulación, funcionamiento, régimen de las votaciones y naturaleza de orientación política de los informes que aprueba.

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula en el Título III, dedicado a la organización del Congreso, los órganos de gobierno y de funcio-

¹ Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 192, modificado por reformas de 23 de septiembre de 1993, de 16 de junio de 1994, de 26 de septiembre de 1996, de 11 de mayo de 2000, 27 de junio de 2001 y 28 de abril de 2004. Reglamento del Senado, texto refundido aprobado el 3 de mayo de 1994, modificado por reformas de 24 de octubre de 1995, 9 de mayo de 2000, 14 de junio de 2000, 11 de octubre de 2000, 27 de junio de 2001, 12 de mayo de 2004, 3 de noviembre de 2004, 29 de junio de 2005 y 22 de febrero de 2006.



namiento de la Cámara. Regula así, en relación a los primeros, la Presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces. En relación a los segundos regula el Pleno, las Comisiones y la Diputación Permanente. Nos centramos en la regulación de las Comisiones porque es en su seno donde se constituyen las denominadas subcomisiones.

La regulación reglamentaria de las Comisiones se realiza en los artículos 40 a 53. Según esta regulación, las Comisiones *conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Congreso* (art. 43 RC). (...) *Estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara* (art. 40.1 RC)².

En cuanto a las facultades de la Comisiones el art. 44 dispone que *“podrán recabar:*

- 1.º La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, (...).*
- 2.º La presencia ante ellas de los miembros del Gobierno, para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos.*
- 3.º La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión.*
- 4.º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión”.*

En cuanto a la clasificación de las Comisiones, el Reglamento las ordena en Permanentes y no Permanentes. Las Permanentes, a su vez, pueden ser Legislativas³ y no legislativas⁴; las no Permanentes son las denominadas Comisiones de Investigación. Aquí nos interesan las Comisiones Permanentes Legislativas, reguladas en el art. 46 del Reglamento, porque la Subcomisión IVE se constituye en el seno de una Comisión Permanente Legislativa: la Comisión de Igualdad. Esta Comisión se constituye con fecha de 6 de mayo de 2008.

² En virtud del Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 10 de julio de 2007, las Comisiones del Congreso de los Diputados, excepto aquéllas respecto de las que existe una expresa previsión reglamentaria, están compuestas por 38 miembros, con la siguiente distribución: 18 del GPS del Congreso; 15 del GPP en el Congreso; 1 del GPC (CiU); 1 del GPER; 1 GPV (EAJ-PNV); 1 del GPIU-ICV; 1 del GPX (“BOCG”, Congreso de los Diputados, Serie D, número 588, de 16 de julio).

³ Son Comisiones Permanentes Legislativa las siguientes:

⁴ Comisiones Permanentes no Legislativas son la de Reglamento, la del Estatuto de los Diputados y la de Peticiones.

La regulación de la Subcomisión, como señalábamos, es extra reglamentaria, y se enmarca en las denominadas *normas interpretativas y suplementarias* del Reglamento del Congreso de los Diputados. En la actualidad hay 18 normas vigentes. La relativa a la Subcomisión se contiene en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre **procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara**. La regulación responde a una necesidad de cubrir una laguna normativa importante, dado que la creación en las Comisiones de estos grupos de trabajo o ponencias se ha ido incrementado y el Reglamento del Congreso no ha previsto la creación ni regulado el régimen de funcionamiento de este tipo de órganos más que para el procedimiento legislativo (artículos 113 y 114) o respecto de algún otro procedimiento concreto (como, por ejemplo, se hace en el artículo 52, en relación con las Comisiones de Investigación).

En la nota de regulación se recoge que “por una parte, estas Ponencias se están constituyendo mediante la aprobación por el Pleno o por las Comisiones de proposiciones no de ley, mociones o resoluciones, que adquieren por esta vía un significado normativo para la propia Cámara que resulta discutiblemente acorde con la naturaleza reglamentaria, esencialmente política, de este tipo de iniciativas”

Y por otra parte –sigue la resolución– “al no existir previsiones reglamentarias explícitas, estas Ponencias carecen de un régimen jurídico mínimamente seguro y estable, lo que plantea numerosas dudas sobre aspectos tan primarios como su composición, su organización, el régimen de sus reuniones, sus facultades para obtener información, el valor y posterior tramitación de sus informes, etc.”

Y la resolución concluye su exposición de motivos explicando que a pesar de lo anterior, estas subcomisiones se han mostrado muy útiles para el conjunto de las labores de la Cámara, por lo que “resulta indispensable afrontar una regulación detallada de los mismos que, al tiempo que los institucionaliza definitivamente, bajo la denominación de Subcomisiones, como instrumento de funcionamiento ordinario del Congreso, pretende ordenar su organización y el desarrollo de sus tareas, evitando las incertidumbres que se han producido hasta el presente y reconduciendo los diversos precedentes a un modelo unitario para todas las Comisiones”.



