



CORTS  
VALENCIANES

**Corts**

núm. **20**

**Anuario de Derecho Parlamentario**

**2008**

## Presentació

MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO

Presidenta de Les Corts Valencianes

El prestigi, la projecció i el reconeixement d'una institució com Les Corts no sols depén de la seua funció parlamentària, raó de ser i objecte de la seua existència sense cap dubte, sinó també d'una sèrie de qüestions que la rodegen i que permeten que la dita funció es realitze amb la major qualitat i solvència. Eixe és el cas de les publicacions que aprofundixen en l'anàlisi legislativa, en l'estudi de l'evolució de l'activitat política i en la comprensió i coneixement comparat amb institucions homòlogues.

És per això que em sent especialment orgullosa de presentar este Anuari de Dret Parlamentari, els continguts del qual són de gran rellevància i interès tant per a la comunitat científica, com per a investigadors i professionals del dret, així com per als parlamentaris i parlamentàries de la nostra cambra i d'altres parlaments del nostre àmbit.

L'edició del número 20 de *Corts: Anuari de Dret parlamentari* es constituïx en una clara mostra de la consolidació d'esta publicació que des de 1995 ve a analitzar, des d'una perspectiva tècnica i científica, les peculiaritats de l'activitat politicoparlamentària. Volem celebrar les vint edicions, que sumen els números anuals i les publicacions extraordinàries, amb l'obertura d'una nova època, plasmada en un innovador format més actual i modern que, al mateix temps, conserve el caràcter propi d'esta publicació.

D'esta manera, a una nova maquetació en l'interior que tracta de combinar una tipografia més actual amb un estil i format renovador, s'unix una nova imatge de portada que tracta de realçar la institució de Les Corts Valencianes. Tot això tractant de facilitar la lectura dels textos per part dels lectors, així com mantindre una línia d'imatge que realce la qualitat dels continguts i el caràcter propi que ha adquirit l'anuari al llarg dels anys.

És esta una molt bona oportunitat per a expressar el meu reconeixement per l'extraordinària labor realitzada des de la creació de l'anuari i que ha fet que esta publicació gaudisca d'un gran reconeixement, tant dins com fora de la Comunitat Valenciana.

Labor que han impulsat els presidents de Les Corts que m'han precedit, que han avalat els membres del Consell de Redacció amb el prestigi i l'extraordinari bagatge parlamentari que entre tots ells atresoren, que han fet possible els nombrosos i reputats catedràtics, doctors, investigadors, lletrats i autors en general que han aportat una gran qualitat als continguts, i que ha coordinat, d'una manera exemplar, Les Corts a través del treball dels integrants del Servei d'Estudis.

Ens trobem per tant, davant d'un excel·lent número de l'Anuari de Dret parlamentari de Les Corts que conté rellevants estudis, informacions i dictàmens de gran interès i la crònica parlamentària del primer any de la VII legislatura de Les Corts. Tot això abordant temàtiques de gran actualitat i vigència com les reformes estatutàries, la perspectiva de gènere en la vida parlamentària, la conformació de l'ordenament urbanístic, la legislació referent a temes candents com la violència domèstica, entre moltes altres temàtiques, totes de singular rellevància.

Finalment, fer referència a la diversitat d'autors que en este número participen, procedents de diferents àmbits geogràfics, administratius i professionals, però que conflüixen en el rigor i l'excel·lència a l'abordar assumptes que, encara sent de distinta índole, corresponen al dret parlamentari en els seus diversos vessants.

## Presentación

**MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO**

Presidenta de Les Corts Valencianes

El prestigio, la proyección y el reconocimiento de una institución como Les Corts no sólo depende de su función parlamentaria, razón de ser y objeto de su existencia sin lugar a dudas, sino también de una serie de cuestiones que la rodean y que permiten que dicha función se realice con la mayor calidad y solvencia. Ese es el caso de las publicaciones que profundizan en el análisis legislativo, en el estudio de la evolución de la actividad política y en la comprensión y conocimiento comparado con instituciones homólogas.

Es por ello por lo que me siento especialmente orgullosa de presentar este Anuario de Derecho Parlamentario, cuyos contenidos son de gran relevancia e interés tanto para la comunidad científica, como para investigadores y profesionales del derecho, así como para los parlamentarios y parlamentarias de nuestra cámara y de otros parlamentos de nuestro ámbito.

La edición del número 20 de *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario* se constituye en una clara muestra de la consolidación de esta publicación que desde 1995 viene a analizar, desde una perspectiva técnica y científica, las peculiaridades de la actividad político-parlamentaria. Queremos celebrar las veinte ediciones, que suman los números anuales y las publicaciones extraordinarias, con la apertura de una nueva época, plasmada en un innovador formato más actual y moderno que, al mismo tiempo, conserve el carácter propio de esta publicación.

De esta forma, a una nueva maquetación en el interior que trata de combinar una tipografía más actual con un estilo y formato renovador, se une una nueva imagen de portada que trata de realzar la institución de Les Corts Valencianes. Todo ello tratando de facilitar la lectura de los textos por parte de los lectores, así como mantener una línea de imagen que realce la calidad de los contenidos y el carácter propio que ha adquirido el anuario a lo largo de estos años.

Es esta una muy buena oportunidad para expresar mi reconocimiento por la extraordinaria labor realizada desde la creación del anuario y que ha llevado a que esta

publicación goce de un gran reconocimiento, tanto dentro como fuera de la Comunitat Valenciana. Labor que han impulsado los presidentes de Les Corts que me han precedido, que han avalado los miembros del Consejo de Redacción con el prestigio y el extraordinario bagaje parlamentario que entre todos ellos atesoran, que han hecho posible los numerosos y reputados catedráticos, doctores, investigadores, letrados y autores en general que han aportado una gran calidad a los contenidos, y que ha coordinado, de un modo ejemplar, Les Corts a través del trabajo de los integrantes del Servicio de Estudios.

Nos encontramos pues, ante un excelente número del Anuario de Derecho Parlamentario de Les Corts que contiene relevantes estudios, informaciones y dictámenes de gran interés y la crónica parlamentaria del primer año de la VII legislatura de Les Corts. Todo ello abordando temáticas de gran actualidad y vigencia como las reformas estatutarias, la perspectiva de género en la vida parlamentaria, la conformación del ordenamiento urbanístico, la legislación referente a temas candentes como la violencia doméstica, entre otras muchas temáticas, todas de singular relevancia.

Por último, hacer referencia a la diversidad de autores que en este número participan, procedentes de diferentes ámbitos geográficos, administrativos y profesionales, pero que confluyen en el rigor y la excelencia al abordar asuntos que, aún siendo de distinta índole, corresponden al derecho parlamentario en sus diversas vertientes.

# Reforma estatutaria y perspectiva de género

## M. DOLORS CALVET PUIG

Doctora por la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC)

Diputada en las Cortes Constituyentes y miembro de la Comisión Redactora del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979

## JULIA SEVILLA MERINO

Letrada de las Cortes Valencianas

Profesora de Derecho Constitucional

Presidenta de la Red Feminista de Derecho Constitucional

### Resumen

Este artículo analiza el contenido desde el punto de vista del género, entendido como estereotipo sexual, de los diferentes Estatutos de Autonomía de Comunidades autónomas y de las dos Ciudades autónomas, y compara la redacción y contenidos, con sus posteriores modificaciones parciales, de los Estatutos aprobados en los primeros años de vigencia de la Constitución, respecto a los aprobados en una segunda etapa (2006-2007) en la que podemos hablar de nuevos Estatutos. En el periodo que media entre ambos en la mayoría de las comunidades autónomas se han aprobado leyes para alcanzar la igualdad de hombres y mujeres, así como normas tendentes a evitar que la legislación tenga efectos diferentes en ambos casos (impacto de género). Para estudiar estos cambios se han tomado en consideración, entre otros, algunos de los indicadores que señala la Unión Europea como son: desagregar por sexo todos los datos, y la utilización del lenguaje no sexista.

El trabajo incide, pues, en dos ámbitos: contenido del texto y criterios lingüísticos empleados. Por ello se analiza la presencia de ciertos conceptos jurídicos referidos a las mujeres y se contabiliza la existencia y ubicación de algunas palabras significativas. De esta forma se permite constatar numérica y conceptualmente los cambios habidos en los textos de los Estatutos de la primera y segunda etapa, al tiempo que se evidencian las diferencias entre los Estatutos de un mismo periodo.

### Resum

Este article analitza el contingut des del punt de vista del gènere, entés com a estereotip sexual, dels diferents estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes i de les dues ciutats autònomes, i compara la redacció i els continguts, amb les seues modificacions parcials posteriors, dels estatuts aprovats en els primers anys de vigència de la

Constitució amb els aprovats en una segona etapa (2006-2007) en què podem parlar de nous estatuts. En el període que hi ha entre ambdós en la majoria de les comunitats autònomes s'han aprovat lleis per a aconseguir la igualtat d'hòmens i dones, i també normes tendents a evitar que la legislació tinga efectes diferents en ambdós casos (impacte de gènere). Per a estudiar estos canvis s'han pres en consideració, entre d'altres, alguns dels indicadors que assenyalava la Unió Europea com són: desagregar per sexe totes les dades i la utilització del llenguatge no sexista.

El treball incidix, doncs, en dos àmbits: el contingut del text i els criteris lingüístics utilitzats. Per això s'analitza la presència de certs conceptes jurídics referits a les dones i es comptabilitza l'existència i la ubicació d'algunes paraules significatives. D'esta manera es permet constatar numèricament i conceptualment els canvis que hi ha hagut en els texts dels estatuts de la primera i segona etapa, alhora que s'evidencien les diferències entre els estatuts d'un mateix període.

### Summary

This article analyzes the content of the different Statutes of Autonomy of the Spanish Autonomous Regions and of the two autonomous cities as well. This analysis is made from the point of view of the gender understood as a sexual stereotype, and compares their different writings and contents with the later partial modifications of the Statutes approved in the first years of validity of the Constitution, with respect to those approved in a second stage (2006-2007) in which we can speak of new Statutes. In the intermediate period between both of them, in most of the autonomous regions, different laws have been approved in order to reach the equality of men and women, as well as norms to avoid that the legislation might have different effects in both cases (gender impact). In order to study these changes it has been taken into consideration, among others, some indicators pointed out by the European Union such as: to disjoin (to release) all the data by gender and the use of a nonsexist language.

The work focuses on two main scopes: the content of the text and the linguistic criteria. That is why the presence of certain legal concepts that refer to women is analyzed, and it is taken into account the existence and the location of some significant words. In such a way that it is possible to state, numerically and conceptually, the changes that the texts of the Statutes have had in the first and second stage, and at the same time to show the differences between the Statutes of a same period.

## Sumario

- I. Introducción
  1. Perspectiva de género
  2. La palabra «mujer»
  3. Lenguaje
  4. Los derechos
- II. Estatutos de Autonomía de la primera etapa
  1. Metodología
  2. Análisis de los Estatutos en la primera etapa
- III. Estatutos de Autonomía de la segunda etapa
  1. Metodología
  2. Análisis de los Estatutos de la segunda etapa
- IV. Comparación de resultados de la primera y la segunda etapa de cada uno de los ámbitos
  1. Contenidos
  2. En el ámbito de los «criterios lingüísticos»
  3. En el ámbito del «nuevo vocabulario»
- V. Palabras en los Estatutos de la primera etapa
- VI. Palabras en los Estatutos de la segunda etapa
- VII. Comparación de resultados de la primera y la segunda etapa: palabras en los Estatutos
- VIII. Conclusiones<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Manifestar nuestra gratitud por su colaboración a M.<sup>a</sup> Fernanda del Rincón y Jaume Molins, funcionarios de les Corts Valencianes.





## I. Introducción

En los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución Española (1978), las diferentes Comunidades Autónomas se han dotado de un Estatuto de Autonomía que fija sus competencias y prioridades, en un proceso del que también han participado las ciudades de Ceuta y Melilla.

Así, en lo que hoy podemos calificar de primera etapa, fueron diecisiete los Estatutos de Autonomía vigentes en las comunidades y dos en las ciudades: País Vasco, Catalunya, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, La Rioja, Comunitat Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, y los de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Los dos primeros Proyectos de Estatuto que se presentaron en las Cortes Generales, una vez aprobada la Constitución, fueron los del País Vasco y Catalunya, que se aprobaron en diciembre de 1979. En 1981 se aprobaron los de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias y Cantabria. En 1982 el de la Región de Murcia, La Rioja, Comunitat Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra. Y en 1985 se aprobaron los estatutos de Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León. Los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla fueron aprobados en 1995.

En efecto, la Constitución Española recoge, en su artículo 2: «la Constitución... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones...», consagrando la forma territorial del Estado que, de alguna forma, venía condicionada por los regímenes preautonómicos. Así, durante el periodo conocido como transición, lo que hoy son las Comunidades Autónomas expresaron claramente su voluntad de constituirse como tales, de tal manera que esta organización autonómica, que era provisional y de contenido más administrativo que político, se erigió como principio de organización pública y se optó, aún antes de aprobarse la Constitución, porque se extendiera a todo el territorio (Aragón, 2006).

La integración de esta realidad en el texto constitucional<sup>2</sup> aparece reflejada en el Título VIII, que trató de reconducir este proceso mediante la creación de diferentes vías de acceso a la autonomía con la pretensión de diferenciar y dilatar –con poco éxito en la práctica– el camino para alcanzar la autonomía política. En un proceso que, sin duda, había superado las previsiones que se hubieran podido hacer por los y las Constituyentes, la virtual relación entre democracia y descentralización territorial se hizo realidad tras el fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, con la firma de los Acuerdos Autonómicos por los dos grandes partidos nacionales (UCD y PSOE). En ellos se generalizaba la autonomía política, aunque con distinto nivel competencial, para todas las Comunidades Autónomas que, en algunos casos (Navarra, Valencia y Cana-

<sup>2</sup> Cruz Villalón recoge en su trabajo *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, CEPF, Madrid, 2006 (2.ª ed.), las paradojas –podríamos llamarlas así– del diseño constitucional del Estado autonómico.

rias), superaría el límite competencial impuesto constitucionalmente por la vía de acceso<sup>3</sup> (Aragón, 2006).

En una segunda etapa, algunas de las comunidades autónomas decidieron modificar en profundidad el Estatuto de Autonomía vigente e iniciaron un nuevo proceso de debate en los Parlamentos Autonómicos, en el Congreso de Diputados y en el Senado, tal como se prescribe para la reforma de estas normas que tienen la condición de leyes orgánicas (art. 81 CE). El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana fue el primero en aprobarse, en enero de 2006, seguido por el de Catalunya que también lo hizo en el mismo año. En 2007 fueron aprobados los nuevos estatutos de Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León. (Cuadro 1. Calendario de aprobación de los Estatutos de Autonomía).

CUADRO 1. Calendario Estatutos de Autonomía

Comunidades Autónomas	1ª etapa	2ª etapa
País Vasco	3/1979, de 18 de diciembre	
Catalunya	4/1979, de 18 de diciembre	6/2006, de 19 de julio
Galicia	1/1981, de 6 de abril	
Andalucía	6/1981, de 30 de diciembre	2/2007, de 19 de marzo
Principado de Asturias	7/1981, de 30 de diciembre	
Cantabria	8/1981, de 30 de diciembre	
Región de Murcia	4/1982, de 9 de junio	
Rioja (La)	3/1982, de 9 de junio	
Comunitat Valenciana	5/1982, de 15 de julio	1/2006, de 10 de abril
Aragón	8/1982, de 10 de agosto	5/2007, de 20 de abril
Castilla-La Mancha	9/1982, de 10 de agosto	
Canarias	10/1982, de 10 de agosto	
Navarra	13/1982, de 10 de agosto	
Extremadura	1/1983, de 25 de febrero	
Illes Balears	2/1983, de 25 de febrero	1/2007, de 28 de febrero
Madrid	3/1983, de 25 de febrero	
Castilla y León	4/1983, de 25 de febrero	14/2007, de 30 de noviembre
<b>Ciudades Autónomas</b>		
Ceuta	1/1995, de 13 de marzo	
Melilla	1/1995, de 13 de marzo	

3 La consecuencia de aquellos Acuerdos fue que los demás territorios accederían a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución y, por ello, con menor amplitud competencial (aunque se trataría en todo caso de autonomía política) que el País Vasco, Catalunya, Galicia y Andalucía, con la excepción de Navarra, que accedería a la autonomía plena a través de lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución (lo que se produjo mediante la Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del

Régimen Foral de Navarra, o LOREFNA, de 10 de agosto de 1982) y de Valencia y Canarias, que, pese a acceder a la autonomía por el art. 143 CE, recibirían otras competencias a través de sendas leyes orgánicas de transferencias, según lo previsto en el art. 150.2 CE (Estatuto de Valencia de 1 de julio de 1982 y Ley Orgánica de transferencias de 10 de agosto de 1982; Estatuto de Canarias de 10 de agosto de 1982 y Ley Orgánica de transferencias de la misma fecha). Los Acuerdos Autonómicos de 1981 adoptaron, pues, una decisión

Este periodo de tiempo que separa los dos procesos que hemos tomado como referencia, se produjeron algunos cambios en los textos estatutarios para ampliar las competencias iniciales, una vez transcurrido el periodo de cinco años que la Constitución establece para ello (art. 148.2).<sup>4</sup> Pese a reconocer la importancia de estas reformas parciales, cuyo alcance se ha tenido en cuenta en el estudio de materias y lenguaje, hemos dividido el calendario estatutario en dos grandes etapas porque es ahora cuando pensamos se están proponiendo reformas integrales en el contenido de los Estatutos. Asimismo, debemos destacar que durante este tiempo las ciudades de Ceuta y Melilla tuvieron su Estatuto de Autonomía en 1995.

También en los más de veinte años que separan los debates parlamentarios de la primera y segunda etapas, la sociedad ha cambiado en profundidad y, con ella, la situación real y legal de las mujeres. Podemos recordar la importancia que se dio en los debates constitucionales a la aprobación del artículo 14 y a los temas que afectaban a la situación de la mujer.<sup>5</sup> Además, la firma por España (1976), antes de ser aprobada la Constitución, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, ambos en abril de 1977, situaban nuestro Estado en la órbita del respeto a los derechos humanos de los Estados democráticos.

De igual forma la repercusión de las Conferencias Internacionales de Naciones Unidas sobre la condición jurídica y social de la mujer<sup>6</sup> y el ingreso en la Unión Europea han ido contribuyendo positivamente a la afirmación del derecho a la igualdad. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1 de mayo de 1999) la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de la desigualdad entre ambos son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y actuaciones de la Unión Europea y de los Esta-

del máximo relieve en el proceso de construcción territorial del Estado: generalizaron la autonomía configurándola en todo caso como autonomía política, aunque con distinto nivel competencial.

4 En febrero de 1992 de nuevo se firmó un pacto (PP / PSOE) en el que se decidió ampliar las competencias para que, en la práctica, se equipararan el nivel competencial de las Comunidades Autónomas. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución, realizó un traspaso generalizado de competencias que luego se reflejó en la reforma de los Estatutos, que tuvo lugar entre 1996 y 1999.

5 *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*, Julia Sevilla (directora), vv.AA., Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2006; Ventura Franch. *Asunción Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1999. En ambos trabajos se recogen las palabras de Teresa Revilla al aprobarse el artículo 14 CE. Y en el primero de ellos se pueden apreciar las intervenciones que, en temas que afectaban a las mujeres, como la despenalización de los anticonceptivos, la planificación

familiar y la educación, entre otros, realizaron las Diputadas y Senadoras constituyentes.

6 México (1975) se aprobó un plan de acción con el propósito de garantizar el acceso de la mujer a los derechos. Copenhague (1980) en la que se destaca la falta de «participación adecuada en el progreso de las mujeres, voluntad política, reconocimiento del valor de las contribuciones de las mujeres a la sociedad, recursos financieros y también la escasez de mujeres en los puestos de toma de decisiones», a la par que se puso de relieve la falta de sensibilización de las propias mujeres respecto a sus oportunidades. Nairobi (1985) que fue calificada como «el nacimiento del feminismo a escala mundial», el movimiento de mujeres había llegado a convertirse en una fuerza internacional unificada bajo la bandera de la igualdad en el desarrollo y la paz. Se aprobaron las Estrategias de Nairobi que sentaban nuevas pautas de reflexión al declarar que todas las cuestiones que se presentaban en el mundo estaban relacionadas con la mujer. Y Beijing (1995), a la que nos referiremos más adelante. *Comentarios a la Ley de Igualdad*, José Ignacio García Ninet (dir.) y Amparo Garrigues Giménez (coord.), CISS, 2007, pp. 214-215.

dos miembros, y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la Unión se propone eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer (a.III-2) y... luchar contra toda discriminación por motivos de sexo (a.III-3).

Los cambios sociales, que se constatan en estadísticas de todo tipo, se han reflejado también en la legislación del Estado y en las de casi todas las Comunidades Autónomas, como así lo confirman las leyes de igualdad aprobadas por el Estado y algunas autonomías.<sup>7</sup> Estas reformas legislativas y la mayor presencia de las mujeres en todos los ámbitos, debería verse reflejada en los contenidos y en el lenguaje de la ley más importante para cada autonomía: su Estatuto ¿Ha sido así?

Para comprobar si la incidencia de estos avances ha trascendido en los nuevos Estatutos, nos proponemos analizar el contenido de los textos autonómicos de la primera y segunda etapas teniendo en cuenta tres aspectos: la presencia de la palabra «mujer» o «mujeres», el lenguaje que se utiliza y, en definitiva, la perspectiva de género en los temas tratados que, de alguna manera, reflejan la sensibilidad de las personas que han participado en su redacción respecto a las orientaciones de las normativas antidiscriminatorias existentes, tanto en las propias Comunidades Autónomas, como en España y en la Unión Europea.

### 1. Perspectiva de género

La palabra «género», cada vez más utilizada cuando se quiere hablar de los estereotipos que pesan sobre ambos sexos y que conducen al predominio del hombre y, consiguientemente, a la subordinación de la mujer, adquirió relevancia internacional a raíz de la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la mujer, celebrada en Beijing (1995). En ella se introdujo por primera vez, de forma clara, por una parte, el concepto de género como «creación social que condicionaba el papel de mujeres y hombres en la sociedad, por lo que todas las relaciones entre hombres y mujeres tenían que ser reevaluadas» y, por otra, lo que luego se llamaría impacto de género (*mainstreaming* o transversalidad), que ya se había esbozado en Nairobi, como expresión que resume el efecto que tiene cualquier decisión política sobre la situación de mujeres y hombres, por lo que debe tenerse en cuenta las consecuencias que se derivan para la igualdad.<sup>8</sup>

7 – Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres.

– Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Navarra.

– Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, modificada por la Ley 7/2007, de 22 de octubre.

– Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, para la igualdad entre mujeres y hombres.

– Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres.

– Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres del País Vasco.

– Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer de Illes Balears.

– Ley 12/2007, de promoción de la igualdad de género en Andalucía.

– Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia, modificada por la Ley 3/2008, de 3 de julio.

– Ley 5/2008, de 25 de mayo, de la Generalitat de Catalunya, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

8 En *Género, ciudadanía y sujeto político*, de Campillos, N. (ed.), IUED, Valencia, 2002, se recogen diversos artículos sobre la materia.

En España el término «género» ha vivido con alguna dificultad su integración en el lenguaje ordinario. Podemos recordar, por la repercusión pública que alcanzó, el debate que tuvo lugar cuando se estaba aprobando la ley contra la violencia de género, en el que se cuestionaba la procedencia de esta expresión para denominar el tipo de violencia que ejercen los hombres sobre las mujeres y que constituía el objeto de la ley. La Real Academia emitió un informe llamativo, entre otras cosas, por la ignorancia que demostraba sobre la situación de una parte importante de la humanidad (50 por ciento), y de todos los estudios elaborados por la teoría feminista.

Este enfoque no sólo permite sino que obliga a integrar, en la evaluación de la norma, el impacto de género. En efecto, es la construcción social del género la que influye en la génesis, desarrollo y aplicación de una norma desde la perspectiva de la igualdad de mujeres y hombres con el resultado, hasta ahora, de la división de los espacios y la determinación de los roles sociales que han situado a las mujeres en una posición de inferioridad.<sup>9</sup>

El reconocimiento de la importancia que tiene, en nuestra legislación,<sup>10</sup> el sistema sexo/género fue recogido en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de impacto de género, en cuya exposición se mencionan los referentes a Naciones Unidas<sup>11</sup> y Unión Europea.<sup>12</sup> Por lo que respecta a la Unión Europea, en primer lugar destacaremos que la Comisión Europea en el Programa de Acción Comunitaria (2001-2005) sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre mujeres y hombres, destaca la evaluación del impacto en función del sexo en distintos ámbitos (vida económica, social, vida civil, roles, etc.), como una de las acciones a emprender para alcanzar la igualdad. Y, en segundo lugar, se cita la Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género, en la que de una forma sencilla se explica la diferencia entre sexo (características biológicas) y género (diferencias sociales entre hombres y mujeres, que han sido aprendidas, cambian con el tiempo y presentan variaciones en función de la cultura). Los artículos 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Europea ya citados, reconocen la igualdad entre mujeres y hombres como derecho de alcance transversal en todo el ordenamiento y políticas de la Comunidad Europea.

9 Coincidimos con MacKinnon cuando define el género como un sistema social que divide el poder «...a lo largo del tiempo las mujeres han sido económicamente explotadas, relegadas a la esclavitud doméstica, forzadas a la maternidad, sexualmente objetificadas, físicamente ultrajadas, utilizadas en espectáculos denigrantes, privadas de voz y de cultura auténtica y del derecho al voto, excluidas de la vida pública. Las mujeres, a diferencia de los hombres equivalentes, han estado sistemáticamente sometidas a la inseguridad física, han sido blanco de la denigración y la violación sexuales, despersonalizadas y denigradas, privadas de respeto, credibilidad y recursos, y se las ha silenciado, se les ha negado la presencia pública, la voz y la representación de sus intereses. Los hombres, como hombres, en general no han sufrido estas cosas; es decir, los hombres han tenido que

ser negros u homosexuales (por ejemplo) para sufrir estas cosas como hombres.» MacKinnon, C.A. (1989), *Hacia una teoría feminista del Estado*, Feminismos, Ed. Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 1995.

10 El estudio «Evaluación normativa e impacto de género» de una de las autoras de este artículo recoge el estado de la cuestión en España.

11 La Conferencia de Beijing y la Conferencia que se denominó Beijing+5, celebrada en la sede de Naciones Unidas, donde se analizaron los mecanismos para incrementar la responsabilidad de los gobiernos en el cumplimiento del mandato que figura en la Plataforma de Acción de Beijing, reiterando la necesidad de aplicar de manera completa y rápida dicha Plataforma.

12 Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000.

El impacto de género se reconoce al comprobar en la práctica el efecto que producen sobre hombres y mujeres decisiones que, en principio, parecen no sexistas y que pueden tener consecuencias diferentes en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara. Con esta constatación de la UE se cuestiona el principio de igualdad en y ante la ley consagrado por el Estado liberal<sup>13</sup> que quería convertir la (apariciencia de) igualdad,<sup>14</sup> proclamada en la Declaración de Derechos de 1789, en algo real. Si en la etapa liberal el ideal de la norma se medía por la igualdad absoluta ante la ley –la ley debía tratar a todos por igual (igualdad formal)– en el Estado social y democrático de derecho la voluntad del Estado, plasmada en las leyes, debe además corregir las desigualdades que se derivan del funcionamiento autónomo de la sociedad y tender a la igualdad material.<sup>15</sup>

Esta fragilidad práctica de la igualdad ha llevado a la expansión en los modernos textos constitucionales y normativos del concepto de igualdad. En nuestro caso la igualdad es un valor superior y un principio constitucional que impregna todo el ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), un derecho subjetivo: «los españoles son iguales ante la ley» (art. 14. CE), prohibiendo la discriminación, entre otras causas, por razón de sexo, y el artículo 9.2 CE compromete a los poderes públicos en la promoción de las condiciones «para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...», preceptos que han alcanzado su plenitud en la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH).

Es un paso importante el cuestionar el respeto a la igualdad de las disposiciones normativas y, por ello, obligar, como hace la Ley de impacto de género, a que la elaboración de los proyectos de ley y de los reglamentos, del Gobierno estatal, deberá ir acompañada de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en los mismos.

Quizá el específico proceso de tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía que, por una parte, son normas que inician su iter parlamentario en las propias Cámaras autonómicas, pero en la que también participan las Cortes Generales, o su carácter singular,<sup>16</sup> motivó que no se incluyeran en el ámbito de aplicación de la ley de impacto de género, quedando fuera, por tanto, la reforma de los Estatutos de Auto-

13 «El liberalismo aplicado a las mujeres ha admitido la intervención del Estado en nombre de las mujeres como individuos abstractos con derechos abstractos, sin examinar el contenido ni las limitaciones de éstas nociones en términos de género», MacKinnon, C.A. (1989), *Hacia una teoría feminista del Estado*, op. cit.

14 Lousada cuestiona la eficacia del principio de igualdad como igualdad formal que beneficia claramente a los hombres a consecuencia de su bilateralidad, y como la igualdad de oportunidades no acaba de beneficiar claramente a las mujeres. Curiosamente, el aspecto del principio de igualdad que también beneficia a los hombres está jurídicamente más acabado –y, por

ello es más eficaz– que el aspecto del principio de igualdad que sólo beneficia a las mujeres.

15 La igualdad formal ha demostrado su incapacidad para realizar los valores del Estado social y su estricta aplicación puede llegar, incluso, a desvirtuar sus postulados, lo que no implica que en el Estado social se abandone la idea de igualdad en la ley y en aplicación de la ley, sino que en la elaboración y aplicación de la ley, debe incorporarse el concepto de discriminación; Rodríguez Piñero, M y Fernández López, M.F. *Igualdad y discriminación*. Ed. Tecnos, Madrid, 1986.

16 ¿La reforma de la Constitución también estaría eximida?

nomía que han sido aprobados hasta ahora sin el correspondiente informe. Ello nos lleva a plantear hasta qué punto las Comunidades Autónomas se sienten afectadas e implicadas por la normativa europea emanada al respecto que llevó al Estado español a aprobar la mencionada Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

## 2. La palabra mujer

La palabra *mujer* figuraba en raras ocasiones en los textos constitucionales o en las Declaraciones de derechos, podríamos decir que se incluye cuando es absolutamente imprescindible hacerlo. Así, en la Constitución Española aparece en los artículos 32.1, igualdad para contraer matrimonio,<sup>17</sup> y 57.1, sucesión a la Corona,<sup>18</sup> y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 en el artículo 16,<sup>19</sup> que también se refiere a la igualdad en el matrimonio.

En el texto de la DUDH se utilizó en primer lugar y por primera vez la expresión «derechos humanos»<sup>20</sup> en lugar de «derechos del hombre» y salvo en el artículo citado, en el que se habla de hombres y mujeres, para enunciar el resto de los derechos se emplean genéricos como: todos los seres humanos, nadie, persona...,<sup>21</sup> terminología que se ha seguido generalmente en los textos constitucionales al redactar la parte dogmática con alguna excepción (por ejemplo, ciudadanos). En cambio el resto del articulado de los textos emplea el masculino en las referencias a los cargos personales: Presidente del Gobierno, Diputados, Senadores...

El uso del masculino en los textos legislativos parte de una base errónea que, en lo jurídico, se inicia en las Declaraciones de derechos del siglo XVIII. Tanto la Declaración de Derechos de Virginia,<sup>22</sup> de 12 de junio de 1776, como la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,<sup>23</sup> de 26 de agosto de 1789, proclaman la igualdad de *todos los hombres*<sup>24</sup> teniendo muy claro que sólo se referían al sexo masculino y, en el caso de la Declaración americana, además de hombre tenía que ser libre para

17 Art. 32.1 CE: «El hombre y la *mujer* tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.»

18 Art. 57.1 CE: «La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la *mujer*, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.»

19 Art. 16.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos: «Los hombres y las *mujeres*, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.»

20 Debemos destacar la influencia en esta Declaración de Eleanor Roosevelt, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos desde 1946.

21 La traducción en francés conserva, por el contrario, «*Droits de l'Homme*».

22 «Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden ser privados o postergados.

23 Art. 1: «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.»

24 Al constituir al hombre como titular de los derechos y excluir a las mujeres perdió la palabra *hombre* la capacidad de representar al género humano. Nada más patente para desmontar el sentido de representación genérica que se quiere atribuir a la palabra *hombre*, como equivalente a género humano, que la lectura de la historia de los derechos o la jurisprudencia.



gozar de dichos derechos. En ambos casos las mujeres (y los esclavos) fueron excluidas de la universalidad de los derechos identificándose hasta tal punto el calificativo «universal» con «todos los hombres» que, en España, se consideró se había alcanzado el sufragio universal cuando todos los hombres pudieron gozar de este derecho.<sup>25</sup> Pese a estos claros antecedentes la mayor parte de la doctrina, con el apoyo de las Reales Academias,<sup>26</sup> ha considerado el masculino como el genérico que abarca toda la Humanidad.

Recientemente se ha reconocido la importancia de referirse a las mujeres en las leyes de forma explícita en los cambios introducidos en los textos constitucionales que han incluido a las mujeres como titulares de los derechos de igualdad en general o en la participación política:

#### **Constitución alemana (1994)**

Artículo 3.2. El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. El Estado fomentará la realización efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres e impulsará la supresión de las desigualdades.

#### **Constitución portuguesa (1997)**

Artículo 109. La participación directa y activa de hombres y mujeres en la vida política es condición e instrumento fundamental de consolidación del sistema democrático

#### **Constitución francesa (1999)**

Artículo 3. ...Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que están en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. // La ley favorecerá la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos.

#### **Constitución belga (2002)**

Artículo 10. Se garantiza la igualdad de mujeres y hombres

#### **Constitución italiana (2003)**

Artículo 51. Todos los ciudadanos de uno y otro sexo podrán desempeñar cargos públicos y puestos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por la ley. *A tal fin la República promueve con acciones positivas la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* (el texto en cursiva es lo añadido por la reforma constitucional de 2003).

dencia de cualquier Tribunal Constitucional. García Amado, J.A. «¿Tienen sexo las normas?: Temas y problemas de la teoría feminista del Derecho», en *Anuario de filosofía del derecho* núm. 9, 1992, p. 13-42; Sevilla Merino, J. «Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria», *Col·lecció Quaderns Feministes* núm. 4. Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de València. 2004.

<sup>25</sup> Como una constatación de que el genérico masculino no engloba a las mujeres podemos destacar la experiencia de Suiza. En 1957, unos años antes de la aprobación del voto femenino, algunas habitantes del cantón fran-

cófono de Vaud reclamaron su inclusión en el censo electoral alegando que la ley que regulaba el sufragio en su artículo 23 utilizaba los términos «*touts les suisses*» (todos los suizos) y que «en el uso común y legal contemporáneo se interpreta que el masculino abarca también el femenino». El Tribunal Supremo Federal Suizo negó esta interpretación, por lo que, a la hora de aprobar la ley federal que otorgó finalmente a las mujeres el derecho al sufragio en 1971 se tuvo cuidado en redactar el artículo 74 de la Constitución Federal como el derecho de «suizos y suizas».

<sup>26</sup> Vide nota 29.

Estas reformas muestran que, nombrar a las mujeres, no es sólo un empeño protagonizado por ellas mismas, como algunos han dicho,<sup>27</sup> sino que es indispensable para adquirir la plena ciudadanía política «el ser nombradas como sujetos con cuerpo, es decir, en femenino». «La posesión del propio cuerpo a través de la existencia en el lenguaje como ser femenino tiene un efecto inmediato: revela que el sujeto político y lingüístico es sexuado en masculino y acaba con la falacia de una supuesta neutralidad del sujeto» (Bengoechea, 2005).

### 3. Lenguaje

El tercer aspecto que consideramos es el lenguaje, que se interrelaciona con los otros dos, puesto que el lenguaje sirve para que las ideas tomen cuerpo, para determinar el género, para atribuir valores. El lenguaje en el universo de los derechos los otorga o deniega. «El lenguaje no es una creación arbitraria sino el producto social e histórico que influye en nuestra percepción de la realidad. Al transmitir socialmente al ser humano las experiencias acumuladas de generaciones anteriores, el lenguaje condiciona nuestro pensamiento y determina nuestra visión del mundo.»<sup>28</sup> La consignación por escrito es lo que da solidez a cualquier pacto y así se entendió desde el famoso *Bill of Rights*.

Cuando se aprobó la Constitución y los Estatutos de Autonomía imperaba -casi sin discusión- el masculino en todos los órdenes: cargos, profesiones, nominativos jurídicos (padres, patria potestad, hijos)... Las actas de la Legislatura Constituyente de 1978 reflejan la dificultad y también la resistencia por acoplar el lenguaje al resultado de la universalidad del sufragio que, aunque mínimamente, permitió la presencia en las Cámaras de 21 diputadas y 6 Senadoras<sup>29</sup> (6 por ciento mujeres en el Congreso y 1,96 por ciento en el Senado).

A medida que se normalizaba el acceso de las mujeres a todas las esferas sociales el lenguaje, no sin resistencia, ha tenido que adaptarse a este cambio social. Las Academias de la Lengua que, debieran haber recogido y protagonizado la evolución de los términos acorde con esta nueva etapa en la que todos los organismos internacionales reclaman una mayor presencia de las mujeres en todos los ámbitos y el uso de un lenguaje no sexista, han mantenido una posición estrictamente lingüística en defensa de los esquemas adoptados en el siglo xvii,<sup>30</sup> negándose a entender que el lenguaje es algo más que palabras.

27 Dos miembros de la RAE, Salvador Gutiérrez y Gregorio Salvador, al destacar la incorrección del término «miembra» achacaron su uso a una «tendencia de grupos feministas que intentan buscar alternativas siempre que hay un nombre que designa una profesión compartida por hombres y mujeres para lograr que exista un doble término», Cadena Ser, 11.06.2008.

28 Recomendaciones sobre un uso no sexista del lenguaje, UNESCO (1991), citado por Careaga, Pilar en *El libro del buen hablar: una apuesta por lenguaje no sexista*, Fundación Mujeres, Madrid, 2002.

29 En la mayoría de los casos eran llamadas como «señora Diputado».

30 Han sido las academias las que han autorizado el uso de un lenguaje «de género» haciendo del masculino el genérico -quizá tenga algo que ver el escaso número de mujeres que pertenecen a las academias-. En Francia este uso se remonta al siglo xvii, cuando en 1647, el gramático Vaugelas declaró que la forma masculina tenía preponderancia sobre la femenina, por ser más noble y que era preciso escribir: «Los duraznos y las manzanas están frescos» en contra del uso de la época que hubiese dicho «los duraz-

Por el contrario, las consecuencias de utilizar el masculino como neutro trascienden del mero debate lingüístico y se extienden a la ocultación de las mujeres haciendo del hombre el término indispensable de comparación, consolidando el lenguaje y el pensamiento de los hombres como instrumentos para la interpretación de lo que se predica.<sup>31</sup> El uso el lenguaje androcéntrico nos conduce a considerar a las mujeres como la excepción a la regla universal y a esconder la desigualdad de trato que pasa más desapercibida al permitir la inclusión o exclusión de las mujeres del término masculino (Bengoechea, 2005).

La Real Academia Española (RAE) se ha mostrado beligerante tanto en cuanto al uso de la palabra «género» valga como ejemplo el debate ya anotado, sobre el título de la Ley contra la violencia de género,<sup>32</sup> como en el empleo de los femeninos o lo que llaman desdoblamiento.<sup>33</sup> La RAE<sup>34</sup> basa el uso genérico del masculino gramatical en su condición de término no marcado, defendiendo que, cuando no es relevante la distinción, el sistema determina el uso de uno de los dos términos que pasa a incluir también, el subconjunto designado por el término marcado (el femenino). De tal forma que con el masculino se designa la clase, los individuos de la especie. Podríamos preguntarnos quién determina la relevancia o no de la distinción, quién define el sistema que decide el uso y cómo se articula la explicación que identifica a las mujeres como subconjunto. De igual forma el nombrar, por ejemplo, «diputados y diputadas» (definido como desdoblamiento) se califica de innecesario desde el punto de vista lingüístico, y sólo se considera adecuado cuando «la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto que requiere la presencia explícita de ambos.»<sup>35</sup> Además de las opiniones y expresadas que contradicen los criterios adoptados por la RAE, también se argumenta por una parte de la doctrina que nombrar a ambos sexos refleja la dualidad del género humano (Careaga 2002, Nombra 2000).

nos y las manzanas están frescas», utilizando como genérico el adjetivo que concordaba con el último sustantivo. La legua inglesa pasó por una evolución parecida. En 1746, el gramático inglés John Kirkby enunciaba sus «88 reglas de gramática». La XXI afirmaba que el género masculino era más general que el género femenino. Kirkby así convertía el masculino en categoría universal. Interesante el trabajo de Agnes Callamard, «El sexismo a flor de palabras» en <<http://www.nodo50.org/mujeresred/lenguaje.html>> para conocer más datos sobre la escasa neutralidad del uso del masculino como genérico (citado por Astola, Jasone en Género, Constitución y Estatutos de Autonomía, Freixes, Teresa y Sevilla, Julia (coordinadoras), Estudios GOBERNA, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública. INAP, 2005).

31 El uso del masculino como universal abre simbólicamente el camino a los pactos entre varones, por expresarlo con palabras de Celia Amorós, «al espectáculo intolerablemente mafioso de que aparezcan copadas por los varones todas las instancias importantes en las que se toman decisiones que configuran nuestras vidas», *Tiempo de feminismos*, citado por Bengoechea, Mercedes, «Necesidad de poseer cuerpo y nombre para acceder plenamente

a la ciudadanía», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Teresa Freixes y Julia Sevilla (coord.), INAP, 2006.

32 Por poco interés que tengamos en esta cuestión a casi nadie le habrán pasado por alto las polémicas suscitadas a propósito del uso de los femeninos, la última de ellas lo fue por utilizar la palabra *miembras* en la Comparecencia de la Ministra de Igualdad en la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados. La RAE defiende también que el único uso correcto de la palabra *género* es el gramatical masculino/femenino.

33 El tema del lenguaje en las leyes se ha desarrollado más ampliamente en la ponencia «Representación y Lenguaje», de Julia Sevilla Merino, presentada en el II Curso Internacional de Derecho Parlamentario, realizado en la República de Panamá, los días 7, 8 y 9 de julio de 2008

34 Informe emitido por la Real Academia Española relativo al uso genérico del masculino gramatical y al desdoblamiento genérico de los sustantivos, a instancias del Parlamento de Andalucía en febrero de 2006. Revista Española de la Función Consultiva, julio/diciembre 2006, núm. 6, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

35 Vide nota 28.

Unos años antes el Comité de Ministros del Consejo de Europa había aprobado, en 1990, una Recomendación sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje que, entre otras cosas, señalaba que el sexismo, reflejado en el lenguaje utilizado en la mayor parte de los Estados miembros del Consejo de Europa –que hace predominar lo masculino sobre lo femenino–, constituye un estorbo al proceso de instauración de la igualdad entre mujeres y hombres porque oculta la existencia de las mujeres, que son la mitad de la humanidad y niega la igualdad entre hombre y mujer. Asimismo, se afirma que la utilización del género masculino para designar ambos sexos crea en la actualidad incertidumbre respecto a las personas, hombres o mujeres, de que se habla, y de esta forma además de señalar la importante función que cumple la educación y los medios de comunicación, recomienda a los gobiernos de los Estados miembros que fomenten el empleo de un lenguaje que refleje el principio de igualdad entre hombre y mujer y que con tal objeto adopten cualquier medida que consideren útil para ello.

En concreto recomienda a los gobiernos: «1) promover la utilización, en la medida de lo posible, de un lenguaje no sexista que tenga en cuenta la presencia, la situación, y el papel de la mujer en la sociedad, tal como ocurre con el hombre en la práctica lingüística actual; 2) hacer que la terminología empleada en los textos jurídicos, la administración pública y la educación esté en armonía con el principio de igualdad de sexos; y 3) fomentar la utilización de un lenguaje libre de sexismo en los medios de comunicación.»

También en España las leyes de igualdad han incluido referencias al lenguaje que muestran su importancia, tanto la LOIMH que implica a los poderes públicos en la «implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas» (art. 14, apartado 11) como en las leyes aprobadas por las comunidades autónomas (Cuadro 2). Al prohibirlo se reconoce la existencia de un lenguaje sexista en la sociedad española comprometiéndose por una parte a subsanarlo en el ámbito administrativo y, por otra, a tener una actitud de impulso en un espectro tan amplio que abarca cualquier actividad humana.

CUADRO 2. Leyes de igualdad que incluyen referencias al lenguaje

Origen		Lengua	artículo
		Lenguaje	
Estado	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	6	14, 28, 37, 38, DA 14. <sup>a</sup>
País Vasco	Ley 4/2005, de 18 de febrero, de igualdad de mujeres y hombres del País Vasco	7	EM, 3, 18, 26, 30, 33, 42
Comunidad Valenciana	Ley 9/2003, de 2 de abril, de igualdad	3	30, 48
Galicia	Ley 7/2004, de 16 de julio, de igualdad	7	13, 17, 18
Castilla y León	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad	5	9, 13, 45
Murcia	Ley 7/2007, de 4 de abril, de igualdad	6	4, 8, 12, 30, 38
Andalucía	Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía	7	EM, 4, 9, 28, 51, 58
Navarra	Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de igualdad	3	1
Baleares	Ley 12/2006, de 20 de septiembre, de la Mujer	5	11, 39, 58
Cataluña	Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista	1	23

#### 4. Los derechos

El motivo que fundamenta este estudio ha sido la inclusión de una tabla o catálogo de derechos que ha sido destacada como elemento de diferencia entre los Estatutos de la primera etapa, que se definen como de «recuperación de las instituciones democráticas», frente a los nuevos textos que, como en el caso del *Estatut català*, es calificado como el «Estatuto de la gente». Por primera vez se habla de los niños, los jóvenes, los mayores, las mujeres o las personas disminuidas, a quienes se otorga una protección adicional.<sup>36</sup> Esta reflexión sobre el nuevo Estatuto catalán podría hacerse extensiva al contenido de los Estatutos reformados que han incluido un Título más o menos amplio dedicado a los derechos de la ciudadanía.<sup>37</sup> Las reformas de los textos fundamentales ya sean constitucionales o autonómicos<sup>38</sup> están llamadas por su propia natu-

<sup>36</sup> *Introducció a la proposta de nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*, en <<http://www.gencat.net/nouestatut>>, a la cual tenemos que objetar que incluya a las mujeres en el *totum revolutum* de los colectivos que se enumeran.

<sup>37</sup> Andalucía, Aragón, Castilla-León y Cataluña: Título I «Derechos y Principios Rectores» –Illes Balears: Título II, «De los Derechos, los Debe-

res y las Libertades de los ciudadanos de Illes Balears» –Comunitat Valenciana: Título II «De los Derechos de los valencianos y las valencianas».

<sup>38</sup> Es recurrente una legislatura tras otra la apelación a la reforma constitucional que ya ha dado lugar a numerosos estudios.

raleza a ser objeto de comentarios y debates y así ha sido en este caso en el que se han prologado los estudios sobre la reforma en general y sobre la inclusión de una tabla de derechos en particular.<sup>39</sup>

La mayor parte de la doctrina no cuestiona que los Estatutos de Autonomía contengan una tabla de derechos aunque manteniendo siempre la reserva de la Constitución sobre los derechos fundamentales. Al igual, se argumenta, que se aprueban leyes en los Parlamentos Autónomos que garantizan derechos a la ciudadanía, también se pueden reflejar en los Estatutos derechos que no siendo derechos, deberes o principios constitucionales<sup>40</sup> pueden considerarse una autovinculación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que en ningún caso –se insiste– deben reducir o limitar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados o convenios internacionales ratificados por España.<sup>41</sup> Incluso se califica positivamente la actitud del legislador autonómico de incluir derechos porque puede significar que, en el futuro del Estado autonómico, los Estatutos pasen a ser el elemento dinámico del marco normativo permitiendo la recepción en su articulado de los avances sociales que se fueran produciendo en las Comunidades Autónomas (Rodríguez-Vergara, 2005). A ello se añade que la consignación de derechos estatutarios se inscribe en la línea general de los derechos como límite al poder y garantía para la ciudadanía por lo que en democracia la capacidad de crear derechos es la principal expresión de autogobierno (Caamaño, 2007).

El Consejo de Estado también se ha pronunciado y ha despejado la duda sobre la disponibilidad del legislador estatutario en este ámbito al afirmar que no se puede prohibir que los Estatutos otorguen a la ciudadanía derechos de los que no gozan los habitantes de otra Comunidad Autónoma, pues ello impediría a todas las Comunidades Autónomas ir más allá de lo que haya ido la Comunidad Autónoma que menos los garantiza.<sup>42</sup> Se trata de una práctica cuyo objetivo genérico es potenciar la vertiente axiológica de la autonomía y reforzar las grandes líneas de acción a desarrollar en el futuro próximo por las Comunidades Autónomas (Tur, 2005).

Por nuestra parte creemos que difícilmente se pueda sostener que un Gobierno autonómico no puede velar por los derechos de su ciudadanía garantizándolos en la norma

39 «Los actuales procesos de reforma estatutaria aprobados han generalizado -con mayor o menor extensión, con mejor o peor técnica jurídica, con una regulación plenamente normativa o programática- el reconocimiento de toda una serie de derechos y libertades, lo cual no deja de plantear importantes problemas jurídicos», Álvarez Conde, Enrique y Tur Auxina, Rosario «Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela “Multilevel”», en *Teoría y realidad constitucional* núm. 20, 2007 (ejemplar dedicado a: Derechos Fundamentales).

40 Guillem Carrau, Javier recoge ampliamente las diferentes posiciones doctrinales en «Derechos Ciudadanos y Estatutos de Autonomía»,

en Cursos de Verano de la Universidad de Cantabria, V Cursos de Verano Reocín, 2008, (*en prensa*).

41 De hecho, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana recoge la vinculación internacional en el preámbulo. Para un estudio más profundo sobre este Estatuto de Autonomía *Vide* Guillem Carrau y Visiedo Mazón que han hecho diversos estudios sobre el mismo: «La reforma del Estatuto valenciano: un camino concluido» en «Un Estatuto para el siglo XXI». *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, número 47, primer / segundo trimestre 2005, pp. 141-180.

42 Informe sobre las modificaciones de la Constitución Española, febrero 2006.

de mayor rango de que dispone y, sobre todo, hay un grupo de derechos, los de carácter social, en los que la acción gubernamental juega un papel concluyente en su ejercicio. A ello hay que sumar la evolución en el contenido de los derechos, la aparición de nuevos derechos y, en el caso de las mujeres, su consolidación como sujetos de derechos (Sevilla, 2007).

Este fue el objetivo de la reflexión colectiva que se hizo en el Congreso, propiciada por *Goberna-INAP*, sobre las bases para la incorporación de la perspectiva de género en las previsibles reformas de los Estatutos de Autonomía. Teniendo en cuenta los antecedentes internacionales, europeos y españoles en 2005, nos parecía obvio que la reforma de los Estatutos de Autonomía debería incorporar la perspectiva de igualdad de mujeres y hombres como elemento transversal del conjunto de valores, principios, derechos, órganos, competencias y políticas autonómicas,<sup>43</sup> que reforzaría la legitimidad democrática de las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas (Freixes-Sevilla, 2005).

La posterior aprobación de la LOIMH,<sup>44</sup> de eficacia en todo el Estado, representa una propuesta ambiciosa para alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres mediante un enfoque transversal gracias a una perspectiva integral e integrada del principio de igualdad, que incide sobre múltiples esferas: políticas, sociales, económicas y culturales, con una abundante carga de materias y reformas de todo tipo (García Ninet, 2007).

A la vista de estas reflexiones, nos proponemos estudiar, como decíamos al inicio, los Estatutos de Autonomía de una y otra etapa analizando su contenido desde el punto de vista del género. Para ello examinaremos, en primer lugar, el contenido propiamente dicho y, en segundo lugar, valoraremos los criterios lingüísticos que dan forma al contenido.

En cuanto al primer aspecto, procede estimar si la existencia de mujeres se ha visto o no reflejada en sus contenidos. Este particular se tratará en los apartados: 1.1 Igualdad entre personas, 1.2 Derechos, libertades y deberes y 1.3 Competencias. Los criterios lingüísticos los analizaremos en los apartados: 2. 4 Cargos unipersonales y 2.5 Tratamiento lingüístico. (Los apartados a analizar los podemos encontrar en el «Cuadro 3. Ámbitos de análisis Estatutos primera etapa» y los textos concretos a que hace referencia este análisis en el «Anexo al Cuadro 3. Contenido Estatutos 1.ª etapa»)

43 Presididas por el derecho a la igualdad de hombres y mujeres y sin pretender agotar una materia sujeta a permanente evolución, se enumeran materias susceptibles de figurar en los Estatutos: la no discriminación, medidas de acción positiva, la transversalidad e impacto de género; la paridad en la composición de órganos y la democracia participativa; la igualdad en los presupuestos, en la Administración, en el trabajo, seguridad social, educación e investigación, salud, medios de comunicación, espacio urbano, conciliación de la vida personal, familiar y profesional, muje-

res rurales, inmigración, prohibición del acoso moral y sexual, violencia de género y desarrollo sostenible, biodiversidad y medio ambiente. En *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Freixes, T. y Sevilla, J. (coord.), Estudios GOBERNA, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública-INAP, Madrid, 2005.

44 Vide *Comentarios a la Ley de Igualdad*, García Ninet, J.I. (dir.) y Garrigues Jiménez, A. (coord.), CISS, Madrid, 2007

Al emprender el estudio de los Estatutos de la segunda etapa constatamos la necesidad de ampliar el análisis incluyendo un tercer ámbito sobre un nuevo vocabulario que se había incorporado en algunos de sus artículos. Este nuevo vocabulario se tratará en los siguientes apartados: 3.6 Impacto de género, 3.7 Conciliación y 3.8 Perspectiva de género. («Cuadro 4. Ámbitos de análisis Estatutos segunda etapa» y los textos concretos a que hace referencia este análisis en el «Anexo al Cuadro 4. Contenido Estatutos segunda etapa»)

A efectos de visualizar más concretamente la presencia de la situación de las mujeres en el texto, hemos seleccionado un conjunto de palabras y hemos buscado su presencia en cada uno de los Estatutos.

Las palabras estudiadas han sido: Presidenta, Senadora, Diputada, Ciudadana, Mujer, Género, Discriminación, Igualdad y Familia. El resultado de la búsqueda en los Estatutos de la primera etapa se puede encontrar en el Cuadro 4 y el de los Estatutos de la segunda etapa en el Cuadro 5.

## **II. Estatutos de Autonomía de la primera etapa**

### **1. Metodología**

En relación con los ámbitos que sirven de referente para estudiar la redacción de los Estatutos de Autonomía de la primera etapa, se ha analizado, como puede verse en el Cuadro 3, si en el texto hay alguna referencia concreta a la igualdad entre las personas (apartado 1.1). En concreto, se ha buscado si el Estatuto reconoce la falta de igualdad entre los hombres y las mujeres.

En el apartado 1.2, se buscan las menciones concretas a la mujer en el apartado de derechos, libertades y deberes que con distintas nominaciones, todos los Estatutos de Autonomía incluyen en lugar preferente.

A continuación se ha estudiado, en el apartado 1.3, de competencias, si en ellas se incluye alguna referencia específica a los traspasos de competencias en el ámbito de la mujer.

En el ámbito 2, apartado 2.4, se valora si se ha tenido en cuenta la posibilidad de que las mujeres pudieran tener acceso a las responsabilidades políticas de la comunidad. Para ello, se comprueba si se las cita en los cargos unipersonales como diputadas, senadoras o presidentas, así como si se prevé su presencia en la judicatura.

Y, finalmente, en el apartado 2.5 se estudia si el tratamiento lingüístico en la redacción de los Estatutos de Autonomía reconoce la existencia de mujeres entre las personas que forman la comunidad autónoma o si se utiliza el genérico masculino en el texto.



En el Anexo al Cuadro 3, que figura al final del trabajo, se presenta el contenido de los Estatutos de Autonomía de la primera etapa, en los ámbitos que hemos seleccionado para realizar este análisis.

Como puede comprobarse, hemos utilizado una misma temática teniendo en cuenta las clasificaciones de derechos doctrinales, aunque en los textos de la primera etapa no contienen un título de derechos propiamente dicho. Igualmente, en los Estatutos reformados en su integridad también hemos extendido el análisis a todo el texto y no sólo al Título de los derechos.

CUADRO 3. *Ámbito de análisis Estatutos de la primera etapa*

1. Contenidos	1.1 Igualdad entre personas
	1.2 Derechos, libertades y deberes
	1.3 Competencias
2. Criterios lingüísticos	2.4 Cargos unipersonales
	2.5 Tratamiento lingüístico

## **2. Análisis de los Estatutos de la primera etapa**

### **Ámbito 1. Contenidos**

#### *1.1 Igualdad entre personas*

De la lectura de los textos estatutarios se desprende que los únicos Estatutos que reconocen explícitamente la necesaria igualdad del hombre y la mujer y se comprometen no sólo a «propiciar la efectiva igualdad» sino que, ampliando su compromiso, se proponen superar «cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política», son los de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Los catorce Estatutos de las Comunidades Autónomas restantes y los dos de las Ciudades Autónomas, cuando hablan de igualdad entre personas no citan explícitamente a las mujeres.

#### *1.2 Derechos, libertades y deberes*

En cambio, si nos fijamos en el apartado de «derechos, libertades y deberes», son cinco los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que contienen en el texto referencias a la mujer (*Vide* Anexo al Cuadro 3). Los Estatutos de las Ciudades Autónomas carecen de esta referencia. Así, el Estatuto de Catalunya, en el preámbulo, rinde homenaje a hombres y mujeres que han contribuido a recuperar la libertad. Los Estatutos de Andalucía, de Castilla-La Mancha y el de Extremadura, ya citados en el apartado anterior, incluyen el derecho a la efectiva igualdad del hombre y de la mujer en su articulado, y el Estatuto de Cantabria, en este apartado de los derechos, cita a los ciudadanos

y a las ciudadanas como titulares de los derechos constitucionales y estatuarios y se propone «facilitar la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social».<sup>45</sup>

Los restantes Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas (12) y los dos de las Ciudades Autónomas cuando hablan de derechos, de libertades y de deberes, no hacen referencia explícita a las mujeres.

### 1.3 Competencias

No encontrándose ningún apartado específico en el artículo 148 CE que regula las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y considerando competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, los Estatutos pudieron establecer medidas de promoción de la mujer o aquellas que cabría calificar de próximas a la asistencia social que –como era habitual– incluyen las mujeres entre los grupos desfavorecidos.<sup>46</sup>

En la transición democrática, como se pudo comprobar en los debates de la legislatura constituyente, las políticas relacionadas con la mujer estaban atribuidas al Ministerio de Cultura en una Subdirección General de la Condición Femenina, incluida en la Dirección General de Desarrollo Comunitario.<sup>47</sup> Tendencia que se ha mantenido a lo largo de estos años en que las competencias sobre la mujer han estado en los departamentos (Ministerios o Consejerías) de Cultura o Asuntos Sociales.

De esta manera, nueve de los diecisiete Estatutos de las Comunidades Autónomas, contienen textos específicos en el título de competencias a traspasar referidas a la situación de la mujer, entre los que no se encuentran los Estatutos de las Ciudades Autónomas.

El Estatuto del País Vasco prevé el traspaso a la Comunidad Autónoma de estas competencias con el título «Condición femenina», unido al apartado «Desarrollo comunitario», quizá en sintonía con la organización estatal que acabamos de reseñar, y seguido de «Política infantil, juvenil y de la tercera edad».

Los Estatutos de Catalunya, de la Región de Murcia y de la Comunitat Valenciana, dedican, en cambio, un apartado específico a la «Promoción de la mujer».

45 Incluido en la reforma de 1998.

46 Los hombres y las mujeres estaban jurídicamente divididos en la etapa franquista con funciones claramente determinadas por los estereotipos, por ejemplo: servicio militar/servicio social, estatus de la mujer casada, diferencias en la mayoría de edad, etc. Sobre este tema existen nume-

rosas publicaciones: *Historia de las mujeres en España siglo xx*, de Cuesta Bustilla, J. (dir.). Instituto de la Mujer, Madrid, 2003.

47 En *Las parlamentarias en la legislatura constituyente* se recoge el debate de las diputadas y senadoras constituyentes sobre la situación de la mujer y, en concreto, sobre la posición en el organigrama gubernamental y las funciones que debería desempeñar (pp. 194 a 251).

Los Estatutos de Cantabria y Castilla y León, junto a «Asistencia, bienestar y desarrollo comunitario», prevén estas competencias como «Promoción de la igualdad de la mujer».

Los Estatutos de Extremadura y Comunidad de Madrid, son similares en su redacción: «Promoción de la participación libre y eficaz de la mujer en el desarrollo político, social, económico y cultural», con la diferencia en el de Extremadura que incluye a la «juventud».<sup>48</sup>

En el Estatuto de Illes Balears, cuando habla de las competencias de los Consejos Insulares les atribuye la «Promoción social de la mujer y de la familia», unida, como venía siendo frecuente, a otros colectivos.

Los Estatutos de Andalucía y La Rioja prevén, entre las competencias, la «Orientación y planificación familiar».

Seis de los Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas y los dos de las Ciudades Autónomas no prevén el traspaso de competencias referidas explícitamente a las mujeres.

## **Ámbito 2. Criterios lingüístico**

### *2.4 Cargos unipersonales*

En el apartado de cargos unipersonales sólo el Estatuto de Cantabria hace alguna referencia directa a las mujeres: prevé la presencia de mujeres y las cita como senadoras y diputadas pero las ignora como presidentas de Comunidad, del Parlamento o de la judicatura.

El resto de Estatutos, de Comunidades y de Ciudades no tienen ninguna referencia explícita a la mujer en los cargos unipersonales.

### *2.5 Tratamiento lingüístico*

Todos los Estatutos de Autonomía sin excepción, utilizan el genérico masculino cuando se refieren a las personas y a los cargos unipersonales. Destaca el Estatuto de Cantabria que puntualmente cita a las mujeres como posibles senadoras o diputadas, plasmando una sensibilidad no sólo en el lenguaje, sino al asumir las competencias en las que incluye la igualdad (de la mujer) como objeto específico de la asunción de la competencia, lo que sin duda refuerza su compromiso en este sentido.

De los ámbitos analizados podemos destacar que siete Estatutos de Autonomía de la primera etapa, no tienen ninguna redacción que haga referencia a la mujer en sus textos. Este es el caso de los Estatutos de Galicia, Principado de Asturias, Aragón, Canarias, Navarra, Ceuta y Melilla.

<sup>48</sup> Incluido en las reformas de 1999 y 1998 respectivamente.

### III. Estatutos de Autonomía de la segunda etapa

#### 1. Metodología

Como en el caso anterior se han analizado los contenidos de los Estatutos de la segunda etapa en los ámbitos antes citados: 1. *Contenidos* y 2. *Criterios lingüísticos*. Para cada uno de estos ámbitos se han mantenido los apartados antes expuestos, pese a que en la mayoría de ellos, siguiendo también la tendencia de las últimas reformas parciales, se incorporan las referencias a la igualdad en el marco de los derechos, bien en el preámbulo (Cataluña y Comunitat Valenciana), entre los objetivos (Andalucía) o como derecho a la promoción a la igualdad (Castilla y León).

Como era de prever, han incorporado nuevos conceptos y expresiones que no figuraban en los textos que ya hemos examinado. Ello ha motivado la ampliación a un tercer ámbito de análisis que hemos denominado 3. *Nuevo vocabulario*, que comprende los siguientes apartados: 3.6 *Impacto de género*, 3.7 *Conciliación* y 3.8 *Perspectiva de género*. En cada uno de los Estatutos se ha computado la presencia de las expresiones antes citadas.

En el Cuadro 4, se presenta por ámbitos, la información antes citada de cada uno de los Estatutos de Autonomía de la segunda etapa y en el Anexo al Cuadro 4 podemos encontrar la concreción de estos contenidos en cada uno de los Estatutos de Autonomía de esta segunda etapa.

CUADRO 4. Ámbito de análisis Estatutos de la segunda etapa

1. Contenidos	1.1 Igualdad entre personas 1.2 Derechos, libertades y deberes 1.3 Competencias
2. Criterios lingüísticos	2.4 Cargos unipersonales 2.5 Tratamiento lingüístico
3. Nuevo vocabulario	3.6 Impacto de género 3.7 Conciliación 3.8 Perspectiva de género

#### 2. Análisis de los Estatutos de la segunda etapa

##### Ámbito 1. Contenidos

###### 1.1 Igualdad entre personas

En los nuevos textos de los Estatutos de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Comunitat Valenciana cuando se refieren a la igualdad entre personas, citan explícitamente a los hombres y a las mujeres en algunos de sus párrafos. Debemos subrayar la utilización del plural (con la excepción del artículo 10.1 del Estatuto de Andalucía), para señalar los sujetos de los derechos de igualdad como rasgo significativo de la práctica

totalidad de las leyes de igualdad que rompe con el esencialismo que acompaña el singular hombre-mujer. En los Estatutos de Aragón y de Illes Balears no se encuentra ninguna referencia directa a las mujeres en los artículos que tratan la igualdad entre personas.

El Estatuto de Andalucía se plantea como objetivo la adopción de «todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias», habla de la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, de democracia paritaria y de superar todas las discriminaciones y defiende el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El hecho de considerarlo un objetivo refuerza la garantía que permite, como el propio texto indica, dejar en manos del Gobierno autonómico la ampliación de las medidas para lograrlo cuando las circunstancias lo requieran. Asimismo, con la referencia a la democracia paritaria, eleva de rango el derecho a la igualdad en la representación que ya había sido reconocido por ley autonómica. Propugna también la conciliación de la vida familiar y laboral, y la garantía de puestos de trabajo para las mujeres y dedica un apartado especial a la igualdad de la mujer en el empleo, poniendo especial énfasis en la igualdad de oportunidades en la retribución y en la no discriminación por causa de embarazo o maternidad.

El Estatuto de Castilla y León, en el apartado de derechos, propone una ley que promueva la igualdad efectiva entre mujeres y hombres «en el acceso a los mandatos representativos autonómicos». La utilización de la expresión «igualdad efectiva» similar a la que emplea la LOIMH quizá deja abierta la posibilidad de regular el sistema electoral de Castilla y León de forma semejante a como lo hace la Ley electoral.

En el preámbulo del Estatuto de Catalunya, entre la igualdad de derechos, cita «la igualdad entre hombres y mujeres». Y en el ámbito de la igualdad entre las personas habla de la protección de las personas y de las familias. En el entorno socioeconómico propugna la no discriminación por razón de género.

De igual forma, los Estatutos de la Comunitat Valenciana y de Illes Balears también citan en el preámbulo la igualdad entre hombres y mujeres; el primero, al enumerar los derechos que luego recogerá el articulado, en el apartado «De los derechos», añadiendo la referencia a la igualdad y haciendo hincapié en la protección social contra la violencia de género. Por su parte, el de Illes Balears relaciona la igualdad entre hombres y mujeres como un presupuesto para avanzar hacia una sociedad moderna.

### *1.2 Derechos, libertades y deberes*

El Estatuto de Andalucía, tiene una regulación muy amplia que se inicia con la prohibición de toda discriminación, particularmente la ejercida por razón de sexo. Defiende las acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas. De igual manera, propugna la igualdad de género, la protección contra la violencia de género y la protección de la familia. En el ámbito de familia abre la puerta al recono-

cimiento de las diversas modalidades de familia que el legislador civil pueda regular en un futuro y también el derecho de de las parejas no casadas, a su inscripción en un registro público y a la igualdad en los derechos. En este mismo apartado añade que los planes educativos incorporarán valores de igualdad entre hombres y mujeres, defiende el respeto a la orientación sexual y a la identidad de género y se compromete en la lucha contra el sexismo. En el último de los artículos de este grupo propugna la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres así como la conciliación de la vida laboral y familiar.

El Estatuto de Aragón, incluye bajo el epígrafe de «Principios rectores de las políticas públicas» la protección personal y familiar, y establece la misión que corresponde a los poderes públicos de orientar sus políticas con los objetivos de garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos y el derecho de las personas a no ser discriminadas por razón de su orientación sexual e identidad de género. Defiende la protección social de las víctimas de la violencia de género.

El Estatuto de Castilla y León dedica un artículo a la no discriminación por razón de género, en el que se prohíbe cualquier discriminación de género u orientación sexual, ya sea directa o indirecta. En la segunda parte de este mismo artículo se garantiza la igualdad de género en todas las políticas y la promoción de acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en diferentes ámbitos. De igual modo hace una mención especial a las víctimas de violencia género.

El Estatuto de Catalunya, al igual que hemos visto en el de Aragón, responsabiliza a los poderes públicos de promover los valores de igualdad y la equidad de género. Importa recalcar la existencia de un artículo sobre «Derechos de las mujeres» que propugna el derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. Asimismo, regula el derecho de las mujeres a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados.

El Estatuto de la Comunitat Valenciana encarga al gobierno autonómico la tarea de velar para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y de garantizar que lo hagan en igualdad de condiciones. Y para que ello sea posible garantizará la compatibilidad de la vida familiar y laboral.

El Estatuto de Illes Balears defiende la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos, con especial referencia al trabajo y al empleo y se compromete en la protección contra toda violencia. Habla de hombres y mujeres, generalmente, con referencia a las mujeres en los casos de violencia de género y al garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna, que cita entre otros casos, a las mujeres maltratadas.

### *1.3 Competencias*

El Estatuto de Andalucía contempla entre sus competencias la que titula como «Políticas de género», haciendo mención del respeto a la competencia del Estado que le otorga el artículo 149.1.1ª CE, incluyendo entre ellas, la promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos, la planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo, mencionando también la promoción del asociacionismo femenino. Entre las competencias compartidas cita la lucha contra la violencia de género y la creación de medidas e instrumentos para su sensibilización, detección y prevención y para la protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.

El Estatuto de Aragón, prevé medidas de discriminación positiva y la prevención y protección social ante la violencia de género, entre las competencias que denomina «Políticas de igualdad social».

El Estatuto de Castilla y León prevé la «promoción de la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres», haciendo mención expresa a las «mujeres víctimas de la violencia de género».

El Estatuto de Catalunya titula este apartado, al igual que lo hace el Estatuto andaluz, de «Políticas de género» que incluyen todo lo relacionado con las políticas para la mujer, así como las acciones positivas necesarias para erradicar la discriminación por razón de sexo. Prevé también la promoción del asociacionismo de mujeres para actividades relacionadas con la igualdad y la no discriminación, así como la regulación de medidas tendentes a la sensibilización sobre la violencia de género y la regulación de servicios y recursos para conseguir una protección integral de las mujeres que la sufren o han sufrido.

El Estatuto de la Comunitat Valenciana entre las competencias prevé la «Promoción de la mujer»; el Estatuto de Castilla y León se refiere, al hablar de la igualdad de trato de mujeres y hombres, a la particular atención a las víctimas de violencia de género. En el de Illes Balears, en este apartado de competencias, figura el epígrafe que comprende «Políticas de género, conciliación de la vida familiar y laboral y mujer».

## **Ámbito 2. Criterios lingüísticos**

### *2.4 Cargos unipersonales*

El Estatuto de Andalucía cita aleatoriamente las palabras Presidenta, Senadora o Diputada. Cita también al Defensor o Defensora del pueblo andaluz. Prescribe la aplicación del principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones llevados a cabo por el Parlamento Andaluz. Contempla la

redacción de una ley que regule este principio en los órganos directivos de la Administración que correspondan al Consejo de Gobierno, así como a los órganos colegiados o consultivos de su ámbito.

En el Estatuto de Aragón en ningún caso se cita Presidenta o Senadora, mientras que sí se cita la palabra Diputada.

En el Estatuto de Castilla y León no hay ninguna referencia a las palabras Presidenta o Procuradora.

En el Estatuto de Catalunya en casi todas las situaciones se cita la palabra Presidenta, pero en ningún caso se cita Senadora o Diputada.

En el Estatuto de la Comunitat Valenciana en ningún caso se cita Presidenta, en una ocasión se cita Senadora y en la mayoría de las veces se cita Diputada.

En el Estatuto de Illes Balears en momentos puntuales se cita Presidenta, en ningún caso se cita Senadora o Diputada.

### 2.5 Tratamiento lingüístico

El Estatuto de Andalucía, cita «andaluces y andaluzas» y también «hombres y mujeres», en la mayoría de los casos. En los cargos electos, en la mayoría de casos, utiliza el genérico masculino.

El Estatuto de Aragón utiliza el genérico masculino en la mayoría de los casos.

El Estatuto de Castilla y León utiliza el genérico masculino en todos los casos, excepto en tres ocasiones, en artículos referidos a la mujer. En estos tres casos la palabra *mujeres* va delante de la palabra *hombres*.

El Estatuto de Catalunya utiliza un lenguaje no discriminatorio en buena parte del texto que se pierde en algunos momentos, sobretodo en los cargos personales. La palabra *mujeres* en doce ocasiones para expresar situaciones que afectan sólo a las mujeres y de las cinco ocasiones restantes, en cuatro de ellas la palabra *mujeres* precede a la de *hombres*.

El Estatuto de la Comunitat Valenciana utiliza el genérico masculino en la mayoría de los casos. A destacar que en uno de los casos en que no se utiliza el genérico masculino, la palabra *mujer* va delante de *hombre*.

El Estatuto de Illes Balears utiliza el genérico masculino en la mayoría de los casos. A destacar que en dos de los casos en que no se utiliza el genérico masculino, la palabra *mujer* va delante de la de *hombre*.

## Ámbito 3. Nuevo vocabulario

### 3.6 Impacto de género

El impacto de género solo se incluye en el Estatuto de Andalucía que le dedica un artículo por el que se compromete a tenerlo en cuenta en las leyes y disposiciones reglamentarias.



### *3.7 Conciliación*

Los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León y Catalunya prevén medidas de conciliación.

El Estatuto de Andalucía se compromete a impulsar medidas que favorezcan la conciliación del trabajo con la vida personal y familiar.

El Estatuto de Aragón, en el apartado de empleo y trabajo, se compromete a promover la conciliación de la vida familiar y laboral.

El Estatuto de Castilla y León, en artículo dedicado a las distintas modalidades de familia, proponer favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Y el Estatuto de Catalunya dice promover el apoyo a las familias con medidas dirigidas a garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar.

### *3.8 Perspectiva de género*

Solo se incluye en el Estatuto de Catalunya que presenta un artículo sobre «Perspectiva de género», para implicar a los poderes públicos en la garantía del principio de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todos los ámbitos, ya que después de numerar algunas circunstancias específicas añade «en todas las demás situaciones» y, refiriéndose sólo a las mujeres, compromete a los poderes públicos en la no discriminación de las mujeres por causa de embarazo o maternidad. Garantiza la transversalidad de la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad. Y prevé políticas públicas para hacer frente a la violencia contra las mujeres, al tiempo que se compromete a fomentar el reconocimiento del papel de las mujeres en los ámbitos cultural, histórico, social y económico, así como la participación de las asociaciones de mujeres en la elaboración de dichas políticas. También dice que los poderes públicos deben reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales.

## **IV. Comparación de resultados de la primera y la segunda etapa de cada uno de los ámbitos**

### **1. Contenidos**

Si comparamos las referencias en los textos a la «Igualdad entre personas», constatamos un claro avance entre los estatutos de la primera y de la segunda etapa. En la primera sólo tres de los diecinueve estatutos aprobados reconocían la necesaria igualdad del hombre y de la mujer. En la segunda, de los seis estatutos aprobados, cinco citan explícitamente a hombres y mujeres en los artículos referidos a la igualdad de las per-

sonas y, el de Aragón, se refiere preferentemente a «derechos de las personas», término que mantienen al especificar cada uno de los derechos.

Hemos constatado que, por lo menos en este primer ámbito analizado, los estatutos que han avanzado en una redacción más sensible a la presencia de mujeres en la sociedad, han concretado esta apreciación ampliando los textos a favor de la igualdad, incluyendo en los mismos propuestas tendentes a la consecución de la igualdad como sería el caso de las medidas de acción positiva, de democracia paritaria u otras medidas referidas al empleo, al embarazo y maternidad.

En el ámbito de los «Derechos, libertades y deberes», se aprecian notables diferencias entre los estatutos de la primera y de la segunda etapa. Así como en la primera etapa sólo cinco de los estatutos aprobados tienen referencias la mujer, fundamentalmente incluidas en las últimas reformas parciales,<sup>49</sup> en la segunda etapa todos los estatutos han incorporado textos que concretan propuestas a favor de las mujeres en el ámbito de los derechos, las libertades y los deberes. En gran parte de los artículos se declaran a favor de la igualdad de derechos, algunos responsabilizan a los poderes públicos en la obligación de promover los valores de igualdad y de equidad de género y otros estatutos defienden medidas concretas para lograr la igualdad de derechos en la vida laboral, social, familiar y política.

En el ámbito de las competencias los cambios van en la misma línea que en el contenido anteriormente analizado. Nueve de los diecinueve estatutos de la primera fase tienen menciones específicas reclamando competencias referidas a la mujer ya sea bajo el nombre de «Condición femenina» o de «Promoción de la mujer», nombres que en aquellos momentos designaban las correspondientes partidas en los presupuestos del estado. En la segunda etapa, en algunos estatutos, se introduce la expresión «Política de género», para reclamar las competencias en este ámbito.

En los estatutos de la segunda etapa, tanto en el ámbito de las competencias, como en el de los derechos, libertades y deberes, aparecen en la redacción menciones específicas a la violencia de género, expresión totalmente inexistente en la primera etapa.

## **2. En el ámbito de los «Criterios lingüísticos»**

Ninguno de los estatutos de la primera etapa hace referencia explícita a la *mujer* en lo que a los cargos unipersonales se refiere, con la excepción de uno de los estatutos que prevé las *senadoras* y *diputadas*. En la segunda etapa sólo el Estatuto de Castilla y León ha ignorado la presencia de mujeres en lo que a cargos unipersonales se refiere. El resto de estatutos han utilizado la palabra femenina aleatoriamente, en situaciones puntuales y sin criterio alguno.

En cuanto al tratamiento lingüístico, constatamos que todos los estatutos de la primera etapa utilizan el genérico masculino cuando se refieren a las personas y a los cargos unipersonales, con la excepción de la palabra *senadora* y *diputada* citada en uno

<sup>49</sup> Cantabria, 1998; Extremadura, 1999 y Madrid, 1998.

de los artículos.<sup>50</sup> Además, siete de los diecinueve estatutos de esta primera fase no tienen ninguna referencia a la *mujer*, mientras que en la segunda etapa todos la incluyen. Algunos artículos utilizan el genérico masculino con excepciones y otros utilizan un lenguaje no discriminatorio en buena parte del texto que se pierde en algunos de los artículos.

### 3. En el ámbito del «nuevo vocabulario»

En los estatutos de la segunda etapa aparece un vocabulario desconocido en la primera fase de los Estatutos.

El concepto «Impacto de género», se recoge en uno de los estatutos de esta segunda fase. La palabra *conciliación* aparece en todos los Estatutos. Y el concepto «Perspectiva de género» se incluye en uno de los estatutos que dedica un artículo a concretar diversas propuestas desde la perspectiva de género.

## V. Palabras en los Estatutos de la primera etapa

A efectos de constatar el tratamiento y las referencias que los diferentes Estatutos pudieran hacer a las mujeres se ha buscado en sus textos un conjunto de palabras relacionadas.

Algunas de las palabras hacen referencia a posibles situaciones de las mujeres: *presidenta*, *senadora* o *diputada*. Otras se refieren a la presencia de personas de ambos sexos en la redacción de los Estatutos. Este sería el caso de las palabras *ciudadana* o *mujer*. Un tercer grupo lo formarían algunas de las palabras que hoy forman parte del acervo cultural cotidiano, no solo de las mujeres, como sería el caso de *género*, *discriminación* o *igualdad*. Y, finalmente, se ha estudiado la presencia de la palabra *familia*, no directamente referida a la mujer, pero que su presencia muchas veces denota un interés por cuestiones que también atañen a las mujeres y hoy forma parte del lenguaje políticamente necesario.

Las palabras escogidas son:

- |                         |                   |                   |
|-------------------------|-------------------|-------------------|
| – <i>Presidenta</i>     | – <i>Senadora</i> | – <i>Diputada</i> |
| – <i>Ciudadana</i>      | – <i>Mujer</i>    | – <i>Género</i>   |
| – <i>Discriminación</i> | – <i>Igualdad</i> | – <i>Familia</i>  |

Algunas de estas palabras casi no tienen presencia en esta primera etapa estatutaria. Nos ha resultado indispensable introducirlas para constatar la evolución de su presencia en los años que distancian unos de otros textos.

En el Cuadro 5, palabras en los Estatutos de la primera etapa, se contabiliza el número de veces que se ha escrito cada una de las palabras citadas. Se constata, con un asterisco (\*), si la palabra femenina va detrás de la masculina. Éste es el caso de todos

<sup>50</sup> Caso de Cantabria que, como hemos señalado, lo incluyó en la reforma de 1998.

los Estatutos de esta primera etapa y el asterisco se ha colocado en el enunciado de la palabra dando significado a toda la fila.

Con dos asteriscos (\*\*) se ha remarcado el número de ocasiones en que el texto utiliza el genérico masculino.

Con tres asteriscos (\*\*\*) se remarca la palabra seleccionada en la acepción referida a la mujer. También en este caso los asteriscos se han incorporado al lado de la palabra

CUADRO 5. Palabras en los Estatutos de la primera etapa

Comunidad Autónoma	Presidenta	Senadora*	Diputada*	Ciudadana*	Mujer*	Género	Discriminación***	Igualdad***	Familia	Total por Estatutos
Andalucía	0	0	0	0	1(0**)	0	1	1	1	4
Aragón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Canarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cantabria	0	3(4**)	9(8**)	2(2**)	0	0	0	1	0	15
Castilla-La Mancha	0	0	0	0	1(0**)	0	1	1	0	3
Castilla y León	0	0	0	0	1(1**)	0	0	1	0	2
Catalunya	0	0	0	0	3(0**)	0	0	0	0	3
Comunitat Valenciana	0	0	0	0	1(0**)	0	0	0	0	1
Extremadura	0	0	0	0	4(0**)	0	0	1	0	5
Galicia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Illes Balears	0	0	0	0	1(0**)	0	0	0	1	2
Madrid	0	0	0	0	1(0**)	0	0	1	0	2
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
País Vasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Principado de Asturias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Región de Murcia	0	0	0	0	1(0**)	0	0	0	0	1
Rioja (La)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Ciudades Autónomas</b>										
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>39</b>

### Sobre la palabra Presidenta

En los Estatutos de Autonomía de esta primera etapa constatamos que ninguno de ellos prevé la posibilidad de que una mujer llegue a ser Presidenta de la Comunidad Autónoma, ni de la Ciudad, ni de los Tribunales en el caso de que los hubiese.

### **Sobre la palabra Senadora**

Constatamos que solo el Estatuto de Cantabria prevé la existencia de senadoras. En concreto, en el Estatuto de Cantabria, la palabra *senadora*, en singular o plural, se cita en tres ocasiones y siempre después del masculino. En otros cuatro casos, este Estatuto utiliza el genérico cuando se refiere a personas de ambos sexos.

### **Sobre la palabra Diputada**

También en este caso el único Estatuto de Autonomía que cita la palabra *diputada* o *diputadas* es el de Cantabria que la utiliza en nueve ocasiones, siempre después del masculino. En otros ocho casos utiliza el genérico masculino.

### **Sobre la palabra Ciudadana**

El estatuto de Cantabria es el único que utiliza la palabra *ciudadana* en dos ocasiones, siempre después del masculino. En otros dos casos utiliza el genérico *ciudadano*.

Todos los otros Estatutos utilizan la palabra *ciudadano* como genérico, excepto el de Navarra que no la usa.

### **Sobre la palabra Mujer**

De los diecinueve Estatutos aprobados en esta primera etapa, nueve de ellos citan la palabra *mujer* un total de catorce veces. El Estatuto de Extremadura la utiliza en cuatro ocasiones, el de Catalunya, en tres y los de Andalucía, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, en una ocasión.

En los mismos textos hay ocasiones en que se utiliza el genérico masculino y en todos los casos la palabra femenina va después de la masculina.

### **Sobre la palabra Género**

Ninguno de los Estatutos de esta primera etapa utiliza la palabra *género* en los aspectos referidos a la mujer.

### **Sobre la palabra Discriminación**

Solo los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla-La Mancha utilizan en una ocasión, la palabra *discriminación* en los aspectos referidos a la mujer.

### **Sobre la palabra Igualdad**

Seis Estatutos utilizan la palabra *igualdad*, referida a la mujer, en su redacción en una ocasión cada uno de ellos. Es el caso de los Estatutos de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León.

## **Sobre la palabra Familia**

La palabra *familia* la utilizan en una ocasión los Estatutos de Andalucía, La Rioja y Illes Balears.

## **VI. Palabras en los Estatutos de la segunda etapa**

Como hemos visto anteriormente en el análisis de los contenidos, los Estatutos de Autonomía de esta segunda etapa recogen en su redacción un lenguaje y unos contenidos más acordes con la realidad de las mujeres y con las normativas antes citadas. Las propuestas feministas, en forma y contenido están presentes, con diferente intensidad en los nuevos textos.

En el Cuadro 6, Palabras en los Estatutos 2ª etapa, se contabiliza el número de veces que se ha escrito cada una de las palabras ya estudiadas en los Estatutos de la primera etapa.

Como en el caso anterior, se constata si la palabra femenina va detrás de la masculina (\*) y si es el caso, se contabiliza el número de veces que así sucede. Si esta ubicación de las palabras es la misma para todos los Estatutos de esta segunda etapa, el asterisco (\*) se coloca al lado de la palabra, al inicio de la fila correspondiente.

Con dos asteriscos (\*\*) viene marcado el número de ocasiones en que se utiliza el genérico masculino.

Con tres asteriscos (\*\*\*) se remarca la palabra o concepto solo referido a la mujer. Este grafismo se utiliza tanto para cuantificar las veces en que una palabra va unida a un concepto referido solo a las mujeres, como sería el caso de la palabra mujer como sujeto de un derecho a ella referido, como a palabras que tienen diferentes usos y en este caso sólo contabilizamos los casos en que se usa la palabra referida a la condición de mujer. (Este sería el caso de las palabras *discriminación e igualdad*, donde sólo se contabilizan las referidas a la mujer y no las referidas a los derechos y deberes de toda la ciudadanía). En el caso de estas palabras el grafismo (\*\*\*) se ha incorporado al lado de la palabra para evitar confusiones.

En los casos de una palabra en que no se utilice el genérico masculino y que en cuanto al orden, el femenino vaya delante del masculino, se ha representado con cuatro asteriscos (\*\*\*\*). Esta variable no se había utilizado en la primera fase ya que no se daba ninguna ocasión para ello.

CUADRO 6. Palabras en los Estatutos de la segunda etapa

Comunidad Autónoma	Presidenta	Senadora*	Diputada*	Ciudadana**
Andalucía	8 (8* 38** 0****)	1 (3**)	1 (13**)	0 (0* 16**)
Aragón	0 (0* 29** 0****)	0 (1**)	8 (7**)	2 (2* 7** 0****)
Castilla y León	0 (0* 42** 0****)	0 (2**)	(1) 0 (17**)	0 (0* 29**)
Catalunya	41 (41* 4** 0****)	0 (6**)	0 (24**)	1 (1* 30** 0****)
Comunitat Valenciana	0 (0* 7** 0****)	1 (1**)	6 (7**)	4 (3* 19** 1****)
Illes Balears	5 (5* 54** 0****)	0 (9**)	0 (27**)	0 (0* 24**)
Total	54	2	15	7

\* El femenino detrás del masculino

\*\* Ocasiones en que se utiliza el genérico masculino

(1) De acuerdo con el Estatuto de Castilla y León: «21.1 Los miembros de las Cortes de Castilla y León reciben la denominación tradicional de Procuradores.»

### Sobre la palabra *Presidenta*

Si decíamos que en la primera etapa ningún Estatuto había previsto la posibilidad de que las mujeres pudieran ser presidentas de la autonomía o de los organismos judiciales, en esta segunda etapa de redacción de nuevos Estatutos, con seis de ellos aprobados, la palabra *presidenta* se utiliza en 54 ocasiones en tres de los seis Estatutos en vigor.

El Estatuto de Catalunya utiliza la palabra *presidenta* en 41 ocasiones, el de Andalucía en ocho y el de Illes Balears en cinco ocasiones. Los Estatutos de Aragón, Castilla y León y la Comunitat Valenciana no la utilizan en ningún caso.

La presencia de la palabra *presidenta* no evita la utilización del genérico masculino en el mismo texto. Así en el Estatuto de Catalunya se utiliza mayoritariamente las palabras *presidente* o *presidenta*, en este orden, excepto en cuatro ocasiones en que se utiliza el genérico masculino cuando se trata de la magistratura. En el Estatuto de Andalucía se utiliza en 38 ocasiones el genérico masculino y en el de Illes Balears se utiliza el genérico masculino *Presidente*, en 54 ocasiones. En ningún caso la palabra *presidenta* va por delante de *presidente*.

### Sobre la palabra *Senadora*

Dos de los nuevos seis Estatutos aprobados utilizan la palabra *senadora* en una ocasión cada uno de ellos: el de Andalucía y el de la Comunitat Valenciana. En estos casos la palabra *senadora* va detrás de la palabra *senador*.

Ello no evita que incluso los Estatutos que utilizan la palabra *senadora* en una de las ocasiones, en otras utilicen el genérico masculino.

Mujer	Género	Discriminación***	Igualdad***	Familia	Total por Estatutos
18 (18* 0** 8*** 0***)	12 (4 viol.)	6	12	10	68
2 (2* 0** 0*** 0***)	3 (2 viol.)	1	1	6	23
6 (1* 0** 5*** 3****)	5 (2 viol.)	3	4	9	27
17 (1* 0** 12*** 4****)	7 (1 viol.)	4	8	14	92
5 (2* 0** 2*** 1****)	2 (2 viol.)	2	3	9	32
6 (2* 0** 2*** 2****)	3 (1 viol.)	2	4	7	27
54	32	18	32	55	269

\*\*\* Palabra o concepto solo referido a la mujer

\*\*\*\* El femenino delante del masculino

### Sobre la palabra Diputada

La palabra *diputada* se utiliza quince veces en tres de los seis nuevos Estatutos aprobados. El de Aragón la utiliza en ocho ocasiones, el de la Comunitat Valenciana en seis y el de Andalucía en una ocasión. El Estatuto de Castilla y León no utiliza en ninguna ocasión el femenino de la palabra *procurador*, equivalente a diputado en esta comunidad.

En todos los Estatutos de esta etapa se utiliza el genérico en la mayoría de los casos, sino en todos, como es el caso de Catalunya, las Illes Balears y Castilla y León.

### Sobre la palabra Ciudadana

Todos los Estatutos de esta segunda etapa, en alguna ocasión, se refieren a las personas de la autonomía como *ciudadanos*. La palabra *ciudadana* la podemos encontrar siete veces en tres de los seis Estatutos aprobados.

Los Estatutos de Andalucía, Castilla y León y de Illes Balears no citan a las *ciudadanas* y utilizan solamente el genérico masculino. El Estatuto de la Comunitat Valenciana utiliza cuatro veces la palabra *ciudadana* o *ciudadanas* y diecinueve veces el genérico masculino. El Estatuto de Aragón utiliza *ciudadana* en dos ocasiones y en siete el genérico masculino y el Estatuto de Catalunya utiliza una sola vez *ciudadanas* y en treinta ocasiones el genérico masculino.

En todos los Estatutos el masculino precede al femenino excepto en el de la Comunitat Valenciana que en una ocasión el femenino va delante del masculino.



### **Sobre la palabra Mujer**

También los seis Estatutos de esta etapa utilizan la palabra *mujer*, como hemos advertido, la mayoría de las veces en plural, en un total de 48 veces. El de Andalucía en 18 ocasiones, el de Catalunya en 17, el de Castilla y León y las Illes Balears en 6 ocasiones, el de la Comunitat Valenciana en 5 y el de Aragón en 2.

En los Estatutos de Catalunya, Comunitat Valenciana y las Illes Balears en algunas ocasiones el femenino va delante del masculino mientras que en los de Andalucía y Aragón el femenino va siempre detrás del masculino.

Ninguno de los Estatutos de esta nueva etapa utiliza la palabra hombres para dirigirse genéricamente a *hombres y mujeres*.

En todos los Estatutos menos en el de Aragón, en ciertos casos, la palabra *mujer* está incluida en apartados referidos exclusivamente a la mujer.

### **Sobre la palabra Género**

En esta nueva etapa estatutaria, la palabra *género* está presente en todos los nuevos Estatutos en un total de 27 veces. Hasta doce veces está presente en el texto de Andalucía, siete en el de Catalunya, cinco en el de Castilla y León, tres en los de Aragón e Illes Balears, y dos en el de la Comunitat Valenciana.

Constatamos que de las doce veces en que se cita la palabra *género* en el Estatuto de Andalucía, cuatro de ellas se refieren a la *violencia de género*. Y las dos veces en que se habla de *género* en el Estatuto de la Comunitat Valenciana es para hablar de *violencia de género*. En Catalunya de las siete veces, una se refiere a la *violencia de género*. De las cinco ocasiones en que se cita la palabra *género* en el Estatuto de Castilla y León, dos de ellas se refieren a la *violencia de género*. Y de las tres veces en que se utiliza la palabra *género* en los Estatutos de Aragón y de Illes Balears, dos en el caso de Aragón y una en el caso de Illes Balears se refieren a la *violencia de género*.

### **Sobre la palabra Discriminación**

La palabra *discriminación* referida a la mujer que tenía escasa presencia en los Estatutos de la primera etapa está presente en todos los Estatutos de esta segunda etapa. En los artículos se cita 15 veces la palabra *discriminación* referida a la mujer.

Hasta seis veces la encontramos en el Estatuto de Andalucía, cuatro en el de Catalunya, tres en el de Castilla y León, dos en los Estatutos de la Comunitat Valenciana y de Illes Balears, y una vez en el Estatuto de Aragón.

### **Sobre la palabra Igualdad**

El mismo proceso ha seguido la palabra *igualdad* referida a la mujer que está presente en todos los textos de los nuevos Estatutos hasta un total de 28 citas.

Hasta doce veces la podemos encontrar en el texto del Estatuto de Autonomía de Andalucía, ocho en el de Catalunya, cuatro en el de Illes Balears, tres en el de la Comunitat Valenciana y una vez en el de Aragón.

### **Sobre la palabra Familia**

La palabra *familia*, que sólo puntualmente aparecía en las redacciones anteriores, se encuentra en todos los textos de esta segunda etapa hasta un total de 55 ocasiones.

Catorce veces la podemos encontrar en el Estatuto de Catalunya, diez en el de Andalucía, nueve en los de Castilla y León y Comunitat Valenciana, siete en el de Illes Balears y seis en el de Aragón.

## **VII. Comparación de resultados de la primera y la segunda etapa: palabras en los Estatutos**

En el uso de las palabras podemos encontrar las diferencias más significativas entre los estatutos de la primera y la segunda etapa.

Aunque solo fuese en el aspecto cuantitativo constatamos un notable aumento en el uso de las palabras referidas a las mujeres. Así si en la primera etapa los diecinueve estatutos aprobados no utilizaron ni una sola vez la palabra *presidenta*, en la segunda etapa, con seis estatutos aprobados, la utilizaron en cincuenta y cuatro ocasiones. La palabra *diputada* que se utilizó en nueve ocasiones, en los nuevos textos se ha utilizado en quince. Por el contrario, *senadora* que se había citado en tres ocasiones, siempre en un solo estatuto, en los nuevos textos solo se ha citado en dos ocasiones. La palabra *ciudadana* pasa de dos a siete y la palabra *mujer* de catorce a cuarenta y ocho.

Las máximas diferencias las podemos encontrar en la palabra *género* que en los primeros estatutos no existe y en las nuevas redacciones se puede encontrar en treinta y dos ocasiones. O la palabra *discriminación* que tenía dos citas y ahora tiene dieciocho, la palabra *igualdad* que de seis pasa a treinta y dos y finalmente la palabra *familia*, que de tres citas pasa a cincuenta y cinco.

Constatamos que en la primera fase ningún estatuto había previsto la necesidad de la palabra *presidenta* para nombrar a la máxima autoridad en una comunidad autónoma o en un tribunal y solo uno de los estatutos preveía la existencia de *senadoras* y *diputadas*. Las palabras *ciudadana* o *mujer* se utilizaron solo puntualmente en alguno de los artículos y en todos los casos el femenino iba detrás del masculino.

La palabra *género* no se recogía en ninguno de los Estatutos de la primera etapa y las palabras *discriminación*, *igualdad* o *familia* se utilizaban puntualmente en algunos textos.

En la segunda etapa el uso del femenino empieza a normalizarse pero con notables deficiencias. Sólo el Estatuto de Castilla y León lo reduce a los artículos referidos

a la mujer en cinco de las seis ocasiones en que las cita. Tres de los seis Estatutos aprobados en esta etapa utilizan la palabra *presidenta* al tiempo que utilizan el genérico *presidente* en otros capítulos del mismo texto. Algunos de los nuevos Estatutos utilizan la palabra *senadora*, *diputada* o *ciudadana*, pero no aparece un criterio para su uso. Incluso en los casos en que se utiliza el femenino no es extraño utilizar en otros artículos el genérico masculino. Tampoco en el orden de prelación aparece un criterio coherente en el articulado. Constatamos que la palabra *mujeres*, así como las palabras *género*, *discriminación*, *igualdad* y *familia*, aparecen en todos los estatutos de la segunda etapa.

### VIII. Conclusiones

Como se desprende de las páginas precedentes, se detectan, sin lugar a dudas, cambios significativos en los contenidos y en el uso de las palabras entre los Estatutos redactados en la primera etapa y en la segunda. Podemos afirmar que todos los nuevos Estatutos demuestran en alguna parte de su redacción una sensibilidad a favor de los derechos de las mujeres, totalmente ignorados en las redacciones de la primera etapa, específicamente antes de las modificaciones que hemos señalado.

Como decíamos en la primera parte de este trabajo, leyes y tratados han facilitado esta asunción de propuestas, pero seguramente, su incorporación en textos legales se debe más al trabajo y a la inquietud de mujeres feministas que, tanto desde la Academia como desde las organizaciones feministas de cada comunidad autónoma, que a las prescripciones legales que pudieran existir para motivar su inclusión.

A esta introducción desacomplejada de propuestas a favor de las mujeres, ha contribuido, sin lugar a dudas, las leyes de igualdad aprobadas por el Estado y las autonomías también, la celebración del Congreso Internacional Género, Constitución y Estatutos de Autonomía<sup>51</sup> y la publicación de las ponencias<sup>52</sup> que ofrecieron unas pautas y opiniones que sustentan jurídicamente la voluntad de las personas, hombres y mujeres, cercanas a la realidad de las mujeres y que exigen su visibilidad.

Un factor decisivo que se une y complementa a los anteriores, es la mayor presencia de diputadas en todas las Cámaras Legislativas, no solo en lo que respecta al número sino también en el aumento de responsabilidades y protagonismo político. El cuadro número 7 representa la composición de las ponencias constituidas ex profeso para elaborar los Estatutos en los Parlamentos Autonómicos. Si bien aún estamos lejos de lo que se conoce como presencia equilibrada (60/40) propuesta por la legislación del Estado y de algunas Comunidades Autónomas también es cierto, que nos hemos distanciado de la participación de las mujeres en las primeras legislaturas que elaboraron los primeros Estatutos. En esta ocasión solo Castilla-León no cuenta con representación femenina en la ponencia.

<sup>51</sup> Madrid, 4 y 5 de abril de 2005.

<sup>52</sup> Freixes, Teresa y Sevilla, Julia. Género, Constitución y Estatutos de Autonomía. Estudios GOBERNA. MAP. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP, 2005).

Es evidente que los Estatutos de la segunda etapa han hecho un esfuerzo para incluir referencias a favor de las mujeres, como sería el caso de los conceptos de género, discriminación o igualdad y para asumir un lenguaje no excluyente con las mujeres, pero los resultados no son lo deseable que cupiera esperar y en algún caso se percibe cierto desorden y falta de criterio.<sup>53</sup>

CUADRO 7. Composición de las Ponencias de Reforma de los Estatutos de Autonomía

Comunidades Autónomas	Total	Hombres	Mujeres
Andalucía	11	8	3
Aragón	9	8	1
Castilla y León	6	6	0
Catalunya	19	12	7
Illes Balears	9	6	3
Comunitat Valenciana	5 (T) / 5 (S)	5 (T) / 2 (S)	0 (T) / 3 (S)

(\*) **Andalucía:** Concepción Caballero Cubillo (GP Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía), Antonia Jesús Moro Cárdeno (GP Socialista) y M.<sup>a</sup> Esperanza Oña Sevilla (GP Popular)

**Aragón:** Marta Usón Laguna (GP del Partido Aragonés)

**Castilla y León:** todo son hombres

**Catalunya:** Núria de Gispert i Català (GP Convergència i Unió), Lúdia Santos i Arnau (GP Socialistes-Ciutadans pel Canvi), Pilar Dellunde i Clavé y Teresa Aragonés i Perales (GP Esquerra Republicana de Catalunya), Àngels Olano García y M.<sup>a</sup> Belén Pajares i Ribas (GP Popular) y Dolors Comas d'Argemir i Cendra (GP Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa)

**Illes Balears:** Joana Maria Barceló i Martí y Francina Armengol i Socías (GP Socialista) y M.<sup>a</sup> Antònia Munar i Riutort (GP Mixt)

**Comunitat Valenciana:** Herminia Palomar Pérez y Asunción Quinzá Alegre (GP Popular) y Josefa Andrés Barea (GP Socialista)

En los Estatutos de la primera etapa escaseaban los conceptos y las palabras aquí estudiadas. Recordemos que dieciséis de los diecinueve Estatutos aprobados en esta etapa, cuando tratan de la igualdad entre personas no citan explícitamente a las mujeres y sólo cinco de estos Estatutos tienen referencias a la mujer en el apartado de derechos, libertades y deberes. Más disponibilidad muestran los Estatutos respecto a las competencias: sólo ocho de los Estatutos no prevén competencias referidas a la situación de la mujer. Respecto a los cargos unipersonales, el Estatuto de Cantabria es el único que cita a las mujeres como senadoras y diputadas, el resto utiliza el genérico masculino para todos los cargos unipersonales. A destacar que siete de los Estatutos de Autonomía de esta primera etapa no tienen en su redacción referencia a las mujeres en ninguno de sus textos.

A este desolador panorama de los Estatutos de la primera etapa, en la que existía una notable confusión en relación con la forma de acceso que implicaba la altura del techo competencial, debemos añadir que en el análisis cuantitativo de la presencia de ciertas palabras, constatamos que algunos Estatutos no las incluyen. Este sería el caso

53 Nos permitimos sugerir que posiblemente en los diferentes trámites en el Congreso de Diputados y en el Senado se haya perdido la coherencia lingüística que pudieran tener el texto inicial.

de los Estatutos de Aragón, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco, Principado de Asturias y las ciudades de Ceuta y Melilla. Contrasta en esta primera etapa el Estatuto de Cantabria que aprovechó su última reforma para incluir, en quince ocasiones, algunas de las palabras estudiadas.

Los Estatutos de la segunda etapa evidencian nuevos tiempos. Todos los Estatutos de esta segunda etapa tienen alguna alusión, con más o menos énfasis, referido a la igualdad entre personas haciendo mención directa a las mujeres. Lo mismo sucede en los apartados de derechos, libertades y deberes y en el de competencias, donde todos los Estatutos, excepto el de Illes Balears, incluyen reseña más o menos detallados, referidos a las mujeres en estos ámbitos. En los apartados del tratamiento de los cargos unipersonales y del tratamiento lingüístico en general, destacamos que todos los Estatutos han utilizado el femenino en alguna ocasión en uno o varios de sus artículos, pero como decíamos al principio los resultados son escasos, desordenados y faltos de criterio.

La redacción recoge problemas actuales, antes reducidos intencionadamente al ámbito doméstico, como sería el caso de la violencia de género. La violencia de género se cita en todos los Estatutos de esta segunda etapa aún que sea la única ocasión en que se utiliza la palabra género, como es el caso del Estatuto de la Comunitat Valenciana.

A destacar que de las palabras estudiadas, la más citada, en todos los Estatutos de esta segunda etapa, es la palabra Presidenta, seguida de Mujer y de Familia; el resto de palabras estudiadas tienen amplia presencia, excepto la palabra Senadora inexistente en los Estatutos de Aragón, Catalunya y les Illes Balears. El Estatuto de Catalunya utiliza en 92 ocasiones las palabras analizadas, el de Andalucía en 68 ocasiones, el de la Comunitat Valenciana en 32 ocasiones, el de Illes Balears en 27 ocasiones y el de Aragón en 23 ocasiones.

Sin que pueda establecerse una correlación entre la presencia de los conceptos y el número de palabras existentes en cada uno de los textos, si que podemos aventurar que, con todas las limitaciones destacadas, una mayor preocupación y asunción de los contenidos a favor de las mujeres, coincide con una mayor presencia en los textos de las palabras analizadas. De nuevo el sentido del lenguaje: «Por mucho que controlemos nuestras emociones, al final nuestro lenguaje termina por sacar a la luz todo lo que llevamos dentro. Por eso, una forma de conocer a una persona es observar cómo habla: *in lingua veritas*» (Zapatero, 2003).

Es posible que la diferencia entre ambas etapas consista en que los primeros Estatutos se aprobaron teniendo como marco de referencia la igualdad formal y como elementos de comparación la situación de los hombres, de ahí el tratamiento excepcional de lo no masculino, como la maternidad que aún en los textos normativos trascendentes se considera una excepción al principio de igualdad (Lousada, 2004).

Con la inclusión de los derechos en los Estatutos y, en concreto, las referencias de contenido y lenguaje en relación con la consideración de las mujeres como sujetos de derechos se mejora, sin duda, la calidad de autogobierno de las CCAA, hasta el punto que se puede decir que «la proclamación de los derechos estatutarios completa y culmina el Estado de Derecho en los subordenamientos autonómicos» (Viver 2007).

## **Anexos**

Ámbito de análisis		1. Contenido del redactado
Comunidades Autónomas 1. Igualdad entre personas		2. Derechos, libertades y deberes
Andalucía	En el de derecho: 2.1 La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces promoviendo la plena incorporación de esta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política	Referencia anterior
Aragón	NO	NO
Canarias	NO	NO
Cantabria	NO	En el de derechos: 5.1. Los ciudadanos y las ciudadanas de Cantabria son titulares de los derechos y deberes establecidos en la Constitución y en el presente Estatuto. 5.2 ...y facilitar la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social.
Castilla-La Mancha	4.3 La Junta de Comunidades propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer promoviendo la plena incorporación de esta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política	Referencia anterior
Castilla y León	NO	NO
Catalunya	NO	En el preámbulo: En esta hora solemne en que Cataluña recupera su libertad, es necesario rendir homenaje a todos los hombre y mujeres que han contribuido a hacerlo posible
Comunidad Valenciana	NO	NO
Extremadura	6-1) Propiciar la efectiva igualdad del hombre y la mujer extremeños, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política	En el derecho: 6-1 c) Facilitar la participación de todos los extremeños y, en particular, de los jóvenes y mujeres en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura en un contexto de libertad, justicia y solidaridad entre todos los extremos. 6-1 d) Adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomentar el progreso económico y social de Extremadura propiciando el pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para los jóvenes y mujeres de Extremadura, y la corrección de los desequilibrios
Galicia	NO	NO
Illes Balears	NO	NO
Madrid	NO	NO
Navarra	NO	NO
País Vasco	NO	NO
Principado de Asturias	NO	NO
Región de Murcia	NO	NO
Riola (La)	NO	NO
<b>Ciudades Autónomas</b>		
Ceuta	NO	NO
Melilla	NO	NO

Contenido Estatutos de la primera etapa

3. Competencias	2 Criterios lingüísticos	
	4. Cargos unipersonales	5. Tratamiento lingüístico
13.22 (...) Orientación y planificación familiar	NO	Genérico masculino
NO	NO	Genérico masculino
NO	NO	Genérico masculino
24.22 Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario incluida la política juvenil, para las personas mayores y de promoción de igualdad de la mujer	Para los presidentes de Comunidad o de Parlamento solo se prevé la posibilidad de hombres. Para las Senadoras y Diputadas se prevé la presencia de mujeres	Genérico masculino excepto en las Senadoras y Diputadas y en la mitad de los casos en que cita a las ciudadanas
NO	NO	Genérico masculino
32.19 (...) Promoción de la igualdad de la mujer (...) 9. Promoción de la mujer	NO	Genérico masculino Genérico masculino excepto en el preámbulo
31.26 Promoción de la mujer	NO	Genérico masculino
7.1.19 Promoción de la participación libre y eficaz de la juventud y de la mujer en el desarrollo político, social, económico y cultural	NO	Genérico masculino
NO	NO	Genérico masculino
Competencias de los Consejos insulares: 39.7. Asistencia social y servicios sociales. Promoción social de la infancia, la mujer, la familia, la tercera edad, los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales. Entidades benéficas y asistenciales	NO	Genérico masculino
26.1.25 Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural	NO	Genérico masculino
NO	NO	Genérico masculino
10.29 Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad.	NO	Genérico masculino
NO	NO	Genérico masculino
10.20 Promoción de la mujer	NO	Genérico masculino
8 Uno 31. Desarrollo comunitario. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Orientación y planificación familiar.	NO	Genérico masculino
NO	NO	Genérico masculino
NO	NO	Genérico masculino



Ámbito de análisis	1. Contenido
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>1. Igualdad entre personas</b>
Andalucía	En los objetivos: 10.1. [...] A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias. 2 La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social. 3.1.º [...] conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres... En economía, empleo y hacienda: Artículo 167. Igualdad de la mujer en el empleo. Los poderes públicos garantizarán el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, así como que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad. Artículo 147. Contratación y subvención pública. Las Administraciones Públicas de Andalucía, en el marco de sus competencias, y en el ámbito de la contratación y de la subvención pública, adoptarán medidas relativas a: c) La igualdad de oportunidades de las mujeres.
Aragón	NO
Castilla y León	En los derechos: Artículo 11.3. La ley promoverá la igualdad efectiva de las mujeres y de los hombres en el acceso a los mandatos representativos autonómicos.
Catalunya	En el Preámbulo: La tradición cívica y asociativa de Cataluña ha subrayado siempre la importancia de [...] la igualdad de derechos, hoy, en especial, de la igualdad entre hombres y mujeres. Artículo 40. Protección de las personas y de las familias. 8) Los poderes públicos deben promover la igualdad de todas las personas con independencia de su origen, nacionalidad, sexo, raza, religión, condición social u orientación sexual, así como promover la erradicación del racismo, del antisemitismo, de la xenofobia y de cualquier otra expresión que atente contra la igualdad y la dignidad de las personas. Artículo 45. Ámbito socioeconómico. 3) Los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos laborales y sindicales de los trabajadores, deben impulsar y deben promover su participación en las empresas y las políticas de ocupación plena, de fomento de la estabilidad laboral, de formación de las personas trabajadoras, de prevención de riesgos laborales, de seguridad e higiene en el trabajo, de creación de unas condiciones dignas en el puesto de trabajo, de no discriminación por razón de género y de garantía del descanso necesario y vacaciones retribuidas.
Comunitat Valenciana	En el Preámbulo, sobre los derechos [...] la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; la protección social contra la violencia de género [...] Artículo 10.3) Igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas.
Illes Balears	En el preámbulo: para avanzar hacia una sociedad moderna es imprescindible [...] la igualdad de derechos, especialmente, la igualdad entre hombres y mujeres.

2. Derechos, libertades y deberes

14. Se prohíbe toda discriminación[...] particularmente la ejercida por razón de sexo, [...]. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas.
15. Igualdad de género. Se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.
16. Protección contra la violencia de género. Las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.
17. Protección de la familia. 1. Se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia. La ley regulará el acceso a las ayudas públicas para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil. 2. Todas las parejas no casadas tienen el derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia. En el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, las parejas no casadas inscritas en el registro gozaran de los mismos derechos que las parejas casadas
- 21.8 Los planes educativos de Andalucía incorporarán los valores de la igualdad entre hombres y mujeres y de la diversidad cultural en todos los ámbitos de la vida política y social.
35. Orientación sexual. Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género. [...]
- 37.1.2 La lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomenta la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad.
- 37.1.11 La plena equiparación laboral entre hombres y mujeres así como la conciliación de la vida laboral y familiar.

En los principios rectores de las políticas públicas. Artículo 24. Protección personal y familiar. Los poderes públicos orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos: c) Garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, con atención especial a la educación, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo. d) Garantizar el derecho de todas las personas a no ser discriminadas por razón de su orientación sexual e identidad de género. Artículo 30. Cultura de los valores democráticos. [...] Asimismo, facilitarán la protección social de las víctimas de la violencia y, en especial, la de género y la de actos terroristas.

Artículo 14. Derecho a la no discriminación por razón de género: 1 Se prohíbe cualquier discriminación de género u orientación sexual, ya sea directa o indirecta. 2 Los poderes públicos de Castilla y León garantizarán la transversalidad del principio de igualdad de género en todas sus políticas, promoviendo acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sobre todo en los ámbitos educativo, económico, laboral, en la vida pública, en el medio rural, en relación con la salud y con los colectivos de mujeres en situación de necesidad especial, particularmente las víctimas de violencia de género.

Artículo 4.3) Los poderes públicos de Cataluña deben promover los valores de la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo, la paz, la justicia, la solidaridad, la cohesión social, la equidad de género y el desarrollo sostenible. Artículo 19. Derechos de las mujeres. 1) Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. 2) Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados.

Art. 11. La Generalitat, conforme a la Carta de Derechos Sociales, velará en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizará que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la compatibilidad de la vida familiar y laboral.

Art. 16. [...] la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; la protección social contra la violencia, especialmente la violencia de género. Art. 17. No discriminación por razón de sexo. 1. Todas las mujeres y hombres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía. 2. Las Administraciones públicas, según la Carta de Derechos Sociales, velarán en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política, sin discriminaciones de ningún tipo y garantizar que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos, se garantizará la conciliación de la vida familiar y laboral. Art. 22. Derecho de acceso a una vivienda digna [...], especialmente a favor [...] de las mujeres maltratadas.

Ámbito de análisis	1. Criterios
Comunidades Autónomas	3. Competencias
Andalucía	<p>Artículo 73. Políticas de género.</p> <p>1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de políticas de género que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1.º de la Constitución, incluye, en todo caso:</p> <p>a) La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos. Se atribuye, expresamente a la Comunidad Autónoma la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo en esta materia.</p> <p>b) La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo.</p> <p>c) La promoción del asociacionismo de mujeres.</p> <p>2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central. La Administración Autonómica podrá establecer medidas e instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como regular los servicios y destinar recursos propios para conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.</p>
Aragón	<p>Artículo 37. Políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia y especialmente, de género.</p>
Castilla y León	<p>Artículo 70.11 Promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, con particular atención a las mujeres víctimas de la violencia de género.</p>
Catalunya	<p>Artículo 153. Políticas de género. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1.º de la Constitución, incluye en todo caso: a) La planificación, diseño, ejecución, evaluación y control de normas, planes y directrices generales en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para conseguir erradicar la discriminación por razón de sexo que tengan que ejecutarse con carácter unitario para todo el territorio de Cataluña. b) La promoción del asociacionismo de mujeres que realizan actividades relacionadas con la igualdad y la no discriminación y de las iniciativas de participación. c) La regulación de las medidas y los instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como la regulación de servicios y recursos propios destinados a conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.</p>
Comunitat Valenciana	<p>26. Promoción de la mujer.</p>
Illes Balears	<p>Art. 70.20. Políticas de género. Conciliación de la vida familiar y laboral. Mujer.</p>

2 Criterios lingüísticos

4. Cargos unipersonales	5. Tratamiento lingüístico
<p>Aleatoriamente cita Presidenta, Senadora o Diputada. Defensor o Defensora del pueblo andaluz. Artículo 107. Presencia equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones. En los nombramientos y designaciones de órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres. Artículo 135. Principio de representación equilibrada de hombres y mujeres. Una ley regulará el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración andaluza cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno o a los miembros del mismo en sus respectivos ámbitos. El mismo principio regirá en los nombramientos de los órganos colegiados o consultivos que corresponda efectuar en el ámbito de la Administración andaluza.</p>	<p>Andaluces y andaluzas, hombres y mujeres, en la mayoría de los casos. En el resto genérico masculino</p>
<p>En ningún caso cita Presidenta o Senadora, mientras que sí cita Diputada.</p>	<p>Genérico masculino en la mayoría de los casos.</p>
<p>NO</p>	<p>Genérico masculino en la mayoría de los casos. A destacar que en tres de los casos en que no se utiliza el genérico masculino, la palabra mujer va delante de la de hombre.</p>
<p>En casi todas las situaciones cita Presidenta, pero en ningún caso cita Senadora o Diputada.</p>	<p>Lenguaje no discriminatorio en la mayoría del texto que se pierde en momentos y en cargos puntuales. La palabra mujer en doce ocasiones va referida a redactados solo referidos a la mujer y de las cinco ocasiones restantes, en cuatro de ellas la palabra mujer precede a la de hombre.</p>
<p>En ningún caso cita Presidenta, en una ocasión cita Senadora y en la mayoría de las veces cita Diputada.</p>	<p>Genérico masculino en la mayoría de los casos. A destacar que en uno de los casos en que no se utiliza el genérico masculino, la palabra mujer va delante de la de hombre.</p>
<p>En momentos puntuales cita Presidenta, en ningún caso cita Senadora o Diputada.</p>	<p>Genérico masculino en la mayoría de los casos. A destacar que en dos de los casos en que no se utiliza el genérico masculino, la palabra mujer va delante de la de hombre.</p>

Ámbito de análisis		3. Nuevo vocabulario
Comunidades Autónomas	6. Impacto de género	7. Conciliación
Andalucía	Artículo 114. Impacto de género. En el procedimiento de elaboración de la leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas.	Artículo 168. Conciliación de la vida laboral, familiar y personal. La comunidad Autónoma impulsará políticas que favorezcan la conciliación del trabajo con la vida personal y familiar.
Aragón	NO	Artículo 26. Empleo y trabajo. Los poderes públicos de Aragón promoverán el pleno empleo de calidad en condiciones de seguridad; la prevención de los riesgos laborales; la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo; la formación y promoción profesionales, y la conciliación de la vida familiar y laboral.
Castilla y León	NO	Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas. 13 La protección integral de las distintas modalidades de familia, garantizándose la igualdad de trato entre las mismas, favoreciendo la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la información, formación y orientación de las familias y la atención a las familias con necesidades especiales.
Catalunya	NO	Artículo 40. Protección de las personas y de las familias. 2) [...]. Asimismo, deben promover las medidas económicas y normativas de apoyo a las familias dirigidas a garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar [...].
Comunitat Valenciana	NO	Art. 80.1. La Generalitat, en el ámbito de sus competencias, garantizará a todas las personas el derecho a un trabajo digno, bien remunerado, estable y en condiciones de igualdad y seguridad, que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores.
Illes Balears	NO	Art. 17.2. [...] se garantizará la conciliación de la vida familiar y laboral.

8. Perspectiva de género

NO

NO

NO

41. Perspectiva de género. 1) Los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad. 2) Los poderes públicos deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres. 3) Las políticas públicas deben garantizar que se haga frente de modo integral a todas las formas de violencia contra las mujeres y a los actos de carácter sexista y discriminatorio; deben fomentar el reconocimiento del papel de las mujeres en los ámbitos cultural, histórico, social y económico, y deben promover la participación de los grupos y las asociaciones de mujeres en la elaboración y evaluación de dichas políticas. 4) Los poderes públicos deben reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales.

NO

NO

## Bibliografía

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUXINA, Rosario: «Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela “Multilevel”», en *Teoría y realidad constitucional* núm. 20, 2007 (ejemplar dedicado a: Derechos Fundamentales).
- ARAGÓN REYES, Manuel: «La construcción del Estado autonómico», en *El modelo de Estado a debate*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 54/55 (invierno/primavera 2006), Universitat de València, p. 81.
- BENGOECHEA BARTOLOMÉ, Mercedes: «Necesidad de poseer cuerpo y nombre para acceder plenamente a la ciudadanía», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Teresa Freixes y Julia Sevilla (coord.), INAP, 2006.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: «Los espejismos de las tablas de derechos», en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, núm. 8, Foro, CEPC, Madrid, 2006.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M.: «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.
- CALLAMARD, Agnes: *El sexismo a flor de palabras*, en <<http://www.nodoso.org/mujeresred/lenguaje.html>>
- CAREAGA, Pilar: *El libro del buen hablar: una apuesta por lenguaje no sexista*, Fundación Mujeres, Madrid, 2002.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio: «¿Tienen sexo las normas?: Temas y problemas de la teoría feminista del Derecho», en *Anuario de filosofía del derecho*, núm. 9, 1992
- GUILLEM CARRAU, Javier: «Derechos Ciudadanos y Estatutos de Autonomía», en *Cursos de Verano de la Universidad de Cantabria*, V Cursos de Verano Reocín, 2008, (en prensa).
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando: «El informe sobre el impacto de género en la elaboración normativa», en *La Ley* número 6.092, septiembre 2004.
- MACKINNON, Catherine A.: *Hacia una teoría feminista del Estado*, Feminismos, Ed. Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 1995.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: *Igualdad y discriminación*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Ángel J.: «Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos de Autonomía: tres propuestas de reforma», en *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. 1, 2005.
- SÁEZ HIDALGO, I. [et al.]: *Derecho público en Castilla y León*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2008
- SEVILLA MERINO, Julia: «Los derechos de las valencianas en el nuevo Estatuto de Autonomía», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 18, Corts Valencianes, Valencia, 2007.
- «Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria», *Col·lecció Quaderns Feministes* núm. 4. Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de València. 2004.
- «Evaluación normativa e impacto de género», XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, «La evaluación de las Leyes». Sevilla, 21, 22 y 23 de septiembre de 2005. Participación en la Mesa Redonda: «Evaluación normativa e impacto de género.»
- TUR AUSINA, Rosario: «La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomicos*, núm. 47-48, Valencia, 2005.
- VENTURA FRANCH, Asunción: *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1999
- VV.AA.: *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*, Julia Sevilla (directora), Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2006.
- *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Freixes, Teresa y Sevilla, Julia (coordinadoras), Estudios GOBERNA, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP, 2005)
- Comentarios a la Ley de Igualdad*, José Ignacio García Ninet (dir.) y Amparo Garrigues Giménez (coord.), CISS, 2007, pp. 214-215.
- ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: «El lenguaje de la Constitución», en *Anuario Jurídico de La Rioja* (2003-2004).

# Vae Victis! La tramitación parlamentaria de los informes de los órganos de control externo de las cuentas públicas<sup>1</sup>

JUAN FERNANDO DURÁN ALBA

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

## Resumen

Las cuentas públicas están sometidas a un severo escrutinio técnico y político. La tradición constitucional ha querido que ambos controles estén íntimamente relacionados: la fiscalización técnica sirve indudablemente para preparar el juicio político que tiene lugar en el Parlamento. Por esa razón los órganos técnicos están sometidos a un complejo sistema de relaciones con el órgano legislativo que desembocan en una situación de dependencia orgánica de aquéllos con respecto de éste. Algunos de estos mecanismos de relación, sin embargo, pueden provocar interferencias en el proceso –e incluso en el resultado– de la fiscalización técnica. En este trabajo se pretenden analizar los riesgos que pueden surgir para el resultado del control técnico en el momento de su análisis por parte del Parlamento.

## Resum

Els comptes públics estan sotmesos a un sever escrutini tècnic i polític. La tradició constitucional ha volgut que ambdós controls estiguen íntimament relacionats: la fiscalització tècnica servix indubtablement per a preparar el judici polític que té lloc al Parlament. Per eixa raó els òrgans tècnics estan sotmesos a un complex sistema de relacions amb l'òrgan legislatiu que desemboquen en una situació de dependència orgànica d'aquells respecte a este. Alguns d'estos mecanismes de relació, no obstant això, poden provocar interferències en el procés –i fins i tot en el resultat– de la fiscalització tècnica. En este treball es pretenen analitzar els riscos que poden sorgir per al resultat del control tècnic en el moment de la seua anàlisi per part del Parlament.

## Abstrat

The public accounts are put under severe technical and political scrutiny. As a result of constitutional tradition both controls are intimately related: the technical control serves doubtlessly to prepare the political judgment that takes place in the Parliament. For that reason we observe the complex system of relations between technical organs and the Legislative, which leads to a situation of organic dependency of those with respect to this

<sup>1</sup> El trabajo que ahora se publica tiene su origen en las investigaciones que ha realizado el autor en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia («La articulación del control externo de las cuentas públicas: hacia fórmulas de federalismo cooperativo», SEJ 2004-04716) y en que, dirigidos por Paloma Biglino Campos, hemos trabajado investigadores de distintas disciplinas, Universidades e instituciones.



one. Nevertheless, some of these mechanisms of relation can bring about interferences in the process –even in the result– of the technical control. In this paper we will try to analyze the risks that can arise for the result of the technical control when the audit report is presented in the Parliament.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. ¿Es posible equilibrar la posición institucional de los órganos de control externo?
- III. El marco normativo aplicable
  1. Dispersión normativa
  2. Los límites a la interpretación parlamentaria de las normas jurídicas derivadas de la STC 40/2003, de 27 de febrero
- IV. La tramitación parlamentaria de los informes
  1. Acerca de los procedimientos parlamentarios contenidos en las distintas normas jurídicas
  2. Los riesgos derivados de una incorrecta identificación del sujeto fiscalizado
- V. Conclusiones: hacia la articulación de los controles técnicos y políticos
- VI. Bibliografía

## I. Introducción

El interés de la doctrina constitucionalista por determinados aspectos del control externo de las cuentas públicas es bien patente desde hace tiempo y va quedando reflejado en un importante número de publicaciones. Una parte de estos esfuerzos se ha centrado en el análisis de la posición institucional de los órganos de control externo, que se encuentran jurídicamente muy ligados al órgano legislativo, a su vez objeto habitual de las consideraciones de la mencionada doctrina. También ha resultado recurrente la especial atención dedicada a comprender la dinámica del control externo en el seno de un Estado descentralizado territorialmente, como es el Estado autonómico español. Por todo ello, la posición institucional de los órganos de control externo autonómicos hay que construirla a través de dos coordenadas, sin las cuales la perspectiva de la fiscalización externa de las cuentas públicas quedaría necesariamente incompleta. Desde luego, una coordenada horizontal, en la medida en que la posición de los órganos de control externo se fija con respecto de otros entes que radican en los mismos ámbitos territoriales en los que desarrollan sus funciones. El resultado de seguir esta coordenada horizontal es el de advertir que los órganos de control externo se han ido conformando como instituciones de especial relevancia estatutaria, que se encuentran en una relación de dependencia orgánica con las Asambleas legislativas de las correspondientes Comunidades Autónomas, pero que desempeñan sus funciones con autonomía, especialmente, con respecto de los órganos sometidos a fiscalización.

La coordenada vertical es el resultado necesario de constatar que de la Constitución no se deriva un modelo de control externo de separación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino un modelo de concurrencia funcional. En puridad, de la Constitución no se deriva de forma expresa este modelo concurrencial, pues las únicas referencias explícitas al control externo en el ámbito de las Comunidades Autónomas se realizan en favor, precisamente, del Tribunal de Cuentas del Estado en el artículo 153, letra *d*, de la Norma suprema. Pero la realidad institucional, y también normativa, es que treinta años después de la aprobación del texto constitucional un buen número de Comunidades Autónomas han decidido dotarse de sus propios órganos de control externo. Una decisión, por lo demás, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido conforme con la Constitución.<sup>2</sup> La existencia de un ámbito de concurrencia funcional en materia de fiscalización externa de las cuentas públicas obliga a aproximarse a la mencionada coordenada vertical con una perspectiva dinámica pues, como el ha recordado el Tribunal Constitucional, la coexistencia de distintos controles externos sobre un mismo ámbito territorial ha de entenderse sin perjuicio «del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros y a evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el artículo 31.2 de

<sup>2</sup> Véase, por todas, la sentencia 18/1991, de 31 de enero, cuando afirma en su fundamento jurídico segundo que el carácter supremo del Tribunal de Cuentas no equivale a exclusividad del mismo en el orden fiscalizador.

la Constitución.»<sup>3</sup> Como consecuencia de todo lo expuesto podría avanzarse una primera conclusión, la necesidad de construir un modelo de control externo de las cuentas públicas bien articulado.

La coordinada vertical no queda trazada únicamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se extiende a los entes locales que quedan conformados, a su vez, como un ámbito territorial de concurrencia fiscalizadora sobre el que se proyecta el control del Tribunal de Cuentas y, en su caso, el del correspondiente órgano de la Comunidad Autónoma en la que radiquen, con la particularidad de que siendo los entes locales, entes territoriales con autonomía constitucionalmente garantizada, la fiscalización que ejerzan las Comunidades Autónomas sobre los mismos deberá sujetarse a determinados límites con el objeto de no lesionar dicha autonomía.<sup>4</sup>

No obstante, el objeto de este trabajo no se va a centrar en ofrecer un modelo de control externo articulado desde el punto de vista territorial, sino que a lo largo de las siguientes líneas va a transitarse por otros derroteros. Uno de los efectos que ha provocado la creación de los órganos de control externo autonómicos es la aproximación entre los sujetos controladores y los sujetos controlados. Además, el modelo tradicional del control externo, entendido como control de legalidad, se ha visto superado al haberse incorporado a la función fiscalizadora exigencias de buena gestión pública. Es decir, podría decirse que las sociedades contemporáneas exigen del gasto público no sólo «calidad jurídica» sino también «calidad económica y de gestión». Sucede, sin embargo, que el canon utilizado para medir ambas calidades es distinto: mientras el canon normativo es impuesto por el legislador, el canon que sirve de parámetro para la auditoría operativa se presenta con unos perfiles más difusos, acaso menos objetivos, y por ello dicho canon precisa, seguramente, de un mayor grado de consenso entre fiscalizadores y fiscalizados. Yerra, con todo, quien piense que el control de legalidad es una exigencia irrenunciable que se deriva de la conexión entre el Estado de derecho y el principio de legalidad consagrado en el artículo 9.1 de la Constitución, y que obliga a los gestores públicos a actuar con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, mientras que el control operativo resulta de exigencias de tipo consociacional, que son consecuencia de principios éticos libremente acordados y que se traducen en criterios de buenas prácticas de índole «economicista» (a pesar de su escasa eufonía se utilizará el término, por supuesto, sin ningún matiz peyorativo). En este sentido, recordaré que el control operativo surge por imperativo de la propia Constitución cuando, en su artículo 31.2, obliga a tener en cuenta criterios de eficiencia y economía también en la ejecución del gasto público.

El resultado de la fiscalización técnica va a ser evaluado posteriormente por operadores políticos en una sede, la parlamentaria, cuya lógica de funcionamiento se ha transformado desde el primer constitucionalismo. La vieja relación dialéctica entre Legislativo y Ejecutivo (reducida hoy a su formalización ritual a través de los meca-

<sup>3</sup> Cfr. STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12. Esta doctrina se ha reiterado posteriormente en las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28 y 18/1991, de 31 de enero, FJ 5.

<sup>4</sup> Véase la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28.

nismos de confianza y de control parlamentario) ha sido superada por la relación dialéctica entre mayoría y minoría. El Ejecutivo, responsable político de la administración gestora de los fondos públicos, es un Ejecutivo apoyado por una mayoría política presente en el Parlamento (el grado de coincidencia entre ambos será inversamente proporcional al de la precariedad de la mayoría) complaciente y necesitada del éxito de las políticas desarrolladas por aquél para su propia supervivencia política. En este contexto, las relaciones entre el fiscalizador técnico y el responsable del fiscalizado pueden ser de desconfianza o de lealtad y de colaboración. Veamos por qué.

El desacuerdo con los resultados de la fiscalización no es ni nuevo ni privativo de nuestro sistema, hace ya tiempo R. Van Loon y M. S. Whittington nos informaron de los encontronazos entre el Gobierno canadiense y el Auditor General de ese país, a partir de ciertos desacuerdos surgidos con ocasión de los resultados de la fiscalización que cuestionaban determinada política gubernamental.<sup>5</sup> En nuestra experiencia tenemos ya varios ejemplos de las consideraciones que se han llegado a realizar por miembros de algún Ejecutivo autonómico acerca del rigor técnico de la fiscalización efectuada. En el contexto de la desconfianza –no en el de mutua colaboración– se corre el riesgo de avanzar el juicio político sobre la fiscalización al momento de la tramitación parlamentaria de los informes, ya sea la cuenta general o los informes específicamente solicitados. En las siguientes líneas se tratará de determinar si los instrumentos parlamentarios existentes conjuran esos eventuales riesgos o, por el contrario, los agravan. En este caso, pues, se trata la articulación del control técnico con el control político. Necesidades de espacio hacen que las consideraciones se hayan ceñido al ámbito de las relaciones de los órganos de control externo autonómicos con las Asambleas legislativas de las que dependen.

## II. ¿Es posible equilibrar la posición institucional de los órganos de control externo?

Tanto los Estatutos de Autonomía como las correspondientes leyes reguladoras de los órganos de control externo han tratado de construir la posición institucional de éstos a partir de una cierta dicotomía: por un lado se señala, con unas u otras fórmulas, la dependencia orgánica del órgano de fiscalización con respecto de la Asamblea legislativa de la Comunidad,<sup>6</sup> mientras que, por otro lado, se asegura, igualmente con distintas fórmulas, que el órgano actúa con independencia o autonomía. Este funcionamiento autónomo o independiente lo será, en rigor, con respecto de los entes sometidos a

<sup>5</sup> Vid. *The Canadian Political System. Environment, Structure and Process*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto (Canadá), 1987, p. 583.

<sup>6</sup> En algún caso, como sucede con las normas estatutarias del Principado de Asturias y de la Comunidad canaria, se indica que estos órganos ejer-

cen sus funciones por delegación de la Cámara (con el objeto de no hacer farragosa en exceso la lectura del trabajo, cada vez que se citan ejemplos correspondientes a distintos órganos de control externo únicamente se ha escogido una pequeña muestra de los mismos).

fiscalización, pues dentro del marco jurídico de relaciones entre el Parlamento y los órganos de fiscalización existen distintas técnicas mediante las cuales la Cámara puede llegar a condicionar la actuación de éstos, incluso, en los reducidos casos en los que el legislador ha optado por incluir a la institución parlamentaria en el sector público objeto de fiscalización.<sup>7</sup> Entre las técnicas a través de las cuales la Cámara puede incidir sobre el órgano de fiscalización, más estrictamente sobre su funcionamiento, pueden señalarse las siguientes:

a) Con respecto del régimen jurídico de los órganos de control externo, usualmente corresponde a la Cámara la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento del órgano, con independencia de que la elaboración de la norma provenga de éste. Sobre este particular hay que señalar la variedad de supuestos, en relación con el órgano parlamentario encargado de tal aprobación, recogidos por las distintas leyes y que encomiendan esta función al Pleno de la Cámara (Asturias), a la Mesa de la Cámara (Castilla y León) o a la Comisión parlamentaria con la que usualmente se relaciona el órgano de control externo (Andalucía).

b) En algunos casos, la ley ha previsto que la Asamblea legislativa apruebe el plan anual de trabajo del órgano de fiscalización, al que además puede proponer fiscalizaciones especiales en uso de la facultad parlamentaria de iniciativa fiscalizadora. Aunque algunos autores han defendido la intervención parlamentaria en los términos referidos, no pueden ocultarse los riesgos que entraña incorporar las circunstancias del debate político a la labor fiscalizadora. Así, cuando la aprobación del plan anual no suscita el deseado consenso parlamentario, emergen los reproches de la minoría hacia la mayoría, con posibles imputaciones de que ésta no quiere incluir, por ejemplo, la fiscalización de determinados entes (pongamos por caso entes locales) cuya mayoría política de gobierno coincide con la del Parlamento.<sup>8</sup> La apariencia de neutralidad institucional del órgano de control externo puede quedar, de este modo, comprometida ante los ciudadanos, que pueden llegar a percibir a aquél como un órgano al servicio de los intereses de la mayoría parlamentaria en lugar de los intereses de la institución parlamentaria. En cuanto a los informes específicos de fiscalización que pueden ser solicitados por parte de la Cámara, las normas han previsto en general que la iniciativa proceda del Pleno o de la correspondiente Comisión parlamentaria de relación con el órgano de control externo.<sup>9</sup> Dicho sistema implica, por lo tanto, el acuerdo de la mayo-

<sup>7</sup> Sobre este particular señalaré que algunas normas precisan que el objeto de fiscalización lo constituye en rigor la administración parlamentaria (*cf.*, *ad exemplum*, el artículo 2.1 de la ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León).

<sup>8</sup> Creo que resulta suficientemente elocuente el titular de *El Norte de Castilla*, de fecha 13 de marzo de 2007 en noticia firmada por S. Escribano, cuando afirma: «El Consejo de Cuentas no investigará los casos urbanísticos más polémicos. El PP rechaza que se indague sobre la sociedad Montes

de las Navas y los convenios del municipio de Arroyo.» Con similar tenor se publicó la noticia también en *El Mundo-Diario de Valladolid*, (13 de marzo de 2007, noticia firmada por J.L.F.): «El PP rechaza que el Consejo de cuentas fiscalice Arroyo y la sociedad Montes de las Navas.»

<sup>9</sup> Incluso, algunas normas, como las leyes andaluza, canaria o valenciana, van más allá y limitan la iniciativa o imponen una determinada mayoría para la aprobación de la propuesta.

ría, lo cual es congruente con la atribución de la iniciativa al órgano parlamentario del que depende orgánicamente, a su vez, el órgano técnico de fiscalización. En alguna ocasión se ha reprochado que la minoría parlamentaria deba contar con la anuencia o conformidad de la mayoría para ejercer la iniciativa fiscalizadora. Desde luego el problema no es nuevo en sede parlamentaria y se ha suscitado en relación con algunos instrumentos del control parlamentario como la creación de comisiones de investigación. No creo, sin embargo, que el sistema pueda cambiarse sin mutar la naturaleza del órgano de fiscalización, que podría pasar a convertirse en un instrumento auxiliar de los grupos parlamentarios en lugar de un órgano auxiliar de la Asamblea. Pero es que además, una transformación del sistema sin un ejercicio estricto de responsabilidad y contención del «entusiasmo fiscalizador» por parte de los grupos colocaría al órgano de control externo, seguramente, al borde del colapso funcional y podría, además, comprometer su necesaria neutralidad.<sup>10</sup>

c) El resultado de la actividad fiscalizadora del órgano de control externo (ordinaria o específica), así como su memoria de actividades, se debaten en las Cámaras y pueden ser en, su caso, objeto de resoluciones parlamentarias. En este momento, me limitaré a dejar apuntado este aspecto pues más adelante se examinarán los procedimientos parlamentarios seguidos sobre el particular.

Existen otros aspectos, no menores, que inciden sobre la relación de dependencia que media entre los órganos de control externo y las Asambleas legislativas. Así, algunos tienen que ver con el régimen presupuestario del órgano de control externo y otros con su composición, habiendo sido este último, desde luego, ampliamente tratado por la doctrina y donde, si la praxis institucional no pone una escrupulosa atención, sobre la necesaria imagen de neutralidad de estos entes puede caer una indeseable mácula de parcialidad. A la intervención parlamentaria en el proceso de designación de sus miembros, en el que se ha ido instalando –incluso con cobertura normativa en algún caso– el sistema de cuotas entre los grupos mayoritarios, se une la poco edificante práctica de avanzar con escaso pudor, por ejemplo, el nombre del presidente del órgano con una antelación que, en ocasiones, reduce de una forma demasiado grotesca a un mero formalismo el papel de la propia institución en este proceso. Por supuesto, es evidente que el análisis normativo y el de la realidad política debe realizarse desde lógicas distintas, pero hay que ser muy consciente que el prestigio y la reputación conseguidos mediante una labor rigurosa puede quedar menoscabado si no se respetan las formas que impone la norma.

Sin embargo, en estas líneas únicamente he tratado de poner de manifiesto aquellos elementos que pueden afectar más directamente a la proclamada autonomía funcional de los entes de fiscalización, pues no ha sido mi intención detenerme en el análisis detallado de la posición institucional de éstos. Ahora bien, cabe interrogarse si es posible a través de la norma jurídica «equilibrar» la posición institucional de los órga-

10 No obstante hay que dejar señaladas las cautelas que incorporan las leyes reguladoras de algunos órganos de control externo, en el sentido de prever que la actuación de los mismos, prevista en su plan de fiscalización, no podrá verse mermada por la iniciativa fiscalizadora que posean las Asambleas y, en su caso, otros entes.

nos de control externo y, teniendo en cuenta su función fiscalizadora, situarlos en una suerte de posición de equidistancia institucional con respecto a otros órganos de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan. Como resulta bien conocido, las Comunidades Autónomas han ido creando, más bien generando, un entramado institucional que, en cierta medida, emula al del propio Estado. A pesar de ello, en ese entramado es posible advertir la paulatina existencia de elementos que tratan de diferenciar o introducir algunas particularidades entre los órganos autonómicos y los estatales, y dos ejemplos bastarán, seguramente, para ilustrar esta reflexión antes de trasladarla al ámbito propio de este trabajo.

Así ha sucedido con los reglamentos parlamentarios, que inicialmente reproducían de manera casi literal el Reglamento del Congreso de los Diputados, y que progresivamente han ido introduciendo una serie de peculiaridades en las que aquí no puedo detenerme. Asimismo puede traerse a colación el caso de los órganos consultivos superiores de las Comunidades Autónomas y que se han creado para ejercer las funciones que venía desempeñando en las mismas, por imperativo legal, el Consejo de Estado. En este caso, algunas normas autonómicas han ido superando la tradicional conexión entre los órganos consultivos y el Ejecutivo y la Administración –requirentes y destinatarios naturales de sus informes– para convertirlos en órganos consultivos superiores, no del gobierno y administración, sino de la Comunidad Autónoma, desde el momento en que se ha abierto la posibilidad de que la Asamblea legislativa participe en el proceso de designación de los miembros de estos órganos e incluso que solicite de los mismos informes con carácter facultativo.

Como anunciaba anteriormente, trataré de trasladar esta reflexión al ámbito que me ocupa a lo largo de estas líneas. Determinadas normas autonómicas parecen haber pretendido desbordar –siempre aparentemente– el antiguo carácter auxiliar que, con respecto del Parlamento, tienen los órganos de control externo. No porque se universalice la fiscalización, siempre claro está en el ámbito territorial de su competencia, al incluir a la propia administración parlamentaria entre los sujetos fiscalizados,<sup>11</sup> sino porque se amplía la iniciativa fiscalizadora o la facultad de solicitar asesoramiento en materias económicas y presupuestarias a sujetos distintos de la Asamblea legislativa, por mucho que la solicitud haya de tramitarse a través del conducto parlamentario. Con ello, los órganos de control externo asumen, no sólo el papel de fiscalizadores de la legalidad, sino el de auxiliares y colaboradores de todo el sector público para que su actuación en materia de ejecución presupuestaria revista no ya «calidad jurídica» (observancia de la legalidad entendida como pleno sometimiento a la misma) sino «calidad económica» (esto es, sujeción a los parámetros de economía, eficacia y eficiencia). Con todo, si bien es cierto que la colaboración entre órganos públicos distintos es una manifestación de la lealtad institucional (en este caso entendida dentro del mismo ámbito territorial), el ejercicio de la función fiscalizadora (control externo, no se pier-

<sup>11</sup> Véanse, sobre el particular, las normas de Castilla-La Mancha y de Castilla y León.

da de vista) exige cierta distancia entre los sujetos fiscalizadores y los sujetos fiscalizados. Por estas razones no es conveniente alterar la posición de los órganos de control externo, en el sentido de atenuar su relación de dependencia orgánica con el Parlamento (fiscalización política como presupuesto del control político que, de la ejecución presupuestaria, atribuyen las normas jurídicas a la Cámara) y aproximarlos a otras instituciones.

### III. El marco normativo aplicable

#### 1. *Dispersión normativa*

Las normas jurídicas que disciplinan la tramitación de los informes que los órganos de control externo remiten a las Cámaras no se encuentran contenidas exclusivamente en los reglamentos parlamentarios, como por otra parte resultaría congruente con la aplicación del principio de autonomía organizativa y de funcionamiento que los Estatutos de Autonomía reconocen a las Asambleas legislativas autonómicas. Así, en las leyes reguladoras de los órganos de control externo y en los propios reglamentos de organización y funcionamiento de estos órganos se recogen disposiciones que deberán ser observadas o tenidas en cuenta en dichos trámites.

La razón hay que encontrarla en la lógica precedencia temporal de los reglamentos parlamentarios respecto de las normas reguladoras de los órganos de control externo o, si se quiere, en el carácter sobrevenido de éstas con respecto de aquéllos. Como mucho, inicialmente, en algún reglamento parlamentario se encuentran disposiciones relativas a la tramitación parlamentaria de los informes del Tribunal de Cuentas relativos a la Comunidad Autónoma,<sup>12</sup> e incluso pueden entenderse aplicables los preceptos destinados a tramitar, bajo rúbrica general, otros informes que deban remitirse a la Cámara. Se trata de una regulación compatible con la doctrina del Tribunal Constitucional, que entiende que los informes de fiscalización de un órgano de control externo, perteneciente a un ente territorial distinto al fiscalizado, han de remitirse también a los órganos representativos del fiscalizado con el objeto de que puedan ser analizados, debatidos y extraídas las oportunas conclusiones.<sup>13</sup> Por supuesto, bien puede entenderse que se trata de una situación de dispersión normativa coyuntural, pues en la medida en que los reglamentos parlamentarios van siendo modificados se procede a la incorporación de normas específicas relativas a los procedimientos parlamentarios a los que se ha aludido.<sup>14</sup>

12 Así, p. ej., el artículo 239 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

13 *Cfr.* la citada STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 28.

14 Así ha sucedido, a modo de ejemplo, con el Reglamento de las Cortes de Castilla y León, que tras la reforma operada en 2005 ha procedido a incluir un capítulo específico (dentro del título XI que se refiere al examen

de los informes que deban remitirse a las Cortes) relativo a la memoria anual del Consejo de Cuentas de Castilla y León y que, ciertamente, no existía en la inicial redacción de la norma aprobada el 24 de febrero de 1990, mientras que la ley reguladora del Consejo de Cuentas tiene fecha de 9 de abril de 2002).



Los Reglamentos parlamentarios han sido en alguna ocasión desarrollados por Resoluciones de la Presidencia o Normas de la Mesa que detallan distintos aspectos relativos a los trámites parlamentarios a los que se está haciendo referencia. Ciertamente no siempre adquieren esta dimensión procedimental en relación con los informes de fiscalización, pues existen resoluciones que regulan otros aspectos, como el procedimiento para la aprobación parlamentaria del reglamento de organización y funcionamiento de los órganos de control externo y su reforma<sup>15</sup> o el ejercicio, por parte de la Cámara, de la facultad de iniciativa fiscalizadora.<sup>16</sup> Sin embargo, la mayor parte de este tipo de normas tienen por objeto la tramitación de la correspondiente Cuenta General, informes específicos de fiscalización y memorias anuales.<sup>17</sup>

En general, y en lo que aquí interesa, el contenido de las normas reguladoras de los órganos de control externo, en relación con la tramitación parlamentaria de sus informes, se ha venido limitando, sustancialmente, a las siguientes cuestiones: por un lado, desde un punto de vista orgánico, a establecer la sede parlamentaria de relación con el ente fiscalizador, que resulta ser la correspondiente Comisión competente en materia de presupuestos,<sup>18</sup> sin perjuicio de que determinados actos previos de impulso, como la iniciativa fiscalizadora, se puedan atribuir directamente al Pleno de la Cámara<sup>19</sup>. Más precisamente, puede llegar a señalarse que las citadas relaciones «se producirán por conducto de la Mesa de la Cámara», entendiéndose que ésta derivará el documento en cuestión al Pleno o Comisión correspondiente.<sup>20</sup> Dentro de esta determinación orgánica, se pueden llegar a atribuir funciones concretas en relación con los informes remitidos, distinguiendo que los informes específicos y la memoria anual serán debatidos (adoptándose en su caso las resoluciones parlamentarias que se estime conveniente) en sede de Comisión,<sup>21</sup> mientras que el debate y, en su caso, aprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma se sustanciará en sede plenaria.<sup>22</sup>

15 Véanse sobre este particular: Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas 1058/1, de 2 de marzo de 1986; Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de septiembre de 2001; Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, de 5 de marzo de 2004.

16 Tal es el caso de la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 2 de marzo de 2001.

17 En este sentido, entre otras: Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 29 de junio de 1992, relativa al régimen de publicación de estos informes; las resoluciones de la Presidencia del Parlamento Vasco, dictadas en 1991, relativas a la Cuenta General de 1987 y al informe sobre fiscalización selectiva de los ingresos sobre el juego, que continúan aplicándose a las Cuentas Generales e informes específicos posteriores; las Normas de la Mesa del Parlamento de Galicia por las que se regulan las relaciones con el Consejo de Cuentas; la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas, de 9 de noviembre de 1986, relativa a la tramitación

de las Cuentas Generales de la Comunidad; la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, de 25 de febrero de 2002, sobre el resultado de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas.

18 Existe alguna disposición en el sentido de encomendar tal relación a una comisión *ad hoc*, siguiendo el modelo de relación de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas (así, en Galicia donde se ha previsto una Comisión de relaciones con el Consejo de Cuentas).

19 Véase, p. ej., el artículo 34 de la Ley reguladora de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

20 Así el artículo 37.1 de la Ley reguladora de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

21 Artículos 15.1 y 17.3, respectivamente, de la norma citada en la nota anterior.

22 *Cfr.* artículo 16.2 (*ibídem*) en relación con el artículo 239.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

Por otro lado, se fija también expresamente que será el presidente del órgano de control externo (allí donde se ha implantado el modelo de composición colegiada, por otra parte el mayoritario) quien informará al Parlamento, pudiendo ir acompañado y asistido de otro miembro del órgano fiscalizador (en el caso de los informes específicos, disposición pensada para posibilitar la presencia de aquél a quien se ha encomendado directamente el informe) o de personal técnico del ente que lo asista.

## **2. Los límites a la intervención parlamentaria de las normas jurídicas derivadas de la STC 40/2003, del 27 de febrero**

Una vez descrito del marco normativo del que disponen las Cámaras para ordenar la tramitación parlamentaria de los distintos informes que les remiten los órganos de control externo ha de apuntarse la existencia de algunos límites a la aplicación parlamentaria de dicho marco. El problema no es, desde luego, nuevo y se ha suscitado con ocasión del ejercicio de la función de calificación y admisión –en su caso– a trámite que ejercen las Mesas de las Cámaras, con respecto de las distintas iniciativas parlamentarias, en nuestro ordenamiento jurídico. Ciertamente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya en numerosas ocasiones sobre la conformidad de esa función que ejercen los órganos rectores de las Cámaras con los derechos fundamentales de los representantes intramuros de la Asamblea. En este sentido es bien conocida la doctrina del Máximo intérprete de la Constitución sobre esta materia que podría resumirse en los siguientes enunciados:

Con carácter sustantivo los derechos en juego no son otros que los contenidos en el artículo 23 de la Constitución, cuyo contenido y alcance, precisado por la jurisprudencia constitucional a través de numerosas resoluciones que tienen como punto de partida la sentencia 5/1983, de 4 de febrero, es bien conocido. Así, respecto del apartado segundo, más allá de la dicción literal del precepto, el Alto Tribunal entiende que la Norma suprema, no sólo ampara el derecho de acceso a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que establezcan las normas jurídicas, sino también la permanencia en el cargo y su desempeño conforme a la ley. Por lo tanto, del apartado señalado emana ciertamente un *ius ad officium*, pero también un *ius in officium* y, en lo que a este trabajo interesa, queda ya señalada desde este momento la existencia de una garantía para el ejercicio de las funciones parlamentarias. No obstante lo dicho, la línea jurisprudencial a la que aludía también ha establecido una conexión entre los derechos recogidos en ambos apartados del precepto referido, puesto que en el ámbito en el que nos encontramos los parlamentarios son quienes, a través del ejercicio de sus funciones, están haciendo efectivo el derecho de los ciudadanos a participar a través de sus representantes.

Con respecto a las funciones atribuidas a las Mesas de las Cámaras, en particular las apuntadas más arriba, su existencia no es inconstitucional, pero el examen liminar

que supone el ejercicio de la calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios no puede ser tenido como un control de oportunidad política sometido al canon de la discrecionalidad. Si bien esta función, a partir de lo expuesto, evoca *a priori* una actividad de verificación sobre el cumplimiento de requisitos de índole formal, nada impide que la Mesa extienda su examen más allá del ámbito meramente formal cuando la naturaleza y contenido de los escritos presentados puedan encontrarse limitados por la Constitución o por las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

Una vez efectuada esta sucinta introducción a modo de recordatorio, procede examinar cuáles son los problemas planteados en relación con el objeto de este trabajo. El Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco presentó a la Mesa de la Cámara, el 3 de noviembre de 2000, una proposición no de ley para su debate en el Pleno con carácter urgente sobre el requerimiento de un informe al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001.<sup>23</sup> La Mesa de la Cámara acordó, el 7 de noviembre de 2000, la admisión a trámite de la proposición no de ley calificando como urgente su tramitación. Contra dicho acuerdo, los Grupos Parlamentarios Euzko Abertzaleak y Eusko Alkartasuna solicitaron la reconsideración del acuerdo de la Mesa. Ante esta situación la Mesa acordó solicitar un informe a los Servicios Jurídicos del Parlamento Vasco sobre la referida iniciativa parlamentaria suspendiendo, entre tanto, su tramitación.

El contenido del informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara hacía hincapié en que el incumplimiento, por parte del Gobierno Vasco, de la obligación legal de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos se había producido en un contexto muy delimitado, el de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que las consecuencias de ese incumplimiento, por lo tanto, debían entenderse desde el plano de la responsabilidad política. Con esas premisas, siempre desde la perspectiva del informe de los Servicios Jurídicos, la iniciativa parlamentaria cuya tramitación se había suspendido parecía pretender la eventual depuración de responsabilidades jurídicas en un ámbito reservado a la responsabilidad política y, en consecuencia, no idóneo para la intervención de un órgano de marcado perfil técnico, como es el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Además, el citado informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara Vasca aludía a que en la medida en que la norma jurídica ha previsto, como consecuencia de la no aprobación parlamentaria en tiempo y forma del Proyecto de Ley de Presupuestos, la prórroga automática de los presupuestos en vigor, parece que la solicitud diri-

<sup>23</sup> La proposición se presentaba al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, reguladora del órgano vasco de control externo de las cuentas públicas, que establece entre sus funciones el asesoramiento al Parlamento en materia económico-financiera. En concreto, el contenido de la iniciativa parlamentaria pretendía que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas informara a la Cámara sobre «la posibilidad

legal o no de que el Gobierno Vasco no remita al Parlamento el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en su caso, los efectos legales de toda índole que supone la no presentación de dicho proyecto de ley de Presupuestos antes del 1 de noviembre de cada año.»

gida al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas habría que centrarla en que el órgano «informase sobre los efectos legales de toda índole que en materia económico-financiera cabe derivar de una eventual prórroga presupuestaria».

A la luz del informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular presentó un nuevo escrito el 24 de noviembre de 2000 en el que formulaba de forma distinta el contenido de la iniciativa.<sup>24</sup> En esta ocasión, la Mesa del Parlamento Vasco acordó no admitir a trámite la iniciativa parlamentaria el 28 de noviembre de 2000 y, más adelante, desestimó la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario proponente contra la decisión de inadmisión a trámite de la proposición no de ley (Acuerdo de 11 de diciembre de 2000). Contra el acuerdo de inadmisión y su posterior confirmación se presentó el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de su Ley Orgánica reguladora.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 40/2003, de 27 de febrero, reprocha a la Mesa de la Cámara, en primer lugar, falta de motivación expresa de los acuerdos impugnados teniendo en cuenta que tales acuerdos han limitado el ejercicio de derechos fundamentales,<sup>25</sup> por mucho que del expediente, a partir de lo expuesto por las partes en sus distintas alegaciones, pueda colegirse que el órgano rector de la Cámara ha basado su decisión en que, tras una interpretación de la naturaleza de la función de asesoramiento al Parlamento que tiene encomendada el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas efectuada desde la propia ley reguladora del órgano, la iniciativa carece de sustento normativo. En otras palabras, la Cámara, a través de la Mesa, ha integrado en el canon normativo que ha de utilizar en el ejercicio de su función calificadora y de admisión la ley reguladora del órgano de control externo. Y en este punto es donde radica la cuestión del asunto planteado, pues el Alto Tribunal admite que el Acuerdo de la Mesa no ha constituido *eo ipso* un control de oportunidad sobre la iniciativa parlamentaria,<sup>26</sup> sino que, al ampliar el elenco de normas jurídicas susceptibles de ser

24 Ahora se trataba de que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas informara «sobre los efectos legales de toda índole en las materias competencia del Tribunal que se derivan de la decisión del Gobierno de no remitir el Proyecto de Ley de Presupuestos en el plazo legal y en consecuencia de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria a partir del 1 de enero.»

25 En el segundo de los Acuerdos referidos únicamente constaban, de forma sucinta, la opiniones del Presidente de la Mesa (en el sentido de que la iniciativa se ajustaba al informe de los Servicios Jurídicos parlamentarios) y del Vicepresidente Primero (en sentido contrario). Así, el Tribunal entiende que «con esta forma de actuación la Mesa del Parlamento no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho o facultad, cual es la de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra

en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (FJ 6).

26 Aunque más adelante reconozca que la decisión de la Mesa ha impedido al órgano parlamentario correspondiente, Comisión o Pleno, el debate y la decisión política sobre la iniciativa presentada. Decisión que en este caso, sí se sustenta sobre criterios de oportunidad y discrecionalidad sometidos a la regla de la mayoría, es decir, las decisiones de la Mesa «no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere» (FJ 7).

empleadas en el ejercicio de sus funciones, la Mesa «se ha excedido de las facultades y atribuciones que le confiere el Reglamento de la Cámara, de conformidad con las cuales debía de haberse limitado a verificar la regularidad de la iniciativa parlamentaria en los estrictos términos que establece el propio Reglamento, esto es, a comprobar si el procedimiento parlamentario puesto en marcha para sustanciar la iniciativa parlamentaria era el adecuado, así como si se cumplían los requisitos formales y materiales reglamentariamente exigidos, sin que, por lo demás, la iniciativa parlamentaria activada, salvo en los términos expresamente previstos por el Reglamento, resultase materialmente limitada por la legalidad aplicable» (FJ 7).

La doctrina resultante de la sentencia 40/2003, aunque relativa a la solicitud de asesoramiento por parte de los órganos de control externo puede extenderse a la tramitación de otras iniciativas parlamentarias que tengan por objeto recabar la actuación de los órganos técnicos de fiscalización. Y eso sin perder de vista que la función consultiva de los órganos de control externo plantea algunas cuestiones de interés que, no siendo objeto del este trabajo, únicamente dejo apuntadas: la primera de ellas es la diferencia con respecto del contenido de esta función que puede advertirse en las distintas normas reguladoras de los órganos de control externo. La diferencia radica en que algunas normas permiten solicitar informes genéricamente sobre cualquier asunto de materia económico-financiera o de la competencia del órgano de control externo (como se prevé, p. ej., en la leyes del País Vasco y de Andalucía), mientras que otras normas restringen el ámbito de la consulta a proyectos de normas jurídicas cuya materia tenga que ver con procedimientos presupuestarios, contabilidad pública, intervención y auditoría (tal y como queda establecido en la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León). En relación con el planteamiento de la iniciativa en estos supuestos, hay que tener presente otra circunstancia ligada al hecho de que las Comunidades Autónomas han ido conformando paulatinamente una estructura polisindial en materia consultiva. Así, cuando la función asesora pretenda ejercerse sobre proyectos normativos habrá de tenerse en cuenta la eventual existencia de un órgano jurídico-consultivo superior, cuyos informes tienen carácter definitivo en la medida en que, evacuado el correspondiente informe (además con carácter preceptivo), no cabe *opinio iuris* posterior.

Dejando de un lado estas consideraciones y volviendo a la jurisprudencia constitucional, a la luz de lo que ha quedado expuesto, han de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones: primero, la iniciativa político-parlamentaria para que los órganos de control externo elaboren informes o asesoren a la Cámara, en la medida en que esté expresamente prevista, se integra en el marco funcional propio del estatus de los parlamentarios, que se ejerce individualmente o a través de los Grupos a los que pertenezcan. Segundo, este marco funcional forma parte de un derecho fundamental de indudable configuración legal, con lo que se encontrará material y formalmente regulado en

normas jurídicas. Tercero, la «calidad formal y material» de la iniciativa, entendida como juicio técnico de idoneidad, le corresponde a la Mesa de la Cámara, quedando reservado el juicio político de oportunidad a la voluntad de la mayoría parlamentaria que habrá de verificarse en el correspondiente órgano parlamentario, Pleno o Comisión, de acuerdo con lo que señalen las normas a tal efecto. Cuarto, el canon normativo de contraste, en virtud del cual la mesa emitirá su juicio técnico de idoneidad, está limitado a la Constitución, las normas que integran el bloque de constitucionalidad y los Reglamentos parlamentarios.<sup>27</sup> Quinto, en consecuencia, la Mesa no puede incluir en su juicio criterios sobre el ámbito legal de la actuación de los órganos de control externo extraídos, en particular, de otras normas jurídicas ajenas al ámbito normativo al que se ha hecho referencia.

#### **IV. La tramitación parlamentaria de los informes**

##### **1. Acerca de los procedimientos parlamentarios contenidos en las distintas normas jurídicas**

La descripción de los procedimientos parlamentarios previstos para dar curso a los informes remitidos por los órganos de control externo a las Cámaras de las que dependen es difícilmente reducible a un esquema común que abarque los casos de todas las Comunidades Autónomas que cuentan con un ente propio de fiscalización. En ocasiones únicamente se ha previsto la tramitación de la memoria anual, que ha de recoger todas las fiscalizaciones (así como las demás actividades) realizadas por el órgano de control externo y que es objeto de una única tramitación. En otros casos se distingue precisamente entre la Cuenta General de la Comunidad, los informes sectoriales y específicos de fiscalización y la citada memoria anual, siendo cada uno de los informes objeto de un procedimiento específico y pudiendo variar el órgano parlamentario ante el que se sustancie el debate y eventual aprobación de los mismos.

Con todo, es posible ofrecer un esquema muy básico con la intención de que, a continuación, puedan comprenderse mejor los efectos a que puede dar lugar el paso de los informes de fiscalización por las Cámaras. En este sentido, con carácter previo, las normas reguladoras de los órganos de control externo han delimitado precisamente el contenido y alcance de los informes de fiscalización, así como de las memorias anuales (que pueden contener, además, el informe sobre la liquidación presupuestaria estos órganos). Asimismo, dichas normas establecen los plazos en los que han de remitirse al Parlamento dichos documentos. En el supuesto de que la tramitación requiera sesión plenaria, se arbitra una fase previa de comisión, en que se redactará el dictamen que sirva de base para la discusión en el Pleno de la Cámara.

La discusión del informe se articula en torno a un debate parlamentario clásico: comienza con la exposición del informe por parte, en la práctica totalidad de los casos,

<sup>27</sup> Entenderemos el Reglamento en sentido amplio abarcando las resoluciones que lo integran y desarrollan, pues como ya se apuntó, en algunos casos las Asambleas de las Comunidades Autónomas han dictado Resoluciones que recogen, precisamente, disposiciones de trámite parlamentario en relación con la actuación de los órganos de control externo.

del Presidente del órgano de control externo. A continuación se suele prever el correspondiente turno de intervención para los distintos Grupos parlamentarios que podrán formular preguntas u observaciones que serán contestadas por el Presidente interviniente, estableciéndose asimismo un turno de réplica para cada uno de los grupos (en algún caso, como sucede en las Normas de la Mesa del Parlamento gallego que regulan las relaciones de la institución con el Consejo de Cuentas, se establece expresamente un turno de dúplica).

Con la conclusión del debate se abre un plazo para que los distintos Grupos parlamentarios puedan realizar propuestas de resolución a los informes presentados. Puede señalarse la habitual preferencia de votación de las propuestas que impliquen un rechazo del informe. Llamo la atención sobre el hecho de que el Reglamento del Parlamento catalán ha dispuesto de forma expresa, para la fase de Comisión de debate parlamentario sobre la Cuenta General que, una vez concluido el mismo, el Presidente de la Comisión ha de preguntar expresamente si ésta considera suficiente el informe remitido por el órgano de control externo (la Sindicatura de Comptes) y, en el caso de que la respuesta sea desfavorable, habrá de devolverse al órgano de control externo para que presente un nuevo informe.

Una vez expuesto de forma tan sucinta el esquema de la tramitación parlamentaria, y antes de analizar los eventuales efectos de la misma, ha de insistirse en el objeto del trabajo. No se trata aquí de considerar las consecuencias que, para el fiscalizado, puede tener la aprobación parlamentaria de los informes de fiscalización ni las consecuencias que, en esa sede, pueden derivarse con posterioridad. Para ello las Cámaras cuentan con un conocido elenco de instrumentos de información y de control, así como de la facultad de adoptar decisiones de muy distinta índole. Lo que se trata ahora, es de exponer las eventuales consecuencias que puede tener para el órgano de control externo el sometimiento de sus informes a un sistema de tramitación parlamentaria que, de forma inmediata, puede plasmarse eventualmente en resoluciones dirigidas al órgano fiscalizador y no al fiscalizado.

## **2. Los riesgos derivados de una incorrecta identificación del sujeto fiscalizado**

Con un sistema de relaciones interorgánicas como el que delimita la posición institucional de los órganos de control externo, ciertamente, el destino lógico y natural de los informes de fiscalización es la sede parlamentaria. Y ha de serlo porque, como recuerdan los clásicos británicos, es responsabilidad del Parlamento pedir cuenta del empleo de los fondos públicos.<sup>28</sup> Y para mejor cumplimiento de esta función adquiere relevancia singular la existencia de un órgano técnico cuya actividad resulta esencial a la Cámara.

Soy consciente de que no se puede pedir, salvo con elevadas dosis de ingenuidad, que el fiscalizado observe con simpatía al fiscalizador. Es más, la actividad fiscalizadora puede tener consecuencias, no sólo de índole política para el responsable inmediato

<sup>28</sup> En palabras del propio Gladstone: «es indiscutiblemente asunto de la Cámara de los Comunes ser responsable del acometimiento de todo gasto público, y es también su deber seguir el empleo de los caudales levantados por la vía de los impuestos y pedir cuentas de ellos... hasta el último céntimo» (la cita se ha tomado por A. Todd: *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, La España Moderna-Biblioteca de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, año XII, c. 1914, p. 304 del volumen segundo).

del ente sometido al escrutinio del órgano de control externo, sino de otra naturaleza para los propios gestores de los fondos públicos desde el momento en el que la inobservancia de la norma jurídica traiga como consecuencia la responsabilidad contable (que se deducirá ante el Tribunal de Cuentas, único en este orden, y en cuyos procesos de enjuiciamiento los órganos de control externo únicamente puede llevar a cabo la instrucción previa delegación del órgano nacional) o incluso la responsabilidad exigible en otras sedes jurisdiccionales. El problema surge cuando la actitud hostil se traslada también a los supuestos de críticas de carácter más técnico que no tienen por qué suponer una contradicción o un menoscabo del ordenamiento jurídico. En estos casos no puede sino llamarse la atención sobre los efectos que puede tener para el órgano de fiscalización la deslegitimación pública de su función por parte de algunos responsables políticos. Como muestra incluyo algunos titulares de noticias aparecidas en distintos medios de comunicación de los que he suprimido las referencias a personas concretas:

- «El Ejecutivo tilda el informe de “parcial” porque no incluye sus alegaciones.»<sup>29</sup>
- «Ayuntamiento cuestiona el informe de la Cámara de Cuentas y asegura que tarda unos 700 días en entregar una VPO.»<sup>30</sup>
- «El IVVSA arremete contra la Sindicatura de Comptes por sus críticas a las empresas mixtas.»<sup>31</sup>
- «[...] insta a la Sindicatura de Comptes a ceñirse al control del Govern en vez de preocuparse de ciu.»<sup>32</sup>

En un análisis estrictamente jurídico, los ejemplos expuestos (con todas las reservas que deben acogerse) tienen un valor meramente instrumental, ilustrativo de lo que puede suceder acto seguido cuando, quien vierte las críticas es respaldado por una amplia mayoría parlamentaria. En estos casos, el procedimiento parlamentario, tal y como está configurado, podría llegar a convertirse en un lugar donde se inviertan los términos de la relación de control y quien resulte fiscalizado sea el órgano de control externo con ocasión de la comparecencia de su Presidente. El texto que se inserta segui-

29 Titular de una noticia aparecida en el diario *El Norte de Castilla* (5 de agosto de 2006) que recoge: «la Junta de Castilla y León rechazó ayer, a través de un comunicado, el contenido del Informe de Fiscalización del Consejo de Cuentas, que tildó de «muy parcial e incompleto» y donde hay «conceptos que no se utilizan como debe ser». Al hilo de esto, [...], indicó que «faltan unos documentos preceptivos de acuerdo con la ley, como las alegaciones formuladas por la Junta y la resolución de esas alegaciones». En este sentido, manifestó que “es el Consejo el que debe explicar si tales alegaciones son aceptadas o no” [...].»

30 Noticia de la que se hace eco Europa Press (23 de mayo), y cuyas primeras líneas recogen: «El concejal de Vivienda del Ayuntamiento [...] consideró “nada científicos y muy poco objetivos” algunos de los datos que aporta la Cámara de Cuentas de Andalucía en el informe en el que establecía que el Consistorio tarda 1.209 días en entregar una vivienda protegida desde la adjudicación del proyecto. Precisamente, aseguró que ese

plazo es de unos 700 días, ajustándose a la media andaluza (688), y dejó claro que “el tiempo desde que se empieza a redactar el proyecto hasta que tiene lugar la entrega prácticamente es el mismo en todas las empresas porque es difícil de mover”.»

31 En este caso, publicado en *El País* (Comunidad Valenciana, noticia firmada por S. Verler, 6 de enero de 2006): «El gerente del Instituto Valenciano de Vivienda, SA (IVVSA) [...] arremetió ayer contra la Sindicatura de Comptes, cuyo informe advierte de irregularidades en la creación de las empresas mixtas, y atribuyó las críticas del órgano fiscalizador de la Generalitat a una “campana mediática”.»

32 Nuevamente se hace eco de las declaraciones Europa Press (17 de junio): «El portavoz de ciu en el Parlament [...] instó hoy al Síndic Major de la Sindicatura de Comptes [...] a ceñirse al control del Govern en lugar de preocuparse de la federación.»



damente, correspondiente a una Resolución del Parlamento de Canarias, de 22 de abril de 1997, es expresivo de lo que acabo de exponer cuando establece que se acuerda: «Encarecer a la Audiencia de Cuentas a que en sus informes como organismo de control externo, según definición de su ley de creación, aplique criterios técnicos rigurosos y muestre un exquisito respeto a las competencias de los diferentes órganos institucionales.»<sup>33</sup>

Una vez planteados los posibles riesgos, más allá de posibles apelaciones a la responsabilidad, respeto y lealtad institucional, debemos preguntarnos si existen modelos jurídicos alternativos que puedan evitar dichos riesgos. La opción más extrema conduciría a desconfigurar el actual modelo institucional de control externo según lo conocemos. Consistiría en equidistar al órgano de fiscalización con respecto de los sujetos fiscalizados y del propio órgano legislativo, al que se le privaría de la relación de supremacía orgánica que tiene reconocida. En líneas generales, Legislativo y Ejecutivo participarían en la designación de los miembros del órgano de control externo (en el supuesto de que tratase de un órgano colegiado), cuyo mandato no coincidiría con el de los órganos encargados de la designación. Habría de arbitrarse un sistema de autonomía reglamentaria y presupuestaria estricta,<sup>34</sup> mientras que los informes se remitirían a los sujetos fiscalizados y al Legislativo, sin necesidad de aprobación parlamentaria, con el objeto de que la Cámara, si lo estima pertinente, los utilice para el ejercicio de su función de control.<sup>35</sup> Como refería anteriormente, este modelo supone una desconfiguración total del sistema vigente y presenta no pocos problemas. No me extenderé sobre la circunstancia de que tal opción requeriría, en su caso, encaje estatutario, pues supone alumbrar un órgano absolutamente irresponsable, más allá del control jurisdiccional, dentro de la estructura de gobierno de la Comunidad Autónoma. Aparentemente, la legitimación institucional se salvaría con la primaria intervención de los órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma en el proceso de designación de los componentes del ente de fiscalización y, a diferencia de lo que acontece con otros órganos de compleja posición en la estructura del Estado como la jurisdicción constitucional, el resultado de la actividad de fiscalización carece de carácter vinculante o de efectos jurídicos inmediatos sobre la ejecución presupuestaria.

Una opción menos drástica sería eliminar tan sólo la aprobación parlamentaria de los informes de fiscalización y cuenta general, limitándose el compareciente del órgano de control externo ante la Cámara a informar a los miembros de la misma de aque-

33 Resolución, de 22 de abril de 1997, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación de la Resolución adoptada sobre el Informe de la Audiencia de Cuentas de Canarias de Fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria, correspondiente al ejercicio 1993, y el Informe de Fiscalización de las Sociedades Mercantiles pertenecientes a las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, ejercicio 1993, en el *Boletín Oficial de Canarias*, de 16 de mayo de 1997.

34 El reglamento no tendría que remitirse al Parlamento para su aprobación, aunque quedaría expedita la vía de su control jurisdiccional.

35 Siempre cabría la comparecencia parlamentaria de los miembros del órgano con el objeto de informar de los resultados de la fiscalización a través de los mecanismos de las comparecencias de autoridades previstas usualmente en los Reglamentos parlamentarios.

los aspectos que consideraran oportuno. En el supuesto hipotético de que el ente fiscalizador no se hubiera atendido estrictamente a las reglas de la fiscalización técnica y se hubiera adentrado por la senda de las consideraciones de oportunidad política siempre cabría la utilización posterior de mecanismos de reprobación parlamentaria.

Posiblemente a las presentes líneas se les pueda achacar un prejuicio: la presunción sobre la suma corrección en la actuación del órgano técnico frente a los términos propios del debate político, ciertamente legítimos, pero, por su naturaleza, radicalmente distintos, si no opuestos, de los que tiene que manejar el órgano de control externo. Además, es sumamente difícil establecer la magnitud cuantitativa del problema, esto es, en qué medida la sede parlamentaria refleja habitualmente la crítica vertida hacia los informes de fiscalización invirtiendo los términos del control parlamentario. Vuelvo a la presunción, expuesta en forma de rigurosa obligación por algún autor, en el sentido de la estricta observancia que debe exigirse al órgano fiscalizador en el ejercicio de sus funciones en el sentido de la plena sujeción al rigor técnico. Si estas premisas se cumplen difícilmente podrá admitirse que el órgano político pueda enjuiciar la «calidad técnica» de la actuación del órgano de control externo. Y, mejor aún, deviene innecesario considerar distintas alternativas, como las que se han sugerido, que pueden alterar los contornos del modelo de control externo alterando su coherencia.

## **V. Conclusiones: hacia la articulación de los controles técnicos y políticos**

1. La existencia de niveles diferentes de control, con naturalezas distintas, pero dentro de un mismo ámbito territorial requiere un correcto deslinde de los objetivos que persigue la fiscalización técnica y el control político. La existencia de órganos de control externo en las Comunidades Autónomas no deriva de una exigencia constitucional (en ocasiones ni siquiera ha derivado de una exigencia estatutaria) sino de una decisión libre de estos entes territoriales fruto de su potestad de autoorganización y, por lo tanto, elevar los niveles de exigencia de control (que podían haber quedado limitados a la actuación del órgano nacional), bien puede entenderse como un anhelo por reforzar los instrumentos de los que dispone la sociedad para asegurar el sometimiento de los poderes públicos al Estado de derecho y por que el «evaluador» político disponga de los medios adecuados para operar en consecuencia. Posiblemente, este último objetivo más ligado al Estado democrático habida cuenta de la conexión que se ha establecido, por parte del Tribunal Constitucional, entre el derecho a participar mediante representantes y el derecho a ejercicio del cargo por parte de éstos. La no obligación, pues, de introducir un deter-

minado instrumento añade más valor a la decisión de hacerlo, pero a la vez reclama máxima coherencia en el respeto a la misma.

2. El modelo escogido, que entronca con una larga tradición constitucional de encomendar a un órgano dependiente del Parlamento, auxiliar del mismo o, si se quiere, que actúa por delegación de la Cámara, presenta algunos inconvenientes. Entre ellos, la sospecha de politización del órgano de control externo debido a la participación del Legislativo en el proceso de designación de sus miembros y al arbitrio legal de algunas facultades de injerir en el funcionamiento del mismo. Como se ha señalado por parte de algún autor, la participación del órgano político en la composición del órgano técnico no conduce necesariamente a su politización. Por un lado, la norma jurídica ha tratado de introducir una serie de «cortafuegos» entre los que se encuentran algunos elementos integrantes del estatus de los miembros de estos órganos: rígido sistema de incompatibilidades entendidas como barreras personales de incomunicabilidad, prerrogativas personales (por ejemplo, la inamovilidad),<sup>36</sup> no coincidencia temporal en la duración de los mandatos de quien designa y del designado, etc. Bien es cierto que esta última garantía puede quedar atenuada por la tendencia a la larga duración sin alternancia de algunas formaciones políticas en determinados territorios con el inconveniente de una posible «petrificación institucional». En cualquier caso estas últimas son consideraciones que, ciertamente, quedan sometidas al albur de la coyuntura o contexto que, en cada momento, determinen los distintos procesos electorales.

Por otro lado, además de estos «cortafuegos», es importante no preterir la legitimidad de ejercicio como elemento esencial para configurar la naturaleza de los órganos: un órgano de control externo será un órgano técnico, con independencia del procedimiento de designación de sus miembros, si fundamenta su actuación en criterios técnicos, objetivos y no de discrecionalidad o de oportunidad. Si bien la norma jurídica ofrece un elevado margen de certeza como elemento de contraste para determinar la adecuación a la misma de determinadas conductas, puede no suceder lo mismo (o no por lo menos con igual intensidad) cuanto se tratan de fiscalizar el cumplimiento de criterios de gestión operativa, de natu-

<sup>36</sup> Además de la independencia y de la inamovilidad, en algún caso se ha llegado a establecer una auténtica inviolabilidad de los miembros de este tipo de órganos. Así sucede con los consejeros de cuentas de Castilla y León, para los que el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución establece, en su artículo 51, que: «Los Consejeros, en el ejercicio de sus funciones, no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas [...]» Desde luego, me suscita serias dudas la legalidad de la disposición, que no desarrolla sino que innova totalmente, las magras disposiciones de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, en materia de garantías personales de los consejeros de cuentas castellano-leoneses. En cualquier caso, que el Reglamento haya sido aprobado por las Cortes de

Castilla y León no eleva el rango de la norma, toda vez que la aprobación no se ha producido por el Pleno sino por parte de la Mesa de la Cámara. Además, una redacción tan irrestricta plantea auténticos problemas de constitucionalidad al oponer, eventualmente, una de las garantías contenidas en el estatus de los consejeros de cuentas con los derechos fundamentales de personas que pudieran verse lesionadas por las declaraciones de aquéllos. Y, en este sentido, no me parece que una norma de la naturaleza del reglamento de organización y funcionamiento de un órgano de control externo sea la sede normativa más adecuada para restringir derechos fundamentales.

raleza «economicista». De ahí la necesidad de explicitar claramente ese tipo de criterios y de consensuarlos en la mayor medida posible: a mayor grado de consenso mayor número de operadores políticos interesados en su cumplimiento.

3. Acabo de referirme a que el control externo de las cuentas públicas no es sólo control de legalidad. Que, aún más, en las sociedades contemporáneas el control operativo adquiere paulatinamente una mayor importancia. En relación con ello se impone un cambio de perspectiva en la percepción que el fiscalizado debe tener del fiscalizador. Éste se conforma como un instrumento de cooperación en la consecución de las «buenas prácticas» económicas consensuadas. En este sentido pueden ser necesarias medidas de «pedagogía institucional» que podrían evitar el recurso a la deslegitimación pública desde la no aceptación de la crítica. Aún hay quien confunde la crítica a determinadas prácticas con un informe en el que se manifieste que se ha operado *contra legem* y, por lo tanto, ilegalmente.
4. Planteadas las relaciones entre las Cámaras y los órganos de control externo, en el momento del debate parlamentario de los distintos informes, es decir, del resultado de la actividad fiscalizadora, cabe decir que la ordenación normativa de la misma se encuentra por lo general dispersa entre las normas reguladoras de estos órganos y las normas de funcionamiento de las Cámaras. Este fenómeno se explica por el habitual carácter sobrevenido que han tenido las normas reguladoras de los órganos de fiscalización sobre los reglamentos parlamentarios. La situación se ha paliado adoptando normas de desarrollo de los reglamentos parlamentarios y se corrige verdaderamente a través de la paulatina reforma de los mismos.

Sin apartarme del punto de vista normativo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional limita el recurso a las normas de las que pueden valerse las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de la función de calificación y admisión que tienen atribuidas. Esta función podría tener lugar, en la materia que nos ocupa, a través del planteamiento, por parte de los sujetos parlamentarios legitimados, de iniciativas de fiscalización o de asesoramiento técnico dirigidas a los órganos de control externo. En estos casos, nos encontramos ante el ejercicio de funciones parlamentarias que se integran en el estatus de los representantes amparado por el artículo 23 de la Constitución. Esta circunstancia determina el papel de la Mesa, restringiendo el canon normativo al que puede acudir a los efectos de calificar la conformidad formal y materia de la iniciativa y decidir sobre su admisión. Dicho canon queda limitado a la utilización de la Constitución, de las normas que integran el bloque de la Constitucionalidad y, en su caso, a los propios reglamentos parlamentarios, sin que el órgano parlamentario pueda arrogarse la condición de intérprete y aplicador de lo dispuesto en las normas reguladoras de los órganos de control externo que recogen los mencionados tipos de iniciativas parlamentarias.

5. La práctica ofrece, lamentablemente, algunos ejemplos de interferencias en la labor de fiscalización de los órganos de control externo. Cuando esas interferencias pueden llegar a invertir los términos de la relación de control, emerge la duda de si es posible introducir mecanismos normativos que garanticen una mayor autonomía funcional que aísle a los resultados de la fiscalización de ese riesgo de inversión. Posible acaso, conveniente es otra cuestión. Las alternativas propuestas no conjuran todas las hipótesis de riesgo y, además, no ofrecen la ventaja de un modelo dogmático y bien trabado que pueda insertarse en la lógica del modelo parlamentario de gobierno modulada por el sistema de partidos políticos existente.

La conformación óptima del modelo de control externo de las cuentas públicas pasa por ir más allá del consenso inicial en la composición del órgano, que algunas normas jurídicas han tratado de formalizar extendiendo la facultad de propuesta –y el éxito de la misma– entre los distintos Grupos parlamentarios. Ese consenso debe abarcar la determinación de los objetivos cuyo cumplimiento va a fiscalizar el control operativo (no sólo dentro de la Cámara sino también buscando el acuerdo de los sujetos fiscalizados) y, desde el punto de vista parlamentario, el acuerdo sobre los sujetos específicos objeto de fiscalización, que no deben ser objeto de controversia política. En cuanto a los resultados de la actividad de los órganos de control externo dentro del Parlamento, si éstos han respetado la obligación de pleno sometimiento a los criterios técnicos de fiscalización, la tramitación en la Cámara debe evitar cualquier tentación de invertir la relación de control.

## Bibliografía

Advertencia: la relación de autores que se incluye como apartado final de este trabajo no es una bibliografía sobre el control externo de las cuentas públicas, por lo demás extraordinariamente abundante y que no tendría objeto insertar aquí. Únicamente se reflejan los autores y trabajos que han servido para construir las consideraciones que he vertido a lo largo de estas líneas. Dada las características del trabajo me ha parecido conveniente descargar el texto de citas e incluir al final aquellas aportaciones intelectuales con las que estoy en deuda (ciertamente, excluyo mis propios trabajos, que sólo muestro, de forma ilustrativa, en la medida en que he tenido anteriormente la ocasión de reflexionar sobre algunas de las cuestiones que ahora he abordado) y con las que he entrado en diálogo durante los apartados anteriores.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: «La posición institucional de los Consejos de Cuentas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7, 1999, pp. 31-66.

– «Parlamento y control de cuentas», *Revista Española de Control Externo*, núm. 7, volumen 3, 2001, pp. 25-38.

– «Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, primer cuatrimestre 1996, pp. 9-42.

COSTA CAMPI, M.<sup>a</sup> Teresa: «El control del Tribunal y el Parlamento», *Revista Española de Control Externo*, núm. 16, volumen 6, 2004, pp. 137-142.

DURÁN ALBA, Juan Fernando: «La doctrina de la “conurrencia funcional” en materia fiscalizadora y de la “exclusividad jurisdiccional” en materia de enjuiciamiento contable (comentario a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el control externo de las cuentas públicas)», *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega* (coords. I. Martín Dégano, G. Menéndez García y A. Vaquera García), vol. II, Instituto de Estudios Fiscales y Lex Nova, Madrid, 2005, pp. 2451-2465.

– «Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas desde la lógica parlamentaria», *Parlamento y Control del Gobierno* (dir. Francesc Pau i Vall), coedición de Aranzadi y AELPA, Navarra, 2008, pp. 397-420.

– «Viejos problemas, sin soluciones nuevas, en materia de fiscalización de las cuentas públicas (a propósito de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla

y León)», *Revista Española de Control Externo*, núm. 19, volumen 7, 2005, pp. 75-102

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2008.

JIMÉNEZ RIUS, Pilar: *El control de los fondos públicos. Propuestas de mejora*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.

LOZANO MIRALLES, Jorge: «Órganos de control externo y Parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 40, primer cuatrimestre 1997, pp. 171-207.

– *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, Civitas y Cámara de Cuentas de Andalucía, Madrid, 2006.

NAVAS VÁZQUEZ, Rafael: «La posición institucional de los órganos de control externo: la necesidad de una orientación adecuada», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 130, abril-junio 2006, pp. 303-321.

VALLÈS I VIVES, Francesc: *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

VERA SANTOS, José Manuel: *El Tribunal Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

VV.AA.: *Estudios sobre el control externo autonómico* (presentación Rafael Navas Vázquez), Civitas y Cámara de Cuentas de Andalucía, Madrid, 2002.

# La tutela judicial de la legalidad y de los derechos fundamentales en la elección parlamentaria de cargos públicos

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ CORRAL

Letrado de Les Corts

## Resumen

El presente trabajo analiza la función parlamentaria de elección de cargos públicos, concretando el análisis en los actos de elección realizados por Les Corts, y las peculiaridades del control jurisdiccional sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos en cada caso por la normativa aplicable. Así mismo son objeto de estudio los mecanismos procesales establecidos para garantizar la tutela judicial de los derechos fundamentales en el curso de los procedimientos parlamentarios de elección de cargos públicos.

## Resum

El present treball analitza la funció parlamentària d'elecció de càrrecs públics, i concreta l'anàlisi en els actes d'elecció realitzats per Les Corts, i les peculiaritats del control jurisdiccional sobre el compliment dels requisits d'elegibilitat establits en cada cas per la normativa aplicable. Així mateix són objecte d'estudi els mecanismes processals establits per a garantir la tutela judicial dels drets fonamentals en el curs dels procediments parlamentaris d'elecció de càrrecs públics.

## Summary

The present work analyzes the parliamentary function of the election of public positions, focusing the analysis on the election acts made by Les Corts and the peculiarities of the jurisdictional control on the fulfillment of the requirements of eligibility established in each case by the applicable norm. The text also studies the procedural mechanisms established to guarantee the judicial guardianship of the fundamental rights in the course of the parliamentary procedures of election of public positions.

## **Sumario**

- I. Introducción. Objeto del estudio
- II. Clasificación de los actos de elección de cargos públicos por Les Corts
- III. Los procedimientos de elección o designación: especial referencia a la verificación de los requisitos de elegibilidad
- IV. ¿Existe una función parlamentaria de elección de cargos públicos?
- V. El control jurisdiccional de la legalidad en la elección parlamentaria de cargos públicos
- VI. La tutela de los derechos fundamentales, mediante el recurso de amparo, en la elección parlamentaria de cargos públicos
- VII. Reflexiones finales



## I. Introducción: objeto del estudio

El presente estudio tiene por objeto examinar si existe la posibilidad de recabar ante los órganos de la Jurisdicción Ordinaria la defensa de la legalidad respecto de los actos de elección parlamentaria de cargos públicos. Así mismo analizaremos el recurso de amparo como mecanismo procesal de tutela de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados al ser adoptados aquellos actos.

A tal fin, el itinerario que el trabajo seguirá ha de partir de la descripción de la realidad jurídica sobre la que el análisis se proyecta. Esta realidad, denominada con carácter general como la «elección parlamentaria de cargos públicos», quedará circunscrita a los cargos públicos que corresponde elegir o designar a Les Corts, que es la Asamblea Legislativa de la Comunidad Valenciana. No obstante, gran parte de los análisis y las consideraciones serán plenamente referibles a las elecciones de cargos públicos realizadas por las Cortes Generales o por las Asambleas Legislativas de otras Comunidades Autónomas.

Seguidamente se analizará si puede hablarse con propiedad de la existencia de una «función parlamentaria de elección de cargos públicos», cuestión sobre la que debe tenerse un criterio antes de abordar la más general del control jurisdiccional de los actos parlamentarios. A partir de las conclusiones que se alcancen en estas materias, se estudiarán los posibles mecanismos de control jurisdiccional de legalidad de estos procedimientos de elección de cargos públicos y, finalmente, el recurso de amparo como vía de tutela de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados en la adopción de estos actos parlamentarios.

El trabajo concluirá con la exposición de unas reflexiones finales y unas conclusiones en las que se recogerán, si se alcanzan, algunas propuestas de actuación en la materia estudiada.

## II. Clasificación de los actos de elección de cargos públicos por Les Corts

Podría decirse que existe un auténtico mosaico de elecciones o designaciones parlamentarias de cargos públicos que deben ser efectuadas por Les Corts.<sup>1</sup> Este muestrario de designaciones debe ser susceptible de alguna clasificación, que será muy conve-

1 Para tener una idea aproximada de la dimensión de lo que estamos hablando conviene efectuar una enumeración de los cargos públicos que, en virtud de lo dispuesto en diferentes normas legales, le corresponde elegir o designar a Les Corts. Podemos hacer, inicialmente, la siguiente agrupación:

1.<sup>a</sup> Elecciones o designaciones previstas expresamente en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV):

1. El art. 22, c) y el art. 27.1 del EACV asignan a Les Corts la función de elegir, de entre sus miembros, al President de la Generalitat.

2. El art. 69.5 de la Constitución, el art. 22.j) del EACV asignan a Les Corts la competencia para designar a los «Senadores y Senadoras que deben representar a la Comunitat Valenciana, conforme a lo previsto en la Constitución y en la forma que determine la Ley de Designación de Senadores en representación de la Comunitat Valenciana.» Dicha designación viene

precisamente regulada en la Ley 3/1988, de 23 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, cuyo art. 4 regula las causas de inelegibilidad e incompatibilidad aplicables en este caso.

3. El art. 25. 1 del EACV establece que las Cortes nombrarán a su Presidente, a la Mesa –dos Vicepresidentes/as y dos Secretarios/as– y a una Diputación Permanente –esto es, catorce miembros de Les Corts designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

4. El art. 38 del EACV dispone que el Síndic de Greuges es «el Alto Comisionado de Les Corts, designado por éstas...» La Ley 11/1988 de 26 de diciembre, del Síndic de Agravios dispone en sus art. 2 y 3 que el Síndic será elegido por el Pleno de les Corts, a propuesta de la Comisión de Peticiones, por mayoría de dos tercios, entre personas que reúnan los siguientes requisitos: a) Gozar de la condición política de valenciano; b) Ser mayor de edad y estar en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

2.º Elecciones o designaciones previstas en otras Leyes dictadas por el Estado:

1. El art. 330. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) establece que «En las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, una de cada tres plazas se cubrirá por un jurista de reconocido prestigio con más de 10 años de ejercicio profesional en la comunidad autónoma, nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea Legislativa; las restantes plazas serán cubiertas por magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los que lleven 10 años en la categoría y en el orden jurisdiccional civil o penal y tengan especiales conocimientos en derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma.»

2. El art. 16. 1y 2 de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece que «1. Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara. 2. Los candidatos propuestos por el Congreso y por el Senado deberán comparecer previamente ante las correspondientes Comisiones en los términos que dispongan los respectivos Reglamentos. «En relación con esta modificación puede verse la STC 49/2008 de 9 de abril que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma.»

La correspondiente modificación del Reglamento del Senado fue aprobada por el Pleno el 21 de noviembre de 2007 (BOE núm. 284 de 27 de noviembre de 2007) y ha añadido un apartado 7 a su art. 184, estableciendo lo siguiente: «La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades: a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo. b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.»

3.º Elecciones o designaciones previstas en diversas Leyes o normas con rango de ley dictadas por la Generalitat:

1. El Reglamento de Les Corts prevé en su art. 41 la elección de los miembros de las Mesas de las Comisiones –Presidente/a, Vicepresidente/a y Secretario/a– y dedica además el Título XII a regular el procedimiento para la designación de los Senadores, el Síndic de Greuges, los miembros del Consell Valencià de Cultura, así como «otros nombramientos y elecciones» a realizar por el Pleno de las Cortes, procedimiento que se detalla en el art. 178 del Reglamento.

2. La Ley 1/1987 de 31 de marzo, Electoral Valenciana dispone en su art. 16. 1, c) que formarán parte como vocales de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana tres Catedráticos o Profesores Titulares de Derecho, en activo, de las Universidades Valencianas, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en Les Corts. El art. 17. 1 de la Ley dispone que si en el plazo establecido no se efectuare dicha propuesta conjunta, la Mesa de las Cortes, la Mesa, oídos los Grupos Parlamentarios procederá a su designación en consideración a la representación existente en la Cámara.

3. El art. 23 de la Ley 6/1985 de 11 de mayo de la Sindicatura de Cuentas, señala que los Síndicos serán elegidos en número de tres por Les Corts por mayoría de tres quintos. Sólo podrán ser elegidos Síndicos aquellas personas de reconocida competencia, profesionalidad e integridad necesarias para el buen desempeño de las funciones propias de la Sindicatura de Cuentas, que estén en posesión de alguno de los títulos de Licenciado en Derecho, Ciencias Económicas o Empresariales o Profesor Mercantil, o pertenezcan a Cuerpos de la Administración Pública para cuyo ingreso se exija titulación académica superior y cuenten con más de diez años de ejercicio profesional. No podrán ser designados como Síndicos quienes durante el año anterior a la fecha de nombramiento hubiesen desempeñado funciones de gestión de los ingresos o gastos del sector público valenciano, así como aquellos que, durante el mismo periodo, hubiesen sido beneficiarios de subvenciones, avales o exenciones fiscales, directas y personales, concedidas por el citado sector.

4. La Ley 12/1985, de 30 de octubre, del Consell Valencià de Cultura, señala en su art. 7 que los veintidós miembros del mismo serán elegidos por las Cortes por mayoría de dos tercios, entre personas de relevante prestigio o reconocidos méritos intelectuales dentro del ámbito cultural valenciano, que sean propuestas por los grupos parlamentarios.

5. La Ley 7/1998 de 16 de septiembre, de la Academia Valenciana de la Lengua, establece en sus art. 10 y 11 que los veintidós Académicos iniciales serán elegidos por Les Corts por mayoría de dos tercios entre personas que deberán reunir los requisitos siguientes: a) Tener la condición política de valencianos; b) Ser expertos en valenciano con una acreditada competencia científica y académica o destacadas personalidades de las letras o de la enseñanza en materia lingüística o una producción reconocida en el campo del valenciano o la cultura valenciana.

6. La Ley 3/1984 de 6 de junio de creación y regulación del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad Valenciana, dispone en su art. 7 que se compone de trece miembros designados por Les Corts entre sus componentes, a propuesta de los respectivos Grupos Parlamentarios, en proporción al número de diputados de cada uno de ellos, por el sistema de mayores restos sobre el total de miembros de las Cortes.

7. La Ley 7/1984 de 4 de julio de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana, establece en su art. 5 que los once miembros del Consejo de Administración serán elegidos para cada legislatura por Les Corts, por mayoría de tres quintos, entre personas de relevantes méritos profesionales.

8. La Ley 2/2003 de 28 de enero de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas, dispone en su art. 5 que cada Consejo Social estará compuesto, entre otros, por dos vocales designados por Les Corts

niente para intentar estructurar el estudio de aquellas. Una exhaustiva y sistematizada enumeración de todos estos procesos de elección o designación ha sido realizada por Cristina Pauner Chulvi,<sup>2</sup> quien propone una primera distinción en función de la naturaleza representativa o no representativa de los cargos públicos elegidos:

- Designación de cargos públicos electivos de naturaleza representativa, en los que el órgano designado debe reflejar proporcionalmente la composición de la Cámara: la elección del Presidente del Gobierno, la designación de Senadores por la Asamblea legislativa, la elección de las Mesas de las correspondientes Cámaras, la de los miembros del Consejo Asesor de Radio Televisión Española...
- Designación de cargos públicos electivos de naturaleza no representativa, en los que no concurre aquella exigencia: elección del Síndic de Greuges, la de tres miembros electivos del Consell Jurídic Consultiu, los tres Síndics de Comptes, los veintitún Académicos de la Acadèmia Valenciana de la Llengua...

Además de la anterior, efectúa una segunda distinción, atendiendo a la posición que la Institución, el Organismo o el órgano a elegir ocupa en el sistema jurídico-político de la Comunidad Autónoma:

- Designación de órganos estatutarios, entendiendo por tales aquellos órganos necesarios e indefectibles en el sistema político y definidos esencialmente por el EACV como norma Institucional básica de la Comunidad Autónoma Valenciana: el Presidente del Gobierno Valenciano y la Mesa de Les Corts.

entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no formen parte de la propia comunidad universitaria.

9. La Ley 14/1997 de 26 de diciembre de Medidas de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat Valenciana creó en su art. 4 el Instituto Valenciano de Estadística. El art. 9 de la Ley reguló el Consejo Valenciano de Estadística como un órgano superior consultivo y supervisor del Instituto, donde estará representados todos los grupos parlamentarios de Les Corts. El Decreto 65/1998 de 26 de mayo del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Instituto Valenciano de Estadística, establece en su art. 13 que el Consejo Valenciano de Estadística estará compuesto, entre otros, por «un representante de cada Grupo Parlamentario de Les Corts designado directamente por cada uno de ellos, entre personas que no tengan la condición de diputado autonómico.»

10. El Decreto Legislativo 1/1997 de 23 de julio del Consell, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros establece en sus art. 24 y 25 que el 28 por ciento de los consejeros generales de la Asamblea General de las Cajas de Ahorros representarán a la Generalitat y serán nombrados por Les Corts, entre personas de reconocida competencia, prestigio y experiencia en el área de la economía y las finanzas (citar número de las Cajas y personas elegidas la última vez).

11. La Ley 5/2005, de 4 de agosto, de la Generalitat, de Reforma de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu

de la Comunitat Valenciana, establece en su art. 4. 1 que «De los seis miembros electivos que componen el Consell Jurídic Consultiu, tres serán designados por Decreto del Consell de la Generalitat y los tres restantes por Les Corts, mediante un acuerdo adoptado por mayoría de 3/5 de sus miembros.» Y el nuevo art. 6 señala que «La elección de los miembros electivos del Consell Jurídic Consultiu se realizará entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho con más de diez años de ejercicio profesional, o sean juristas de reconocido prestigio y con experiencia en asuntos de Estado o autonómicos. Todos ellos tendrán que gozar de la condición política de valenciano.»

12. El art. 25. 1 l) de la Ley 4/2007 de 9 de febrero de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano establece que formarán parte del Pleno del Consejo Valenciano de Universidades y de la Formación Superior, como vocales, cinco personas designadas por Les Corts, por mayoría de dos tercios de los miembros de derecho de la Cámara, entre personas de reconocida competencia en el ámbito profesional, cultural, social, empresarial o de la investigación.

13. El Decreto 42/2008 de 4 de abril del Consell, por el que se regula el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo (DOGV núm. 5737, de 8 de abril) prevé en su art. 4. 4 b) que formarán parte del Consejo, como vocales del mismo, «Dos Diputados o Diputadas de Les Corts.»

2 PAUNER CHULVI, Cristina: *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Congreso de los Diputados. Monografías. Madrid, 2003, pp. 53 a 96.

– Designación de órganos con relevancia estatutaria, esto es, auxiliares de los poderes públicos fundamentales de la Comunidad Autónoma –les Corts y el Gobierno Valenciano– y previstos también en el EACV : Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Consell Jurídic Consultiu, Academia Valenciana de la Llengua, Comité Económico i Social.

– Designación de órganos de naturaleza administrativa: vocales no judiciales de la Junta Electoral de la Comunidad, miembros de Consejos Sociales de las Universidades Públicas, Consejeros de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorros, miembros del Consejo de Administración de Radio Televisión Valenciana, miembros del Consejo Asesor de Radio Televisión Española...

Sería interesante añadir una tercera distinción, que parece relevante a los efectos que se examina en el presente trabajo, y que atiende a carácter funcional o de gobierno interior del órgano parlamentario que realiza la elección:

– Actos de elección realizados por los órganos funcionales del Parlamento, es decir, el Pleno o una Comisión de Les Corts: el Presidente del Gobierno Valenciano, los Senadores de designación autonómica, el Síndic de Greuges, los Síndics de Comptes...

– Actos de elección o designación realizados por los órganos de gobierno interior del mismo: los vocales no judiciales de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, los representantes de la Institución en diferentes órganos de carácter administrativo como, por ejemplo, la Mesa Negociadora del Personal de Les Corts, el Comité de Seguridad y Salud, la Comisión de Control del Plan de Pensiones del Personal de les Corts, así como miembros de tribunales de pruebas selectivas, de mesas de contratación, de comisiones de seguimiento de convenios suscritos por Les Corts...

Esta última distinción parte de la clasificación de los órganos parlamentarios realizada por Aranda Álvarez<sup>3</sup> quien distingue entre órganos de dirección política o producción normativa –órganos funcionales, según Cazorla Prieto y Arnaldo Alcubilla– encargados de desarrollar la actividad institucional de la Cámara, esto es, aquella que las Cámaras realizan en ejercicio de las funciones políticas que les atribuyen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y órganos de gobierno y administración encargados de realizar las actividades de cohesión y soporte de los actos de los anteriores, las actividades instrumentales de las funciones institucionales y las actividades materialmente administrativas de la organización parlamentaria.

El Pleno y las Comisiones son órganos concebidos para que quienes representan al pueblo ejerzan en ellos y a través de ellos su papel representativo y desarrollen las funciones que, en cuanto representantes, les confiere el sistema jurídico-político de la Comunidad Autónoma. En cambio los órganos de gobierno de la Cámara –la Presidencia, la Mesa o la Junta de Portavoces– son órganos elegidos por la propia Asamblea para dirigir y organizar el trabajo y la actividad de los anteriores. Esta diferencia

<sup>3</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: «Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional». Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Cuadernos y debates*, núm. 77. Madrid, 1998, p. 104.

podría ser significativa a efectos de determinar el régimen jurídico que ha de ser aplicado a los actos adoptados en materia de elección de cargos públicos por unos y otros. De hecho, el tenor literal de la LOPJ y Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa utilizan esta distinción para delimitar la competencia de esta jurisdicción en el enjuiciamiento de los actos adoptados por unos u otros órganos de los Parlamentos.

### **III. Los procedimientos de elección o designación: Especial referencia a la verificación de los requisitos de elegibilidad**

Tanto si centramos nuestro estudio en las elecciones de cargos públicos realizadas por las Cortes Generales, como si lo hacemos en las efectuadas por Les Corts, puede hablarse genéricamente de un procedimiento de elección parlamentaria de cargos públicos. La realidad normativa nos muestra una multiplicidad de procedimientos de elección previstos en la Constitución, las Leyes Orgánicas que regulan las diferentes Instituciones, los Estatutos de Autonomía, los Reglamentos de las Cámaras y las leyes que asignan al Parlamento la elección de los miembros de determinados órganos.

Lo primero que habríamos de preguntarnos en relación con estos procedimientos es si podrían ser calificados de procedimientos administrativos y, en virtud de ello estar sujetos a los preceptos de la ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Sobre este particular hay que comenzar señalando que, a tenor de la dicción literal de la normativa vigente, ni siquiera las administraciones parlamentarias están sometidas *ope legis* al derecho administrativo común, como refleja de forma paradigmática el hecho de que no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, ni de otras leyes administrativas fundamentales.<sup>4</sup> García-Escudero recuerda que en el curso del debate parlamentario de la Ley 30/1992 se rechazó una enmienda del Grupo Popular al art. 2 que pretendía incluir en el ámbito de aplicación de la Ley «la Administración Parlamentaria del Estado», junto a las de otros órganos del Estado.<sup>5</sup> Además de lo anterior, lo cierto es que los procedimientos de elección parlamentaria de cargos públicos no están sujetos a la Ley de Procedimiento Administrativo, sino a las disposiciones que, en cada caso, se contienen en los reglamentos parlamentarios y en las normas constitucionales, estatutarias o legales que regulan los pormenores de cada elección.

Ello no excluye la posibilidad de que en alguno de los trámites concretos de dichos procedimientos, por ejemplo, los actos de trámite que corresponda adoptar a algún órgano colegiado del Parlamento como la Mesa, puedan estimarse de aplicación supletoria las disposiciones de la ley 30/1992 antes mencionada.

Son procedimientos a veces complejos, en los que puede ocurrir, por ejemplo, que el acto sustancial de la elección se adopte en sede parlamentaria y el nombramiento corres-

4 PENDAS GARCÍA, Benigno: «Administración Parlamentaria». Voz incluida en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, Volumen I. Editorial Civitas, Madrid, 1995, p. 322; asimismo, GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: «Los actos de la Administración Parlamentaria» en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto, 1998, p. 73.

5 GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: *op. cit.*, p. 115.

ponda la Presidencia de la Comunidad Autónoma. En estos casos, prima el carácter parlamentario de la elección, como así declaró la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunitat Valenciana en la Sentencia núm. 744/03 de 7 de mayo que desestimó en cuanto al fondo un recurso que fue interpuesto por la Plataforma Normes d'El Puig contra el Decreto 8/2001 de 27 de junio del Presidente de la Generalitat, mediante el cual se nombraron los veintidós miembros de la Academia Valenciana de la Lengua. Dicha Sentencia desestimatoria, que es firme, declaró que el mencionado Decreto de nombramiento dictado por la Presidencia de la Generalitat constituye «un acto reglado, por imperativo legal, sobre el cual no cabe fiscalización, discrepancia o margen discrecional por parte del Presidente de la Generalitat Valenciana, que no puede cuestionar el procedimiento seguido por el legislativo valenciano para elegir los miembros de la AVL.» Cabe apreciar la existencia de ciertos elementos comunes a casi todos los procedimientos examinados: la exigencia de mayorías cualificadas para la adopción de la decisión por el órgano correspondiente del Parlamento y la exigencia de requisitos específicos de elegibilidad de los candidatos establecidos en la normativa reguladora de la correspondiente Institución o cargo público a elegir en atención al perfil de los mismos.

Ciñéndonos a Les Corts, nos remitimos al segundo apartado de este trabajo en el que se ya se hizo una referencia detallada a la normativa específica que regula cada una de las elecciones por el Parlamento para conocer las peculiaridades y las especificidades de cada procedimiento de elección.

El actual Reglamento de Les Corts ha introducido una importante novedad en la regulación del procedimiento de elección prevista en el art. 178,<sup>6</sup> en consonancia con la regulación de la misma materia contenida en otros reglamentos parlamentarios. Tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 205. 2 b) como el del Senado

6 El vigente Reglamento de Les Corts –aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2006– regula en el Título XII «la designación de Senadores, de Síndic de Greuges y de miembros del Consell Valencià de Cultura, así como de otros nombramientos y elecciones.» Concretamente, el art. 178 RCV establece que «El procedimiento para el nombramiento, elección y designación de personas por el pleno de Les Corts se realizará de la siguiente manera:

1. Cada grupo parlamentario podrá proponer un número máximo de candidatos que corresponda al de puestos a cubrir.

2. La Presidencia fijará el plazo en el que los representantes de los grupos parlamentarios deben proponer los candidatos. Concluido dicho plazo, la Mesa proclamará las candidaturas presentadas, una vez comprobado que cumplen los requisitos legalmente establecidos de acuerdo con la documentación presentada y decidirá su inclusión, de acuerdo con la Junta de Síndics, en el orden del día del pleno en el que deba verificar la elección, mediante votación secreta por papeletas.

3. Los diputados podrán escribir en la papeleta, como máximo, tantos nombres como número de puestos a cubrir. Se considerarán nulas las

papeletas que lleven alguna tachadura o consignen nombres no propuestos como candidatos por los grupos parlamentarios.

4. Resultarán elegidos los candidatos que más votos obtengan hasta el número de puestos a cubrir, siempre que hayan conseguido el mínimo de votos requerido para cada elección.

5. Si en la primera votación no se cubrieran los puestos con los requisitos a que se refiere el apartado anterior, se realizará una segunda votación entre los candidatos que no hayan alcanzado la mayoría requerida.

6. De no obtenerse un acuerdo en estas dos primeras votaciones, la Presidencia podrá, si las circunstancias lo aconsejan, interrumpir por un plazo prudencial el curso de éstas y realizar una tercera votación.

7. De producirse empate, en cualquier caso, se repetirá la votación entre los que hubieran obtenido igual número de votos.

8. Si cumplidos los supuestos de los apartados anteriores no quedaran cubiertos, con la mayoría requerida, la totalidad de los puestos, se deberá iniciar de nuevo el procedimiento establecido en este artículo.»

(art. 184. 3) atribuyen expresamente a la Mesa de la Cámara la competencia y la obligación de comprobar que los candidatos propuestos cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos para la elección. En el Congreso de los Diputados se ha regulado incluso la existencia y el funcionamiento de una Comisión Consultiva de Nombramientos, como órgano asesor de la Cámara en esta materia (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado –BOCG, Sección Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 20 de 26 de mayo de 2000).

En esta línea, el nuevo art. 178. 2 del RCv establece que, una vez propuestos los candidatos a la elección por los representantes de los Grupos Parlamentarios, «la Mesa proclamará las candidaturas presentadas, una vez comprobado que cumplen los requisitos legalmente establecidos de acuerdo con la documentación presentada...» Es decir, el RCv regula un procedimiento de elección en el que, al menos, está prevista la adopción de dos acuerdos: el acuerdo de la Mesa proclamando los candidatos a la elección presentados por los representantes de los Grupos Parlamentarios, una vez verificado que cumplen los requisitos legalmente establecidos de acuerdo con la documentación presentada, y el acuerdo del Pleno realizando el propio acto de elección.

Aun cuando puede merecer la calificación de mero acto de trámite, nos detendremos un momento en el primero de los actos citados, por su especial significación y por la importancia que puede tener en relación con el objeto del presente trabajo. Para facilitar este análisis examinaremos un supuesto específico de elección que ha dado lugar a dos recursos contencioso administrativos interpuestos ante la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana: la elección de los miembros de la Academia Valenciana de la Lengua.<sup>7</sup>

La Ley 7/1998 de 16 de septiembre, de la Academia Valenciana de la Lengua, establece en sus art. 10 y 11 que los veintidós Académicos iniciales serán elegidos por Les Corts por mayoría de dos tercios entre personas que deberán reunir los requisitos siguientes: *a)* Tener la condición política de valencianos; *b)* Ser expertos en valenciano con una acreditada competencia científica y académica o destacadas personalidades de las letras o de la enseñanza en materia lingüística o una producción reconocida en el campo del valenciano o la cultura valenciana.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Téngase en cuenta que el art. 2. 1. g) de la LOTC establece que el Tribunal conocerá «De la verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley.» La competencia se asigna al Pleno del Tribunal por el art. 10. f) de la LOTC.

<sup>8</sup> El art. 10 de la Ley de creación de la AVL distingue claramente entre dos tipos de requisitos que deben reunir los veintidós Académicos de la Academia:

- Un requisito estrictamente objetivo (apartado *a)* del art. 10): tener la condición política de valenciano.
- Unos requisitos que podríamos denominar de mérito (apartado *b)* del art. 10) y que consisten alternativamente en lo siguiente:
  - Ser expertos en valenciano, con una acreditada competencia científica y académica o...
  - Ser destacadas personalidades de las letras o de la enseñanza en materia lingüística o...

En las fechas en que se realizaron las dos elecciones impugnadas, estaba vigente un precepto del RCV actualmente derogado. Según la redacción anterior del apartado 2 del entonces art. 169 RCV –actual art. 178 RCV–, los Grupos Parlamentarios proponen los candidatos, dentro del plazo fijado por la Presidencia, y la Mesa «proclamará las candidaturas presentadas y decidirá su inclusión en el orden del día del pleno en el que deba verificar la elección, mediante votación secreta por papeletas.» Según esta redacción literal, la Mesa de Les Corts cumpliría con lo que el Reglamento establece proclamando los candidatos presentados por los Grupos Parlamentarios, sin examinar si aquellos cumplen o no los requisitos exigidos por la Ley para poder ser elegidos. Dicho acto de proclamación sería semejante, por ejemplo, a la realizada por las Juntas Electorales respecto de las candidaturas presentadas a las diferentes elecciones; en estos casos la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) no exige a las Juntas Electorales que examinen de oficio la concurrencia de los requisitos de elegibilidad de las personas incluidas en las candidaturas.

Podría opinarse que, con independencia de una u otra redacción del Reglamento Parlamentario, es una exigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado por el art. 9. 1 de la CE, el que los actos adoptados por cualesquiera poderes públicos sean motivados (es inconstitucional, por ser arbitraria, la actuación de los poderes públicos basada en el mero «...porque sí, el puro poder de mando que se agota en la sola voluntad de quien lo ejerce...»)<sup>9</sup> En función de ello, la Mesa de las Cortes debería efectuar de oficio esa verificación y no proclamar las candidaturas presentadas cuando el cumplimiento de dichos requisitos legales de elegibilidad no se hubiera acreditado debidamente.

Sin embargo, desde otra perspectiva, podría entenderse que, con la redacción del anterior art. 169. 2 RCV, la Mesa del Parlamento, al ejercer su función de admisión y calificación de documentos o iniciativas parlamentarias, sólo podría ejercer las potes-

– Tener una producción reconocida en el campo del valenciano o la cultura valenciana.

El requisito objetivo consiste en la concurrencia de un hecho claramente acreditable y comprobable. Bastaría aportar un certificado que acreditara la nacionalidad española y la vecindad administrativa en un municipio de la Comunidad Valenciana para demostrar que se posee dicho requisito y bastaría no poder hacerlo para acreditar que el mismo no se cumple.

Los requisitos de mérito que se exigen en el apartado b) del art. 10 de la Ley comportan, sin embargo, algo diferente porque no requieren propiamente la existencia de un hecho, sino la concurrencia de una realidad que sea valiosa y que haya sido reconocida en la dimensión de su valor, o sea merecedora de dicho reconocimiento (experto en..., acreditada competencia..., destacadas personalidades..., producción reconocida...).

La doctrina ha entendido que expresiones como «reconocida competencia» constituyen un concepto elástico que establece una exigencia imprecisa y subjetiva, que no ofrece problemas de comprensión pero sí dificultades de concreción que faciliten su aplicación y el enjuiciamiento

de esta. Podría decirse por ello que la apreciación de la concurrencia de estos requisitos de mérito constituye un juicio de valor, una estimación de la dimensión del conocimiento, la obra de investigación, la creación literaria o la producción artística realizados por los Académicos a elegir.

Todo ello llevaría a concluir, en suma, que el Pleno de la Cámara, al acordar mediante votación secreta la elección de los Académicos propuestos, adopta una decisión y efectúa un último juicio de valor, el definitivo, estimando que las personas elegidas reúnen los requisitos de mérito exigidos por el art. 10 b) de la Ley de Creación de la AVL. La elección realizada constituye pues una decisión valorativa adoptada por el Pleno de Les Corts en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de creación de la AVL. Es la propia Ley la que diseña un sistema de designación de los miembros de la AVL, durante el primer quinquenio, en el que confía la decisión –y la subyacente valoración de méritos de los candidatos– al Pleno de Les Corts.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Editorial Civitas. Monografías. Madrid, 1998, p. 95.



tades que expresamente se le asignan en el Reglamento. Por tanto, la Mesa sólo podría inadmitir las candidaturas presentadas cuando concurriese en ellas una causa de inadmisibilidad expresamente establecida en el Reglamento de la Cámara. En la medida en que el art. 169 del Reglamento de Les Corts no establecía ninguna causa de inadmisibilidad de candidaturas, ni preveía expresamente que la Mesa debiera examinarlas para verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad exigidos legalmente, la Mesa no podía ejercer una potestad de la que carecía. Debía ser por tanto el Pleno de la Cámara el que examinara dicha concurrencia de requisitos. Su verificación formaría parte del sustrato de la decisión que se adoptara al elegir o no a unos u otros candidatos.<sup>10</sup>

Por lo que se refiere a Les Corts, la cuestión ha quedado resuelta con la actual redacción del art. 178. 2 RCV que asigna expresamente a la Mesa de Les Corts la obligación de verificar, antes de efectuar la proclamación de los candidatos propuestos por los representantes de los Grupos Parlamentarios, que estos cumplen con los requisitos de elegibilidad legalmente establecidos. La importancia de la cuestión radica en que si la Mesa de Les Corts, u otro órgano parlamentario, no tuvieran la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos legales de elegibilidad de los candidatos, podría ocurrir que el Pleno acabase eligiendo a algún candidato que no los reuniera. En el supuesto de que esto sucediese el sistema de control jurisdiccional de los actos parlamentarios articulado por nuestro ordenamiento, y bendecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, podría resultar insuficiente para garantizar la justiciabilidad completa de las resoluciones adoptadas por el Parlamento en esta materia.

El problema fundamental se plantearía después de la elección realizada por el Parlamento y podría formularse del siguiente modo: ¿Quién, por qué motivos y ante qué órgano jurisdiccional podría demandar el enjuiciamiento del acuerdo de elección

10 Ello no obstante si, a pesar de lo anterior, se pensara en reprochar a la Mesa el no haber motivado formalmente su decisión de proclamar a dichos candidatos, habría que tener en cuenta que la ausencia de motivación tal vez podría constituir motivo de anulación si la decisión de la Mesa hubiese sido la inadmisión de una iniciativa, pero no cuando aquella ha sido favorable a la tramitación de la misma.

Así se declara en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como en la STC 40/2003, de 27 de febrero, en la que se dice textualmente que «...la Mesa de la Cámara al decidir sobre la admisión de las iniciativas no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y consiguientemente, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; que reitera, STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).»

Así mismo la STC 208/2003 de 1 de diciembre, en la cual se dice que «...tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación

restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23. 2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos (art. 23. 1 CE).» *Vid* también las STC 38/1999 de 22 de marzo, 107/2001 de 23 de abril, 203/2001 de 15 de octubre y el ATC 118/1999 de 10 de mayo.»

Si se aceptara la primera tesis, llegaríamos a la ilógica consecuencia de presumir que es inválido y debe ser anulado, sin más, el acto no motivado de la Mesa proclamando los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios. Salvo que pudiera probarse a contrario, parecería en todo caso más lógico entender que en la proclamación de aquellos está implícita la consideración de que los mismos cumplen con los requisitos legalmente establecidos, en consonancia con lo declarado expresamente por los propios Grupos Parlamentarios al presentar dicha candidatura.

adoptado por el Pleno de Les Corts, para revisar si los candidatos elegidos por el Pleno cumplen o no los requisitos de elegibilidad exigidos legalmente?

#### **IV. ¿Existe una función parlamentaria de elección de cargos públicos?**

Como ya hemos visto, Les Corts, como cualquier otro Parlamento o Asamblea Legislativa, elige o designa cargos públicos. Lo hacen porque la Constitución, los Estatutos de Autonomía, los Reglamentos de las Cámaras y las Leyes así lo establecen. Podía decirse incluso que, en la mayor parte de las veces, los Parlamentos eligen cargos públicos porque se han asignado a sí mismos, mediante una ley aprobada por el propio Parlamento, la competencia que les habilita para elegirlos.

Ahora bien ¿quiere eso decir que el Parlamento al elegir cargos públicos ejerce una función parlamentaria propiamente dicha? Para responder a esta pregunta habríamos, necesariamente, de determinar qué es una función parlamentaria. En el presente trabajo sólo se hará una aproximación a esta cuestión.

En sentido estricto podría decirse que una función parlamentaria es lo que el Parlamento hace y debe hacer necesariamente por ser lo que es y para cumplir con la finalidad que legitima su existencia y el estatuto jurídico singular que le es aplicable: en este sentido se atribuyen indiscutidamente al Parlamento la función representativa, legislativa, financiera, de dirección política y de control del Gobierno. Además de lo anterior, en sentido amplio se utiliza el término función para calificar los diferentes efectos que sobre la sociedad produce o puede producir la actividad parlamentaria: integradora de la sociedad, legitimadora de las normas y las decisiones, de dirección u orientación política...

Como antes dijimos, la doctrina conviene en considerar funciones parlamentarias tradicionales las siguientes:<sup>11</sup> representativa, legislativa, financiera, control del Gobierno o la más amplia de dirección política. Sin embargo, la doctrina más reciente ha puesto de manifiesto que el Parlamento contemporáneo es una Institución compleja caracterizada por la multifuncionalidad y la polivalencia de los procedimientos parlamentarios. No obstante, ya en 1976 Nicolás Pérez Serrano señalaba que «en la unidad que el Parlamento como organismo entraña y en la trabazón indestructible de su vida y funcionamiento, a menudo se entrecruzan unas y otras actividades; y así se hace labor política (nobile sensu) al legislar, se fiscaliza al discutir el Presupuesto, se efectúa obra financiera al trazar directrices administrativas, etc.»<sup>12</sup>

Para saber si la elección parlamentaria de cargos públicos es una auténtica función parlamentaria habría que determinar si la elección de cargos públicos forma parte del contenido esencial del Parlamento, esto es, aquello que sólo puede hacer el Parla-

11 DIEZ PICAZO, Luis M.<sup>3</sup>: «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias» en *Cuadernos de los Studia Albortiana*, núm. 2. Zaragoza, 1985, pp. 55 y ss.

12 PÉREZ SERRANO, Nicolás: «Otras funciones del Parlamento» en *Tratado de Derecho Político*. Civitas. Madrid, 1976, p. 805.

mento y ningún otro poder del Estado, o bien, aquello que necesariamente ha de hacer el Parlamento para que pueda seguir teniendo este nombre.

Como ahora veremos, no hay una respuesta unívoca a esta pregunta en la doctrina. Prudentemente, desde su condición de experto en Derecho Parlamentario y con el conocimiento que le da su larga experiencia como Letrado Mayor de Les Corts, Lluís Aguiló i Lúcia<sup>13</sup> afirma que esta actividad realizada por los Parlamentos constituye una «función parlamentaria no tradicional». Sin embargo, Cristina Pauner Chulvi en su estudio exhaustivo sobre esta materia señala que esta opción del texto constitucional o del propio legislador «hay que insertarla en el marco de una tradición de asignar al poder legislativo la competencia para decidir la composición de los órganos constitucionales, de órganos de relevancia constitucional o estatutaria o de Instituciones de primer orden dentro del Estado o una Comunidad Autónoma.»<sup>14</sup>

Para acercarnos al fondo de esta cuestión podríamos preguntarnos ¿Qué sentido puede tener asignar al Parlamento la elección o designación de cargos públicos? Pauner Chulvi señala que «El hecho de que se establezca la intervención directa del representante del pueblo y que se exija una mayoría cualificada, trata de proporcionar a las personas elegidas una legitimidad de origen y propiciar el consenso entre las distintas fuerzas políticas que integran el arco parlamentario en un sistema pluralista.»<sup>15</sup> Y además precisa que «Lo que la designación parlamentaria de cargos estatales aporta es un principio de pluralidad, del que carecen el resto de posibilidades. La reclamada búsqueda del consenso entre las fuerzas que componen el arco parlamentario y la observancia del principio del pluralismo en el nombramiento de los miembros integrantes de órganos estatales sólo puede predicarse en exclusiva del órgano legislativo.»<sup>16</sup>

En efecto, en un sistema político como el nuestro, el Parlamento está integrado por individuos que pertenecen a partidos políticos y se organizan en grupos parlamentarios, que representan opciones políticas e ideológicas diferentes. Es deseable que las elecciones de cargos públicos realizadas por la Cámara sean el resultado de un acuerdo entre los distintos grupos. Es cierto que la existencia de una eventual mayoría absoluta permite a veces la adopción de decisiones sin necesidad de contar con grupos de la oposición. Sin embargo la experiencia demuestra que incluso en estos casos se intenta siempre alcanzar un cierto consenso. Cuando esto ocurre, el Parlamento está cumpliendo a la perfección su finalidad integradora de la sociedad (porque en la Institución que elige está toda la sociedad representada), y legitimadora de las elecciones realizadas (porque aunque decida el voto de la mayoría se respetan los derechos de las

13 AGUILÓ I LÚCIA, Lluís: «Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional» en *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 593 a 604.

14 PAUNER CHULVI, Cristina: *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Congreso de los Diputados. Monografías. Madrid, 2003, p. 35.

15 PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.*, p. 35.

16 PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.*, p. 40.

minorías en el proceso de decisión). Este consenso no puede lograrse a través de la imposición y requiere por su propia naturaleza la realización de ciertas concesiones, de modo que es imprescindible que se produzcan renuncias por parte de todos los grupos implicados. Todos los sujetos renuncian parcialmente a sus convicciones en pro de una concertación de voluntades que persigue la extensión de la legitimidad de las decisiones que se adoptan. Y este esfuerzo conjunto no merece sino reconocimiento, pues no constituye un signo de degradación de la identidad propia, sino más bien una manifestación de fortaleza y cohesión de una comunidad, porque permite confiar en que los grupos políticos y las Instituciones son capaces de aunar voluntades y acercar posiciones divergentes en las cuestiones que son esenciales para la sociedad a la que sirven.

Pauner Chulvi<sup>17</sup> distingue entre funciones o potestades parlamentarias y competencias parlamentarias, considerando que sólo las primeras forman parte de la esencia misma del Parlamento como poder del Estado, integrando lo que podría denominarse contenido mínimo de la Constitución. El resto de competencias no pertenecen a la esencia de la institución parlamentaria pero le han sido asignadas por el constituyente o el propio legislador. Esto constituye una opción lógica pero no necesaria e inevitable. La elección de cargos públicos no estaría entre las primeras, sino entre las segundas. Sin embargo aún así podría subsumirse dicha elección en alguna de las funciones parlamentarias propiamente dichas. Pauner Chulvi señala en su obra que «la principal función que desarrolla el Parlamento cuando ejerce esta competencia es la de dirección política»,<sup>18</sup> encuadrable dentro de las genéricas funciones de orientación política, «...entendiendo por tales las que aspiran a influir en la actividad futura de los órganos del Estado y de los entes públicos vinculándolas a ciertas directrices...»<sup>19</sup>

Esta afirmación es modulable, sin embargo, según el supuesto de designación que se realiza. A estos efectos puede hacerse la siguiente distinción:

- En las elecciones o designaciones parlamentarias de órganos constitucionales o de relevancia constitucional «esta competencia tiene que ver con el papel capital que cumplen las Cortes Generales en la estructura del sistema parlamentario como representantes del pueblo español.» Ello contribuye a una función de legitimación e integración, «una función política con la que se intenta evitar que los titulares de las altas magistraturas provengan del nombramiento gubernamental o de la cooptación en el seno de las respectivas instituciones y, por el contrario, que sus designaciones sean respaldadas con la legitimidad democrática que emana de las Cortes Generales.»<sup>20</sup>
- Cuando la designación recae en el ejecutivo, pero el Parlamento interviene en el proceso de nombramiento mediante una preceptiva evaluación previa de los candidatos por una Comisión parlamentaria, o cuando la propuesta parte del Gobierno pero la elección última corresponde a las Cámaras, «el objetivo o finalidad que

17 PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.*, p. 35.

18 PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.*, p. 43.

19 PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.*, p. 45.

20 PAUNER CHULVI, Cristina: *op. cit.*, p. 43.

se persigue es el de cumplir una función de control.» No obstante, en estos casos en que el Parlamento ejerce el cometido de controlar la designación gubernamental, examinando si los nombramientos recaen sobre personas que cumplen los requisitos legalmente establecidos, «Esta participación parlamentaria, además de mecanismo de control, puede catalogarse como un instrumento de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo, colaboración que constituye rasgo característico de nuestro sistema parlamentario de gobierno...»<sup>21</sup>

Una vez examinado lo anterior, habríamos de preguntarnos si esta asignación competencial tiene una base constitucional o estatutaria.

Por lo que se refiere a la Constitución (CE), hay que decir que, además de aquellos artículos que expresamente asignan a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas una competencia electiva de determinados cargos públicos,<sup>22</sup> el art. 66. 2 in fine de la CE habilita a las Cortes Generales para ejercer «las demás competencias que les atribuya la Constitución». En base a esta genérica previsión constitucional, una constelación de normas legales dictadas por el Estado ha signado a las Cortes Generales el cometido de elegir o designar una multiplicidad de cargos públicos. De manera muy similar, el EACV asigna expresamente a Les Corts la elección de determinados cargos públicos.<sup>23</sup> Además de estos supuestos, el Estatuto de Autonomía prevé en su art. 22. 1) que son funciones de Les Corts «aquellas otras que les atribuyan las leyes y el presente Estatuto». Al amparo de dicha cláusula general, la legislación dictada por la Generalitat, como ya se detalló anteriormente, ha venido atribuyendo a Les Corts la función de elegir o designar numerosos cargos públicos.

La STC 108/1986 de 29 de julio, examinó la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial y del sistema de propuesta parlamentaria de los vocales del Consejo General del Poder Judicial diseñado por la Ley Orgánica. En relación con el art. 66. 2 de la Constitución, la Sentencia recuerda que a las Cortes Generales compete fundamentalmente la función normativa, la aprobación del presupuesto y el control del Gobierno y, de acuerdo con el tenor literal del artículo citado, «las demás competencias que les atribuye la Constitución».<sup>24</sup>

21 PAUNER CHULVI, Cristina: *op. cit.*, p. 44.

22 El/la Regente, el/la Presidente del Gobierno, los/las Magistrados/as del Tribunal Constitucional, los/las miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, el/la Defensor del Pueblo, los/las Senadores de designación autonómica...

23 El President de la Generalitat, el Sindic de Greuges, el President y la Mesa de les Corts.

24 Precisamente, sobre esto, la Sentencia declara que «...las Cortes no han tenido reparos en atribuirse por la Ley de facultad de nombrar o proponer el nombramiento de componentes de diversos órganos, como es

el Consejo de Administración de RTVE (Ley 4/1980, de 10 de enero), el Tribunal de Cuentas (LO 2/1982, de 12 de mayo), o la Junta Electoral Central (LO 5/1985, de 19 de junio), sin que nadie haya puesto en tela de juicio por inconstitucionales esas leyes. Ello es debido a que la recta interpretación del último inciso del art. 66.2 de la Norma Suprema no es que las Cortes sólo puedan tener las funciones expresamente contenidas en la Constitución, sino que ésta les asigna algunas que forzosamente han de cumplir y que la ley no puede atribuir a ningún otro órgano, sin que ello suponga que, por ley, no pueda reconocerse otras, que no estén específicamente mencionadas en la Constitución.»

Recapitulando lo anteriormente dicho, retomemos la cuestión planteada al principio. ¿La elección de cargos públicos forma parte del contenido esencial del Parlamento, esto es, aquello que sólo puede hacer el Parlamento y ningún otro poder del Estado, o bien, dicho de otro modo, aquello que necesariamente ha de hacer el Parlamento para que pueda seguir teniendo este nombre?

Puestas las cosas es estos términos estrictos, habría que responder probablemente que sólo forma parte del contenido esencial del Parlamento la elección del Presidente del Gobierno, inexcusable en un sistema de gobierno parlamentario como el que define nuestra Constitución para el Estado y las Comunidades Autónomas, y la elección de la Mesa del propio Parlamento, consustancial a la autonomía parlamentaria. La elección de otros órganos constitucionales<sup>25</sup> o estatutarios no tiene por qué ser exclusivamente parlamentaria en el sistema político establecido por la Constitución.

Sin embargo, esta estricta conclusión teórica habría de matizarse a la vista de las disposiciones específicas sobre la materia que se contienen en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Estas últimas obligan a hacer las siguientes consideraciones:

1. Es cierto que la Constitución Española no incluye en su art. 66, como una función de las Cortes Generales propiamente dicha, la elección o designación de cargos públicos. Tampoco lo hace el art. 22 del EACV respecto de les Corts. No obstante, no podemos olvidar que en el Estado Constitucional, las Instituciones tienen el perfil que les asigna la Constitución en el conjunto de sus preceptos. De igual forma, en las Comunidades Autónomas las Instituciones tienen el perfil que definen los correspondientes Estatutos de Autonomía, que son las normas institucionales básicas de aquellas.
2. No puede negarse que la CE asigna expresamente en diversos preceptos a las Cortes Generales el cometido de elegir o designar –además del Presidente del Gobierno– a parte de los órganos Constitucionales anteriormente mencionados (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial) y a determinados miembros de diversas Instituciones del Estado (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas...). Los correspondientes Estatutos de Autonomía lo hacen de manera similar con respecto a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
3. Esta dispersión de preceptos constitucionales o estatutarios no impide constatar su existencia y su importancia en el diseño global de las Instituciones del Estado y las Comunidades Autónomas, y justifica la consideración de que mediante aquellos se configura un auténtico bloque funcional o, por decirlo así, un elemento más del rostro de una Institución, el Parlamento, que no puede obviarse.
4. En conclusión, el Parlamento diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía es una Institución que ha de elegir órganos y cargos públicos, unos son constitucionales –estatutarios– y otros son de relevancia constitucional –estatutaria–.

25 PAUNER CHULVI, Cristina: Organos necesarios e indefectibles del sistema constitucional, cuyo estatuto está definido en el texto constitucional: Tribunal Constitucional o Consejo General del Poder Judicial (*op. cit.*, pp. 53 a 96).

Por tanto, debe hacerlo necesariamente, necesidad que deriva de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía y subsistirá en tanto aquella y éstos tengan la redacción que actualmente tienen.

Ya dijimos anteriormente que el ejercicio por el Parlamento de esta función electiva no es algo desgajado del resto de funciones que el Parlamento cumple, sino más bien al contrario, es como una extensión de su función representativa (legitimación e integración), como una manifestación de su función de dirección u orientación política e incluso, a veces, como una concreción de la función de control.

En definitiva, la Constitución y los Estatutos de Autonomía asignan al Parlamento la elección de diversos cargos públicos y esto «parlamentariza» el procedimiento de elección y el estatuto jurídico aplicable a estos actos de elección. Y además de ello, la Constitución y los Estatutos de Autonomía han abierto la posibilidad de que el Parlamento realice también la elección de los cargos públicos que determinen las leyes que dicte el propio parlamento. Por todo ello, el tenor literal de la Constitución y los Estatutos permite considerar que la elección parlamentaria de determinados cargos públicos (órganos constitucionales –o estatutarios– y de relevancia constitucional –o estatutaria–) se ha configurado como una auténtica función parlamentaria; porque lo que hace el Parlamento al elegir estos órganos lo hace actuando como lo que es, esto es, el Parlamento, a través de procedimientos parlamentarios y con sujeción al estatuto jurídico singular aplicable a los actos parlamentarios sin valor de ley.<sup>26</sup>

Hecha esta afirmación y alcanzada una conclusión en la cuestión planteada al principio de este apartado del trabajo, quisiéramos dejar constancia, finalmente, de la preocupación que nos provoca la situación generada por esta profusión de elecciones parlamentarias de cargos públicos.

La asignación al Parlamento de esa función electiva, mediante ley y sin límite alguno, para designar los miembros de cualesquiera otros órganos o instituciones públicos ¿podría comportar una indeseable extensión del estatuto jurídico singular que, hoy por hoy, es aplicable a los actos que el Parlamento realiza al ejercer funciones estrictamente parlamentarias, produciendo una reducción de las posibilidades de reacción jurídica y tutela judicial que estarían a disposición de los interesados si la elección no fuese parlamentaria? Más aún, la indiferenciada asignación al Parlamento de esta función ¿Puede llegar a producir una desnaturalización del Parlamento, asignándosele funciones que no le deberían corresponder? Cabe pensar, por ejemplo, si tendría sentido asignar al Parlamento la competencia para la elección de órganos o cargos públicos que quedaran bajo la dependencia del Gobierno, o asignar al Parlamento dicha elección mediante una norma de origen no parlamentario, esto es, un Decreto o una Orden Ministerial.

26 La página web del Parlamento de Galicia informa a los ciudadanos explícitamente sobre el contenido de la función electiva del Parlamento.

## V. El control jurisdiccional de la legalidad en la elección parlamentaria de cargos públicos

En este apartado del trabajo quisiéramos realizar sólo una consideración general sobre el carácter jurídico de los actos parlamentarios. A continuación se pondrán las bases para el estudio más específico del control jurisdiccional de los actos parlamentarios de elección de cargos públicos.

En nuestros días, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo han declarado ya reiteradamente que todos los actos de los poderes públicos son actos jurídicos. Por ejemplo en el Auto del TS de 1 de octubre de 2003, Sala Especial del art. 61 LOPJ, (Ponente: Sr. Hernando Santiago),<sup>27</sup> en el que se afirma

«...la existencia de un Estado de Derecho entendido “en su sentido más primigenio, es decir, como Estado en el que todos los Poderes Públicos (todos) son jurídicos y se encuentran sometidos al imperio de la ley”. Asimismo reparaba esta Sala en aquel auto en la evidencia de que ese Estado de Derecho exigía la realidad y efectividad de las normas, atributos ambos que se entendía eran también exigentes de un poder, la jurisdicción, ordinaria o constitucional –pero en todo caso una de ellas– que las pudiera llevar a efecto.»

Este Auto después de realizar esa declaración de principios, se remite a anteriores resoluciones dictadas por la misma Sala, especialmente al Auto de 24 de julio de 2003, RJ 4572/2003, y analiza la cuestión fundamental que nosotros hemos de plantearnos. Esta es la siguiente: ¿Cómo afectan a un Parlamento las diferentes normas jurídicas del ordenamiento y qué jurisdicción puede decidir si los actos adoptados por un Parlamento son o no conformes a derecho, exigiendo el cumplimiento obligatorio de aquellas normas? Sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo dice lo siguiente:

«Segundo: Las afirmaciones antecedentes deben ser complementadas con el deslinde, desde luego pleno de matices, de tres clases o categorías de actos que pueden proceder de un Parlamento y que a su vez dan lugar a diversos sistemas de control. En primer lugar se cuentan sus actos con valor de ley. Tales actos quedan excluidos, por esencia y por expresa determinación del art. 161 a) de la CE y 2 de la LO 2/1979, de 3 octubre, del TC, de fiscalización por la jurisdicción ordinaria... La segunda de tales categorías abarca a los llamados actos materialmente administrativos (entendidos en su sentido más propio o estricto), los cuales quedan referidos, fundamentalmente, a las

27 Recientemente, se han dictado dos nuevas resoluciones judiciales que han reforzado la tesis del sometimiento pleno de los Parlamentos a la ley y al Derecho y de la consideración como actos jurídicos de todos los actos de los poderes públicos del Estado. Por una parte, la STC 50/2008 de 14 de abril, la cual ha desestimado los diversos recursos de amparo interpuestos contra el Auto dictado por la Sala del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2003. Por otra, la STC núm 54/2008, de 8 de abril, Sala de lo

Penal la cual anula la Sentencia dictada en fecha 19 de diciembre de 2006 por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y condena a diversos miembros de la Mesa del Parlamento como autores de un delito de desobediencia. Esta Sentencia declara expresamente que «La invocación del principio de autonomía parlamentaria como barrera frente al deber de acatamiento de las resoluciones judiciales ex art. 118 de la CE, carece también de fundamento.»



materias de personal, administración y gestión patrimonial. Con respecto a ellos no existen dudas sobre su fiscalización ya que se halla atribuida a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por el art. 1.3 a) de la L 29/1998, de 13 julio. El tercer grupo estaría constituido por toda una clase de actos parlamentarios que son carentes de fuerza de ley pero que tampoco pueden ser calificados, sin más, de actos puramente administrativos.

Pues bien, respecto de este tercer grupo de actos parlamentarios el Tribunal Supremo señala que

«Son actos de contenido básicamente instrumental con respecto a las funciones esenciales de los Parlamentos. Con frecuencia también son poseedores de una sustancia política destacada. Pues bien, con respecto a esta tercera, residual y más compleja categoría de actos parlamentarios ya se indicaba por la Sala en el citado A 24 Jul. 2003 que “el control, de pura legalidad, del acto político parlamentario posee aspectos fuertemente diferentes al usual de los actos políticos del Gobierno, que es admitido sin reparos en la Ley del Gobierno y la LJCA”.»

Para adentrarnos en el objeto de este trabajo sí consideramos pertinente preguntarnos si los Actos de elección o designación parlamentaria de cargos públicos son actos parlamentarios sin valor de ley, esto es, actos subsumibles en ese tercer grupo de actos adoptados por el Parlamento. Esta pregunta puede formularse de la manera siguiente: ¿Qué órgano judicial puede enjuiciar los actos de elección parlamentaria de cargos públicos para determinar si se han adoptado, o no, conforme a derecho y exigir, en su caso, el cumplimiento obligatorio de las normas que les sean aplicables?

Puede ser un buen ejemplo para valorar qué ocurre cuando la jurisdicción ordinaria asume el enjuiciamiento de la designación de altos cargos realizada por otros poderes del Estado, hacer referencia al conocido recurso contencioso administrativo interpuesto en su día contra el nombramiento del Fiscal General del Estado, efectuado conforme a lo dispuesto por el art. 29. 1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.<sup>28</sup> Hemos de tener en cuenta que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula en su art. 26 el control de los actos del Gobierno y establece que «Los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora.»

Este supuesto fue examinado por la STS de 28 de junio de 1994 (RJ 5050/1994). En relación con la misma declara Alonso Más que «...el incumplimiento de los requisitos de un nombramiento similar propuesto por el Gobierno invalida ese nombramiento. Pero, cuando la propuesta se efectúa por las Cámaras, el caso es más complicado, ya

<sup>28</sup> El art. 29. 1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece que «El Fiscal General del Estado será nombrado y cesado por el Rey, a propuesta del Gobier-

no, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, eligiéndolo entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión.»

que en tal supuesto sólo es viable la impugnación mediante el recurso de amparo u otros cauces previstos en la LOTC, lo cual parece muy difícil. En efecto, a nadie se le puede escapar que no estamos ante simples actos administrativos de las Cámaras, sino ante lo que hemos denominado actos parlamentarios. La autonomía de las Cámaras justifica en primer lugar que este tipo de actuaciones sean inmunes a los Tribunales ordinarios; y en segundo lugar, que las mismas sólo se puedan enjuiciar a través de parámetros de impugnación muy concretos, incluso cuando se trata de actos formalmente imputables al Jefe del Estado.»<sup>29</sup>

Cabe citar también la posibilidad de interponer recurso contencioso administrativo contra el acuerdo del CGPJ sobre nombramiento de Magistrados de los TSJ entre las ternas propuestas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. El art. 330. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) establece que «En las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, una de cada tres plazas se cubrirá por un jurista de reconocido prestigio con más de 10 años de ejercicio profesional en la comunidad autónoma, nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea Legislativa; las restantes plazas serán cubiertas por magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los que lleven 10 años en la categoría y en el orden jurisdiccional civil o penal y tengan especiales conocimientos en derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma.»<sup>30</sup> En cualquier caso, contra el acuerdo final que adopte el Pleno del Consejo General del Poder Judicial proponiendo el nombramiento del Magistrado cabrá recurso contencioso administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, porque así lo establece expresamente para los acuerdos de aquel órgano el art. 143. 2 de la LOPJ.<sup>31</sup>

29 ALONSO MÁs, María José: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1999, p. 162.

30 Auzmendi del Solar ha estudiado la situación producida cuando el Pleno del Consejo General del Poder Judicial rechaza inmotivadamente por mayoría la terna elevada por la Asamblea Legislativa. Al respecto, considera que el nombramiento final de los Magistrados es un «acto administrativo complejo», esto es, aquel acto administrativo para cuya perfección concurren dos voluntades: a) la del órgano «ad hoc» responsable de la iniciativa o impulso que eleva a otro órgano, y cuyo contenido es la base de la decisión que el receptor debe tomar, y b) la voluntad de este último órgano receptor, que no puede ignorar la inactiva del órgano de impulso. No obstante, señala Auzmendi del Solar «La diferente naturaleza de los dos órganos intervinientes en la designación hace que la discrecionalidad ejercitada por cada uno de ellos sea también diferente. Una cámara legislativa es un órgano de naturaleza política que en determinadas ocasiones (como la que nos ocupa) ejercerá una discrecionalidad política a la hora de efectuar sus nombramientos o propuestas. Sin embargo, el CGPJ, órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, ejercerá una discrecionalidad de carácter administrativo, plenamente fiscalizable por los tribunales de lo con-

tencioso administrativo...»; «...esto no significa que el órgano que corona el proceso decisional, en este caso el CGPJ, deba aceptar la propuesta realizada por la Cámara acriticamente...»; «...si los candidatos propuestos en la terna no cumplieran los requisitos objetivos que el art. 330. 4 LOPJ marca, podría el Consejo efectivamente, mediante la adecuada motivación, acordar que no cabe la propuesta de nombramiento de ninguno de los candidatos.» AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat: «Rechazo por parte del Consejo General del Poder Judicial de la terna de juristas propuesta por el Parlamento Vasco para el nombramiento de un Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ-PV (art. 330. 4 de la LOPJ): ¿cuestión de discrecionalidad?» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16. Valencia, 2005, p. 158.

31 Sobre esta cuestión puede verse la importante STS de 29 de mayo de 2006, dictada en el recurso 137/2005, que estimó el recurso interpuesto por el Parlamento Vasco contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 23 de febrero de 2005 que acordó la devolución de la terna presentada por esa Asamblea Legislativa para la propuesta de nombramiento de un Magistrado de la Sala Civil y Penal del TSJ del País Vasco. El acuerdo anulado había sido adoptado tras la mera reiteración de cuatro votaciones en las que el Pleno del CGPJ no alcanzó el número de votos nece-

Sin embargo, cuando se trata de actos parlamentarios de elección de cargos públicos, nos encontramos con que la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) asigna a la Jurisdicción Contencioso Administrativa competencias para conocer y enjuiciar las pretensiones que se deduzcan sólo en relación con determinados actos realizados por los órganos de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. El art. 58. 1 LOPJ regula la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, al cual corresponderá conocer «En única instancia, de los recursos contencioso-administrativo contra ...los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado... en los términos y materias que la Ley establezca...» Y el art. 74. 1 c) dispone que corresponde conocer a las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de los recursos que se deduzcan en relación con «Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.»

En términos semejantes se pronuncia el art. 1. 3 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA).

Hemos de preguntarnos, pues, si los actos de elección parlamentaria de cargos públicos constituyen actos parlamentarios o son calificables como una actuación materialmente administrativa adoptada por los órganos de la Cámara en materia de personal o administración y, en cuanto tales, están comprendidos entre los citados por el art. 1. 3. a) de la Ley de la Jurisdicción.<sup>32</sup>

Existen diversos pronunciamientos realizados por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con la interposición de recursos contencioso-administrativos contra actos de elección de diversos cargos públicos realizados por el Parlamento. Como luego veremos, en todos estos casos hubiera resultado concebible el planteamiento de un recurso de amparo por un parlamentario o Grupo Parlamentario que entendiera lesionado su derecho fundamental a acceder y ejercer su cargo en plenitud –según el contenido esencial del mismo delimitado por la Constitución, las leyes o los distintos reglamentos parlamentarios– y en condiciones de igualdad en el transcurso del procedimiento de formación de la voluntad de la Asamblea.<sup>33</sup> Sin embargo los interesados

sario para producir el nombramiento. La Sentencia declara que el Pleno del CGPJ no podía decidir sin motivar su decisión y por ello estaba obligado a justificar que los candidatos incluidos en la terna no reunían las condiciones exigidas en el art. 330. 4 de la LOPJ, incluidas las de ser juristas de reconocido prestigio.

32 En sentido negativo se pronuncian V. Gimeno Sendra y otros en *Comentarios a la nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa de 1998*, p. 27, –Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, SA. Madrid, 1999– al afirmar que a partir de la nueva Ley el orden jurisdiccional contencioso adminis-

trativo podrá conocer de los conflictos relativos a actos y disposiciones dictados, entre otros, por el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, «...pero únicamente en materia de personal, administración y gestión patrimonial, quedando extramuros del control jurisdiccional contencioso administrativo, por lo tanto, cualesquiera otras actuaciones de dichos órganos que no se inscriban en ninguna de las tres enunciadas parcelas temáticas.»

33 PUNSET, Ramón. *Estudios Parlamentarios*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001, p. 410.

optaron por acudir directamente a los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.

El Tribunal Supremo en sus resoluciones ha considerado la singularidad de los actos parlamentarios de elección y ha afirmado claramente que no son calificables materialmente como actos administrativos, lo cual no conduce a afirmar que pueden adoptarse al margen del Derecho o que están exentos de control jurisdiccional, sino a concluir que están sujetos al ordenamiento general y parlamentario que en cada caso sea aplicable y que dicho control jurisdiccional corresponde ejercerlo al Tribunal Constitucional.

En este sentido se pronuncia el ATS de 27 de septiembre de 2001, (RJ 9571/2001), dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>, que declaró inadmisibile por falta de jurisdicción el recurso contencioso administrativo 514/2001 interpuesto contra la resolución del Excmo. Sr. Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de 18 de julio de 2001, quien decidió no incluir al recurrente en la relación de candidatos a vocal del Consejo General del Poder Judicial, a elegir por el Congreso de los Diputados.<sup>34</sup> Cabe citar también en la misma línea de interpretación y resolución, la STS de 20 de enero de 2003, (RJ 730/2003), de la Sala de lo Cont-Admvo, Sección 7.<sup>a</sup>, que declaró inadmisibile el recurso contencioso administrativo núm. 482/2001, también interpuesto contra la citada resolución del Excmo. Sr. Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de 18 de julio de 2001.<sup>35</sup> La conclusión de ambas resoluciones del Tribunal Supremo es que «Procede, en consecuencia, la inadmisión del recurso por falta

34 Dicho Auto dice lo siguiente: «SEGUNDO. Las consideraciones expuestas permiten inferir que la actividad del Presidente del Consejo General del Poder Judicial de la que es manifestación el acto ahora impugnado, tiene el carácter de un acto preparatorio de la decisión final del procedimiento parlamentario, que pronunciarán las Cortes Generales, y que participa de esa naturaleza parlamentaria, según permiten deducir las normas sintéticamente transcritas, que, dentro del procedimiento excepcional de designación de vocales de procedencia judicial que se regula en la citada Disposición Transitoria Unica, vienen a conferir, por una sola vez, al Presidente del Consejo General del Poder Judicial facultades que se ejercerán en lo sucesivo por las Cortes –determinación de los treinta y seis candidatos–... la actividad y resolución ahora en cuestión, debe insistirse, deba calificarse de preparatoria, o de acto interno del procedimiento parlamentario de designación de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, ocasional y excepcionalmente encomendada al Presidente de ese órgano constitucional, pero cuya decisión final corresponde a las Cortes, y como tal exceptuada del control de esta jurisdicción contencioso-administrativa, según se infiere del artículo 1.3.a) de la Ley de esta Jurisdicción (RCL 1998, 1741), al no ser equiparable a los actos materialmente administrativos –en materia de personal, administración o gestión patrimonial– a que allí se alude, adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados o del Senado, y del artículo 12.1.b) de esa misma Ley, por cuanto que no se está ante una actividad del Consejo General del Poder Judicial, que se venga a desarrollar dentro del marco competencial

de ese órgano que determina el artículo 122.2 de la Constitución –nombramiento y ascenso de los Jueces, inspección y régimen disciplinario–, sino ante la que se desarrolla dentro de un procedimiento de designación de vocales del Consejo, que está atribuido a las Cortes Generales.»

35 Dicha Sentencia reitera los razonamientos del Auto anteriormente transcrito, y además añade alguna conclusión de igual trascendencia: «No existe pues inconveniente para que la actividad y resolución ahora en cuestión –hemos de insistir– deba calificarse de preparatoria, o de acto interno del procedimiento parlamentario de designación de los vocales judiciales del CGPJ, ocasional y excepcionalmente encomendada al Presidente de este órgano constitucional, pero cuya decisión final corresponde a las Cortes, y, como tal, exceptuada del control de esta jurisdicción contencioso-administrativa, según se infiere del artículo 1.3.a) de la LJCA (RCL 1998, 1741), al no ser equiparable a los actos materialmente administrativos –en materia de personal, administración o gestión patrimonial– a que allí se alude...»; «...una cosa es que el poder legislativo esté sujeto al acatamiento y aplicación de los preceptos constitucionales (lo que nadie pone en duda) y otra muy distinta la del orden jurisdiccional u órgano constitucional que deba conocer de la cuestión, según su naturaleza. En cuanto a las consideraciones basadas en la cita de los artículos 1, apartados b) y c) del número 3, y 2 de la LJCA (RCL 1998, 1741), con cita del voto particular formulado respecto al auto de 27 de septiembre de 2001, quedan desvirtuadas por los fundamentos de derecho anteriormente expresados (recogidos de la mencionada resolución de 27 de septiembre de 2001).»

de jurisdicción (artículo 69. a. de la LJCA [RCL 1998, 1741]), lo que impide entrar a analizar las restantes cuestiones planteadas.»

Aplicando la misma doctrina se ha dictado recientemente la Sentencia 76/2006 de 23 de enero de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso interpuesto contra la elección por el Pleno de Les Corts de tres miembros de la Academia Valenciana de la Lengua.<sup>36</sup> Lo curioso del asunto es que el Tribunal no consideró siquiera la posibilidad de inadmitir liminarmente el recurso mediante Auto y decidió tramitarlo, pese a lo solicitado expresamente por les Corts al remitir el expediente de la elección. Hay que decir que, una vez deducido recurso de casación contra la Sentencia declaratoria de inadmisibilidad por falta de jurisdicción y por falta de legitimación activa, este recurso de casación ha sido nuevamente admitido por el Tribunal Supremo y se halla aún pendiente de resolución.

Cabe citar también una Sentencia anterior, la núm. 744/03 de 7 de mayo dictada por la misma Sala del TSJ-CV, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Plataforma Normes d'El Puig contra el Decreto 20/2003 de 18 de noviembre, dictado por el Presidente de la Generalitat, mediante el cual se nombraron todos los miembros de la Academia Valenciana de la Lengua. Dicha Sentencia desestimatoria declaró que el mencionado Decreto de nombramiento dictado por la Presidencia de la Generalitat constituye «un acto reglado por imperativo legal, sobre el cual no cabe fiscalización, discrepancia o margen discrecional por parte del Presidente de la Generalitat Valenciana, que no puede cuestionar el procedimiento seguido por el Legislativo valenciano para elegir a los miembros de la Academia Valenciana de la Lengua.»

Finalmente, ha de citarse una nueva resolución de la misma Sala, la cual, esta vez mediante el Auto núm. 18/2007 de 8 de enero, ha decretado la inadmisibilidad por falta de jurisdicción del recurso interpuesto por un Diputado de Les Corts contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Parlamento el 7 de junio de 2006 eligiendo un miembro de la Academia Valenciana de la Lengua y contra el Decreto del Presidente de la Generalitat que efectúa el correspondiente nombramiento. El Auto asume los argumentos expuestos reiteradamente por les Corts y resuelve en consonancia con la Sentencia núm. 718/2006 de 25 de septiembre de la misma Sala.<sup>37</sup>

36 La Sentencia dictada por la Sala, tras examinar el contenido del art. 10. b) en relación con el art. 1. 3. b) de la LJCA, concluye lo siguiente «Nos encontramos con lo que podemos denominar “actos parlamentarios no legislativos”, en nuestro caso Les Corts ejercieron una competencia que le atribuía el art. 13 de la Ley 7/1988, de 16 de septiembre, de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua, lo que significa que caen fuera de la órbita del derecho administrativo y no son fiscalizables por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. No es que sean inmunes a la fiscalización sino

que debe hacerse via art. 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional...»; «En definitiva, la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al art. 69 a) de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, carece de jurisdicción para el enjuiciamiento del acuerdo impugnado, desde este prisma, procede decretar la inadmisibilidad.»

37 El Auto declara que «realmente no sólo el contenido material del acto recurrido constituye una decisión estrictamente parlamentaria, sino

No obstante lo anterior, hay que mencionar dos casos excepcionales:

1. En primer lugar, los Autos de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Asturias contra la Junta General del Principado. Se trata de dos resoluciones singulares dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Asturias, Sección 1ª. Se trata los Autos de 13 de julio y 20 de julio de 2000, dictados en el recurso contencioso administrativo interpuesto por Diputados de la Junta General del Principado contra el acuerdo de la Mesa de la Junta General de 10 de julio, que aprobó las «Normas de procedimiento para la elección de representantes de la Junta General en Cajastur». Dichas Normas establecían, entre otros aspectos, la ley D'Hondt como fórmula para la asignación de representantes en Cajastur.<sup>38</sup>

Mediante la primera de las resoluciones judiciales, el Auto de 13 de julio de 2000, la Sala decidió, en consonancia con lo solicitado por los recurrentes, «estimar la medida de suspensión provisionalísima de la inmediata eficacia del Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, adoptado en sesión celebrada el día 10 de julio de 2000, convocándose a las partes a una comparecencia para las 9 horas del día 17 de julio de los corrientes.» A fin de dar cumplimiento a dicho Auto, la Presidencia de la Cámara, mediante resolución del mismo día 13 de julio, suspendió la sesión extraordinaria del Pleno que había sido convocada por la propia Presidencia, oída la Junta de Síndics, para llevar a cabo la elección de los representantes de la Junta General en Cajastur de acuerdo con el procedimiento establecido en las referidas «Normas».

Mediante la segunda resolución judicial, el Auto de 20 de julio, la Sala de lo Contencioso Administrativo desestimó la pretensión de nulidad de actuaciones deducida procesalmente por la Junta General del Principado y declaró que la Sala tenía competencia para conocer del recurso interpuesto, a tenor de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.<sup>39</sup>

que igual naturaleza debe extenderse a los actos formales o procedimentales conducentes a su adopción, y en los que se ubican las irregularidades que denuncia el recurrente, pues viene también directamente vinculados al ejercicio de las funciones parlamentarias del mismo, cuya protección y garantía no corresponde a este Tribunal.»

38 La cita se toma de la pp. 350-351 del excelente trabajo «El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia Parlamentaria». Alberto Arce Jarániz. *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*. Ed. Aranzadi, SA. Navarra, 2004.

– En relación con esta cuestión puede examinarse el muy ilustrativo estudio de Ignacio Arias Díaz «Crónica de una perplejidad: la suspensión por el tribunal superior de justicia de Asturias de un pleno del parlamento asturiano». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 11/2000, Parte Estudio, pp. 29-38. Ed. Aranzadi, SA, 2000.

39 A dicha conclusión llegó la Sala por entender que las Normas de Procedimiento aprobadas por la Mesa de la Junta General «...no cabe incluir-

las sino en el término Administración, pues claramente son disposiciones de desarrollo, no función legislativa y ello porque cuando el término “administración”, tras la reforma de la LOPJ, y de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se separó del de la “gestión económica” supone que el término “Administración” ha alcanzado objetividad propia, distinto de lo que antes se concebía como “gestión administrativa”, separación que de otra forma carecería de sentido, y si a ello se une que en ningún momento la representación de la Junta General ha podido concluir, como no podía ser de otro modo, que estuviésemos en presencia de un acto legislativo o de naturaleza estrictamente parlamentaria, esta Sala no puede llegar a otra conclusión que el contenido del Acuerdo impugnado y del que se solicitó la medida cautelar ha de incluirse en el término “administración” a que se refieren los preceptos recientemente reformados y a los que se ha hecho mención, por lo que procede desestimar la alegación analizada y con ella la nulidad que se propugna.»

2. En segundo lugar la Sentencia núm. 353/2007 de 4 de junio dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía (Granada) interpuesto por la Asociación de Licenciados en Imagen y Sonido de Andalucía (ALISA) contra el Decreto 213/2005 de 4 de octubre de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía por el que se nombran Consejeros del Consejo Audiovisual de Andalucía que habían sido elegidos por el Pleno del Parlamento de Andalucía. Esta Sentencia, rechaza la causa de inadmisibilidad por falta de jurisdicción, invocada por el Parlamento de Andalucía, a pesar de declarar expresamente que «a juicio de esta Sala el acuerdo impugnado tiene naturaleza parlamentaria y exenta de las competencias atribuidas a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo...» y acaba enjuiciando el fondo del asunto, juicio que conduce a la desestimación del recurso.

En función de lo dicho anteriormente podemos concluir que la jurisdicción ordinaria, entendiendo por tal la contencioso-administrativa, no tiene asignada por el ordenamiento vigente, ni asume de facto tampoco salvo algún caso realmente excepcional, el control de legalidad de los actos parlamentarios de elección de cargos públicos. Cabe concluir también que esta jurisdicción tampoco se ha considerado competente para conocer de la tutela de los derechos fundamentales que puedan haber sido lesionados por este tipo de actos. Queda pues reservado el control judicial de juridicidad y la tutela de los derechos fundamentales ante esta clase de actos al Tribunal Constitucional a través, fundamentalmente, del recurso de amparo.

## **VI. La tutela de los derechos fundamentales, mediante el recurso de amparo, en la elección parlamentaria de cargos públicos**

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) prevé diversas vías de acceso al Tribunal en relación con los actos adoptados por los Parlamentos: el recurso de amparo directo contra actos parlamentarios firmes previsto en el art. 42, el recurso de amparo subsidiario al agotamiento de la vía judicial previa regulado por el art. 42 y el mecanismo excepcional de impugnación previsto en el Título V.

### ***1. El recurso de amparo subsidiario, una vez agotada la vía judicial previa, regulado por el art. 43 LOTC.***

El art. 43 LOTC regula un recurso de amparo subsidiario al agotamiento de la vía judicial previa, que es deducible frente a los actos adoptados por los órganos de gobierno de los Parlamentos en materia de personal, administración y gestión patrimonial. El art. 43.1 LOTC establece que «Las violaciones de los derechos y libertades antes referidos originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, podrán dar lugar

al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución.»

Pese a la dicción literal del precepto, como señala Alberto Arce «hasta 1997 los recursos de amparo contra actos de las Administraciones parlamentarias aparecen todos inscritos en el ámbito del art. 42 LOTC en cuanto actos producidos por órganos parlamentarios carentes de valor de ley...»<sup>40</sup> La STC 121/1997 modifica ese estado de cosas al resolver un recurso de amparo promovido contra una resolución de los Presidentes del Congreso y del Senado en materia de elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, y declarar que el plazo del recurso era, no el de tres meses, del art. 42 LOTC, sino el de 20 días que el art. 43 LOTC establece para demandar en amparo a la Administración Pública.

Por eso concluye Alberto Arce que a partir de dicha STC «el Parlamento puede ser demandado en amparo a través del art. 43 LOTC, cuando se trate de actos de Administración, o por la vía del art. 42 LOTC, cuando se trate de actos de no Administración o, empleando la fórmula del tribunal, actos típicamente parlamentarios, esto es, actos adoptados por las Cámaras en el ejercicio de las funciones que, en cuanto órganos constitucionales del Estado o institucionales de las Comunidades Autónomas, la Constitución o los Estatutos de Autonomía les atribuyan, actos en definitiva, vinculados a la función constitucional representativa de las Cámaras.»

No es aplicable esta vía de acceso al Tribunal Constitucional frente a los actos parlamentarios de elección de cargos públicos, actos que no son calificables como actos de administración de los Parlamentos, ni, como ya vimos anteriormente, están sometidos al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

## **2. La impugnación en base al Título V de la LOTC**

El art. 161. 2 CE establece lo siguiente: «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.» La posibilidad prevista en el art. 161. 2 CE se regula en el Título V de la LOTC, art. 76 y art. 77; éste último precepto dispone lo siguiente: «La impugnación regulada en este título, sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley. La formulación de la impugnación comunicada por el Tribunal producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia.»

Existe un supuesto, que puede ser considerado como un caso excepcional, en el que el Tribunal Constitucional ha conocido la impugnación de una elección parlamentaria

<sup>40</sup> ARCE JARÁNIZ, Alberto: «El Parlamento en los Tribunales. Pronunciado de jurisprudencia Parlamentaria» en *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*. Ed. Aranzadi, SA. Navarra, 2004, p. 75.



ria de cargo público a través de esta vía: la designación del Presidente del Gobierno de Navarra por Resolución del Parlamento Foral de Navarra fue enjuiciada en la STC 16/1984 de 6 de febrero.<sup>41</sup>

Por nuestra parte, consideramos que la elección parlamentaria del Presidente del Gobierno del Estado o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma constituye un acto con relevancia constitucional, de relación entre poderes constitucionales o estatutarios, esencial por otra parte en los regímenes parlamentarios. Prueba de la corrección de esta afirmación realizada por el TC, es interesante repasar el contenido del pronunciamiento efectuado en el fallo de la Sentencia. Dicho fallo fue el siguiente:

«Primero. Anular la propuesta del nombramiento, formulada por el Presidente del Parlamento Foral de Navarra en favor de D... como Presidente del Gobierno de Navarra.

Segundo. Retrotraer el proceso de elección del Presidente del Gobierno de Navarra al momento inmediatamente posterior a la celebración de la cuarta votación.

Tercero. Que el Presidente del Parlamento Foral de Navarra, en el plazo de cinco días naturales, a partir de la recepción en el Parlamento del testimonio de esta sentencia, y previa consulta a los portavoces de los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, proponga un nuevo candidato a dicho Parlamento Foral.

Cuarto. Que si el candidato propuesto no obtuviese la investidura por mayoría absoluta o por la simple en la referida quinta votación, el Presidente del Parlamento Foral proponga para el nombramiento como Presidente del Gobierno de Navarra al candidato del partido político que cuente con el mayor número de escaños y que hubiese sido propuesto como tal al Presidente del Parlamento por dicho partido con anterioridad a la celebración de la antedicha quinta votación.»<sup>42</sup>

41 Hemos de recordar que el art. 76 (Título V) de la LOTC, en consonancia con el art. 161. 2 CE sólo permite al Gobierno impugnar ante el Tribunal Constitucional las «disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas». Por ello una de las cuestiones previas a examinar por el Tribunal fue determinar si se había impugnado una resolución, o una actuación de mero trámite y en relación con ello, si el enjuiciamiento a realizar lo era de constitucionalidad o de mera legalidad. La Sentencia, por tanto, analiza el acto de nombramiento de Presidente de la Diputación Foral y al respecto declara que «Se trata de un acto compuesto, en el que concurren, de una parte, la decisión del Parlamento Foral que culmina el procedimiento previsto en el artículo 29 de la LORAFNA... y de otra, el nombramiento por Su Majestad el Rey y el referendo por el Presidente del Gobierno, ... En consecuencia, y en relación a la primera parte de la objeción suscitada, no cabe duda de que el acto compuesto de nombramiento, el cual comprende cada uno de los que lo forman, ha de incluirse en su conjunto y en cada una de sus partes dentro de la materia constitucional, por lo que el TC no puede compartir la tesis de que la cuestión planteada sea de mera legalidad, ya que transciende de la misma para incidir en el orden constitucional. Por otro lado,

tampoco puede admitirse que el acto del Parlamento Foral sea de mero trámite, dado que culmina el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral –dotada de personalidad jurídica–, al que pone fin. Por ello se configura como un acto de carácter resolutorio, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte. Las consideraciones anteriores conducen a la conclusión de que es aplicable el procedimiento de impugnación previsto en el artículo 161, número 2, de la CE y, en desarrollo del mismo, por el Título V de la LOTC.»

42 Con respecto al fondo de la cuestión, la Sentencia declaró que «... la propuesta de un nuevo candidato, y su sometimiento a la votación parlamentaria, aparece como fase esencial e imprescindible en el procedimiento de designación, fase que sin embargo se omitió en el presente caso, en que únicamente se propuso y votó un solo candidato, sin darse a la Asamblea la posibilidad de pronunciarse sobre otras alternativas, y sin agotarse, por tanto, las oportunidades de elección parlamentaria del Presidente de la Diputación. La propuesta se efectuó por tanto sin que se hubieran llevado a cabo previamente actuaciones imprescindibles en el procedimiento de elección, esto es, la propuesta al Parlamento de nueva candidatura, como

Examinando dicho fallo y valorando la dimensión del mismo puede comprenderse la afirmación antes reseñada y, en relación con la cuestión que venimos analizando aquí, afirmarse la idoneidad de la jurisdicción elegida para recabar el enjuiciamiento del acto impugnado, esto es, el Tribunal Constitucional. Complementariamente a lo anterior, ha de señalarse que este control jurisdiccional de los actos y decisiones parlamentarias conducentes a la investidura del Presidente del Gobierno y de los Presidentes de los Gobiernos Autonómicos, es también posible mediante la interposición del recurso de amparo.

### **3. El recurso de amparo directo previsto en el art. 42 LOTC**

El art. 42 de la LOTC regula el recurso de amparo directo frente a actos parlamentarios firmes.<sup>43</sup> Dice el tenor literal del art. 42 que «Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

La redacción inicial de este art. 42 de la LOTC (art. 46 del proyecto de ley)<sup>44</sup> incluía dos apartados. El apartado 1 regulaba el recurso de amparo directo deducible por cualquier persona directamente afectada contra cualquier ley o disposición o acto con valor de ley formal que hubiesen de ser cumplidos directamente sin previo requerimiento o acto de sujeción individual. El apartado 2 regulaba el recurso de amparo contra decisiones y actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que causasen dicha violación de derechos, estableciendo que los mismos «podrán ser también recurridos dentro del mismo plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, fuesen firmes.»

El Informe elaborado por la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso el 28 de junio de 1979 dio cuenta de que no se había presentado enmienda alguna al art. 45 del proyecto (actual art. 41), pero sí se habían presentado cuatro enmiendas al art. 46 (actual art. 42), esto es, la enmienda 10 de Grupo Socialista del Congreso, la 175 de la Mino-

expresamente impone el artículo 20, número 6, de la Ley Foral 13/1983. Lo que viene forzosamente a representar la nulidad del acto de propuesta, por no haber agotado el procedimiento previo previsto imperativamente por la Ley, y haber omitido la práctica de actuaciones esenciales en ese procedimiento, como se deriva, según ya indicamos, de su misma naturaleza.»

43 Véase ALONSO MÁS, María José: «La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos» en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999, p. 44, y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa

de los Parlamentos», ambos coinciden en señalar que el amparo del art. 42 LOTC es directo precisamente porque no se entiende compatible el control por los Tribunales ordinarios de la actividad parlamentaria con la autonomía de las Cámaras.

44 El proyecto de ley orgánica fue presentado el 9 de mayo de 1979 en el Congreso y tramitado por la Mesa el día 15 de octubre por el procedimiento de urgencia, abriéndose un plazo de ocho días para la presentación de enmiendas.

ría Catalana, la 218 del Grupo Andalucista y la 264 del Grupo Comunista. La Ponencia acordó aceptar la enmienda 175 y se suprimió el apartado 1 del proyecto, permaneciendo el apartado 2 con la redacción que figuraba en el proyecto. En consonancia con la mencionada supresión del apartado 1, en el Dictamen emitido por la Comisión el 11 de julio de 1979, se efectuaron dos correcciones técnicas o de estilo en el ya único apartado del artículo 42 (anterior 46): se suprimieron las palabras «también» y «mismo», que sólo estaban justificadas por la existencia del apartado 1 que había sido suprimido.

Sin modificar el tenor del art. 42 fue aprobado el Dictamen de la Comisión por el Pleno del Congreso el 24 de julio de 1979 y remitido al Senado. Durante la tramitación en el Senado se efectuó una nueva corrección de estilo, consistente en sustituir la expresión final del artículo «fuesen firmes» por la más correcta de «sean firmes». Sin más cambios ya, en la redacción del art. 42, el Congreso aprobó finalmente el 19 de septiembre de 1979 la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La redacción de este art. 42 ha suscitado innumerables comentarios. Alonso Más considera que: «El art. 42 LOTC, que regula el amparo directo contra los actos de los Parlamentos, comprende los actos de cualesquiera Parlamentos existentes en España, sea cual fuere el órgano de la Cámara del que emanen. Sin embargo, aunque aparentemente no distingue entre actos jurídico-privados, actos administrativos y actos parlamentarios, la referencia al recurso directo de amparo debe entenderse circunscrita a estos últimos. Lo más importante del art. 42 LOTC es, por pura lógica, que reconoce que se pueden controlar por la vía de amparo constitucional las lesiones de derechos fundamentales causadas por actos parlamentarios.»<sup>45</sup>

Acerca de la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pudiera efectuar el enjuiciamiento de los actos parlamentarios y tutelar los derechos fundamentales lesionados por aquellos, el Tribunal mantuvo una postura restrictiva inicialmente basándose, entre otras razones, en el carácter interno de ciertos actos de los Parlamentos para rechazar el recurso de amparo interpuesto.<sup>46</sup>

45 ALONSO MÁS, María José: *op. cit.*, p. 349.

46 Sobre esta antigua jurisprudencia, el propio Tribunal Constitucional ha dicho –en la STC 23/1990 de 15 de enero– que «...los actos puramente internos no son susceptibles de recurso de amparo. Característica propia de los órganos constitucionales –dice el ATC 183/84– “es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen” (fundamento jurídico 2.º). Con posterioridad, esta misma doctrina fue apli-

cada también a los actos internos de los Parlamentos autonómicos (ATC 706/1986, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º). Por el contrario, cuando un acto parlamentario tiene relevancia jurídica externa, esto es, cuando “afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que en la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello sería tanto como aceptar la arbitrariedad” (STC 90/1985, fundamento jurídico 2.º) (RTC 1985190).»

Sin embargo esta doctrina fue posteriormente matizada, atendiendo al principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y especialmente a las libertades y derechos fundamentales consagradas en la misma. La exención jurisdiccional de aquellos actos, y con ello la no intervención de este Tribunal, sólo era posible en tanto que se respetaran los derechos de participación política de los Diputados y Grupos Parlamentarios. El Tribunal Constitucional declaró contundentemente que «...en el ordenamiento jurídico español todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las Leyes (art. 9.1 CE)», por lo que «en principio cualquier acto parlamentario sin valor de Ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales» (ATC de 27 de mayo de 1987).

El Tribunal Constitucional ha mantenido, en una constante y abundantísima jurisprudencia, la legitimidad de la exclusiva vía de control jurisdiccional establecida por el precepto transcrito. La doctrina elaborada se sintetiza en la STC 125/1990 de 5 de julio, la cual señala que «...es evidente que la necesidad de que el acto parlamentario recurrido alcance firmeza no permite crear recursos inexistentes en la vía parlamentaria ni obliga a incoar, previamente al amparo, una vía judicial manifiestamente improcedente.»

Hay que recordar que esta vía directa de acceso al recurso de amparo constituye una excepción a la subsidiariedad del recurso, que constituye una de las notas básicas del mismo.<sup>47</sup> Esta circunstancia tiene particular relevancia tanto porque hace innecesario el agotamiento de la vía judicial previa, cuanto porque exime al Tribunal Constitucional de la sujeción al relato de los hechos declarado probado por los órganos de la jurisdicción ordinaria y, correspondientemente, le abre la puerta a ejercer en el curso del proceso de amparo como un tribunal de instancia y habilitar en el proceso los trámites y medios de prueba necesarios determinar fehacientemente los hechos sobre los que verse el recurso y para no provocar indefensión en las partes intervinientes.

Como a continuación veremos, el recurso de amparo directo previsto en el art. 42 ha sido una vía utilizada frecuentemente para la tutela de los derechos fundamentales en el caso de la designación de Senadores por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En estos casos el control jurisdiccional de los actos parlamentarios preparatorios y del propio acto de designación se ha ejercido hasta la fecha exclusivamente por el Tribunal Constitucional, en la medida en que aquellos pueden ser recurridos en amparo tanto por los candidatos ilegítimamente defraudados en sus expectativas a causa de decisiones arbitrarias de las Asambleas Legislativas o de alguno de sus órganos, como por un parlamentario o Grupo Parlamentario que considere lesionado su derecho fundamental a ejercer su cargo en plenitud –según el contenido esencial del mismo delimitado por la Constitución, las leyes o los distintos reglamentos parlamentarios– y

47 CAMAÑO, Francisco: «Facilidad y límites procesales al enjuiciamiento en amparo» en VIVER PI-SUNYER, Carles (Coord): *Jurisdicción constitucional y judicial en el recurso de amparo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006, p. 345.

en condiciones de igualdad. Finalmente, también serían susceptibles de amparo, como señaló Ramón Punset, las decisiones de la Mesa del Senado que inadmitan por cualquier motivo la designación de Senadores efectuada por una Asamblea Legislativa.<sup>48</sup>

El Tribunal Constitucional ha actuado, en estas Sentencias,<sup>49</sup> por una parte, desplegando la función esencial asignada al recurso de amparo, cual es la de servir de instrumento procesal para garantizar la tutela judicial de los derechos fundamentales que constituyen el ámbito objetivo del recurso de amparo. Pero además, al ejercer esa función, ha cumplido con la segunda naturaleza del recurso de amparo, concebido «como un mecanismo de garantía e interpretación de la Constitución, esto es, como algo que trascendiendo de las situaciones subjetivas, se proyecta más allá, alcanzando una dimensión objetiva.»<sup>50</sup>

## VII. Reflexiones finales

Como reflexión final de este trabajo quisiéramos apuntar una pregunta ¿Es suficiente la tutela de derechos fundamentales en la elección parlamentaria de cargos públicos realizada por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo o sería conveniente articular un control de legalidad de los actos de elección parlamentaria de cargos públicos por la Jurisdicción Contencioso Administrativa?

Las razones para contestar afirmativamente esta pregunta podrían sintetizarse de la manera siguiente:

1. La necesidad de evitar la inmunidad de ciertas actuaciones parlamentarias, en esta caso relativas a la elección de cargos públicos, que no tienen prevista ninguna vía de control jurisdiccional de mera legalidad y pueden producir efectos frente a terceros.

2. La paradoja de que la JCA tenga competencia para enjuiciar la proclamación de candidatos electos a las elecciones autonómicas, pudiendo anular la elección celebra-

48 PUNSET, Ramón: *Estudios Parlamentarios*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001, p. 411.

49 – La STC 149/1990 de 1 de octubre afirmó que «...forma parte del status de Diputado del Parlamento de las Islas Baleares, en las condiciones que determine el Reglamento de la Cámara, la facultad de participar como elector y elegible en la designación del Senador que ha de representar a la Comunidad Autónoma...»

– La STC 4/1992, de 13 de enero ha analizado el carácter representativo de esta designación parlamentaria y de forma específica la aplicación de la regla D'Hont para garantizar la proporcionalidad de los diferentes grupos parlamentarios. Respecto de este sistema electoral dijo que «opera precisamente como correctivo de la regla de proporcionalidad pura, y como tal es una modulación de la regla de proporcionalidad que no puede ser objeto de aplicación extensiva y analógica allí donde el precepto se refiera sin más y sin matices a la proporcionalidad...»

– La STC 149/1990 de 11 de octubre el TC analiza la cuestión de la duración del mandato de estos Senadores designados por las Comunidades Autónomas y concretamente un supuesto de aplicación del art. 181.5 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

– La STC 40/1981 de 18 de diciembre y en la STC 19/1991 de 31 de enero examina las causas de inelegibilidad e incompatibilidad aplicables a los Senadores de designación comunitaria.

– La STC 151/1999 de 14 de septiembre analiza un recurso de amparo interpuesto, no contra un acto parlamentario de designación, sino contra una resolución judicial confirmada por el Tribunal Supremo que condenó a una persona, Alcalde y Concejal de la Ciudad de Melilla, entre otras, a la pena de inhabilitación especial para todo cargo público electivo.

50 PÉREZ TREMP, Pablo: *El recurso de amparo*. Tirant lo blanch. Valencia, 2004, p. 29.

da en las Mesas electorales que resulten afectadas por irregularidades invalidantes, la asignación de escaño a un candidato proclamado electo o suspender su asistencia a la sesión constitutiva del Parlamento, y sin embargo no pueda enjuiciar los actos parlamentarios de elección de cargos públicos.<sup>51</sup>

3. El Tribunal Constitucional no es un órgano revisor de la legalidad de los actos parlamentarios y mediante el recurso de amparo no se accede a un juicio completo de juridicidad de los actos recurridos.

4. La paradoja del desarrollo infraconstitucional del art. 53. 2 CE en cuanto se refiere a los actos parlamentarios sin valor de ley. El art. 53. 2 CE prevé el derecho de todos a «recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo.» El art. 44. 2 LOTC –al posibilitar el recurso de amparo directo contra actos parlamentarios firmes– y el art. 1. 3. a) LJCA –al restringir la competencia de la JCA a los actos parlamentarios en materia de personal, administración y gestión patrimonial– han impedido la aplicación del art. 53. 2 CE respecto de los actos parlamentarios sin valor de ley.

5. Si existe un régimen jurídico singular aplicable sólo a los actos parlamentarios, es por lo que el Parlamento es en sí, por lo que es en un Estado Constitucional y lo que el Parlamento hace o puede hacer él y sólo él en cuanto tal. Estaríamos hablando de actos que sólo podrían ser adoptados por un Parlamento y en los que se manifestase la idiosincrasia de la Institución. Sólo ello justificaría la configuración de un espacio jurídico singular, que es restrictivo en la articulación del principio de tutela judicial y de la sujeción de todos los poderes al ordenamiento jurídico, irrenunciables ambos en un Estado de Derecho e inseparables del mismo. La opción del legislador al parlamentarizar la elección de órganos muy diversos expande inadecuadamente esa singularidad en detrimento del principio de tutela judicial y de la sujeción de todos los poderes al ordenamiento jurídico, irrenunciables ambos en un Estado de Derecho e inseparables del mismo.

Como corolario del estudio realizado pueden alcanzarse las siguientes conclusiones:

1. Es cierto que para la Jurisprudencia española (TC y TS) los actos de elección parlamentaria de cargos públicos adoptados por el Congreso, el Senado o las Asambleas

<sup>51</sup> Esta paradoja ya se puso de manifiesto por quien suscribe en el estudio sobre «El control judicial de los actos de administración y gestión del Parlamento», publicado en *Parlamento y Poder Judicial*, XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. AELPA. Tecnos. Madrid, 2007, p. 158. Hay que precisar, sin embargo, que el recurso contencioso elec-

toral que puede provocar los efectos anulatorios que se citan, ha de interponerse, formalmente, contra los actos de la Administración Electoral, esto es, las Juntas Electorales que efectúan la proclamación de los candidatos electos.

Legislativas de las Comunidades Autónomas son actos parlamentarios sin valor de ley y su enjuiciamiento corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional

2. Tal y como señala Ramón Punset<sup>52</sup> estos actos son parcialmente inmunes a un control jurisdiccional, cuando no afecten a materia de personal, administración y gestión patrimonial y resulten meramente ilegales pero no sean lesivos de derechos fundamentales, del orden de competencias, del ámbito de atribuciones de otro órgano estatal o que finalmente –en el caso de las Asambleas Legislativas– no sean impugnables por la vía del art. 161. 2 CE.

3. La asignación indiscriminada a los Parlamentos, mediante ley, de la función de elegir cargos públicos comporta una preocupante expansión de esta cierta inmunidad jurisdiccional.

4. No debe asignarse dicha función electiva a los órganos de gobierno de la Cámara, sino a los órganos funcionales –el Pleno y las Comisiones.

5. No debe asignarse esta función al Parlamento mediante normas con rango inferior a ley, ni asignarse al Parlamento la elección de órganos que queden bajo la dependencia del Gobierno.

6. Los Reglamentos de las Cámaras deben exigir expresamente que la Mesa u otro órgano interno verifique el cumplimiento por los candidatos de los requisitos objetivos de elegibilidad exigidos por la legislación aplicable.

7. *De lege ferenda* habrá que perfeccionar la fórmula para aplicar plenamente a la actividad parlamentaria todas las garantías jurídicas y procesales propias del Estado de Derecho, evitando que la juridificación de todas las actividades de este poder público conduzca a una judicialización innecesaria de aquellos espacios y procedimientos parlamentarios concebidos y necesarios para posibilitar el encuentro, el debate y la interacción entre los contrarios para la reflexión y la legislación sobre los asuntos públicos.

Cabe esperar, sin embargo, que los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa continúen en el camino ya iniciado por algunas Salas –de cuyas resoluciones se ha dejado constancia en este trabajo– admitiendo los recursos contencioso administrativos interpuestos y resolviendo mediante Sentencia las cuestiones de fondo suscitadas en los mismos, en relación con procesos complejos de elección de cargos públicos en los que se ha dado algún tipo de participación de los órganos del Parlamento. En estos casos, es previsible que las Salas realicen sutiles razonamientos para eludir el pronunciamiento de inadmisibilidad por falta de jurisdicción y, respetando el componente esencialmente político de los actos parlamentarios de elección, entren a tutelar la legalidad de los nombramientos y los derechos legítimos de los interesados.

52 PUNSET, Ramón: *Estudios Parlamentarios*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001, p. 426.

## Bibliografía

- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís: «Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional» en *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos, Aranzadi. Pamplona, 1997.
- ALONSO MÁZ, María José: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999.
- ARAGÓN, Manuel: Prólogo a *Los vicios en el procedimiento legislativo* de BIGLINO CAMPOS, Paloma. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: «Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional». Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Cuadernos y debates*, núm. 77. Madrid, 1998.
- ARCE JARÁNIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Thomson. Aranzadi. Navarra, 2004.
- ARIAS DÍAZ, Ignacio: «Crónica de una perplejidad: la suspensión por el tribunal superior de justicia de Asturias de un pleno del parlamento asturiano» en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm.11/2000, Parte Estudio, Ed. Aranzadi SA, 2000
- AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat: «Rechazo por parte del Consejo General del Poder Judicial de la terna de juristas propuesta por el Parlamento Vasco para el nombramiento de un Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ-PV (art. 330. 4 de la LOPJ): ¿cuestión de discrecionalidad?» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 16. Valencia, 2005
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- DIEZ-PICAZO, Luis M.<sup>a</sup>: «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias» en *Cuadernos de los Studia Albornotiana*, núm. 2. Zaragoza, 1985.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Editorial Civitas. Monografías. Madrid. 1998.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: «Los actos de la Administración Parlamentaria» en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto, 1998.
- LUPO, Nicola: «Algunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios» en *Las funciones de los Parlamentos en España y en Italia*. Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos celebradas en Siena. Aranzadi. Pamplona, 2001.
- MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio: «El control judicial de los actos de administración y gestión del Parlamento» en *Parlamento y Poder Judicial*, XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. AELPA. Tecnos. Madrid, 2007.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento» en *Revista de Administración Pública*, núm. 107.
- MORALES ARROYO, José María: «Los límites de la autonomía de los Parlamentos territoriales» en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69, mayo-agosto 2004.
- PAUNER CHULVI, Cristina: *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Congreso de los Diputados. Monografías. Madrid, 2003.
- PENDAS GARCÍA, Benigno: «Administración Parlamentaria». Voz incluida en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, Volumen 1. Editorial Civitas. Madrid, 1995.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: «Otras funciones del Parlamento» en *Tratado de Derecho Político*. Civitas. Madrid, 1976.
- PÉREZ TREMPES, Pablo: *El recurso de amparo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004.
- PUNSET BLANCO, Ramón: «El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho Español» en *Revista de las Cortes Generales*, 5. Madrid, 1985.
- *Estudios Parlamentarios*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001.
- SAINZ MORENO, Fernando: «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa» en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, enero-abril, 1988.



# Parlamento y cuestión de género: el rol de las Comisiones parlamentarias de Igualdad\*

**CRISTINA PAUNER CHULVI**

Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I

**BEATRIZ TOMÁS MALLÉN**

Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I

## Resumen

El presente trabajo reflexiona acerca de la importancia de las Comisiones parlamentarias de Igualdad o similares (con referencias al Parlamento Europeo y a las Cortes Generales pero, especialmente, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas). Según las autoras, dichas Comisiones parlamentarias pueden y deben jugar un papel relevante desde la perspectiva de la llamada «transversalidad de género», puesto que ofrecen mayor visibilidad a la igualdad de sexos en los Parlamentos y constituyen un mecanismo de defensa de los derechos de las mujeres, así como un medio de promoción de las políticas públicas de igualdad de género.

En este sentido, teniendo en mente la realización del principio de igualdad efectiva, en el trabajo se ensaya, de un lado, una tipificación y clasificación de las Comisiones parlamentarias de Igualdad, así como la problemática de su creación y composición; de otro lado, se analiza el rendimiento efectivo de esas Comisiones desde el punto de vista de las tres funciones clásicas del Parlamento (elaboración del producto legislativo, presupuesto y control político).

Finalmente, las autoras subrayan la necesidad de generar una sensibilidad en los Parlamentos con respecto a la transversalidad de género proponiendo un estrecho paralelismo entre los informes de impacto económico (factibilidad) y de impacto de género, así como la eventual creación de «intergrupos de género» que colaboren con las Comisiones parlamentarias de Igualdad.

\* El presente trabajo de investigación se ha elaborado en el marco de dos proyectos I+D titulados respectivamente «Asambleas parlamentarias en un contexto multinivel: la articulación territorial del poder legislativo y su rendimiento en España» (referencia SEJ2006-15076-CO3-03, Ministerio de Ciencia y Tecnología); y «Reclutamiento político, actividad parla-

mentaria y estilos de liderazgo en los legislativos: ¿hacia la paridad en un contexto multinivel? Un estudio de las diputadas nacionales, las diputadas regionales y las eurodiputadas en perspectiva comparada» (referencia 22/06, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

## Resum

El present treball reflexiona sobre la importància de les comissions parlamentàries d'igualtat o semblants (amb referències al Parlament Europeu i a les Corts Generals però, especialment, a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes). Segons les autores, estes comissions parlamentàries poden i han de jugar un paper rellevant des de la perspectiva de l'anomenada «transversalitat de gènere», ja que ofereixen major visibilitat a la igualtat de sexes als parlaments i constitueixen un mecanisme de defensa dels drets de les dones, i un mitjà de promoció de les polítiques públiques d'igualtat de gènere.

En este sentit, tenint constantment en ment la realització del principi d'igualtat efectiva, en el treball s'assaja, d'una banda, una tipificació i classificació de les comissions parlamentàries d'igualtat, i també la problemàtica de la seua creació i composició; d'un altra banda, s'analitza el rendiment efectiu d'estes comissions des del punt de vista de les tres funcions clàssiques del parlament (elaboració del producte legislatiu, pressupost i control polític).

Finalment, les autores subratllen la necessitat de generar una sensibilitat als parlaments respecte de la transversalitat de gènere, i proposen un paral·lelisme estret entre els informes d'impacte econòmic (factibilitat) i d'impacte de gènere, i també l'eventual creació d'«intergrups de gènere» que col·laboren amb les comissions parlamentàries d'igualtat.

## Summary

This paper reflects on the importance of the *parliamentary Commissions on equality* or similar (with references to the European Parliament and to the Spanish Parliament but, specially, to the Legislative Assemblies of the Autonomous Communities). According to the authors, these parliamentary Commissions can and must play a relevant role from the perspective of the so called «gender mainstreaming», since they offer major visibility to the sex equality in the Parliaments and constitute a mechanism for the protection of women's rights, as well as a mechanism for the promotion of public policies on gender equality.

In this respect, keeping in mind the principle of effective equality, this paper tackles, on the one hand, a classification of the parliamentary commissions on equality, as well as the problematics of their creation and composition; on the other hand, both authors analyze the effective performance of these commissions from the point of view of the three classic functions of the Parliament (legislative product, budget and political control).

Finally, the authors underline the need to generate a sensibility within the Parliaments with regard to the gender mainstreaming, by proposing a close parallelism between the *reports of economic impact* (feasibility) and of *gender impact*, as well as the eventual creation of «parliamentary gender intergroups» that could collaborate with the parliamentary commissions on equality.

## Sumario

- I. Introducción: caracterización de las Comisiones parlamentarias de Igualdad
  1. Como expresión de la igualdad entre mujeres y hombres en el seno del Parlamento
  2. Como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, con especial incidencia en la denominada «generización» de los derechos humanos: coordinación con otros mecanismos de defensa de los derechos de las mujeres
  3. Como instrumento de potenciación de las políticas legislativas de género en clave de transversalidad
- II. Tipificación y clasificación de las Comisiones de Igualdad en el arco parlamentario
  1. Comisiones parlamentarias de Igualdad y otros órganos parlamentarios con tareas relacionadas con el impacto de género: Ponencias, Delegaciones parlamentarias
  2. Comisiones parlamentarias de Igualdad y otras Comisiones parlamentarias con competencia en materia de género: Comisiones de Derechos Humanos, Comisiones de Peticiones
  3. Comisiones parlamentarias de Igualdad en sentido estricto
- III. Creación y composición de las Comisiones parlamentarias de Igualdad
  1. Instrumento normativo de creación de las Comisiones parlamentarias de Igualdad: Ley, Reglamento de la Cámara, Resolución de órganos de la Cámara
  2. Opción para la composición: incidencia en la paridad de hombres y mujeres *versus* prioridad a la proporcionalidad política obviando la perspectiva de género
- IV. El rendimiento efectivo de las Comisiones parlamentarias de Igualdad
  1. Cuestión de género y proposiciones legislativas analizadas por las Comisiones parlamentarias de Igualdad
  2. Cuestión de género y otro tipo de proposiciones o actividades analizadas por las Comisiones de Igualdad
  3. Cuestión de género y función de control político operado por las Comisiones de Igualdad (preguntas, interpelaciones, etc.)
  4. Cuestión de género y función presupuestaria: ¿qué recursos se destinan realmente a las políticas de igualdad?
- V. Reflexión final: ¿hacia un Parlamento partitario receptivo o sensible al impacto de género?

## I. Introducción: características de las Comisiones parlamentarias de Igualdad

### 1. Como expresión de la igualdad entre mujeres y hombres en el seno del Parlamento

De entrada, y sin perjuicio del examen más concreto que efectuamos en el apartado II (*infra*) sobre las Comisiones parlamentarias de Igualdad y afines, puede afirmarse por lógica que, cuanto más paritaria o equilibrada sea la presencia de mujeres y hombres en el Parlamento, mayor expresión de esa paridad y equilibrio se manifestará en las Comisiones de Igualdad. A decir verdad, no se verificará necesariamente un paralelismo exacto puesto que, como es sabido, las Comisiones parlamentarias, lo mismo que los demás órganos rectores y de trabajo de las Cámaras o Asambleas Legislativas, reflejarán en principio la proporcionalidad «numérica» en función del color político de los grupos parlamentarios,<sup>1</sup> más no en función del sexo, puesto que un grupo más importante en número de integrantes puede que no sea igual de consistente en presencia equilibrada de parlamentarios y parlamentarias.

Esa proyección en sede de Comisiones parlamentarias de la composición global del Pleno es trasunto lógico de un prius: el funcionamiento eficiente de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en materia electoral,<sup>2</sup> ya que –conforme al designio legislativo–, tras constatarse «la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política» y otros extremos que «muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, aquella «perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros», en palabras escritas por John Stuart Mill hace casi 140 años, es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos», por todo lo cual «resulta necesaria, en efecto, una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla.»

1 Así de claro expresa esa proporcionalidad numérica la página web de las Cortes de Aragón <[www.cortesaragon.es](http://www.cortesaragon.es)> cuando explica su organización interna por referencia a las comisiones parlamentarias: «¿Qué son las comisiones parlamentarias? Las Comisiones son reuniones de un número de Diputados más reducido y proporcional a los que forman cada Grupo Parlamentario en el Pleno. Las Comisiones están compuestas actualmente por 18 Diputados. La distribución proporcional de la que hablamos hace que de estos 18 Diputados, 8 pertenezcan al Grupo Parlamentario Socialista, 6 al Grupo Parlamentario Popular, 2 al Grupo Parlamentario del Partido Aragonés, uno al Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista, y otro a la Agrupación Izquierda Unida de Aragón, Grupo Parlamentario Mixto. Cada Comisión elige, de entre sus miembros, una Mesa, formada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, cuya misión es coordinar los

trabajos de la Comisión y convocar y dirigir sus reuniones.» De modo análogo se expresa la página web del Parlament de les Illes Balears <[www.parlamentib.es](http://www.parlamentib.es)>: «Las comisiones están formadas por el número de diputados de cada grupo parlamentario que establezca la Mesa –oída la Junta de Portavoces–, en proporción a su importancia numérica, con un mínimo de un representante por grupo. Su composición y organización son análogas a las del Pleno, pero a una escala más reducida.»

2 Al respecto, se ha efectuado una distinción entre «igualación positiva» y «acción positiva», de manera que la primera perseguiría igualar colectivos, en tanto que la segunda pretende una equiparación entre ciudadanos individualmente considerados: así, BALAGUER CALLEJÓN, M. L., «Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos», en el colectivo *Mujer y Constitución en España*, Madrid, CEP, 2000, p. 388.

Por nuestra parte, y a la luz de la Ley Orgánica 3/2007, adoptamos una perspectiva o enfoque de género que gira en torno a la igualdad de sexos apostando por la igualdad real y efectiva del artículo 9.2 de la Constitución española,<sup>3</sup> sin perjuicio del debate en torno a la cuestión terminológica.<sup>4</sup> Ésta, indudablemente presenta una relevancia nada despreciable en torno al uso más o menos correcto de las nociones de sexo o de género.<sup>5</sup> Esa apuesta por la igualdad material o sustancial, por lo demás, nos sitúa en la etapa más reciente de los derechos de las mujeres desde la perspectiva del constitucionalismo.<sup>6</sup>

En cualquier caso, es obvio que cuantas más mujeres tengan escaño parlamentario, más posibilidades existen de reflejar esa representación femenina en las Comisiones parlamentarias en general y en las de Igualdad en particular. De hecho, con carácter general podemos sostener que, si el criterio de la proporcionalidad política con independencia del sexo de quien ostente el escaño podrá ser la regla general sin matices en la composición de las Comisiones parlamentarias, una cuestión más que estética (en realidad, de visibilidad constitucional) hace deseable que ese criterio numérico vaya indisolublemente unido al criterio de la representación prevalente o, cuando menos, de la no infrarrepresentación de la mujer en las Comisiones parlamentarias de Igualdad.

A este respecto, aunque procedamos a un examen más exhaustivo y detallado de la composición de las citadas Comisiones parlamentarias en el apartado II (*infra*), podemos ya advertir —ciñéndonos ahora al ámbito autonómico— que la presencia de mujeres en las Comisiones de Igualdad o de la mujer suele ser prevalente con respecto a los hombres y en comparación con la todavía insignificante presencia femenina en Comi-

3 Un análisis exhaustivo de la jurisprudencia constitucional sobre el 9.2 de la Constitución con relación a la mujer ha sido efectuado por RIDAURA MARTÍNEZ, J., «La discriminación por razón de sexo en la reciente jurisprudencia del TC español» en *Discriminación versus diferenciación (Especial referencia a la problemática de la mujeres)*, coord. AZNAR GÓMEZ, M. y RIDAURA MARTÍNEZ, J. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, en particular, pp. 213-264.

4 Con tal enfoque, SEVILLA MERINO, J. y VENTURA FRANCH, A., «Fundamento Constitucional de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Especial referencia a la participación política» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (núm. extraordinario sobre Igualdad efectiva de mujeres y hombres), Madrid, 2007 (acceso en: <<http://info.mtas.es/publica/revista/numeros/ExtraIgualdad07/Extra-Igualdad.pdf>>), p. 15, nota a pie 16: las autoras advierten en clave terminológica que «hemos mantenido la expresión «igualdad de género», que así figura en la traducción que proviene del inglés, aunque entendemos que siendo el género una construcción social que establece valores contingentes basados en los estereotipos, la igualdad debe tomar como base los sexos y no los géneros que por definición entrañan discriminación. Guía para la evaluación del impacto de género. URL: <http://ec.europa.eu/employment-social/gender-equality/docs/gender/gender-es.pdf>»

5 Sobre la cuestión terminológica, ASTOLA MADARIAGA, J., «La reforma de la Constitución española desde una perspectiva de género» (epígrafe

1: «Explicación del título y de algunas otras palabras»), en el colectivo *La reforma constitucional. La organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género* (dirs. TAJADURA TEJADA, J. y ROURA GÓMEZ, S.), Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, en particular, pp. 523-529; en dicho trabajo se critica el informe de 19 de mayo de 2004 de la RAE <[www.rae.es](http://www.rae.es)>, que apostaba por corregir (no utilizar) el anglicismo género, mientras que la autora defiende que la Conferencia sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995 apostó por dicha expresión.

6 PÉREZ TREMPES, P., «Constitución y derechos de la mujer» en *Derechos humanos de las mujeres*, nº 6, 1998, p. 59 y ss.: El autor distingue tres etapas en el constitucionalismo en lo que atañe al enfoque de los derechos de las mujeres. En cuanto a la primera (siglos XVIII-XIX), recalca la práctica inexistencia de la mujer y, de hecho, en la elaboración de las categorías sufragio universal, democracia y soberanía popular no aparecen como sujetos. La segunda (siglo XX) consagra la igualdad formal tácita entre hombres y mujeres al hablarse de todos los hombres son iguales ante la ley, en realidad, una igualdad abstracta entre hombres y mujeres. Y la tercera (finales XX y principios siglo XXI) comporta superación de igualdad formal y apuesta por la igualdad material, poniendo el acento en las acciones afirmativas.

siones tradicionalmente masculinas como las de economía y hacienda. Así, si anticipamos un breve repaso al ámbito autonómico, constatamos que en el Parlamento de Andalucía, durante la presente VIII Legislatura la Comisión de Igualdad y Bienestar Social cuenta con diez mujeres y siete hombres, mientras que la Comisión de Economía y Hacienda cuenta con cinco mujeres y doce hombres, por no hablar de la Comisión del Estatuto de los Diputados, integrada toda ella por hombres (tres). Algo similar sucede en las Cortes de Aragón, en donde la Comisión comparable a la de igualdad (Comisión de Peticiones y Derechos Humanos) está integrada por diez mujeres y ocho hombres, en tanto que la Comisión de Economía y Presupuestos se compone de diez hombres y ocho mujeres. Por su lado, la Junta General del Principado de Asturias refleja una paridad total en la composición de la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad (seis mujeres y seis hombres), mientras que las Cortes de Castilla-La Mancha en la actual VII Legislatura reflejan una mayor visibilidad de la mujer en la Comisión de Mujer (nueve mujeres y tres hombres) y análogamente la Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Cortes de Castilla y León ofrece una proporción de doce mujeres y cinco hombres. Por último, un ejemplo de composición exclusiva de mujeres lo ofrece la Comisión especial no permanente para la Igualdad y para los Derechos de las Mujeres del Parlamento de Galicia.

**2. Como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, con especial incidencia en la denominada «generización» de los derechos humanos: coordinación con otros mecanismos de defensa de los derechos de las mujeres**

Las Comisiones de Igualdad, sin descuidar la transversalidad del principio de no discriminación, deben tener como guía básica que toda su actividad parlamentaria se vea imbuida por la defensa de los derechos de las mujeres; de todas ellas en el conjunto de la sociedad pero, especialmente de aquellas que se encuentran en situaciones más vulnerables (mujeres maltratadas, mujeres con discapacidad, trabajadoras del medio rural, empleadas del hogar, etc.). Tal cometido conecta con un enfoque sustancial que ya fue evocado por la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en Pekín en septiembre de 1995, cuya Declaración final propugnaba no sólo la independencia económica de ellas,<sup>7</sup> sino asimismo el denominado «empoderamiento». Este concepto «tiene una doble dimensión: por un lado significa la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente tienen las mujeres. En este sentido, el empoderamiento tiene que ver con la recuperación de la propia dignidad de cada mujer como persona. En segundo lugar, el empoderamiento tiene una dimensión política, en cuanto que pre-

7 En la Declaración final de Beijing se subraya: «26. Promover la independencia económica de las mujeres, incluyendo el empleo, y erradicar la persistente y cada vez mayor carga de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cam-

bios en las estructuras económicas y garantizando la igualdad de acceso para todas las mujeres –e incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo– a los recursos productivos, a las oportunidades y a los servicios públicos.»

tende que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones, es decir, ejercer el poder.»<sup>8</sup>

Adicionalmente, en un plano más procedimental (pero indisoluble de los aspectos sustanciales), la apuesta por la *generización* de los derechos humanos comporta que las Comisiones parlamentarias de Igualdad se erijan en foros de trabajo parlamentario específicamente cualificados en términos de técnica legislativa para examinar de modo transversal que el texto de las propuestas legislativas no incluya lenguaje sexista. Semejante cuestión ya fue evocada por la Recomendación n.º R (90) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje,<sup>9</sup> en donde se instaba a «poner la terminología empleada en los textos jurídicos [...] en armonía con el principio de la igualdad de sexos.»

De todos modos, resulta paradójico que la *generización* en la denominación no se vea reflejada en ocasiones en la composición de una determinada Comisión parlamentaria. Así, por ejemplo, en la actual «Comisión del Estatuto de los Diputados y Diputadas» del Parlamento de Cantabria no deja de llamar la atención que el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario sean todos ellos hombres. Al contrario, en la propia Asamblea legislativa cántabra, la Comisión afin a la de igualdad (que como tal no existe, denominándose «Comisión de Empleo y Bienestar Social») está compuesta casi íntegramente por mujeres (ocho mujeres y un hombre); lo mismo sucede en las Corts valencianas, en donde la «Comisión de la Mujer y las políticas de igualdad» está compuesta por mujeres y un solo hombre (catorce mujeres y un hombre).<sup>10</sup>

Siguiendo en el ámbito regional, el Parlament de Catalunya ha creado una Comisión específica o *ad hoc* (configurada como Comisión de seguimiento, constituida el 1 de diciembre de 2006) para la defensa de los derechos de las mujeres, denominada «Comisión sobre los derechos de las mujeres», integrada por dieciocho mujeres y cuatro hombres. Si se accede a la página web del Parlament, en el enlace referente a la actividad parlamentaria de dicha Comisión podrá constatarse (tanto en las tramitaciones ya concluidas como en las que están en curso) la diversidad de tareas que desempeña, que van desde las comparencias (de personas expertas y responsables de la política o del mundo social en materia de igualdad de sexos) sobre proyectos de ley significativos (como el Proyecto de ley para la erradicación de la violencia machista)<sup>11</sup> hasta las comparencias o sesiones informativas relacionadas con las actuaciones de la Consejería de Trabajo en materia de igualdad en el ámbito laboral,<sup>12</sup> o con las actuaciones

8 Apartado 12 de la Declaración de Beijing de 1995.

9 Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de febrero de 1990, con motivo de la 434ª reunión de los Delegados de los Ministros.

10 Esta Comisión está configurada como permanente no legislativa según el art. 45.2 RCV.

11 Por ejemplo, expedientes 353-00130/08, 353-00131/08 ó 353-00132/08. Dicho proyecto fue aprobado como Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

12 Expediente. n.º 355-00047/08.

de la Conselleria de Acció Social y Ciutadania sobre las líneas de actuación del Instituto Catalán de las Mujeres,<sup>13</sup> o con la presentación por parte de las Rectoras y Rectores de Cataluña del «Plan de igualdad de las Universidades catalanas».<sup>14</sup>

En el mismo orden de cosas, la coordinación de esas Comisiones parlamentarias con otros mecanismos de defensa de los derechos de las mujeres se articula en ocasiones a través de la actividad de control político en el seno de dichas Comisiones o del Pleno de la Cámara si esos otros mecanismos están encuadrados en la Administración autonómica. Cabe ilustrar lo acabado de exponer por referencia al Parlamento de Andalucía, mencionando alguna pregunta con ruego de respuesta escrita relativa al Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres, pregunta con ruego de respuesta escrita relativa a la Comisión de Coordinación de las Políticas Autonómicas y Locales para la Igualdad de Género, pregunta con ruego de respuesta oral relativa a violencia de género, o pregunta con ruego de respuesta escrita relativa a vacuna del VPH.<sup>15</sup>

### **3. Como instrumento de potenciación de las políticas legislativas de género en clave de transversalidad**

Las políticas legislativas de género no significan necesariamente la adopción de leyes cuyas destinatarias principales sean las mujeres, sino que la perspectiva de género se introduzca transversalmente en el conjunto de las leyes. Así pues, ese impacto de género trasciende la cuestión terminológica y del sexismo en el lenguaje anteriormente mencionada: con tal espíritu, en el plano internacional, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 imparte a los legisladores de los Estados Partes mandatos de no discriminación sexual; y, en el terreno estatal, debe traerse a colación la Ley 30/2003 de modificación de la Ley 50/1997 del Gobierno, que establece la obligatoriedad del informe sobre impacto de género para los proyectos de ley gubernamentales, una obligatoriedad que la Ley Orgánica 3/2007 extiende a todos los proyectos de disposiciones de carácter general.<sup>16</sup>

Por su parte, en el contexto regional, algunas Asambleas Legislativas han adoptado leyes similares: así, puede traerse a colación la Ley andaluza 18/2003, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, cuyos artículos 139 y 140 establecen la obligatoriedad del informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno y el enfoque de género en los presupuestos de la Comunidad Autónoma; o la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres, cuyos artículos 7 y 8 dispone respectivamente la obli-

13 Expediente nº 355-00019/08.

14 Por ejemplo, expedientes nº 356-00328/08, 356-00329/08, 356-00330/08, 356-00331/08 ó 356-00332/08, entre otros.

15 Expedientes nº 8-08/PE-000932, 8-08/PE-000931, 8-08/POC-000197, y 8-08/PE-000859, respectivamente.

16 El artículo 19 (*informes de impacto de género*) de la Ley Orgánica 3/2007 establece: «Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género.»



gatoriedad del informe sobre el impacto de género en la elaboración de las leyes y en la elaboración de los reglamentos.

Como avanzábamos, al margen de la transversalidad, algunas leyes van encaminadas directamente a establecer acciones positivas a favor de las mujeres, teniendo a éstas como destinatarias: así ocurre, prosiguiendo en el ámbito autonómico, con la Ley balear 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer,<sup>17</sup> o la Ley gallega 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia.<sup>18</sup> Otras, en cambio, inciden en la reiterada transversalidad, como ya en su día la Ley foral navarra 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, o más recientemente la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, cuyo Preámbulo declara que dicha Ley «tiene como objetivo principal garantizar la vinculación de los poderes públicos en todos los ámbitos, en el cumplimiento de la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género.»

Naturalmente, la perspectiva de género será más perceptible y menos controvertida cuando se acometan medidas claramente positivas. En cambio, como es sabido, en clave de represión (sobre todo, penal), las medidas legislativas que, aun teniendo destinatarios genéricos, introducen un tratamiento diverso más favorable a la mujer (enfoque «negativo»), son objeto de mayor controversia: piénsese en la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que introdujo la nueva polémica redacción del artículo 153.1 del Código Penal, según el cual la agresión infligida por el hombre a la mujer en las relaciones de pareja debe ser sancionada con mayor pena que cuando el sujeto activo es una mujer y el pasivo un hombre en el ámbito de la misma relación (conyugal o análoga, presente o pasada).<sup>19</sup> Con un enfoque de género «positivo», en el ámbito de sus respectivas competencias, algunas Comunidades Autónomas han adoptado leyes introduciendo medidas de tipo preventivo (por ejemplo, la citada Ley catalana 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista), e incluso medidas de apoyo a la acción punitiva del Estado en dicha materia (por ejemplo, la Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril,<sup>20</sup> para la

17 Como se dijo, al no haber Comisión de igualdad como tal, la tramitación se efectuó ante la afín Comisión de Asuntos Sociales (Debate del dictamen de la Ley en la Comisión publicado en el *Diario de Sesiones de la Comisión* nº 32, de 21 de julio de 2006, p. 470).

18 En el Preámbulo de dicha Ley gallega «se define el concepto de mujeres con especiales dificultades de inserción laboral y en situaciones marcadas por la desventaja social, y se pretende visibilizar tanto las actividades feminizadas sin remuneración ni reconocimiento profesional como el trabajo doméstico realizado por mujeres y la importancia del mismo dentro de la economía de Galicia.»

19 La STC 59/2008, de 14 de mayo, avala la constitucionalidad del citado artículo 153.1, si bien por una apretada mayoría de siete magistrados frente a cinco (el fallecimiento del Magistrado Roberto García-Calvo impi-

dió que su voto particular figurara finalmente junto a los otros cuatro que se adjuntan a la sentencia).

20 El capítulo VI de la Ley valenciana 9/2003 lleva por rúbrica «De la violencia contra las mujeres», y en él se abordan la investigación sobre las causas de la violencia contra las mujeres o el seguimiento de los procesos judiciales sobre malos tratos, agresiones sexuales y acoso sexual (artículo 33), la asistencia jurídica y psicológica especializada y gratuita a las víctimas de la violencia de género (artículo 34), el seguimiento e información sobre las actuaciones en materia de violencia contra las mujeres (artículo 35), la personación de la Administración autonómica en los procedimientos por malos tratos (artículo 36), los protocolos de coordinación en los casos de malos tratos (artículo 37), prestaciones para vivienda (artículo 38) y sistemas especiales de protección a las víctimas de malos tratos en aquellas situa-

igualdad entre mujeres y hombres, o la casi coetánea Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla y León).<sup>21</sup>

Como balance provisional, podemos afirmar que las Comisiones parlamentarias de Igualdad y afines están llamadas a jugar un papel relevante bajo el ángulo de la mayor visibilidad de las políticas legislativas de género en clave de transversalidad, tanto en la tramitación y estudio de las propuestas legislativas (*input*) como en el control de la aplicabilidad del producto legislativo (*output*).

## II. Tipificación y clasificación de las Comisiones de Igualdad en el arco parlamentario

### 1. Comisiones parlamentarias de Igualdad y otros órganos parlamentarios con tareas relacionadas con el impacto de género: Ponencias, Delegaciones parlamentarias

Lejos de tratarse de un fenómeno reciente, la existencia de Comisiones especializadas en materia de igualdad se remonta en el tiempo y pueden encontrarse antecedentes de las actuales Comisiones prácticamente desde las primeras legislaturas de algunas Asambleas legislativas autonómicas adelantándose incluso a la creación de esta Comisión en el Parlamento español. Así, durante la III Legislatura (1986-1989) se creó, en las Cortes Generales, la Comisión Mixta para la Igualdad de Oportunidades<sup>22</sup> y el Parlamento Europeo desde su cuarta legislatura (1994-1999) ha constituido asimismo una Comisión sobre Derechos de la Mujer e Igualdad de Género.<sup>23</sup> En el ámbito regional, fue pionera la Asamblea de Extremadura con la creación, ya durante la I Legislatura, de la Comisión no permanente sobre la situación de la Mujer seguida por el Parlamento de Andalucía, en el que se crearon, durante la II y III Legislatura, sendas Comisiones de seguimiento y vigilancia del Plan para la Igualdad de la Mujer con el carácter de Comisiones permanentes de legislatura.<sup>24</sup>

ciones en las que se presume que puedan ser objeto de un grave riesgo físico (artículo 39).

21 La Ley castellano-leonesa 7/2007, de 22 de octubre, de modificación de la Ley 1/2003, en su artículo único da nueva redacción al artículo 10.5 de ésta, en los siguientes términos: «La Administración Autonómica se personará en los procedimientos penales sobre violencia contra mujeres en la forma y condiciones establecidos por la legislación procesal, siempre que las circunstancias lo aconsejen y la víctima o sus familiares hasta el cuarto grado lo soliciten. Reglamentariamente se determinará el procedimiento administrativo dirigido a autorizar el ejercicio de las acciones judiciales en estos casos.»

22 Durante la IV, V, VI y VII Legislatura respondió a la denominación de Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer. A partir de la VIII Legislatura volvió a cambiar su nombre pasando a denominarse Comisión Mixta de los Derechos de las Mujeres y de la Igualdad de Oportunidades. En la IX Legislatura, la creación de sendas Comisiones de Igualdad en el Congreso

de los Diputados y en el Senado con el carácter de Comisiones permanentes legislativas (arts. 46.1.18 RECD y 48.2 RS) responde al deseo de establecer una correspondencia con el organigrama ministerial al dotarse el nuevo Ejecutivo de un Ministerio de Igualdad.

23 En la mayoría de las Asambleas parlamentarias de los Estados que conforman la Unión Europea se han constituido asimismo, Comisiones especializadas en materia de igualdad. Así ocurre en Francia, Italia (sólo en la Cámara de Diputados), Luxemburgo, Alemania, Austria, Bélgica (sólo en el Senado), Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Grecia, Irlanda y República Checa (en la Cámara de los Diputados). Por el contrario, no se han constituido en Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Estonia, Hungría ni Países Bajos. No disponemos de datos sobre el Parlamento de Malta.

24 Sobre la evolución de las Comisiones de Igualdad en las Asambleas legislativas autonómicas, véase apartado 3.

Frente a estos ejemplos, otras Asambleas regionales no han introducido la materia igualdad en sus Comisiones hasta la presente legislatura: es el caso de la Junta General del Principado de Asturias que sólo en la actual VII Legislatura cuenta con la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad.

Ya sea por la inexistencia de esta materia como objeto de especialización parlamentaria ya sea por el carácter no permanente de algunas Comisiones de Igualdad y a pesar de los resultados positivos alcanzados y la eficaz labor en la defensa del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, las Comisiones de Igualdad no disfrutan de un alto grado de visibilidad ni son especialmente conocidas por la ciudadanía como órganos especializados en la lucha por la defensa de aquel principio.

El esfuerzo realizado en la defensa y promoción de los derechos de la mujer y la transversalidad que caracteriza a esta materia han venido acompañados de una intensa labor de los poderes públicos autonómicos tendente a integrar la dimensión de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y acciones desarrolladas en el ejercicio de su competencias. Por ello, nos encontramos con la creación de órganos e instituciones particularizados por el estudio, fomento y protección del principio de igualdad y los derechos más directamente conectados con el mismo en el poder legislativo (las Comisiones parlamentarias de Igualdad principalmente), en el poder ejecutivo (a través de los Institutos de la Mujer adscritos a las consejerías competentes,<sup>25</sup> los Observatorios de Igualdad y/o el desarrollo de Planes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres)<sup>26</sup> y en el poder judicial (mediante la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer).

Si nos centramos en el ámbito parlamentario, junto a las Comisiones de Igualdad, las Asambleas legislativas se han dotado de otras estructuras con competencias e incidencia directa en materia de género. Nos referimos a las Subcomisiones y a las Ponencias, órganos que tienen una importancia considerable puesto que es donde se efectúa el estudio más detenido de los asuntos sometidos a la consideración de las Comisiones.

Las Subcomisiones se han configurado como instrumentos muy eficaces para abordar el análisis de cuestiones concretas con incidencia directa en la materia de género y que, a juicio de la Comisión en la que se crean, merecen una atención especial. Sirvan como ejemplificativas la Subcomisión para analizar el problema del tráfico inter-

<sup>25</sup> Con carácter general, la finalidad de estos organismos es promover las políticas de igualdad entre mujeres y hombres e impulsar políticas específicas orientadas a las mujeres. El Gobierno central cuenta con el Instituto de la Mujer que es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad. Por su parte, las Comunidades Autónomas cuyos Ejecutivos han creado sus respectivos Institutos de la Mujer son Andalucía, Aragón,

Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco.

<sup>26</sup> Los Planes de Igualdad formulan actuaciones para introducir la perspectiva de género y el principio de igualdad en todas las políticas públicas y acciones realizadas en el ámbito comunitario, nacional y autonómico. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas cuentan con Planes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres excepto Andalucía y Navarra.

nacional de mujeres y proponer soluciones al mismo<sup>27</sup> o la Subcomisión para el estudio y seguimiento del tráfico internacional de mujeres, niños y niñas,<sup>28</sup> ambas creadas en el seno de la Comisión Mixta de Derechos de la Mujer de las Cortes Generales en la VI y VII Legislatura respectivamente.

Junto a las Subcomisiones, los Reglamentos de las Asambleas parlamentarias regionales han reconocido a las correspondientes Comisiones permanentes la capacidad para crear Ponencias en su seno y regulan explícitamente la existencia de estas estructuras disciplinando acerca de su creación, composición y funciones (art. 54.1 RA; art. 52 RAR; art. 65 RAST; art. 47 RC; art. 59 RCan; art. 47 RCant; art. 42.2 RAL; art. 65 RC-M; art. 54 RCV; art. 43 RE; art. 65 RG, art. 39 RR; art. 73 RM; art. 36 RPV).<sup>29</sup>

Al margen de las Ponencias que se constituyen en el marco del procedimiento legislativo, los Parlamentos autonómicos han utilizado profusamente la posibilidad de crear Ponencias de estudio para informar acerca de temas directamente relacionados con el principio de igualdad, los derechos de las mujeres, la situación de las mismas o problemáticas específicas como la violencia de género.

Entre otras, la Ponencia que ha de informar el II Plan de Igualdad de oportunidades de las mujeres de Asturias;<sup>30</sup> Ponencia sobre la violencia que sufren las mujeres en la Comunidad Autónoma vasca;<sup>31</sup> Ponencia encargada de elaborar un código ético, en cumplimiento de la Resolución 27/IV sobre la responsabilidad con la que los grupos parlamentarios han de actuar ante la violencia de género aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas el 20 de noviembre de 2003;<sup>32</sup> Ponencia de estudio sobre violencia de género en el Parlamento vasco;<sup>33</sup> Ponencia encargada de formular propuestas y realizar aportaciones para la elaboración de un plan integral de lucha contra la violencia de género;<sup>34</sup> o la Ponencia sobre violencia de género en la Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Cortes de Castilla y León.<sup>35</sup>

Para completar esta visión, descubrimos en el entorno comparado la existencia de otros órganos parlamentarios con muy relevantes competencias en materia de igualdad. Nos referimos a las Delegaciones parlamentarias.

27 BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, 15 de julio de 1998, núm. 308.

28 BOCG, Cortes Generales, VII Legislatura, 18 de enero de 2000, núm. 817.

29 Sobre estos órganos puede consultarse, entre otros, a SOUTO GALVÁN, M.E., «La organización del Parlamento: pleno, comisiones, ponencias y diputación permanente» en *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, 2000, o SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario» en *Las Comisiones parlamentarias*, DA SILVA OCHOA, J.C. (coord.), Parlamento Vasco, 1994, pp. 519 a 541.

30 DS, Junta General del Principado de Asturias, Comisión de Política Cultural, III Legislatura, 4 de mayo de 1993, núm. 116.

31 BOPV, VI Legislatura, 24 de noviembre de 2000, núm. 103.

32 DS, Comisión de la Mujer y Políticas de Igualdad, VI Legislatura, 11 de noviembre de 2004, núm. 24.

33 BOPV, VII Legislatura, 11 de abril de 2005, núm. 22.

34 DS, Asamblea de Madrid, Comisión de Mujer, VII Legislatura, 13 de mayo de 2005, núm. 438.

35 DS, Cortes de Castilla y León, Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades, VI Legislatura, 29 de junio de 2006, núm. 489.

Estas instituciones parlamentarias se emplean en algunos países como instrumento muy útil para el logro de una actuación global y coordinada en distintos niveles.<sup>36</sup> Las Delegaciones de las Asambleas parlamentarias se encargan de mantener las relaciones y los intercambios de información con distintos Parlamentos de terceros países o ante organizaciones de carácter supranacional. Las actividades que realizan las Delegaciones parlamentarias especializadas en materia de género se centran en mantener y profundizar los contactos con Parlamentos de otros Estados y otros organismos como Defensorías o Fondos de defensa de los derechos de la mujer.

Estas Delegaciones parlamentarias hacen muy visible el nuevo espacio que, en materia de actividades internacionales, se ha abierto a las Asambleas. Si bien, el papel principal en este ámbito se asigna al Ejecutivo, la participación de los Parlamentos se ha incrementado en los últimos años y gran parte de esa cooperación la aportan las Delegaciones parlamentarias que las Asambleas envían ante otros organismos nacionales, internacionales u otras asambleas parlamentarias internacionales como la Unión Interparlamentaria, Asambleas parlamentarias del Consejo de Europa, de la Unión Europea, de la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, etc.

Existe algún ejemplo de creación de Delegaciones parlamentarias en Parlamentos autonómicos durante la presente legislatura. Es el caso de la Delegación de parlamentarias de la Comisión de Mujer y Juventud del Parlamento Vasco que visitó recientemente las Defensorías para la Igualdad de Noruega y Finlandia,<sup>37</sup> que desarrolla sus actuaciones con el objetivo de conocer la legislación en materia de igualdad y las políticas y mecanismos para promover esa igualdad en los países mencionados, referentes en materia de igualdad.

36 En Francia, bajo esta denominación, la Ley 99-585 de 12 de julio de 1999 instituyó en cada una de las Cámaras parlamentarias una Delegación sobre los Derechos de las Mujeres y la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Cada una de estas delegaciones está compuesta de 36 miembros. Los miembros de la primera Delegación fueron designados durante la XI Legislatura el 15 de octubre de 1999. En la actual Legislatura (XIII), la Delegación de la Asamblea Nacional la forman 28 mujeres y 8 hombres mientras que la Delegación en el Senado está integrada por 27 mujeres y 9 hombres. En la designación de sus miembros se garantiza la representación proporcional de los grupos parlamentarios y la representación equilibrada de las mujeres y los hombres y de las comisiones permanentes. Sin perjuicio de las competencias de las Comisiones permanentes o especiales, la principal misión de la Delegación sobre los Derechos de las Mujeres y la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres es la de informar a la Asamblea Nacional y al Senado sobre la política seguida por el

gobierno en relación con las consecuencias sobre los derechos de las mujeres y sobre la igualdad de oportunidades entre los hombres y mujeres. Asimismo, puede recibir proyectos y proposiciones de ley de la Mesa de la Asamblea, de una comisión permanente o de una comisión especial. En tales casos, elabora un informe en el que recoge recomendaciones. Por último, las Delegaciones elaboran un informe público anual sobre sus actividades y, en su caso, realizando las recomendaciones de mejora de la legislación en las materias de sus competencias (Art. 6 *septies* de la *Ordonance* núm. 58-1100 de 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, introducido por el artículo único de la Ley 99-585 de 12 de julio de 1999.).

37 La página web del Parlamento vasco informa en una nota de su agenda de la visita iniciada por la Delegación parlamentaria a las Defensorías nórdicas el 15 de abril de 2008.

## **2. Comisiones parlamentarias de Igualdad y otras Comisiones parlamentarias con competencia en materia de género: Comisiones de Derechos Humanos, Comisiones de Peticiones**

Las Comisiones parlamentarias tramitan una gran diversidad de iniciativas. Éstas son cauces a través de los cuales se despliega el ejercicio de las funciones parlamentarias asignadas a la Asamblea. En ellas se sustancian con frecuencia iniciativas vinculadas a la función legislativa (tramitación de proyectos y proposiciones de ley) e iniciativas vinculadas a la función de control en sentido amplio y a la función de dirección política (comparecencias de miembros del Ejecutivo, de autoridades, altos cargos de la Administración institucional y funcionarios, comparecencias de entidades y personas, preguntas de contestación oral en comisión, proposiciones no de ley, comunicaciones del gobierno o planes y programas). En el caso de las Comisiones especializadas en materia de igualdad, estas competencias se concretan en las de definir, fomentar y proteger los derechos de la mujer; la eliminación de toda forma de discriminación basada en el sexo; el seguimiento y la aplicación de la normativa autonómica, nacional o internacional relacionada con los derechos de la mujer; la política de información sobre la mujer. Para desarrollarlas se llevan a cabo las actuaciones antes detalladas.

Pero, con carácter general, debe afirmarse que todas las Comisiones parlamentarias regionales tienen como tarea transversal la defensa de los derechos de la ciudadanía. Precisamente, en el marco de esta función, las Comisiones de Igualdad constituyen, sin lugar a dudas, un mecanismo de garantía de derechos fundamentales en un área –los derechos de la mujer y la igualdad de oportunidades– que afecta transversalmente a multitud de derechos de diferentes ámbitos (derechos laborales, sociales, políticos, económicos...).

En esta última tarea de defensa de los derechos fundamentales coinciden las Comisiones de Igualdad con otras instituciones parlamentarias que han venido a incrementar la oferta de mecanismos no jurisdiccionales de defensa de los derechos fundamentales al servicio de la ciudadanía. Nos referimos a las Comisiones de Derechos Humanos y las Comisiones de Peticiones que podrían venir a considerarse como Comisiones «afines» a la de Igualdad en atención a su papel como mecanismo de garantía de derechos.

En realidad, la interrelación entre las Comisiones permanentes se deduce de la propia regulación contenida en los Reglamentos parlamentarios. A semejanza de lo prescrito en el art. 49.2.2 RCD o el art. 193.1.1 RS, todos los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas especifican que las Comisiones de Peticiones y/o de Derechos Humanos se encargarán de examinar cada petición, individual o colectiva, que reciba la Cámara de que se trate y podrán acordar su remisión, según proceda, a la Comisión parlamentaria que resulte competente por razón de materia [Art. 49.2 RA, art. 62.1 RAT,

art. 712.b) y e) RAST, art. 53.2 RCant, art. 60.3 RC, art. 48.2 RCan, art. 47.2 RE, art. 48.2 RG, art. 48.2.2.º RB, art. 206.1 RMUR, art. 58.bis RN, art. 42.1 RPV].

Entendemos que a mayores mecanismos de garantía de los derechos fundamentales, mayores posibilidades de tutela, siempre que esos instrumentos se diseñen imbuidos por el principio de interrelación y de complementariedad por lo que resulta positiva la configuración de estas Comisiones parlamentarias especializadas en la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía: en este sentido resulta clave la coordinación que se prevé en casi todos los Reglamentos parlamentarios entre el órgano parlamentario autonómico y las instituciones regionales de carácter no jurisdiccional como los Defensores del Pueblo autonómicos. Con carácter general, en estas normas se dispone que, recibida una petición individual o colectiva, la Comisión de Peticiones podrá acordar su remisión al respectivo Defensor del Pueblo autonómico.<sup>38</sup>

La «proximidad» que señalamos entre las Comisiones especializadas en la defensa de los derechos de los ciudadanos y las Comisiones de Igualdad cobra un especial relieve en aquellos casos en que las Asambleas legislativas autonómicas no se han dotado de una Comisión especializada en materia de género.

Si bien conforman una minoría –tan sólo Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, La Rioja y Navarra<sup>39</sup> carecen de una Comisión encargada de la materia de género– comprobamos que algunos de los Parlamentos regionales mencionados cuentan con Comisiones «afines» a la Comisión de Igualdad.<sup>40</sup>

Así, algunos de estos Parlamentos autonómicos fusionan en una Comisión la materia derechos humanos y peticiones. Tal es el caso de las Cortes de Aragón bajo la denominación de Comisión de Peticiones y de Derechos Humanos o del Parlamento de La Rioja en el que se denomina Comisión de Peticiones y de Defensa del Ciudadano. Por su parte, el Parlamento de las Islas Baleares alberga una Comisión de Derechos Humanos y una Comisión de Peticiones y, a semejanza de una Comisión no permanente, se

38 El art. 62.5 RAR dispone que la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos es la Comisión a través de la cual se relacionará el Justicia de Aragón con las Cortes; el art. 47.2 RCan establece que, recibida una petición individual o colectiva dirigida al Parlamento de Canarias, y trasladada ante la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones, ésta remitirá la solicitud al Diputado del Común cuando se refiera a una materia que no es competencia del Parlamento de Canarias; el art. 53.2.c) RCant obliga a que la petición sea remitida a través del Presidente del Parlamento a la institución, autoridad u órgano que corresponda; el art. 60.3.e) RC determina que la Comisión de Peticiones, por conducto de la presidencia, puede acordar remitir la solicitud al Síndic de Greuges; el art. 48.3 RCV establece que la Comisión de peticiones tendrá como función específica las relaciones con el Síndic de Greuges; el art. 48.2.1.º RG declara que la comisión de peticiones examinará cada petición individual o colectiva y podrá remitirla al Defensor del Pueblo; el art. 48.2.1.º RB precisa que la comisión de peticiones remitirá, según proceda, la petición a la Sindicatura de Greuges - El

precepto del reglamento es obsoleto porque remite al art. 29 EAIB y la institución se regula en el art. 59 tras la reforma estatutaria de 2007; el art. 206.1.d) RMUR ordena el traslado del asunto al Defensor del Pueblo con la recomendación de que actúe si lo cree oportuno; por último, el art. 58.bis.d) RN ordena dar traslado al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

39 No cuentan con Comisiones de Igualdad ni la Asamblea legislativa de la Ciudad Autónoma de Ceuta ni la de Melilla. En este grupo, resulta curiosa la denominación en clave de perspectiva de género de una de las Comisiones permanentes no legislativas típicas en el Parlamento de Cantabria: la Comisión del Estatuto de Diputados y Diputadas; denominación que reproduce el art. 45.2 del Reglamento de las Cortes valencianas.

40 Sobre estas Comisiones, véase el trabajo de JIMENA QUESADA, L., «Las Comisiones de Derechos Humanos de los Parlamentos Autonómicos» en *Derecho, Historia y Universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*, vol. II, Universitat de València, 2007, pp. 1 a 10.

ha creado la Ponencia de estudio sobre los maltratos y la violencia contra las mujeres. Por fin, en los Parlamentos de Cantabria, de Galicia y de Navarra existe una Comisión de Peticiones. El Parlamento de Canarias cuenta, entre las Comisiones Permanentes no legislativas, con la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones.

La situación óptima entendemos que se da en aquellos Parlamentos regionales que se han dotado de varias de estas Comisiones: el Parlamento de Andalucía incluye, entre sus comisiones permanentes, la Comisión de Igualdad y Bienestar Social y la de Gobierno Interior y Derechos Humanos; en la Junta General del Principado de Asturias se encuentra la Comisión de Peticiones y de Relaciones con el Procurador General y la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad; las Cortes de Castilla y León albergan la Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades y la Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos; las Cortes de Castilla-La Mancha acoge la Comisión de Mujer y la Comisión de Peticiones; la Asamblea de Extremadura ha creado la Comisión de Igualdad y Empleo y la Comisión de Peticiones y el Parlamento gallego se organiza en la Comisión de Peticiones y la Comisión especial no permanente para la Igualdad para los Derechos de las Mujeres.

Destacan en el ámbito regional las Asambleas legislativas que cuentan con las tres comisiones más especializadas en la defensa de los derechos fundamentales. Así, las Cortes valencianas poseen la Comisión de Peticiones; la Comisión permanente no legislativa de Derechos Humanos y Tercer Mundo y la Comisión de la Mujer y Políticas de Igualdad. También el Parlamento de Cataluña ha establecido la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana; la Comisión de Peticiones y la Comisión sobre Derechos de la Mujer. Finalmente, en el Parlamento del País Vasco dos comisiones se ocupan de las tres áreas: la Comisión de Mujer y Juventud y la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas; situación que se repite en la Asamblea Regional de Murcia que ha constituido la Comisión para la Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Mujeres y la Comisión de Peticiones y Defensa Ciudadana.

Tanto las Comisiones de Derechos Humanos como las de Peticiones y las de Igualdad comparten ciertos rasgos.

En primer lugar, como se ha apuntado, en la mayoría de los Parlamentos autonómicos han sido configuradas a modo de Comisiones parlamentarias permanentes, lo que revela el interés por las materias afectadas y pone de relieve que la defensa de los derechos fundamentales se toma en consideración de manera sistemática en la organización de las Asambleas legislativas.

En segundo lugar, se trata de instrumentos de garantía de los derechos y libertades en el ámbito autonómico. Como mecanismos de defensa, estos órganos parlamentarios vienen a sumarse a otros instrumentos o instituciones que tutelan los derechos fundamentales ya sea desde una posición independiente –como es el caso de los Defensores del pueblo autonómicos– ya sea desde una posición más o menos depen-



diente de la Administración autonómica –como es el caso de las defensorías del paciente, del anciano, etc.–. En países nórdicos y en gran número de países en Latinoamérica (Guatemala, Perú, Costa Rica...) se han creado defensorías de la mujer que se encargan, con carácter general, de combatir la discriminación basada en el género, de desarrollar acciones tendentes a proponer políticas públicas, planes y programas dirigidos a la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de la mujer así como a canalizar las denuncias que se reciben proporcionando asesoría jurídica en esta materia. En nuestro territorio, tan sólo contamos con esta figura desde el año 2006 en el País Vasco, donde responde a la denominación de Defensora de la Igualdad entre hombres y mujeres. Esta institución surgió de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad entre hombres y mujeres aprobada por el Parlamento vasco cuyo Título IV prevé la creación de una Defensoría para la Igualdad entre mujeres y hombres.

Por último, las Comisiones de Igualdad, de Derechos Humanos y de Peticiones son susceptibles de una caracterización jurídico-política según la cual quedarían situadas en una posición intermedia entre el cometido estrictamente político de las demás Comisiones parlamentarias regionales y las funciones preferentemente jurídicas de otras figuras como los Defensores del Pueblo autonómicos. Respecto al alcance político, la configuración política de las Comisiones parlamentarias podría configurarse como un handicap en la tarea de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos siempre que no lograsen sustraerse al juego de los intereses partidistas que sin duda se da en todos los órganos parlamentarios. Esta sustracción a la ideología partidista puede lograrse si sus integrantes comparten la convicción de trabajar en función de una ideología y una lucha común cual es la de los derechos humanos. Respecto a la proyección jurídica de las Comisiones mencionadas, recordamos que los objetivos que persiguen aumentan la oferta de mecanismos no jurisdiccionales de defensa de los derechos fundamentales y su labor puede ser aprovechada en el ámbito jurisdiccional.<sup>41</sup>

41 JIMENA QUESADA, L., aporta un ilustrativo ejemplo de esta interrelación con la STC 2/2001, de 15 de enero, en donde se cita a la Comisión de Derechos Humanos de las Cortes de Aragón como fuente autorizada para verificar el alcance de unas declaraciones de los recurrentes a los que el Alto Tribunal les otorga el amparo por entender que dichas declaraciones se encontraban dentro del ámbito de la libertad de información anulando, en consecuencia, una sentencia condenatoria previa por delito de calumnias supuestamente cometido frente a los responsables de un centro

penitenciario (JIMENA QUESADA, L., «Las Comisiones de Derechos Humanos de los Parlamentos Autonómicos» en *Derecho, Historia y Universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*, vol. II, Universitat de València, 2007, pp. 6 y 7). Sobre la relación entre el poder judicial y las Comisiones parlamentarias de investigación puede verse, GARCÍA MAHAMUT, R., *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 266 a 278.

### **3. Comisiones parlamentarias de Igualdad en sentido estricto**

El número de Asambleas regionales que cuentan con Comisiones específicas de Igualdad es muy superior al de aquéllas que carecen de las mismas (tan sólo los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, La Rioja y Navarra) aunque la configuración de estos órganos en las Asambleas legislativas de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, Murcia y País Vasco responde a diferentes parámetros.

La evolución que ha sufrido la mencionada Comisión en cada Asamblea parlamentaria ha sido muy diversa y su aparición se ha ido produciendo en momentos no coincidentes.

En el caso del Parlamento de Andalucía, durante la II y III Legislatura se crearon sendas Comisiones de seguimiento y vigilancia del Plan para la Igualdad de la Mujer con el carácter de Comisiones permanentes de legislatura. La reforma del Reglamento de 1995 introdujo algunas modificaciones que afectaban a las Comisiones y adaptó la estructura organizativa de la Asamblea legislativa a las necesidades políticas del momento incorporando a su texto como Comisiones de existencia necesaria algunas que se habían creado en las dos legislaturas anteriores. De este modo, en la IV Legislatura se crea como Comisión permanente no legislativa la Comisión de la Mujer –mantenida con esta denominación hasta la VI Legislatura– que había venido funcionando como Comisión permanente de legislatura bajo la denominación de Comisión para la Igualdad de Oportunidades y Protección de los Derechos de las Mujeres. En la VII Legislatura, la Comisión encargada de la materia de género se mantiene con el carácter de Comisión permanente no legislativa pero se une a otra área pasándose a denominar Comisión de Igualdad y Bienestar Social, estructura que se mantiene en la actual VIII Legislatura.

La Junta General del Principado de Asturias sólo en la reciente VII Legislatura cuenta con la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad si bien ha contado en legislaturas precedentes con la Comisión de Derechos Fundamentales (IV, V y VI Legislatura) y/o la Comisión de Peticiones (III, IV, V y VI Legislatura). En la misma situación se halla la Asamblea de Murcia con la constitución en octubre de 2007 de la Comisión Especial de Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Mujeres. Con un poco más de experiencia, la Comisión de la Mujer del Parlamento de Castilla-La Mancha ha sido constituida durante la VI y VII Legislatura.

La Comisión no permanente para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, creada en la V Legislatura de las Cortes de Castilla y León, constituyen el primer antecedente de la actual Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades que existe bajo esa denominación desde la VI Legislatura.

En el Parlamento de Cataluña se han venido creando con carácter de Comisión permanente de legislatura la Comisión sobre los derechos de las mujeres (VII y VIII legislatura), anteriormente denominada Comisión permanente de legislatura sobre el proceso de equiparación mujer-hombre (VI Legislatura).

Las Cortes Valencianas, por su parte, cuentan con una Comisión permanente de la Mujer y las Políticas de Igualdad desde la V hasta la actual Legislatura de manera ininterrumpida.

La Asamblea de Extremadura no ha contado en ninguna Legislatura con una Comisión monográfica sobre igualdad pero ha ido variando los ámbitos con los que aparece relacionada esta materia: Comisión de Cultura, Juventud y de la Mujer (VI Legislatura) y Comisión de Igualdad y Empleo (VII Legislatura). Destaca la creación, durante la I Legislatura, de la Comisión no permanente sobre la situación de la Mujer en Extremadura.

El Parlamento de Galicia cuenta en la actual VII legislatura con una Comisión especial no permanente para la igualdad para los derechos de las mujeres. Esta Comisión se constituyó asimismo en la VI, V y IV legislatura lo que la configura, realmente, como una Comisión de carácter permanente.

En la IV Legislatura de la Asamblea de Madrid aparece la primera referencia a una Comisión de este tipo bajo la denominación de la Comisión de Igualdad de la Mujer. A partir de esta Legislatura, la Comisión especializada en materia de igualdad en el Parlamento madrileño presenta rasgos peculiares puesto que encontramos la existencia de la Comisión de Mujer con carácter monográfico en la V, VI, VII y VIII Legislatura. Ahora bien: en las dos últimas legislaturas esta Comisión convive con otra denominada Comisión conjunta Empleo y Mujer en lo que vendría a determinarse como una especialización por materia dentro de la perspectiva de género.

Finalmente, en el Parlamento Vasco ha existido desde la I legislatura hasta la actual la Comisión de Derechos Humanos y, a partir de la VI legislatura (1998), coexiste con la Comisión de la Mujer y Juventud.

#### *a) El carácter permanente de las Comisiones de Igualdad*

En el presente estudio y con el objetivo de simplificar la cuestión, adoptamos la clasificación que plasman los reglamentos parlamentarios sobre las Comisiones pudiendo diferenciar entre Comisiones permanentes que son las establecidas por el reglamento con un carácter continuado, Comisiones de legislatura que son las constituidas para toda la duración de la misma y Comisiones especiales que son las creadas para el estudio de un asunto concreto y cuya duración está determinada por la finalización de esa tarea concreta.

Las Comisiones de Igualdad que se han constituido en los Parlamentos autonómicos responden mayoritariamente a la categoría de Comisiones permanentes legislativas.

Esta categoría de Comisiones presenta la ventaja de que permiten atribuirles un número indeterminado de asuntos que se refieran a una misma materia lo que supone en definitiva crear órganos de análisis especializado. Asimismo, la diferencia más ventajosa que las Comisiones permanentes presentan frente a las Comisiones especiales no es tanto su duración sino el desempeño de las funciones que competen al Parlamento y, más concretamente, el ejercicio de la función de control de mayor efectividad en las primeras.

Por estos motivos, el carácter permanente que se atribuye a las Comisiones de Igualdad en los Parlamentos territoriales que las han creado es consecuencia de una opción política que entendemos acertada.

Son pocas las Asambleas regionales que se apartan de ese carácter permanente de las Comisiones de Igualdad decantándose, en estos supuestos, por configurarlas bien como Comisiones permanentes de legislatura bien como Comisiones específicas que tienen un fin concreto. Esto es lo que ocurre en el Parlamento catalán y en la Asamblea Regional de Murcia.

En el caso de la Asamblea de Murcia, tratándose de una Comisión especial, le resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 42 del Reglamento parlamentario. Ajustándose al mismo, el Pleno constituyó el 19 de octubre de 2007 la Comisión Especial de Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Mujeres como Comisión permanente de legislatura «para impulsar la acción de Gobierno en esta materia y en la lucha contra la violencia hacia las mismas en la Región de Murcia». Estas Comisiones, a diferencia de las creadas por el propio Reglamento, pueden ser disueltas por el Pleno antes de que finalice la legislatura por el mismo procedimiento establecido para su creación.

En el Parlamento de Cataluña se ha optado por la creación de una Comisión específica por el Pleno: la Comisión sobre los Derechos de las Mujeres se configura con naturaleza de Comisión de seguimiento, carácter al que también responden la Comisión sobre políticas de juventud, la comisión de acción exterior y de la unión europea y la comisión de cooperación y solidaridad del mismo Parlamento (art. 56 RC). Estas Comisiones analizan asuntos que afectan a la sociedad, investigan los asuntos de interés público que sean competencia de la Generalitat y controlan específicamente determinadas políticas públicas del Gobierno.

#### ***b) Genéricas o transversales y temáticas o ad hoc***

Si atendemos al ámbito competencial de las Comisiones parlamentarias, los criterios de creación de las Comisiones permanentes son dos: el sistema ministerial y el sistema por materias.

Las Comisiones que responden a la estructura ministerial hacen coincidir su denominación y competencia con los departamentos ministeriales existentes bien literalmente respondiendo a denominación idéntica bien de forma aproximada aunque sin identidad. Estas Comisiones permiten un mayor control del legislativo sobre la acti-

vidad gubernamental debido a esa correspondencia. El Reglamento de las Cortes de Castilla y León nos ofrece el ejemplo más representativo de esta opción al estipular en su art. 45.2.a) que serán Comisiones legislativas «las que se constituyan de acuerdo con la estructura orgánica de la Junta de Castilla y León».

La creación de las Comisiones en función de materias se realiza en atención a grandes áreas que no se corresponden con la estructura del Gobierno. Su creación se justifica por la trascendencia de los asuntos de su competencia realizando un control genérico sobre la actividad gubernamental y con atención, en ocasiones, a las peculiaridades propias de la Comunidad Autónoma.<sup>42</sup>

A favor del carácter monográfico de las Comisiones parlamentarias se argumenta que favorece la eficacia aunque en contra se significa que puede constituir un obstáculo para la coherencia de los trabajos parlamentarios. Es decir, que la fragmentación del trabajo de la Cámara puede producir una excesiva especialización de las Comisiones con la consiguiente pérdida de perspectiva de los planteamientos generales.

Si analizamos la competencia de las Comisiones especializadas en materia de Igualdad, algunos Parlamentos autonómicos han optado por unificar ámbitos tratados por separado en otras Asambleas legislativas. Así ocurre en el Parlamento de Andalucía donde se ubica la Comisión de Igualdad y Bienestar Social; en la Junta General del Principado de Asturias donde se crea la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad; en las Cortes de Castilla y León bajo la denominación de Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades; en la Asamblea de Extremadura que cuenta con la Comisión de Igualdad y Empleo, en la Asamblea de Madrid donde se organiza bajo el nombre de Comisión de Empleo y Mujer o en el Parlamento Vasco donde encontramos la Comisión de la Mujer y Juventud.

Podemos cuestionarnos, en primer lugar, el sentido de estos aditamentos y en segundo término, su posible repercusión en la labor que desarrollan las Comisiones. Sobre lo primero, podemos aceptar que ciertas materias resultan compatibles cuando no claramente afines (así la Comisión de Igualdad y Bienestar Social del Parlamento de Andalucía o la Comisión de la Mujer y Juventud del Parlamento Vasco) o guardan una indudable y estrecha relación con la temática de género (como ocurre en la Asamblea de Extremadura y la Asamblea de Madrid en las que –bajo las denominaciones de Comisión de Igualdad y Empleo y Comisión de Empleo y Mujer, respectivamente– se aúnan los derechos de la mujer con la materia laboral, temática que se encuentra conectada frecuentemente con la situación de desfavorecimiento del colectivo femenino). Como explicábamos, resulta asimismo comprensible el caso del Parlamento de Asturias, donde la adición de otras competencias responde a la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno autonómico siguiendo las áreas de competencia en que el ejecutivo subdivide su función.

42 EMBRID IRUJO, A., *Los parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 245 y 246.

Por lo que respecta al impacto cualitativo y cuantitativo que puede tener el tratamiento conjunto de diversas materias en una misma Comisión, podemos compartir las dudas que muestra cierta doctrina acerca de falta de especialización de los parlamentarios en las Comisiones como consecuencia, principalmente, del gran volumen del trabajo parlamentario, las frecuentes y fáciles sustituciones, la prevalencia de criterios políticos o partidarios sobre los técnicos, etc., y, por tanto, una rebaja en la calidad del trabajo desarrollado.<sup>43</sup> Esta débil especialización se resiente aún más si se produce una acumulación de materias. Si nos fijamos en el aspecto cuantitativo, la conjunción de materias exige un conocimiento del ámbito competencial y una preparación de los temas a tratar en las Comisiones que podría resultar perjudicial.

Entendemos que la tarea que desarrollan las Comisiones de Igualdad goza de una relevancia que justifica la creación de órganos parlamentarios de carácter exclusivo. La transversalidad de las Comisiones de Igualdad obliga a que su competencia se desarrolle sobre múltiples áreas (económica, laboral, social, política...) y defendemos que un desarrollo adecuado de sus funciones requieren de una dedicación exclusiva de sus miembros.

Con este perfil, aunque bajo muy dispares denominaciones,<sup>44</sup> se han creado con carácter monográfico, la Comisión de la Mujer en las Cortes de Castilla-La Mancha; la Comisión de la Mujer y las Políticas de Igualdad en las Cortes valencianas; la Comisión sobre los Derechos de las Mujeres en el Parlamento de Cataluña y la Comisión de Mujer en la Asamblea de Madrid.

### **III. Creación y composición de las Comisiones parlamentarias de Igualdad**

#### **1. Instrumento normativo de creación de las Comisiones parlamentarias de Igualdad: Ley, Reglamento de la Cámara, Resolución de órganos de la Cámara**

El mecanismo de creación de las comisiones parlamentarias permanentes está especificado en los Reglamentos de las Asambleas legislativas. Esta categoría de Comisiones pueden crearse bien por el Reglamento, bien por Ley o, al comienzo de cada legislatura, por los órganos de gobierno de la Cámara: concretamente, los Reglamentos parlamentarios determinan que sea el Pleno, a propuesta de la Mesa oída la Junta de Portavoces, la que acuerde la creación de otras Comisiones que tengan carácter permanente durante la legislatura en que se adopte el acuerdo.

<sup>43</sup> ARCE JANÁRIZ, A., «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias» en *Las Comisiones parlamentarias*, DA SILVA OCHOA, J.C. (coord.), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, p. 299.

<sup>44</sup> Un interesante estudio sobre la utilización de los términos empleados en los textos estatutarios y constitucionales para referirse a las polí-

ticas que afectan a hombres y mujeres puede verse en ASTOLA MARADIAGA, J., «Mujeres y hombres en el ordenamiento jurídico del País Vasco», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, INAP, Madrid, 2005, pp. 317 a 349.

En la práctica, se pueden encontrar ejemplos que se apartan de este procedimiento. Así, en el propio Congreso de los Diputados en la III Legislatura, la Comisión Mixta sobre los Derechos de la Mujer se constituyó como consecuencia de una proposición no de ley presentada por el grupo minoría catalana para «testimoniar el profundo compromiso de la Cámara con el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres» acordando favorablemente la Cámara su creación.<sup>45</sup>

Posteriormente, en la IV Legislatura, la Comisión Mixta permanente sobre Derechos de la Mujer tiene su origen en la presentación de una proposición no de ley del grupo socialista que solicitaba la creación de la mencionada Comisión «para estudiar la realidad social de la mujer, desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades, la realización del seguimiento de la aplicación de la legislación interna e internacional así como de las decisiones adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo Europeo y otras instituciones comunitarias y, más directamente, el seguimiento de la acción del gobierno en este ámbito.» Esta propuesta fue aprobada posteriormente por el Pleno y publicada en el BOCG.<sup>46</sup> En legislaturas posteriores, el acuerdo de creación se ha ajustado a lo dispuesto en el art. 50 RCD. Podemos concluir subrayando que la Comisión Mixta para los Derechos de la Mujer constituida por acuerdo de las Cámaras es una Comisión de estudio de cuestiones que trascienden a una legislatura lo que la convierte, de hecho, en permanente.

Las Comisiones de Igualdad que se han constituido en algunos Parlamentos autonómicos de España responden mayoritariamente a la categoría de Comisiones permanentes legislativas y esta configuración es determinante a la hora de encontrar el instrumento jurídico de creación. En el ámbito parlamentario autonómico, ninguna de las Comisiones especializadas en materia de género ha sido creada por ley, encontrándose, por tanto, la fuente de creación de las mismas bien en las normas reglamentarias bien en acuerdos de órganos de la institución.<sup>47</sup>

Son objeto de enumeración reglamentaria la Comisión de Igualdad y Bienestar Social del Parlamento de Andalucía (art. 46.1.11 RA); la Comisión de Cultura, Juventud y de la Mujer de la Asamblea de Extremadura (art. 44.1.9 RE); la Comisión de Mujer en de la Asamblea de Madrid (art. 72.2.a RM). La Comisión de Mujer y Políticas de Igualdad de las Cortes valencianas, por su parte, responde al tipo de Comisión permanente no legislativa según dispone el art. 45.2.6 RCV.

<sup>45</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, III Legislatura, serie D, núm. 13, 25 de octubre de 1986, p. 190.

<sup>46</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, serie D, núm. 1, 30 de noviembre de 1989, p. 10.

<sup>47</sup> Encontramos otras Comisiones parlamentarias en Asambleas regionales que sí han sido creadas por Ley. Sin ánimo exhaustivo, baste señalar la Comisión de control de la actuación de Radiotelevisión valen-

ciana creada por Ley 4/1984, de 4 de julio, de la Generalitat Valenciana (art. 23); la Comisión de la Sindicatura de Comptes creada por Ley 6/1985, de 5 de marzo, de la Generalitat Catalana (art. 29); la Comisión de relaciones con el Procurador del Común por Ley 2/1994, de 24 de marzo, de las Cortes de Castilla y León (art. 31) o la Comisión de relación con el Consejo de Cuentas creada por Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento gallego (art. 21).

En el supuesto de la Asamblea de Asturias, del Parlamento de Castilla-La Mancha, de las Cortes de Castilla y León y del Parlamento del País Vasco la creación de las Comisiones de Igualdad es consecuencia de la actuación de los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas autonómicas. Los Reglamentos parlamentarios disponen que, al comienzo de cada Legislatura, la Mesa de la Cámara oída o con el acuerdo de la Junta de Portavoces determinará las Comisiones permanentes, señalándose el número de ellas y su competencia respectiva (art. 69.3 RAST, art. 57.2 RC-M, art. 45.1 RCL y art. 43 RPV).

Efectivamente, comprobamos que, a diferencia de lo referido en el Congreso de los Diputados, todas las Comisiones de Igualdad han sido creadas conforme a lo resuelto en los Reglamentos parlamentarios respectivos. Así, la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad de la Junta General del Principado de Asturias se creó por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 10 de julio de 2007;<sup>48</sup> la Comisión de Mujer de las Cortes de Castilla-La Mancha se crea por acuerdo del Pleno de 9 de julio de 2007;<sup>49</sup> el acuerdo de creación de la Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Cortes de Castilla y León se adopta por la Mesa de las Cortes en reunión de 6 de julio de 2007<sup>50</sup> y el acuerdo de la Mesa del Parlamento vasco de 14 de septiembre de 2005 por el que se crea como Comisión permanente la Comisión de Mujer y Juventud.<sup>51</sup>

Debe destacarse que, si bien la normativa reglamentaria obliga a que el acuerdo de creación o modificación de Comisiones parlamentarias permanentes incluya las competencias de las mismas, un análisis del contenido de dichos acuerdos revela que tan sólo en el caso de las Cortes de Castilla-La Mancha se incluye la descripción de aquellas competencias. En concreto, el mencionado acuerdo especifica que «la Comisión de la Mujer ejercerá todas aquellas competencias que tengan que ver con asuntos relacionados con la igualdad de género, la violencia doméstica, la igualdad de oportunidades para las mujeres y, en general, todas aquellas que tengan por objeto la problemática de las mujeres.»

En el caso de la Asamblea de Murcia, tratándose de una Comisión especial, le resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 71 del Reglamento de la Asamblea regional («El Pleno de la Asamblea, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar para la legislatura en la que el acuerdo se adopte la constitución de otras Comisiones permanentes»). La moción sobre creación de una Comisión especial de igualdad de oportunidades y deberes y derechos de la mujer presentada por el grupo parlamentario popular resultaría aprobada por unanimidad del Pleno en sesión de 3 de octubre de 2007,<sup>52</sup> constituyéndose finalmente, con una ligera diferencia en su denominación, la Comisión Especial de Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Muje-

48 BOJGPA, VII Legislatura, 12 de julio de 2007, núm. 5, p. 2.  
49 BOCCLM, VII Legislatura, 10 de julio de 2007, núm. 4, p. 18.  
50 BOCCL, VII Legislatura, 11 de julio de 2007, núm. 6, p. 34.

51 BOPV, VIII Legislatura, 16 de septiembre de 2005, núm. 15, p. 2046.  
52 BOAR, VII Legislatura, 5 de octubre de 2007, núm. 5, p. 52.



res como Comisión permanente de legislatura «para impulsar la acción de Gobierno en esta materia y en la lucha contra la violencia hacia las mismas en la Región de Murcia». Estas Comisiones, a diferencia de las creadas por el propio Reglamento, pueden ser disueltas por el Pleno antes de que finalice la legislatura por el mismo procedimiento establecido para su creación.

## **2. Opción para la composición: incidencia en la paridad de hombres y mujeres versus prioridad a la proporcionalidad política obviando la perspectiva de género**

El análisis de la composición de las Comisiones parlamentarias de Igualdad ha de partir de una doble perspectiva. En principio y por definición, las Comisiones parlamentarias deben responder a las características de ser órganos colegiados de composición no muy numerosa para cumplir con las normas de la división del trabajo y de especialización que se encuentra en su origen.

Dos son, pues, las notas a estudiar en punto a la composición de cualesquiera Comisiones parlamentarias: proporcionalidad y especialización. Sin embargo, cuando nos referimos al análisis de la composición de las Comisiones de Igualdad consideramos absolutamente necesario añadir la perspectiva de género y contemplar la existencia o no de un equilibrio de sexos en su conformación. De hecho, uno de los ámbitos en los que se han concentrado una parte muy importante de los esfuerzos para introducir el principio de igualdad es, sin duda, el de la representación de la mujer en los centros de decisión tanto públicos como privados.

En principio, la composición de las Comisiones de Igualdad responde a lo dispuesto en los respectivos Reglamentos parlamentarios con carácter general respecto a la formación e integración de las Comisiones permanentes. En ninguna de estas normas se determina con exactitud cuál es el número de miembros que integran las Comisiones. La regla general consiste en que es la Mesa –oída la Junta de Portavoces– quien decide tanto la composición numérica de las Comisiones como el número de miembros que en cada una de ellas corresponderá a cada grupo parlamentario atendiendo, en todo caso, el principio de proporcionalidad. Una vez la Mesa dispone el número de miembros corresponde a los grupos parlamentarios designar a los miembros concretos que han de formar cada Comisión (Art. 40.1 RCD, arts. 51 y 52 RS, art. 40 RA, art. 40 RCV, art. 48 RAR, art. 56 RAST, 38 Rcan, 38 RCant, 47 y 48 RC-M, 39 RCL, 36 RC, 38 RE, 40 RG, 39 RB, 36 RR, 62 y 63 RM, 58 RMUR, 45 RN, 31 RPV).

### ***a) La regla de la proporcionalidad y el criterio de especialización en las Comisiones parlamentarias autonómicas de Igualdad***

La ausencia de regulación específica otorga, por tanto, a la Mesa la facultad de adecuar la estructura interna de las Comisiones a la composición política del Pleno respetan-

do el principio de proporcionalidad. Sin embargo, hay que resaltar que no se prescribe concretamente qué sistema proporcional resulta aplicable lo que excluye que resulte exigible necesariamente una regla determinada como, por ejemplo, la regla d'Hondt. La doctrina, en general, se muestra partidaria de cierta flexibilidad en el sistema que permita adaptar las normas a las particularidades de cada legislatura aunque nada impide a la Cámara dictar las líneas básicas sobre las que se asentará el principio de proporcionalidad.<sup>53</sup> Los datos que gozan de relevancia a la hora de señalar el número de miembros que deben componer las Comisiones son el número de miembros del Parlamento, el número de Comisiones y la composición de los grupos parlamentarios. Porque la finalidad de la proporcionalidad es la de garantizar a cada grupo de opinión una representación, si no matemática, cuanto menos sensiblemente ajustada a su relevancia real.<sup>54</sup>

Sin embargo, existen unos elementos de desviación respecto al criterio proporcional. En primer lugar, el número de miembros de la Comisión parlamentaria. Obviamente, la proporcionalidad resulta tanto más difícil de alcanzar cuanto menor sea el número de puestos a cubrir y la adecuada representación proporcional sólo podrá alcanzarse de una forma imperfecta. Asimismo, en segundo término, el principio de proporcionalidad se ha visto alterado en los Reglamentos parlamentarios cuando este principio se ve modificado por el criterio de la representatividad que garantiza la presencia de todas las opciones políticas en el seno de la Comisión de forma que todos los grupos parlamentarios cuentan, al menos, con un representante en cada Comisión.<sup>55</sup> Finalmente, en ocasiones, la desviación se ha producido porque se ha tenido en cuen-

53 VILA RAMOS, B., *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, CEP, Madrid, 2004, p. 318 y ARCE JANÁRIZ, A., «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias» en *Las Comisiones parlamentarias*, DA SILVA OCHOA, J. C. (coord.), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, p. 292. En realidad, la proporcionalidad es más una orientación o un criterio tendencial: el Tribunal Constitucional se ha ocupado en muchas ocasiones de delimitar el concepto de «adecuada representación proporcional», entre otras, en sus sentencias 40/1981, 32/1985, 75/1985, 76/1989, 36/1990 y 4/1992 y en ella destaca las dificultades para alcanzar una aplicación estricta de la proporcionalidad. En la sentencia 4/1992, de 13 de enero, el Alto Tribunal resuelve sobre el número de senadores de designación parlamentaria que corresponde designar a cada grupo parlamentario y su razonamiento, que consideramos aplicable al supuesto de fijación del número de representantes de cada Grupo en Comisión, entiende adecuada la atribución a la Mesa de la Cámara de la facultad de fijar el número de representantes que corresponde a cada grupo parlamentario y afirma que «la inconcreción del procedimiento de designación es el resultado querido por el juego de la autonomía, primero, de la Comunidad Autónoma mediante las potestades de autoorganización ejercidos en su respectivo Estatuto y, luego, de la autonomía de la Asamblea parlamentaria» y no considera lesivo el reparto entre los grupos parlamentarios «siempre y cuando, una vez elegida la

regla de proporcionalidad por la Mesa, se aplique a todos los grupos parlamentarios» (FJ 3).

54 Como afirma Rubio Llorente, «Una vez rota la igualdad entre los parlamentarios [porque las Comisiones realizan tareas diferenciadas y especializadas], el criterio para la formación de las Comisiones pasa a ser el de su adscripción política. La igualdad entre los parlamentarios individuales es sustituida por la igualdad entre los grupos; una igualdad de segundo grado e imperfecta puesto que las diferencias existentes entre los grupos sólo es posible como proporcionalidad» [RUBIO LLORENTE, F., «Las comisiones parlamentarias», en *Las Comisiones parlamentarias*, DA SILVA OCHOA, J. C. (coord.), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, p. 216].

55 Esto es lo que dispone el RS en su art. 51.1 in fine y todos los reglamentos parlamentarios autonómicos con la excepción de los Parlamentos de Canarias, Castilla-La Mancha y Navarra que no contemplan el derecho de todos los grupos parlamentarios a contar, como mínimo, con un representante en cada Comisión (art. 40.1 RA, art. 48.1 RAR, art. 56.1 RAST, art. 42.1 RCant, art. 40.2 RC, art. 39.1 RCL, art. 40.1 RCV, art. 38.2 RE, art. 40.1 RG, art. 39.1 RB, art. 36.2 RR, art. 63.2 RM, art. 58.1 RMUR y art. 31.1 RPV) mientras que el RCD guarda silencio sobre el particular. Sin embargo, se constata que también en la Cámara baja se ha concedido representación en todas las Comisiones a todos los grupos parlamentarios aunque sea a costa de sobre-representar a los más pequeños.

ta criterios de equidad, como primar a un grupo minoritario que ostente un número muy superior de miembros respecto a otros grupos menores de la Cámara.<sup>56</sup>

Centrándonos en el análisis específico de las Comisiones de Igualdad se advierte que, con el objetivo de lograr esa proporcionalidad, se ha aumentado el número de sus integrantes con lo que estos órganos están, por lo general, sobrecargados. Esta descompensación con respecto al número total de miembros del Pleno se evidencia en las Cortes Generales pero todavía se hace más patente en las Comisiones de las Cámaras legislativas autonómicas.<sup>57</sup> Los ejemplos más extremos lo proporcionan la Junta General del Principado de Asturias que cuenta con un plenario de 45 diputados y la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad se integra por 12 miembros, cifra que permite trasladar a la Comisión un reparto exacto de la proporción que se da en el Pleno.<sup>58</sup> También se ajustan escrupulosamente al criterio de proporcionalidad las Comisiones especializadas en materia de género de las Asambleas legislativas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura.<sup>59</sup> Las Comisiones de Igualdad de los Parlamentos de Castilla y León, Cataluña, Murcia, Madrid y País Vasco han sacrificado el principio de proporcionalidad en aras del de representatividad de forma que, cumpliendo con la previsión reglamentaria, todos los grupos parlamentarios tienen un representante como mínimo en la Comisión.<sup>60</sup>

Las Comisiones aportan muchas ventajas desde el punto de vista de la funcionalidad del Parlamento: entre otras, aumentan su operatividad, agilizan el procedimien-

56 SÁNCHEZ NAVARRO, A., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, CEC, Madrid, 1995, p. 268. Sobre la composición de los órganos parlamentarios y el principio de proporcionalidad puede verse, entre otros, AGUIAR DE LUQUE, L., «La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y justicia constitucional*, PAU I VALL, F., (coord.), Aranzadi, 1997, pp. 53 a 71 y NAVAS CASTILLO, F., «La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y justicia constitucional*, [...] pp. 73 a 94.

57 Un número elevado de miembros en las Comisiones presenta algunas desventajas importantes como, por ejemplo, la de producir un aumento del absentismo en grupos grandes y pequeños, una falta de especialización debido a la pertenencia de un mismo parlamentario a varias Comisiones aunque la doctrina añade que este efecto se relativiza ya que sólo se especializan dos o tres miembros de cada grupo grande quienes actúan como ponentes o portavoces (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUES, P., *Las Comisiones Permanentes Legislativas en el Sistema de Comisiones de las Cortes Generales*, Cuadernos del Senado, Madrid, 2006, p. 63).

58 La proporción de los grupos parlamentarios en el Parlamento asturiano es del 48% para el PSOE, 44% para el PP y 8% para Izquierda Unida-Bloque por Asturias-Los Verdes.

59 El Pleno del Parlamento de Andalucía se compone de 109 diputados, 3 grupos parlamentarios y la Comisión de Igualdad y Bienestar Social cuenta con 17 miembros (52% PSOE, 43% PP y 5% IU), las Cortes de Castilla-La Mancha cuenta con 51 integrantes, 2 grupos parlamentarios y la Comisión de Mujer se conforma por 10 miembros (60% PSOE y 40% PP); las Cortes Valencianas tienen 99 diputados adscritos a 3 grupos parlamentarios de

los cuales 15 componen la Comisión de la Mujer y Políticas de Igualdad (54% PP, 39% PSOE y 7% Esquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià) y la Asamblea de Extremadura se compone de 65 diputados, 2 grupos parlamentarios y la Comisión de Igualdad y Empleo cuenta con 15 miembros (60% PSOE y 40% PP).

60 En las Cortes de Castilla y León con 83 parlamentarios y 3 grupos parlamentarios, la Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades tiene 17 miembros (el grupo mixto representa el 2,4% del pleno mientras que en comisión supone un 5,8%); en el Parlamento de Cataluña con 135 diputados y 6 grupos parlamentarios, la Comisión sobre Derechos de la Mujer cuenta con 23 miembros (los tres representantes del grupo mixto en el pleno suponen el 2,2% de la cámara mientras que en la comisión su diputado supone un 4,3% de representatividad); en la Asamblea de Madrid con 120 diputados y 3 grupos parlamentarios, la Comisión de la Mujer tiene 18 miembros (los dos representantes de IU suponen un 11,1% de la comisión mientras que sus once diputados sólo suponen algo menos del 1% del pleno); en la Asamblea regional de Murcia con 45 diputados y 3 grupos parlamentarios, la Comisión especial de Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Mujeres se compone de 11 miembros (el grupo mixto duplica su cuota de representatividad en la comisión: 9% frente al 4,4% del pleno) y en el Parlamento del País Vasco con 75 diputados y 7 grupos parlamentarios, la Comisión de Juventud y Mujer se integra de 18 miembros (el grupo parlamentario Mixto-Aralar supone un 1,3% de cuota representativa en el Pleno pero su representante en la comisión supone una representatividad del 5,5%).

to legislativo, intensifican el control del Gobierno. En este contexto, nos interesa destacar la ventaja de permitir la especialización de sus miembros. Al tratarse de órganos diferenciados en razón de la tarea que realizan se convierten en órganos especializados y, consecuentemente, sus miembros son especialistas. Como afirma la doctrina, esta especialización no les viene de su formación anterior sino de la tarea que llevan a cabo en el seno de la Comisión.

La designación de los integrantes de las Comisiones las hacen directamente los grupos parlamentarios y la decisión debería tomarse a favor de designar bien a quienes fuesen los mejores conocedores de la materia objeto de la comisión bien a quienes hubiesen adquirido este conocimiento por su permanencia en la misma comisión. En la práctica, este criterio de especialización convive con otras cuestiones de índole política.

En el caso de las Comisiones de Igualdad, podemos apreciar que la especialización proviene de haber desempeñado tareas en el gobierno o en una administración autonómica o por la especialización adquirida en legislaturas anteriores. Sin embargo, esta especialización requiere de una permanencia y/o renovación en los puestos de comisión que se han ocupado en legislaturas precedentes.

El grado de renovación que se manifiesta en las Comisiones especializadas en materia de género se manifiesta en paralelismo con el grado general de renovación en las Asambleas parlamentarias. Es decir, las mujeres acumulan menos experiencia política y su porcentaje de permanencia en los Parlamentos es inferior a la de los hombres.<sup>61</sup>

#### *b) La perspectiva de género en la composición de las Comisiones parlamentarias autonómicas de Igualdad*

El análisis de la especialización en el seno de las Comisiones de Igualdad debe contemplarse con la perspectiva que ofrece el dato del género en la composición de las mismas. Conscientes de que el reparto del poder entre ambos sexos y su participación equilibrada en la toma de decisión política y pública forma parte del pleno disfrute de los derechos humanos y constituye un elemento de justicia social y una condición necesaria para un mejor funcionamiento de una sociedad democrática se ha introducido en todos los niveles –europeo, nacional y autonómico– la exigencia de que la composición de los órganos representativos responda al denominado principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres. Se entiende por presencia equilibrada aquella en la que, en el conjunto a que se refiera, el número de personas de cada sexo no supere el 60% ni se encuentre representado en menos del 40%.

Ciertamente, los países que se rigen por un concepto avanzado de democracia han superado un primer estadio de reconocimiento del derecho de sufragio activo a todos los ciudadanos sin distinción de sexo (sufragio universal). Sin embargo, el segundo estadio, la incorporación de la mujer a la representación política en condiciones de

61 VERGE, T., «Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 115, 2006, p. 187.

paridad, está lejos de su plena realización lo que obliga a incidir en la faceta pasiva del derecho a acceder en condiciones de igualdad a la representación.<sup>62</sup>

En el ámbito europeo, puede señalarse significativamente la Recomendación del Comité de Ministros de 12 de marzo de 2003 [Rec(2003)3] a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político y público. A nivel estatal, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres modificó la Ley Orgánica de Régimen Electoral General e introdujo el principio de representación equilibrada en las listas que presenten los partidos políticos.<sup>63</sup> A nivel autonómico, la exigencia de este principio también se ha incluido en Andalucía, Castilla-La Mancha, Islas Baleares y País Vasco llegando en este último caso a demandarse la representación paritaria, esto es, un 50% de mujeres como mínimo en las listas electorales de cada partido.<sup>64</sup>

La asunción de la cuota de mujeres en las listas electorales de los partidos políticos ha tenido como consecuencia un aumento del número de mujeres en la composición parlamentaria y la competición partidista ha actuado como un «círculo virtuoso» ya que el número de mujeres en cada legislatura no ha cesado de aumentar. Lo cierto es que, a pesar de los notables avances que se han experimentado, los porcentajes de representación femenina en las Asambleas parlamentarias están todavía lejos de alcanzar esa representación equilibrada que se demanda. Así, el Parlamento Europeo tiene un porcentaje de escaños ocupados por mujeres del 31,08% (244 de 785), en el Congreso de los Diputados la presencia femenina representa un 36,2% (127 de 350), en el Senado 28,3% (72 de 254) y en los Parlamentos autonómicos las proporciones oscilan entre el ideal 50% del Parlamento Vasco y el aún insuficiente 38% de la Junta General del Principado de Asturias.<sup>65</sup>

62 Se considera que el concepto de ciudadanía abarca ambas facetas de la representación, en su dimensión positiva y negativa, y dado que la incorporación de la mujer a la representación política no se ha producido plenamente, «más que hablar de la incorporación de la mujer a la vida pública debería referirse a la incorporación de la mujer a la plena ciudadanía, al status pleno de ciudadana» (SALDAÑA DÍAZ, M. N., «Aproximación al concepto de ciudadanía europea desde la perspectiva de género: el presupuesto político de la transversalidad» en *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, tomo I, Aranzadi/Thomson, 2006, p. 732).

63 Se recomienda el interesante estudio realizado por el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Política Interior, sobre el Impacto de la Ley Orgánica 3/2007 en las elecciones locales 2007 puesto que se trata de las primeras elecciones de ámbito nacional y carácter local celebradas desde la entrada en vigor de la Ley. <<http://www.mir.es/DGPI/Elecciones/ELECCIONES—LOCALES—2007.pdf>>

64 Una exposición clarificadora de los argumentos a favor y en contra de la adopción de medidas tendentes a equiparar la presencia de mujeres y hombres en las instancias representativas puede consultarse en BIGLI-

NO CAMPOS, P., «Acerca de la constitucionalidad de las leyes electorales paritarias» en *XXV Aniversario de la Constitución Española: propuestas de reforma*, Diputación Provincial de Málaga, Málaga, 2005, pp. 359 a 370 y RUIZ RODRÍGUEZ, B. y RUBIO MARÍN, R., «De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pp. 115 a 159. Sobre las experiencias normativas comparadas en democracia paritaria, se analizan en TRUJILLO, M. A., «La paridad política» y BALAGUER CALLEJÓN, M. L., «Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico español. Situaciones comparadas», ambos en *Mujer y Constitución en España*, CEPIC, Madrid, 2000, pp. 355 a 384 y 385 a 408, respectivamente.

65 Los porcentajes concretos de presencia femenina en las Asambleas legislativas autonómicas son: Andalucía, 44,03%; Aragón 29,87%; Asturias, 37,7%; Canarias 45%, Cantabria 43,58%, Castilla y León, 40,9%; Castilla-La Mancha, 48,9%; Cataluña 37,7%; Comunidad Valenciana, 45,45%; Galicia 34,66%, La Rioja 42,42%, Extremadura 43,07%; Islas Baleares 45,76%; Madrid 43,33%, Murcia 36,95%, Navarra 18% y País Vasco 49,3%.

Por lo que atañe a la formación de órganos en el seno de las Asambleas parlamentarias debe destacarse la aprobación de normas específicas en el ámbito autonómico que obligan a adecuar los nombramientos y designaciones que efectúe el Parlamento al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres.

En el conjunto de normativa autonómica, se singulariza la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 28 de marzo de 2007, sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe el Parlamento de Andalucía al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres. Si bien el art. 107 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dispone que «en los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres»,<sup>66</sup> el Reglamento parlamentario no prevé la exigencia de presencia equilibrada de ambos sexos en todos los nombramientos introducida en el texto estatutario.<sup>67</sup> Por ello, la Resolución de la Presidencia viene a cubrir esta laguna y, por lo que a nuestro estudio afecta, su disposición adicional establece que «Lo dispuesto en la presente Resolución en relación con el principio de presencia o composición equilibrada de hombres y mujeres será de aplicación a la Mesa del Parlamento de Andalucía. En las Comisiones y en sus respectivas Mesas el cómputo de presencia de cada uno de los sexos se realizará tomando en cuenta su representación respectiva en el conjunto de Comisiones y Mesas de la Cámara.»

Asimismo, el art. 10 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad de hombres y mujeres determina que «Las Cortes Valencianas y el Consell de la Generalitat procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres.» Por último, con una redacción más genérica, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León declara en su art. 24 que «Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León promoverán las medidas, incluso de carácter económico, que fueran necesarias para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a las funciones y cargos públicos.»

La finalidad de estas medidas en la aplicación del criterio de representación equilibrada es mantener el principio de imparcialidad en las designaciones y nombra-

66 El reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres se plasma en algunos Estatutos de Autonomía con carácter genérico (art. 11.3 EACV «La ley promoverá la igualdad efectiva de las mujeres y hombres en el acceso a los mandatos representativos autonómicos»; art. 19 EAC «Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados»; art. 6.2 EAEX «Las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro del marco de sus competencias, ejercerán sus poderes con los siguientes objetivos básicos: c) facilitar la participación de todos los extremeños, y en particular de los jóvenes y mujeres, en la vida política, social, económica, cultural y social de Extremadura en un contexto de liber-

tad, justicia, igualdad y solidaridad entre todos los extremeños»; art. 17.2 EABAL «Las Administraciones públicas, según la Carta de Derechos Sociales, velarán en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin ningún tipo de discriminación y garantizarán que lo hagan en condiciones de igualdad.» Sobre este tema puede verse, BIGLINO CAMPOS, P., «Reforma de los Estatutos de Autonomía y democracia paritaria» en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, INAP, Madrid, 2005, pp. 311 a 316.

67 Destaca el Reglamento de las Cortes Valencianas cuyo art. 3 establece que «Las Cortes aplicarán en todas sus actuaciones una política de igualdad de hombres y mujeres».

mientos, es decir, que los criterios preferentes en aquéllos sean el talento y el rendimiento profesional y que, por tanto, el sexo no constituya un obstáculo en ningún caso.

El estudio de la composición de las Comisiones de Igualdad desde la perspectiva del género arroja un resultado muy llamativo: a pesar de todas las indicaciones normativas que apuntan hacia un equilibrio en la representación de ambos sexos, las Comisiones parlamentarias permanentes se caracterizan por contar con un porcentaje superior de hombres que de mujeres; sin embargo esta desigualdad se presenta invertida en el supuesto concreto de las Comisiones especializadas en materia de género puesto que en ellas el número de mujeres que las integran supera, con gran diferencia, al número de hombres.<sup>68</sup> Asimismo, resulta llamativo que la presidencia de las mismas sea ocupada por mujeres de forma mayoritaria (9 Comisiones son presididas por mujeres frente a 2 presidencias masculinas lo que supone el 81% de los casos).

Esta reflexión enlaza con un argumento que confirma que, desde un punto de vista cualitativo, existen áreas asociadas tradicionalmente a la mujer que segregan por sexos la actividad política. Las áreas de mayor poder orgánico están en manos, en general, tanto a nivel nacional como en los niveles territoriales inferiores, de hombres. La «segmentación horizontal» se observa también en las Comisiones parlamentarias<sup>69</sup> y la presencia de las mujeres ha sido siempre más equilibrada en aquellas Comisiones de contenido social (las dedicadas a políticas sociales, educación, cultura, deporte, empleo, sanidad, consumo, igualdad, cooperación internacional, juventud y mayores, etc.). Incluso, en su seno se advierte un dominio masculino en los cargos de más rango (presidencia, vicepresidencia, secretaría y portavocía) y mayor participación de las mujeres en las vocalías y adscripciones.

Si tomamos como referencia la composición de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos por su consideración como un área típicamente masculina y com-

68 Comisión de Igualdad y Bienestar Social (Parlamento de Andalucía): 17 miembros, 9 mujeres, 8 hombres. Presidencia: mujer; Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad (Junta General del Principado de Asturias): 12 miembros, 6 mujeres, 6 hombres. Presidencia: hombre; Comisión de la Mujer (Cortes de Castilla-La Mancha): 10 miembros, 8 mujeres, 2 hombres. Presidencia: mujer; Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades (Cortes de Castilla y León): 17 miembros, 12 mujeres, 5 hombres. Presidencia: mujer; Comisión sobre los Derechos de las Mujeres (Parlamento de Cataluña): 23 miembros, 18 mujeres, 5 hombres. Presidencia: mujer; Comisión de la Mujer y las Políticas de Igualdad (Cortes Valencianas): 15 miembros, 13 mujeres, 2 hombres. Presidencia: mujer; Comisión de Igualdad y Empleo (Asamblea de Extremadura): 18 miembros, 10 mujeres, 8 hombres. Presidencia: hombre; Comisión especial no permanente para la Igualdad para los Derechos de las Mujeres (Parlamento de Galicia): 6 miembros, 6 mujeres; Comisión de Empleo y Mujer (Asamblea de Madrid): 18 miembros, 15 mujeres, 3 hombres. Presidencia: mujer; Comisión especial de Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Mujeres (Asamblea Regional de Murcia): 11 miembros, 6 mujeres, 5 hombres. Presidencia: mujer y Comisión de

la Mujer y Juventud (Parlamento del País Vasco): 18 miembros, 14 mujeres, 4 hombres. Presidencia: mujer. También a nivel estatal se reproduce este patrón ya que la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados conformada por 42 miembros cuenta con 30 mujeres (incluye la Presidencia) y 12 hombres. En el Senado, la Comisión de Igualdad está integrada por 26 miembros, 23 de los cuales son mujeres, entre ellas, la Presidenta.

69 Los estudios realizados hasta la IX Legislatura refieren que esta pauta se repite en los Ministerios: los ocupados por mujeres han tenido principalmente un contenido sociocultural entendiéndose incluidos en este concepto los responsables del área de trabajo, asuntos sociales, educación y ciencia, sanidad y consumo, cultura (57% son ocupados por mujeres); sólo el 14,3% de ministras han tenido bajo su responsabilidad las carteras de funciones básicas (incluyendo en este grupo Administraciones Públicas, Defensa, Justicia, Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior, Presidencia, Presidencia del Gobierno y Portavocía del Gobierno) y un 9,5% las económicas (Economía y Hacienda, Industria, Turismo, Comercio, Agricultura, Pesca y Alimentación).

paramos los porcentajes de presencia femenina en las Comisiones de Igualdad el resultado es concluyente: el porcentaje de mujeres que integran las Comisiones económicas en las Asambleas legislativas autonómicas oscila entre el 13.3% (Comisión de Economía y Asuntos Europeos de la Junta General del Principado de Asturias) y el 50% (Comisión de Economía y Presupuestos del Parlamento de Castilla-La Mancha y Comisión de Presupuestos de la Asamblea de Madrid) y sólo 3 presidencias de las 17 Comisiones analizadas están ocupadas por mujeres.

Estas estadísticas revelan la idea sobre la igualdad como atinente sólo a las mujeres y se interpreta la igualdad como un asunto de mujeres en una suerte de derecho privativo que convierte a éstas en un grupo que hace valer sus intereses particulares. Es importante resaltar que la igualdad de trato es un derecho universal vinculado al ejercicio de la ciudadanía y una condición esencial de la democracia por lo que, en ningún caso, debe interpretarse como un asunto de mujeres sino como la afirmación de la ciudadanía.

Cualquier acción a favor de la igualdad entre hombres y mujeres no debe ser considerada como de interés únicamente para las mujeres sino como algo que concierne e implica a todos los miembros de la sociedad, mujeres y hombres, y que debe ser tenida en cuenta por el conjunto de la sociedad. En realidad, la incorporación de la mujer implica el fortalecimiento de la democracia puesto que en toda sociedad la democracia reposa sobre la participación de todas las personas en cada uno de los procesos de elección.

#### **IV. El rendimiento efectivo de las Comisiones parlamentarias de Igualdad**

##### ***1. Cuestión de género y proposiciones legislativas analizadas por las Comisiones parlamentarias de Igualdad***

El presente apartado, en sus cuatro epígrafes, tiene un indudable sesgo empírico que, no obstante, no puede significar un examen exhaustivo y casuístico de la actividad parlamentaria de todos los Parlamentos existentes en España. Más modestamente, pretendemos vislumbrar un método de trabajo (basado en las funciones clásicas de la institución parlamentaria-legislativa, de control político y presupuestaria) para análisis posteriores más ambiciosos sobre el rendimiento efectivo de las Comisiones parlamentarias de Igualdad, aportando si acaso en esta sede algunos ejemplos ilustrativos en cada epígrafe. A tal efecto, hemos acotado la mencionada actividad parlamentaria preferentemente al rendimiento durante el último lustro.

Por supuesto, cuando las Comisiones que nos ocupan se configuran como permanentes legislativas su cometido normativo adquiere un cariz potencialmente más importante: esa es la configuración que tiene, por ejemplo, la Comisión de Igualdad



y bienestar social del Parlamento Andaluz en la actual VIII Legislatura. En los casos en que no existe una Comisión específica de Igualdad, otras Comisiones aparecen asociadas a las iniciativas legislativas: es el caso de las Cortes de Aragón, en donde a título de ejemplo la Comisión de Asuntos Sociales se ha ocupado de la tramitación de la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia en Aragón, o ya antes (con la denominación de Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales) de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, por la que se crea el Instituto Aragonés de la Mujer.

Al margen de lo anterior, cabe aludir, de un lado, a iniciativas legislativas propias en el terreno autonómico, como la proposición de ley del Parlamento murciano de modificación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia;<sup>70</sup> y, de otro lado, a iniciativas legislativas indirectas, es decir, a propuestas que parten del Parlamento autonómico para que sean asumidas por las Cortes Generales en la esfera de competencias estatales: verbigracia, la propuesta de Resolución del Parlamento andaluz 2-87/ PRP-002330 en la que se pedía al Gobierno central modificar el Estatuto de los trabajadores en materia de discriminación y acoso sexual de la mujer trabajadora.<sup>71</sup>

## **2. Cuestión de género y otro tipo de proposiciones o actividades analizadas por las Comisiones de Igualdad**

Entre las proposiciones parlamentarias de naturaleza no legislativa que adquieren visibilidad desde la perspectiva de género resulta pertinente destacar las «Declaraciones institucionales» aprobadas en sede parlamentaria. Si ilustramos lo acabado de expresar por referencia al terreno autonómico, ese enfoque de género se constata en la Declaración institucional aprobada por las Cortes de Aragón en su sesión plenaria de 22 de noviembre de 2007 con motivo de la celebración el 25 de noviembre posterior del Día internacional para la eliminación de la violencia contra la mujer, al tiempo que se pone el acento en las medidas legislativas ya adoptadas.<sup>72</sup> En sentido análogo, unos días más tarde (el 28 de noviembre de 2007) el Pleno del Parlament de Catalunya leyó una Declaración con motivo del Día internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres, recordándose que «en estos momentos el Parlamento tramita el Proyecto de ley de los derechos de las mujeres para la erradicación de la violencia machista», aprobada finalmente como Ley 5/2008, de 24 de abril.<sup>73</sup>

70 Expediente nº 71/PPL-0003.

71 BOJA nº 72, de 18 de diciembre de 1987.

72 Dicha Declaración se inscribe en la campaña del Consejo de Europa «Todos los Parlamentos del mundo unidos contra la violencia doméstica.» Al tiempo, se recuerda el marco constitucional y estatutario aragonés referente a la igualdad, así como el producto legislativo de las Cortes regionales en la materia: «A finales de la pasada Legislatura, también reforzamos

nuestro compromiso con una ley de prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia en Aragón.»

73 Con anterioridad, durante la V Legislatura, el Pleno de las Cortes de Aragón había adoptado otra declaración institucional en sesión celebrada los días 2 y 3 de diciembre de 1999 (o los días 23 y 24 de noviembre de 2000) con ocasión de la celebración del Día nacional contra la violencia doméstica que sufren las mujeres, o la Declaración institucional adoptada

Junto a las mencionadas Declaraciones, otro tipo de proposiciones parlamentarias sin fuerza de ley adoptan la forma de «mociones» varias que son tramitadas en el seno de la Comisión de Igualdad o afín correspondiente: ciñéndonos a la última Legislatura en diversas Asambleas Legislativas autonómicas pueden citarse la Moción subsiguiente a una interpelación urgente al Consejo de Gobierno sobre la política general en materia de violencia contra la mujer, con especial referencia al acogimiento de mujeres en el Centro de Atención Integral a Mujeres Víctimas de la Violencia de Género (Junta General del Principado de Asturias);<sup>74</sup> la moción sobre creación de una Comisión especial de igualdad de oportunidades y derechos de la mujer (Asamblea de Murcia);<sup>75</sup> o la moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a desarrollar diversas leyes para hacer más fácil a las personas que tienen dificultades y contribuir a la igualdad de oportunidades (Parlamento de Navarra).<sup>76</sup>

Además de lo expuesto, existe una actividad parlamentaria a escala regional de *recepción de información* remitida por la Administración autonómica sobre asuntos atinentes a la perspectiva de género.<sup>77</sup> A título de ejemplo, en el Parlamento de Asturias, durante el año 2007 la Comisión de Bienestar Social tuvo por recibidos diversos expedientes (Adenda al convenio de colaboración entre la Administración del Principado de Asturias y Cruz Roja Española en Asturias, para la prestación de asistencia psicológica a mujeres víctimas de violencia familiar; Convenio de colaboración entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, y Cruz Roja Española de Asturias para el desarrollo de un programa de asistencia a mujeres con problemas socio-familiares graves),<sup>78</sup> lo mismo que la Comisión de Presidencia, Justicia e Igualdad (Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, a través del Instituto Asturiano de la Juventud, el Instituto Asturiano de la Mujer y el Servicio de Salud del Principado, y la Asociación Mujeres Jóvenes de Astu-

por Pleno de la propia Asamblea Legislativa aragonesa en sesión celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2001 para conmemorar el 8 de marzo y promover la igualdad de oportunidades y la mayor participación de las mujeres. En el mismo escenario puede ubicarse la Declaración institucional aprobada por el Pleno del Parlamento de Galicia el 8 de marzo de 2008 para conmemorar el 75 aniversario del voto femenino y del derecho de las mujeres a ser electoras: sobre esta cuestión, ha recordado ASTOLA MADARIAGA, J., «La reforma de la Constitución española desde una perspectiva de género» en el colectivo *La reforma constitucional...*, ya cit., p. 536: «este deseo de las mujeres de ser ciudadanas activas y reconocidas como tales, no es un deseo del siglo XXI, sino que ha sido una constante desde el nacimiento del Estado constitucional y ha sido la voluntad de hombres quien lo ha negado y ocultado en muchas ocasiones, hasta hoy. Las mujeres [...] reivindicamos ser sujeto político en la revolución francesa, reconstruimos nuestra lucha en el siglo XX y seguimos aquí, reivindicando nuestra existencia como sujeto político en el siglo XXI.» De hecho, cuando la citada autora trae a colación la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, recuerda que «Sólo se aplicaba a los hombres y la palabra ‘hombres’ se refería claramente a un solo sexo», no era una palabra «neutral» y «tampoco

pretendía tener un alcance universal» (p. 538) y, a tal efecto, trae a colación asimismo que las pretensiones de las mujeres de aquel tiempo se manifestaban en una mujer del pueblo y de tendencias políticas moderadas (Olympe de Gouges) y a su «Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana de 1791, que dedicó a la reina María Antonieta, con quien, finalmente, compartió la misma suerte: la guillotina.»

74 Expediente nº 07/0183/0002/01229.

75 Expediente nº 7L/MOCP-0008.

76 Expediente nº 7-08/MOC-00024.

77 Desde una perspectiva constitucional, interesa subrayar que esa recepción de información adopta la forma de acuerdos de dichas Comisiones parlamentarias que (al no tratarse de actos de trámite parlamentario referentes al procedimiento legislativo sino de actos sin fuerza de ley con entidad propia que ponen fin a esa actividad parlamentaria) que son susceptibles de recurso de amparo directamente ante el Tribunal Constitucional de conformidad con el artículo 42 LOTC, según se indica explícitamente en los propios acuerdos.

78 Expedientes nº 07/0139/0126/00416 y 07/0139/0193/00653, respectivamente.

rias para la implantación de un Servicio de Información Sexual; Adenda al convenio de colaboración entre la Administración del Principado de Asturias y diversos Ayuntamientos, para la dinamización de la casa de encuentro de las mujeres y el desarrollo de políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres).<sup>79</sup>

### **3. Cuestión de género y función de control político operado por las Comisiones de Igualdad (preguntas, interpelaciones, etc.)**

Como premisa, casi resulta innecesario observar que, al referirnos a la función de control político sobre el Gobierno, dicha fiscalización parte normalmente de diputados o diputadas o grupos parlamentarios de la oposición.

Observado lo cual, una primera modalidad de actividad fiscalizadora está constituida por las «interpelaciones». Mencionemos dos ejemplos: por una parte, la interpelación, en la Asamblea de Murcia, sobre razones del incumplimiento de la disposición final primera de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia;<sup>80</sup> por otra parte, la interpelación, en el Parlamento de La Rioja, sobre la política general del Gobierno de La Rioja en materia de educación en igualdad entre hombres y mujeres.<sup>81</sup>

Pasando a otra modalidad de control político, de la Asamblea de Extremadura podemos mencionar diversas «preguntas con solicitud de respuesta oral» ante la Comisión de Igualdad y Empleo sobre las nuevas actuaciones previstas por la Consejería de Igualdad y Empleo para prevenir las situaciones de riesgo y exclusión social (sesión del día 18 de junio de 2008);<sup>82</sup> o sobre actuaciones desarrolladas en la actualidad por el Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX) en materia de intervención y asistencia a mujeres víctimas de malos tratos, sobre aportación económica destinada por la Junta de Extremadura para el sostenimiento de los diferentes centros de acogida de mujeres maltratadas existentes en la Región durante el año 2008, o sobre Ayuntamientos que durante el actual año 2008 están siendo beneficiarios de convenios de colaboración con el IMEX para la apertura y puesta en funcionamiento de Oficinas de Atención Psicológica para mujeres víctimas de violencia de género (sesión del día 15 de mayo de 2008);<sup>83</sup> o sobre los motivos de la precaria *empleabilidad* de las mujeres extremeñas, y sobre las medidas previstas por la Junta de Extremadura para situarla en la media nacional (sesión del día 19 de marzo de 2008).<sup>84</sup>

Por su lado, la Comisión de Mujer de la Asamblea de Madrid ha celebrado en la actual VIII Legislatura diversas sesiones en las que se han tramitado preguntas orales sobre

<sup>79</sup> Expedientes nº 07/0139/0152/00612, así como 07/0139/0203/00668, 07/0139/0203/00669, 07/0139/0203/00670, 07/0139/0203/00671, respectivamente.

<sup>80</sup> Expediente 7L/INTE-0028.

<sup>81</sup> Expediente 7L/INTE-0049.

<sup>82</sup> Pregunta 229-C/VII (PROC-231).

<sup>83</sup> Preguntas 214-C/VII (PROC-216), 233-C/VII (PROC-235) y 234-C/VII (PROC-236), respectivamente.

<sup>84</sup> Pregunta 176-C/VII (PROC-178).

actuaciones que la Consejería de Empleo y Mujer lleva a cabo para formar a profesionales de distintos ámbitos y especialidades en materia de igualdad de género, o sobre las medidas que va a poner en marcha la Dirección General de la Mujer para evitar los tratamientos de desigualdad que se dan entre hombres y mujeres, en el ámbito de la publicidad que se emite en los medios audiovisuales públicos en la Comunidad de Madrid.<sup>85</sup>

En fin, en la modalidad de «preguntas con ruego de respuesta escrita», en el Parlamento andaluz podemos citar algunas recientes relativas al acceso a la vivienda de mujeres víctimas de violencia de género, al funcionamiento de los Juzgados de Violencia de Género, a las Unidades de Igualdad de Género, o al Observatorio de la Igualdad de Género.<sup>86</sup> Por lo demás, en el marco de la actividad parlamentaria de fiscalización cabría añadir la «solicitud de información o la celebración de sesiones informativas».<sup>87</sup>

#### **4. Cuestión de género y función presupuestaria: ¿qué recursos se destinan realmente a las políticas de igualdad?**

Con carácter preliminar, parece ocioso afirmar que la función económica o presupuestaria de cada institución parlamentaria se lleva a cabo de manera paradigmática y más ostensible en la respectiva comisión parlamentaria de presupuestos y hacienda o denominaciones similares. Dicho lo cual, también parece obvio que las Comisiones de Igualdad o afines lleven a cabo un cometido paralelo más específico con un enfoque de género. En todo caso, una aproximación a la función presupuestaria en la materia que nos ocupa nos lleva a establecer un paralelismo entre el impacto de género y el impacto económico (*factibilidad*) de las medidas adoptadas.

Expresado lo cual, en el caso de medidas de tipo legislativo, un ejemplo interesante lo suministra la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, cuyo artículo 8 se ocupa del denominado *enfoque de género en el presupuesto* en los siguientes términos: «1. El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía será un elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres; a tal fin, la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, emitirá el informe de evaluación de impacto de género sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto. 2. La Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos impulsará y fomentará la pre-

85 N° Iniciativa: C-191/2008(VIII) y C-117/2008(VIII), respectivamente.

86 Expedientes n° 8-08/PE-001051, 8-08/PE-00983, 8-08/PE-00934 y 8-08/PE-00933, respectivamente.

87 Así, a título de ejemplo, en la Asamblea de Murcia puede citarse la solicitud de información dirigida al Consejero de Empleo y Formación sobre ayudas concedidas para facilitar a las empresas los Planes anuales de

igualdad de oportunidades durante 2006 (expediente 7L/SID1-0188), o la sesión informativa en Pleno, para comparecencia del Consejo de Política social, mujer e inmigración, sobre el grado de cumplimiento de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra violencia de género en la Región.

paración de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías y la realización de auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.» Desde una óptica parecida, la Ley 5/2008, de 12 de junio, de modificación de la Ley 22/2002, de 21 de noviembre, de Creación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, declara en su Exposición de Motivos que «la principal novedad de esta norma está en considerar el principio de igualdad con una dimensión de transversalidad, lo que implica una proyección del mismo en todos los ámbitos de la vida, obligando a los poderes públicos a incorporarlo e integrarlo de una forma activa en todas sus políticas y actuaciones, incluidas las normativas y de *presupuestación*.»

Obviamente, como quiera que la mayor parte de las leyes, tanto en el terreno estatal como en el regional, derivan de proyectos gubernamentales, entre los que destaca el proyecto de competencia exclusiva del Ejecutivo como es el de la Ley de presupuestos, es esencial la elaboración de unos presupuestos sensibles al género que asuman una serie de características: la integración del género en el proceso de asignación de recursos, la consideración de objetivos de eficiencia y equidad, la no confusión entre neutralidad de género e insensibilidad de género, o la introducción de una aproximación amplia a la transversalidad.<sup>88</sup>

Finalmente, otras medidas ponen en conexión la función presupuestaria con la función de control político. En esta perspectiva cabe situar una pregunta escrita sobre el presupuesto destinado para la efectiva realización del posible Plan de igualdad en el Parlamento de Navarra,<sup>89</sup> o la solicitud de información relativa al detalle de las acciones y políticas concretas a favor de la igualdad, que el Gobierno de La Rioja tiene intención de desarrollar entre el año 2007 a 2013, con coste de 15 millones de euros, tal y como anunció el Presidente D. Pedro Sanz Alonso en el Parlamento de La Rioja.<sup>90</sup> Por lo demás, no cabría obviar otros recursos económicos empleados por la institución parlamentaria para difundir la sensibilidad en materia de igualdad de sexos, por ejemplo, a través de publicaciones.<sup>91</sup>

88 Estas características son desarrolladas en el manual elaborado por MCKAY, A., y FITZGERALD, R., *Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, septiembre 2003 (acceso en <<http://www.emakunde.es/actualidad/presupuestos/rona.pdf>>); en p. 5 avanzan las autoras que han incluido un cuestionario, que resulta siempre de interés en materia de técnica legislativa: «hemos añadido un listado de preguntas orientativas que sirvan de ejemplo práctico para aquellos técnicos y técnicas de la Administración que deseen o se encuentren con la necesidad de reflexionar sobre el género e introducir la dimensión de la igualdad entre mujeres y hombres desde las fases más tempranas de los programas, o busquen presupuestar y condicionar el gasto a un proceso dirigido a fomentar y facilitar la igualdad. Las preguntas no pretenden ser exhaustivas ni en cuanto al tipo de programa ni en cuanto a los factores a tomar en cuenta dentro de cada uno. Muchas de ellas fueron apareciendo

en la experiencia que tuvo lugar en la CAPV. Algunas obtuvieron respuesta y otras se apuntaron como interesantes a la vista de la falta de datos desagregados por sexo que impedían su tratamiento a fondo.»

89 Expediente nº 7-08/PES-00095.

90 Expediente nº 7L/SIDI-0037.

91 Valga como ejemplo la presentación, el 16 de julio de 2008, del libro *Te lo diré 1000 veces... somos iguales*, editado por la Agrupación de Desarrollo para la Igualdad en el Oeste (ADPIO). Dicha presentación fue llevada a cabo en el Parlamento de Cantabria por su Presidente (Miguel Ángel Palacio). Véase la noticia «Palacio presenta el libro “Te lo diré 1000 veces... somos iguales”, que apuesta por la integración laboral de la mujer», en <<http://www.parlamento-cantabria.es/Inicio/informacion-institucional/agenda-del-parlamento/noticias-de-prensa.aspx?idnoticia=1302>> (visitado el 3 de julio de 2008).

## V. Reflexión final: ¿hacia un Parlamento paritario receptivo o sensible al impacto de género?

Llegadas a este punto, permítasenos una reflexión final referente a la recepción o la sensibilidad del enfoque de género por parte de la institución parlamentaria, para concluir resaltando en tal sentido la relevancia de las Comisiones de Igualdad o afines. Pues bien, en coherencia con las tres funciones clásicas (legislativa, control político y presupuestaria) en torno a las cuales hemos hecho girar nuestro trabajo, podemos afirmar que si bien la aprobación de leyes que potencien la igualdad de sexos constituye la manifestación más representativa (y, a la postre, legítima y deseablemente consensuada por los grandes partidos políticos con representación parlamentaria) y estable (por su vocación de permanencia), lo cierto es que esa función legislativa debe verse acompañada *a priori* por una evaluación de impacto económico (función económica y presupuestaria) y, a posterior, por un responsable ejercicio de la función de control político.

En lo que atañe al análisis de *impacto económico* (la denominada «factibilidad») de las leyes *a priori* (e igualmente *a posteriori*), su oportunidad y necesidad resultan fácilmente comprensibles para la ciudadanía, pues *afecta a nuestros bolsillos*. Pero el análisis del paralelo impacto de género debe resultar incluso más visible para el conjunto de la sociedad pues, sobre todo, *afecta a nuestra dignidad*.

También es verdad que el informe de impacto económico, aunque impuesto legalmente, con cierta frecuencia es burlado a través de cláusulas del tipo «la presente Ley no comporta gastos para la hacienda pública –sea estatal, sea autonómica–», aunque en la praxis sí exista esa repercusión para el peculio colectivo. De igual modo, el informe de impacto de género no debería ser burlado afirmándose sin más y sin justificación que la medida legislativa afrontada no comporta incidencia alguna en el principio de igualdad efectiva entre hombres y mujeres o, peor aún, frivolizándose en torno al alcance de esta modalidad de impacto. Lo cual traslada el problema, en primer término al ejercicio de una eficaz acción de fiscalización política (de manera idónea en el seno de las Comisiones de Igualdad o afines) y, en última instancia, al eventual control jurisdiccional; lo que sucede es que la jurisprudencia nos ofrece supuestos muy puntuales o aislados sobre control por los Tribunales de esa reprochable práctica.<sup>92</sup>

Para concluir: más allá incluso de las Comisiones Parlamentarias de igualdad o afines, y dada la transversalidad de la igualdad de sexos, serían interesante plasmar la recepción y sensibilidad del impacto de género en sede parlamentaria a través de la figura

92 Véanse algunos ejemplos al respecto en el trabajo de JIMENA QUEVEDA, L., «Condicionamientos y límites de la potestad normativa del Gobierno valenciano: la problemática en torno a la factibilidad», en la obra colec-

tiva *Gobierno y Constitución* (coord. por LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 703-725.

de los *intergrupos de género*. Como es conocido, se trata de un mecanismo forjado y arraigado en el Parlamento Europeo susceptible de ser extrapolable a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas autonómicas (de hecho, los intergrupos ya existen en alguna Asamblea regional, como es el caso del Parlament de Catalunya):<sup>93</sup> no se trataría necesariamente de una composición exclusivamente femenina, sino de parlamentarios y parlamentarias que, sin perjuicio de sus genéricas diferencias o adscripciones políticas e ideológicas, estén en disposición y compromiso de hacer causa común a favor de la igualdad de sexos con un enfoque de género.

93 Existen dos intergrupos en el Parlament de Catalunya: el Intergrupo de apoyo a la bicicleta (constituido el 6 de febrero de 2007 –este intergrupo promovió la Declaración del Parlament sobre el uso de la bicicleta como

medio sostenible y saludable de movilidad, leída en el pleno el día 21 de mayo de 2008) y el Intergrupo para la paz y la libertad en el Sáhara (constituido asimismo el 6 de febrero de 2007).

# Libertades de reunión y de asociación de los extranjeros (Respuesta del Tribunal Constitucional a la impugnación por diversas Comunidades Autónomas de la Ley 8/2000)<sup>1</sup>

REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València

## Resumen

La STC 236/07, de 7 de noviembre, es analizada desde la teoría de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Se razona ampliamente sobre una interpretación jurídica (alternativa a la mayoritaria) del art. 13, más coherente con el ordenamiento jurídico español y con el internacional, poniendo de relieve las disfunciones que una interpretación aparentemente progresista puede generar en los derechos fundamentales de aquellos a quienes se pretende proteger.

## Resum

La STC 236/07, de 7 de novembre, és analitzada des de la teoria dels drets fonamentals i les llibertats públiques. S'hi raona àmpliament sobre una interpretació jurídica (alternativa a la majoritària) de l'article 13, més coherent amb l'ordenament jurídic espanyol i amb l'internacional, posant en relleu les disfuncions que una interpretació aparentment progressista pot generar en els drets fonamentals dels qui es pretén protegir.

## Summary

The sentence of the Constitutional Court 236/07, of November 7th, is analyzed from the theory of the fundamental rights and the public liberties. There are a lot of reflections on a legal interpretation (alternative to the majority one) of art. 13, more coherent with the Spanish and the international legal system, highlighting the dysfunctions that an apparently progressive interpretation can generate in the fundamental rights of those to whom the law tries to protect.

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación (dirigido por la Profa. García Soriano) «Modelos de participación ciudadana en el ámbito municipal que permitan la integración de los nuevos ciudadanos», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Ref. SEJ200764431).



## Sumario

- I. Las múltiples impugnaciones coincidentes en su argumentación
- II. Encuadramiento de la cuestión en la jurisprudencia precedente
- III. Una cuestión procesal que afecta a derechos fundamentales resuelta en términos de respeto a eventuales competencias autonómicas en el orden de la legalidad ordinaria
- IV. La cuestión de fondo: los derechos fundamentales y su vinculación con la dignidad del ser humano proclamada por el art. 10.1
  - 1. Opacidad de un planteamiento que no llega a ser desarrollado
  - 2. La oportunidad de una ocasión perdida
- V. El art. 13 CE según el TC.
  - 1. Para el TC (y la doctrina mayoritaria) el art. 13 CE solo es «constitucional» a condición que no se lea en él lo que realmente dice
  - 2. Aporía teórica y disfunciones prácticas de la doctrina aplicada
  - 3. Posibles disfunciones de la interpretación mayoritaria
  - 4. Coherencia del art. 13 CE, entendido en su literalidad, con el Derecho internacional de los derechos humanos
- VI. Identidad de doctrina aplicada a la libertad de reunión, de asociación y de sindicación
- VII. ¿Ordenamiento jurídico estatal o internacional?

## I. Múltiples impugnaciones en su argumentación

La Ley 8/2000, por la que se reformaban diversos preceptos de la Ley 4/2000, de regulación de los derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Parlamento de Navarra<sup>2</sup> y seis órganos autonómicos<sup>3</sup> más, así como por 64 Diputados del Grupo Parlamentario del PSOE en el Congreso.<sup>4</sup>

Todos los recursos coincidían, a grandes rasgos, tanto en la impugnación de algunos preceptos de la citada Ley como en la fundamentación de sus pretensiones, de tal suerte que, resueltas ya en sentencia 236/07, de 7 de noviembre, dictada en el mencionado recurso de inconstitucionalidad del Parlamento de Navarra, los siete recursos restantes se resuelven declarando que se hallan extinguidos por desaparición sobrevinida de su objeto, en lo que se refiere para cada uno de ellos a lo ya resuelto por la citada sentencia 236, y sin perjuicio de alguna concreta precisión en el propio fallo, y en la fundamentación, respecto de particulares planteamientos, aunque muy secundarios, específicos de cada recurso. Ahora bien, cabe afirmar que el grueso de todas las cuestiones planteadas se halla en la sentencia 236 que viene, así, a ser el tronco común de la que derivan las restantes sentencias también mencionadas (de la 259 a la 265 de 2007). En ella, nos detendremos en esta reflexión.

Los preceptos impugnados afectan a derechos de diversa consideración que, por ello, requerirían de distinta línea argumental y tal vez de distintas soluciones aunque la sentencia «matriz» hará que la argumentación gire en todo momento sobre la dignidad humana. Tales derechos son los afectados por la Ley impugnada que trataba de reformar la 4/2000 a través de los puntos 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 20, 50, 53 y 56 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000. Doce puntos, pues, del artículo 1º referidos a los siguientes derechos: el derecho de reunión, el derecho de asociación, la libertad sindical, la intimidad familiar y al reagrupamiento familiar, la asistencia jurídica gratuita y, por último, la libertad en relación con el internamiento de los extranjeros en los supuestos de retorno.

En el presente trabajo no pretendo ocuparme más que de las dos primeras libertades mencionadas, y por similitud también haré referencias a la sindical. Creo que respecto de la libertad de reunión y de asociación se introduce alguna consideración novedosa que es el objeto central de mi reflexión. Pero sobre todo, su interés se revela mayor si reparamos en que, una vez más, el Tribunal Constitucional aplica una determinada interpretación del artículo 13 de la Constitución, aun sin razonarla en profundidad, de la que vengo discrepando de tiempo atrás por las razones que expondré.

<sup>2</sup> A la que se da respuesta en STC 236/07, de 7 de noviembre.

<sup>3</sup> Junta de Andalucía y Parlamento Vasco (a los que se da respuesta con las SSTC 259/07 y 260/07, ambas de 19 de diciembre), Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (STC 262/07, de 20 de diciembre), Comunidad Autó-

noma de Aragón, Junta de Extremadura y Principado de Asturias, cuyos recursos se resuelven, respectivamente, por SSTC 262 a 265, todas ellas de 20 de diciembre de 2007.

<sup>4</sup> STC 261/07, de 20 de diciembre.

## II. Encuadramiento de la cuestión en la jurisprudencia precedente

En última instancia, si hubiéramos de resumir tanto la argumentación de los recursos tal como se recoge en las sentencias y la propia respuesta del Tribunal al hacerla suya, la síntesis sería la siguiente: Los derechos, por obra de la dignidad humana que el art. 10.1 CE consagra, pertenecen a todas las personas por igual aunque la mayor o menor «fuerza» de cada derecho depende de su proximidad a dicha dignidad; advertido que ello responde, no solo al mandato constitucional sino también a los Tratados internacionales, se concluye de inmediato por parte de la sentencia que el ejercicio de las libertades de reunión, de asociación y de sindicación no puede ser negado (como la Ley impugnada pretendía) a los extranjeros «no residentes» o comúnmente conocidos como «ilegales». Sin embargo, no se declara la nulidad de las disposiciones consideradas inconstitucionales invitando al legislador a que adecue la Ley a las consideraciones de esta sentencia.

De esta síntesis se desprende que lo novedoso del planteamiento se ciñe a la aplicación de la categoría de las libertades públicas en relación con la configuración legal de sus condiciones de ejercicio puesto que la constitucionalidad de la mención a la residencia legal de los extranjeros como condición de disfrute de otros derechos presenciales (como el de asistencia sanitaria, visto en STC 95/2000), o fundamentales personales (tutela judicial efectiva, de la que se contiene un análisis en STC 95/2003), ya había sido resuelta por el TC. En el mismo sentido, cabe afirmar que la declaración de inconstitucionalidad de la exigencia de autorización para las reuniones que pretendió establecer la Ley de extranjería de 1985 (resuelta por STC 115/1987, de 7 de julio) derivó de la aplicación de la doctrina del contenido esencial, no resultando necesaria mayor argumentación sobre la aplicación del art. 13.1 de la Constitución.

Sin embargo, en el presente caso, la múltiple impugnación de preceptos que afectan a derechos y libertades de diversa consideración y naturaleza pudo suponer la ocasión apropiada para que el TC hubiera entrado de lleno en el régimen jurídico de los derechos de los extranjeros desde la perspectiva del art. 13.1 y hubiera clarificado lo que las decisiones anteriores tenían de coyuntural y/o de definitiva construcción dogmática. Pues la resolución de problemas jurídicos en relación con los derechos fundamentales y las libertades públicas trasciende a los directamente afectados en cada momento comportando, como en este caso concreto que vamos a comentar alega el propio Tribunal, la progresiva depuración del ordenamiento jurídico para poder presentarlo, cada vez más, como un coherente sistema de principios y normas. No en vano, el propio TC se expresaba en otra ocasión del siguiente modo: «la Constitución no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, sino precisamente el orden jurídico fundamental de la comunidad política, regido y orientado a su vez por la proclamación de su art. 1, en su apartado 1, a partir de la cual debe resultar un sistema

coherente en el que todos sus contenidos encuentren el espacio y la eficacia que el constituyente quiso otorgarles» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

La cuestión, sin embargo, no se reduce tan solo a los elementos dispositivos sino que alcanza toda la estructura del razonamiento jurídico que en ocasiones viene condicionado por el propio objeto o institución sobre la que se razona. En tal sentido, tras los pronunciamientos constitucionales de dos décadas en los que el TC ha ido buscando la mayor aproximación posible entre extranjeros y españoles en materia de derechos, no sorprende el resultado de las sentencias que analizamos, extraordinariamente generosas en el reconocimiento de derechos.

Pero sí debemos preguntarnos si acaso no era esta una excelente ocasión para clarificar tantas cuestiones no resueltas en punto a la ordenación de nuestra tabla de derechos, que no siempre es fácil ni posible intentar cuando lo impugnado tiene un carácter más puntual y reivindicativo de situaciones y/o personas concretas. No es este el caso presente cuya generalidad de consideraciones hubiera permitido una sistematización de derechos que tantas veces se echa de menos. Además, estas sentencias constituyen también una excelente ocasión para reflexionar sobre si el mismo tipo de razonamiento puede ser aplicado a la resolución de los casos cualquiera que sea el derecho fundamental invocado y también, como en el caso presente, cuando de lo que se está tratando es del ejercicio de libertades públicas. Ello es lo que trataré de exponer.

### **III. Una cuestión procesal que afecta a derechos fundamentales resuelta en términos de respeto a eventuales competencias autonómicas en el orden de la legalidad ordinaria**

La primera cuestión que aborda el TC, de orden procesal, aun sin entrar en ella, pues se limita a recordar la flexibilidad con que ha ido evolucionando el criterio de legitimación de las CCAA basado en la afectación de sus competencias, a mi juicio, sin embargo, incide en la concepción de los derechos fundamentales de nuestro sistema constitucional y, por ende, a la teoría general de los mismos.

Pues, si bien aduce la recurrente que los preceptos impugnados afectarían competencias que la misma tiene en materia de vivienda, sanidad, educación, asistencia social o menores..., el Tribunal pudo muy bien inadmitir el recurso en la medida en que hubiera podido considerar que la Ley Orgánica impugnada, más que atribuir y/o distribuir competencias entre las diversas instancias estatales, está realmente explicitando el contenido de algunos derechos fundamentales, en particular de algunas libertades públicas (y en todos los casos la de circulación y residencia se ven afectadas), y, por consiguiente, desarrollando aspectos esenciales de las mismas como es la titularidad y sus condiciones de ejercicio, cuestión que sobre quedar reservada a Ley orgánica (ex art. 81 CE) no puede ser discutida por las CCAA, pero que, además, se reserva también al

Estado con carácter exclusivo en virtud del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE. Por último y con mayor razón, no cabe olvidar que mediante la L.O. impugnada se desarrolla directamente el artículo 13.1 de la Constitución.

Llama la atención el hecho de que el propio TC justifique la admisión del recurso y su general flexibilidad (asentada ya, según explicita la propia sentencia, en jurisprudencia precedente) en el hecho de que el recurso no tiende tanto a la defensa de competencias propias cuanto a contribuir a la depuración del ordenamiento jurídico. Justamente esta última finalidad es la que hubiera exigido del Tribunal que no ignorara que el núcleo de las cuestiones planteadas lo constituyen los derechos fundamentales y, siendo así, devienen absolutamente accesorias por secundarias y muy indirectamente derivadas, las eventuales competencias que, sean las Comunidades Autónomas o sea el propio Estado central, puedan tener en materias y competencias prestacionales derivadas de tales derechos.

Tampoco el voto particular formulado a la sentencia cuestiona la resolución formal de la legitimación. Por nuestra parte, es decisiva la argumentación del propio Tribunal al entrar en la cuestión con la finalidad de depurar el ordenamiento jurídico pues, ciertamente, y sin perjuicio de la discutibilidad de la resolución de este aspecto procesal, la sentencia pudo ser extraordinariamente interesante (y «depuradora» del ordenamiento jurídico) en la medida en que aportara claridad y coherencia en el entendimiento de nuestro sistema de derechos y libertades. Interesa, pues, reflexionar sobre lo que la misma aporta, o pudo aportar, a la clarificación del sistema de nuestro sistema de derechos y libertades.

#### **IV. La cuestión de fondo: los derechos fundamentales y su vinculación con la dignidad del ser humano proclamada por el art. 10.1**

En lo que se refiere al fondo de la cuestión, el TC dice entrar de lleno en la consideración de lo que son los derechos fundamentales y su vinculación al desarrollo de lo que para los extranjeros dispone el art. 13.1.<sup>5</sup>

Para ello, toma como punto de partida la dignidad del ser humano consagrada en el art. 10 CE de la que extrae la necesaria titularidad universal de algunos derechos; lo que en absoluto es novedoso pues, aunque expuesto con mayor claridad y concisión, es constante en cuantas sentencias constitucionales se refieren al régimen jurídico de los derechos de los extranjeros.<sup>6</sup> Pero ello, obviamente, le obliga a razonar por qué unos son mas «universales» que otros dependiendo de su diverso grado de conexión con la dignidad, lo que le lleva afirmar que «el grado de conexión de un concreto derecho con la dignidad debe determinarse a partir de su contenido y naturaleza».

<sup>5</sup> El planteamiento de la cuestión queda perfectamente expuesto en el F.J. 1: «Se plantea así por primera vez ante este Tribunal la posible inconstitucionalidad de una ley que niega el ejercicio de determinados derechos no a los extranjeros en general, sino a aquéllos que no dispongan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España.»

<sup>6</sup> Cfr. VIDAL FUEYO, M.C.: *Constitución y Extranjería*. Madrid, CEPC, 2002, pp. 156 y ss.

Naturalmente; es obvio que no todos los derechos tienen igual conexión con la dignidad, por lo que conviene determinar bien los niveles de tal conexión y establecer cuales son los derechos que los conforman. Pues la simple afirmación genérica de la diversidad de conexiones no nos aporta criterios claros y predecibles para la resolución de conflictos entre los diversos derechos y/o libertades. Por ello, la consideración del TC trascrita es, como veremos, insuficiente en la medida en que no contempla el régimen jurídico completo de los diversos grupos de derechos puesto que no todo se reduce al contenido y la naturaleza, sino que también debe ir referido a sus titulares y funcionalidad concreta en el sistema general. Pero, sobre todo, acabaremos por concluir que tal consideración es, además, innecesaria por cuanto nada añade a la posibilidad de concluir con la inconstitucionalidad del precepto tal como hace la sentencia.

En todo caso, el interés que podía tener, sin duda alguna, la explicación de tal planteamiento del Tribunal, no llega a tener virtualidad al quedar falto de desarrollo. Así, la formulación de la Teoría adoptada como punto de partida se reduce a afirmar la conexión de los Derechos Fundamentales con la dignidad y la distinta gradación de tal «conexidad» en función (dice la sentencia, como se acaba de ver) del contenido y naturaleza de cada derecho. Ello, sin la necesaria «catalogación» o sistematización de los derechos a que en cada afirmación nos referimos, resulta tan impreciso como la tantas veces por mí criticada expresión de que «no hay derechos absolutos» o de que «todos los derechos son limitados». Y la imprecisión en este terreno comporta inseguridad. Pues, en efecto, desde las genéricas formulaciones no llegamos a saber si la resolución es coyuntural o es la única posible (o, al menos, la mas adecuada entre las posibles) en el marco constitucional.

La cuestión resulta más inquietante si cabe si tenemos en cuenta que sobre lo que se está discutiendo en los primeros fundamentos jurídicos de la sentencia, al hacer el tipo de consideraciones a que me estoy refiriendo, es sobre el derecho de reunión (aunque con posterioridad se extenderá el mismo argumento a los demás objeto del litigio). Así, en el caso presente, si se partía del referido planteamiento de la diversa conexidad de los derechos con la dignidad, habría sido conveniente conocer por qué el derecho de reunión y el de asociación (en torno a los cuales discurre el Tribunal de tal modo) guardan con la dignidad una especial conexidad que obliga a considerarlos reconocidos a todo ser humano, aun sin vinculación legal alguna con nuestro ordenamiento, como era el caso enjuiciado (de los extranjeros «no residentes»), salvo que por tal vinculación legal se considere el hecho físico (y absolutamente fáctico) de la presencia en territorio del Estado. Pues en sendos Fundamentos jurídicos (el 6 y el 7) la sentencia se limita a deducir la conexión de las libertades de reunión y asociación con la dignidad de la naturaleza sociable de todo ser humano lo que, sobre ser obvio, no es suficiente.

### **1. Insuficiencia de un planteamiento que no llega a ser desarrollado y del que no se deriva consecuencia jurídica alguna**

Ha de llamarse la atención, una vez más, sobre la necesidad de partir de una configuración global, o sistematización,<sup>7</sup> de nuestra declaración de derechos que no ha sido tenida en cuenta por más que la sentencia comienza diciendo que va a resolver a partir de una consideración sistemática del Título I; pues resolver así, por la vinculación del derecho de reunión y de asociación a la dignidad humana (argumento que, además se aplica también en el FJ 9 a la libertad de sindicación), puede servir, a lo sumo, para razonar en términos generales en un caso como el presente, referido a la constitucionalidad o no de una Ley. Pero, sin embargo, ello dificulta la construcción general del sistema de derechos fundamentales y libertades públicas de nuestro Título I por cuanto complica lo realmente importante en tal sistema que es la relación y/o prioridad entre los diversos grupos de derechos que en el mismo se contienen con regímenes jurídicos distintos. Dicho de otro modo, si en este caso concreto se insiste en la conexión entre las tres mencionadas libertades con la dignidad ¿qué habrá que resolver cuando el conflicto se plantee entre ellas (u otras libertades) y los derechos personalísimos como la libertad y seguridad, la integridad, la intimidad o el honor?

La cuestión no es baladí ni pretendo tan solo obstinarme en una construcción minoritaria como la que durante tantos años vengo defendiendo,<sup>8</sup> pues si adopto ahora este enfoque es por ser la propia sentencia analizada la que lo adopta. Y es ello lo que justamente sorprende; pues, en primer lugar se refiere a esos derechos más personales y directamente conexos con la dignidad (e, incluso, llega a intentar una enumeración<sup>9</sup> para, inmediatamente después, aplicar tal teoría de la conexidad a las libertades sometidas a juicio que, sin embargo, no han sido mencionadas por el Tribunal como tales derechos especialmente vinculados a la dignidad.<sup>10</sup>

Lo más curioso es que el TC tampoco ha extraído consecuencia jurídica alguna respecto de la vigencia de la Ley impugnada, lo que no clarifica mucho la situación para quienes han de aplicarla. En efecto, las amplias y difusas consideraciones de los fun-

7 SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «Ordenación sistemática de los derechos y libertades de la Constitución» en L. Aguiar de Luque y otros: *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia constitucional (Libro Homenaje al Prof. Gumerindo Trujillo)*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

8 Cfr. SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Estudio sobre las Libertades*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1995, 2.ª ed.

9 Ciertamente, en el FJ 3 se refiere a los «derechos inherentes a la dignidad de la persona humana» (STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7) para seguir afirmando: «En esta situación se encontrarían el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica (STC 107/1984, FJ 3), pero también el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 99/1985, FJ 2) y el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita (STC 95/2003, FJ 4), el derecho a la libertad y a la seguridad (STC 144/1990, de 26 de sep-

tiembre, FJ 5), y el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (STC 137/2000, de 29 de mayo, FJ 1). Todos ellos han sido reconocidos expresamente por este Tribunal como pertenecientes a las personas en cuanto tal, pero no constituyen una lista cerrada y exhaustiva.»

10 Justamente los que el TC enumera como más directamente conexos a la dignidad (en el párrafo transcrito en la nota precedente) coinciden con los que en alguna ocasión (fundamentalmente en mi libro *Estudio... ya cit.*) he denominado «personalísimos» precisamente para poder distinguirlos de otros no menos fundamentales pero distintos (o algo más distantes del núcleo de dignidad) como el propio Tribunal se esforzará en demostrar en el presente caso.

damentos jurídicos sobre la inconstitucionalidad de los preceptos que limitan el ejercicio de las libertades de reunión, asociación y sindicación a los extranjeros residentes no concluyen, como cabía esperar, en la nulidad de los mismos sino en una breve y leve admonición al legislador a la que se dedica el FJ 17. Sobre ninguno de los tres preceptos afectados recae la nulidad de la concreta referencia a los «residentes» pues es el legislador el que «en un plazo de tiempo razonable» habrá de establecer las condiciones de ejercicio de tales libertades para los extranjeros que carecen de autorización de estancia o residencia.

## **2. La oportunidad de una ocasión perdida**

Ya se ha advertido al referirme al incidente procesal que, desde el planteamiento de la demanda invocando competencias autonómicas, tal vez no fuera la mejor ocasión para entrar en la necesaria sistematización del Título I de la Constitución pues, en última instancia, se trataba de dar respuesta en términos constitucionales al problema realmente reivindicado por la recurrente respecto de sus competencias, cosa que, por aplicación del art. 81 CE, necesariamente acaba referida a aspectos accesorios, o secundarios, de la teoría de los derechos.

Así planteado, ni parece que debió admitirse (por entrar la cuestión plenamente en la reserva del art. 81.1 CE) ni, tras su admisión, creo que podía tratarse la cuestión de la diversa intensidad de la conexión de los derechos con la dignidad sin (una vez más) haber llegado a decirnos qué gradación de los derechos quiere establecer el TC en relación con el presupuesto constitucional de la dignidad. Si realmente se quiere entrar en esa teoría general, no puede seguir posponiéndose la consideración general de los derechos fundamentales y de la diversidad de los mismos en atención, no sólo a su contenido y diversidad sino también a sus titulares, funcionalidad y eventual ejercicio (necesariamente libre), así como a sus garantías y a su eventual suspensión.

La virtualidad de haber emprendido la sistematización de los derechos fundamentales habría permitido también determinar la posición dentro de tal sistema de otros elementos sustanciales del Título I que, aun sin ser derechos propiamente, desempeñan en él una importante función estructuradora de los derechos. En este sentido no hubiera pasado desapercibido un aspecto no menor puesto de relieve por el Voto Particular a la sentencia: que, junto a la dignidad (y los derechos que le son mas inherentes) que nadie parece haber negado, el art. 10.1 establece como fundamentos del orden político y de la paz social otros bienes jurídicos no menores (al menos en la forma en que el artículo 10 CE los enumera) cual es el respeto a la ley. En una cuestión como la discutida en el litigio, que justamente se refería a la distinción entre extranjeros «residentes» o no, y en la medida en que tal concepto de «residencia» se vincula a la idea de legalidad de la estancia en España, resolver la cuestión sin referencia alguna al respeto a la Ley resulta, cuanto menos, de dudosa coherencia.



Ahora bien, si desde la perspectiva del enfoque competencial de la demanda, acabamos de decir que no era tal vez la ocasión más propicia para emprender la sistematización de los derechos fundamentales, desde el enfoque de fondo, en la medida en que se refería a los derechos de los extranjeros, es de lamentar que se haya perdido tan excepcional ocasión pues ello también habría permitido un mejor entendimiento del art. 13 CE que es, en última instancia, el que se hallaba en tela de juicio en la medida en que, según el entendimiento del mismo, el legislador ha de desarrollar sus propias opciones. Obsérvese que lo que se plantea realmente no es siquiera que el legislador pueda entrar o no en la regulación de las libertades reconocidas a los extranjeros (cuya titularidad no se niega), sino que el ejercicio de las mismas se posponga al momento de la regularización o legalidad de su estancia en España. Y es ello lo que la parte recurrente denuncia concretamente: que la Ley Orgánica exija el cumplimiento de la legalidad en la permanencia en España para poder exigir el libre ejercicio de algunas libertades.

En este caso resultaba si cabe más necesario el esfuerzo de clarificación sobre los diversos contenidos del Título I de la Constitución, y de su respectiva relación con la Ley, porque es la propia Constitución la que en el artículo 13 rompe el binomio usualmente empleado a lo largo del texto constitucional y especialmente de ese Título I (*derechos fundamentales y libertades públicas*), para referirse de forma expresa sólo a las *libertades*. ¿Simple olvido como algún autor ha sostenido? Evidentemente, no, a mi juicio.<sup>11</sup> Al menos, nunca el TC ha llegado a tal conclusión expresamente manifestada. Era, pues, la mejor ocasión para clarificar el sistema puesto que, inevitablemente, debió resolverse en un asunto como el presente (ya que no se hizo tampoco hasta ahora de un modo claro) en el que, en última instancia, el parámetro de constitucionalidad venía constituido por el significado del art. 13.1 de la Constitución.

## V. El artículo 13 CE según el TC<sup>12</sup>

Ciertamente, llama la atención lo trabajoso del razonamiento empleado justamente por negarse una vez más el Tribunal a asumir la categoría de las libertades públicas mencionadas, a mi juicio con toda propiedad, por el artículo 13 CE y cuyo contenido y sig-

<sup>11</sup> Son muchos los elementos normativos que avalan la interpretación literal del art. 13.1 como la más ajustada a la interpretación auténtica. Baste pensar, a modo de ejemplo, en normas próximas al momento histórico en que se redacta la Constitución, siendo tal vez la más representativa la Ley 62/78 cuyo ámbito, aunque posteriormente se fue parcheando y perdiendo homogeneidad, inicialmente se centraba en las libertades públicas lo que, hasta la posterior y progresiva regulación específica de las mismas (por ejemplo, en el caso del derecho de reunión, la Ley orgánica de 1983) permitía proceder a su defensa en términos de sumariedad y preferencia como se exige en estos especiales derechos que «se ejercen» y por ello no pueden quedar en suspenso en tanto no se resolviera el supuesto pleito ordinario.

Otro ejemplo de interpretación por el propio desarrollo legislativo de la Constitución lo encontramos en la misma Ley de extranjería de 1985, extraordinariamente criticada por ser restrictiva de derechos cuando, en realidad, establecía lo que aun hoy trata de establecer el legislador del siglo XXI: las restricciones y/o modulación que para el ejercicio de las libertades públicas se podría derivar.

<sup>12</sup> Precisamente sobre el correcto entendimiento del art. 13 se construye la discrepancia manifestada en el Voto Particular a la sentencia pero en él se parte de la radical diferenciación que el precepto adoptaría como punto de partida entre españoles y extranjeros sin hacer pesar, como vengo sosteniendo, las eventuales diferencias en el término y en la comprensión

nificación ya fue perfectamente establecido por nuestros maestros del derecho público decimonónico.<sup>13</sup> Sin embargo, no es menos cierto que la interpretación que el TC, en esta y otras ocasiones, hace del art. 13.1 es la que sostiene la doctrina mayoritaria,<sup>14</sup> salvo alguna excepción digna de mención cual es el Voto Particular a la STC 115/87, firmado por los Magistrados Rubio Llorente, Tomás y Valiente y García Mon.<sup>15</sup> En efecto, el FJ 3 de la sentencia comentada comienza por afirmar que la «libertad que el art. 13.1 CE concede al legislador para regular el ejercicio de las libertades públicas» no es ilimitada «puesto que el legislador, aún disponiendo de un amplio margen de libertad para concretar los “términos” en los que aquellos gozarán de los derechos y libertades en España, se encuentra sometido a límites derivados del conjunto del Título I de la Constitución, y especialmente los contenidos en los apartados primero y segundo del art. 10 CE...»<sup>16</sup>

Por supuesto, el párrafo es absolutamente innecesario pues no parece que nadie este defendiendo que las facultades del legislador sean ilimitadas cuando éste sencillamente condiciona el disfrute del libre ejercicio de las libertades públicas al sometimiento de sus titulares al Derecho. Diré más, el legislador no puede hacer otra cosa que crear, o al menos presumir, que el ordenamiento jurídico se cumple; otra cosa sería un absurdo.

### **1. Según el TC (y la doctrina mayoritaria) el art. 13 CE solo es «constitucional» a condición que no se lea en él lo que realmente dice**

Pero lo más curioso es cómo continúa el razonamiento al deducir que, por lo afirmado sobre los límites, ha de concluirse que no existe desconstitucionalización ya que la

de lo que sean las libertades públicas y su concreta necesidad de la regulación de su ejercicio en función de colectivos y/o circunstancias diversas que, sin embargo, no sería posible ni necesario distinguir en el caso de los derechos personalísimos o más íntimamente vinculados a la dignidad del ser humano. A los magistrados discrepantes les parece exagerada la construcción mayoritaria que habría reducido el contenido del art. 10.1 CE a solo la dignidad cuando, realmente son diversos los elementos que en él se contienen y entre ellos, el respeto a la ley no es menor. «En definitiva, esa condición, la estancia legal en España, no es sino expresión inmediata del respeto a la ley, que es, se reitera, junto con los demás elementos normativos del art. 10.1 CE, uno de los que constituyen el fundamento del orden político y de la paz social, respeto incompatible con una situación social generalizada y masiva de incumplimiento.» Sin perjuicio del acierto en la llamada de atención sobre la pluralidad de elementos del art. 10.1, en el voto particular se hace imprescindible la referencia fáctica a la inmigración descontrolada que, sin embargo y a mi juicio, resulta innecesaria en una estricta interpretación jurídica como la que estamos aquí intentando pues la correcta aplicación del ordenamiento es elemento determinante del mismo cualquiera que sea el número de las excepciones que a la misma se quisieran establecer.

<sup>13</sup> Cfr. SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «Significación histórica de las libertades públicas. Su configuración doctrinal en el período de la