Las subcomisiones son, según vienen definidas en el propio portal web del Congreso de los Diputados “como órganos de estudio y propuesta. Actúan como órgano de preparación de las decisiones de la Comisión. Tienen una importancia considerable, ya que es donde se efectúa el estudio más detenido de los diversos asuntos sometidos a la consideración de las Comisiones. Se forman para cada asunto, actúan a puerta cerrada y se integran normalmente por una pluralidad de miembros que representan a los distintos grupos parlamentarios.

2. La Subcomisión para realizar un estudio y elaborar unas conclusiones sobre la aplicación de la legislación en materia de interrupción voluntaria del embarazo.

2.1. Itinerario parlamentario: solicitud de creación, constitución, ordenación y desarrollo de los trabajos

Con fecha de 27 de octubre de 2008 se constituyó en el seno de la Comisión de Igualdad, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario de ER-IU-ICV y por aprobación del Pleno del Congreso de los Diputados de 16 de octubre, de conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, una **Subcomisión para realizar un estudio y elaborar unas conclusiones sobre la aplicación de la legislación en materia de interrupción voluntaria del embarazo** (en adelante Subcomisión IVE). Los trabajos de la mencionada subcomisión dieron comienzo con la sesión de ordenación de los mismos celebrada el 30 de octubre de 2008. Se han celebrado a partir de esa fecha nueve sesiones de comparecencias en las siguientes fechas: 10, 18 y 25 de noviembre; 3 (doble sesión mañana y tarde), 9, 12, 16 y 19 de diciembre. Han comparecido juristas, sociólogos, médicos y en general personalidades del ámbito académico y profesional, así como representantes de asociaciones y colectivos que trabajan en el ámbito de los derechos de las mujeres.

Son dos los escritos que dan el pistoletazo de salida a los trabajos de la Subcomisión: por un lado el **escrito de solicitud de creación**, presentado por el Grupo Parlamentario Socialista, que recogía de manera detallada el porqué de la necesidad de la creación de la misma; por el otro lado, el **escrito de aprobación en Comisión** de la creación de la Subcomisión, donde se hacían constar los objetivos de dicho grupo de trabajo.

- **Escrito de solicitud de creación:** el porqué

En el primer escrito se establecía que, tras 23 años de vigencia de la Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, de Reforma del artículo 417 bis del Código Penal, se hacía necesario analizar en qué medida nuestro sistema jurídico respondía a los objetivos de garantizar la seguridad, la calidad de la atención y la confidencialidad de los datos de las mujeres en las IVE, así como la seguridad jurídica de los profesionales que intervienen en las mismas. Y se hacía necesaria un examen de dicha aplicación teniendo en cuenta en primer lugar, los datos de abortos practicados en España en los últimos años y, en segundo lugar, urgía una reflexión sobre la aplicación de la legislación vigente a la luz de los recientes acontecimientos que han desembocado en la persecución de mujeres y profesionales que realizan o han realizado IVE, ocasionándose la quiebra de las garantías de sus derechos fundamentales a la intimidad y confidencialidad, a la seguridad y libertad personal, a la protección de la salud, al ejercicio profesional, entre otros; y la quiebra también del principio de la seguridad jurídica de los sujetos que intervienen en la IVE, esto es, mujeres y profesionales sanitarios.

- **Escrito de aprobación en Comisión:** objetivos

En el segundo escrito se establecían las características en cuanto a composición y adopción de acuerdos, plazo de realización de los trabajos (pág. 3 del Guión de la actividad de la Subcomisión elaborado por las letradas) y objetivos de la Subcomisión IVE. En relación a estos últimos, el escrito fijaba como tales los siguientes:

1. Realizar el estudio y evaluar la aplicación de la legislación en materia de interrupción voluntaria del embarazo
2. Evaluar las experiencias más innovadoras de las leyes europeas de indicaciones y plazos en esta materia
3. Analizar el funcionamiento, la equidad territorial y la accesibilidad en la prestación de este servicio en la red sanitaria pública y concertada
4. Evaluar la observancia de las condiciones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos fundamentales de las mujeres y de las y los profesionales en la prestación de este servicio, así como en el mismo se respeta de manera suficiente la voluntad de las mujeres y el derecho de éstas a decidir sobre el control de su maternidad
5. La Subcomisión elaborará unas conclusiones que contengan las distintas recomendaciones y propuestas de modificaciones legislativas que se consideren necesarias.



Un aspecto importante que se ha querido aclarar, desde el inicio de los trabajos, por parte de los miembros de la Subcomisión es que ésta no tiene por objeto reabrir un debate, por lo demás ya producido en los primeros años 80, sobre el aborto. El aborto se regula en la legislación española en su momento y ninguno de los gobiernos de las legislaturas posteriores a la autora de la vigente ley, ha considerado necesario dar marcha atrás en cuanto a la regulación de la IVE. Por lo tanto, la subcomisión no puede tener como fin abrir un proceso a los supuestos eximidos de responsabilidad criminal del aborto contemplados en el vigente Código Penal.

Durante el transcurso de las comparecencias se ha dejado constancia por un lado de una serie de **puntos de partida** en los que hay cierto consenso y, por otro lado, se ha dejado constancia también de los **problemas** que se han ido presentando a lo largo de estos años con la aplicación de la legislación vigente en esta materia.

Puntos de partida en los que hay cierto consenso por parte de los grupos representados en la Subcomisión IVE:

1. Hay que mejorar el marco legislativo actual para garantizar la prestación de la IVE sin menoscabo de los derechos de las personas que intervienen en la misma.
2. El aborto en sí no es un método anticonceptivo más, ni lo debe ser.
3. Son necesarias modificaciones legislativas que repercutirán fundamentalmente en la legislación educativa, para introducir mejores mecanismos de prevención de los embarazos no deseados a través de programas específicos de educación sexual y reproductiva en los niveles educativos obligatorios y en la legislación de ámbito sanitario, para la regulación de límites al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales del sector, la introducción de estudios específicos en los currículos académicos para la formación en la práctica del IVE, etc.

Los **problemas** planteados se centran en los siguientes puntos:

1. Necesidad de regular la IVE fuera del Código Penal, de manera que se reconozca el derecho a decidir sobre su sexualidad y reproducción a las mujeres, dentro de unos límites y con los requisitos que establezca una nueva ley que deberá respetar la Constitución Española y la legislación vigente en nuestro país.



2. Desigualdad en el acceso de las mujeres a la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo
3. Desigualdad territorial en relación a la práctica de la prestación sanitaria de IVE
4. Falta de garantía de los derechos a la intimidad, confidencialidad y dignidad de la mujer que genera un marco de inseguridad jurídica que incide de forma negativa en el acceso y durante todo el proceso de la interrupción voluntaria del embarazo
5. Inseguridad Jurídica de los profesionales que atienden las IVE
6. El ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios del sector público y el ejercicio de este mismo derecho incluso por parte de instituciones en su conjunto está ocasionando grandes dificultades en el acceso de la mujer a la prestación de IVE en los hospitales y centros sanitarios públicos.
7. Son muy preocupantes los datos más recientes sobre el incremento de número de abortos de jóvenes y mujeres inmigrantes.
8. Desigualdad territorial en el acceso a la información relativa a salud sexual y reproductiva y a programas de planificación familiar
9. Carencias en la legislación educativa básica en la transmisión de los conocimientos de salud sexual y reproductiva

2.2. Informe de conclusiones: redacción, negociación política y votación en Comisión de las conclusiones.

Una vez finalizadas las sesiones de comparecencias se acuerda por la Presidencia de la Subcomisión que corresponde al Grupo Parlamentario mayoritario redactar un borrador de conclusiones. Dicho borrador fue redactado por el Grupo Parlamentario Socialista, tomando en cuenta las aportaciones de los comparecientes y fue llevado a la negociación política con el resto de grupos, en este caso de izquierdas, integrantes de la subcomisión.

La norma reguladora de las subcomisiones establece que al documento presentado en subcomisión por el grupo mayoritario pueden presentarse



votos particulares, si bien deberá realizarse votación sobre el propuesto por el grupo mayoritario, y si es apoyada se elevará para su aprobación a la Comisión de Igualdad. Dicha votación se celebró en la sesión de subcomisión del 12 de febrero. Y el 18 de febrero fue votado, tras presentarse y hacerse defensa de los votos particulares presentados, y salió adelante con los siguientes resultados de votación: 20 a favor (GPS+GPER-IU-ICV+GPMX), 16 en contra (GPP) y 1 abstención del GP EAJ-PNV; CiU expresó su deseo de no participar en la votación y reservarse para la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley.

3. Reflexiones acerca de la función de la Subcomisión en el marco de las políticas públicas contra la discriminación de las mujeres.

El Informe de Conclusiones una vez se aprueba en Comisión es elevado, por orden de la Presidenta de la Comisión de Igualdad al Gobierno de la Nación. Este informe no tiene naturaleza jurídica; cumple una función de orientación política al Gobierno a través de la inclusión de propuestas de actuación en un determinado ámbito. Pero no cabe duda que los trabajos de este órgano parlamentario, han venido a contribuir, desde el ámbito que le es propio al poder legislativo del Estado, a impulsar el avance de las políticas públicas contra la discriminación de las mujeres. Es relevante por cuanto esta legislatura ha arrancado con la iniciativa de la creación del Ministerio de Igualdad que tiene su correlato en las Cortes con la creación de la Comisión de Igualdad. Y dentro de su ámbito de trabajo, con el impulso de creación de grupos de estudio específico que, haciéndose eco de los problemas sociales, realicen una tarea de investigación y estudio sobre los mismos y aporten propuestas concretas de actuación al ejecutivo.

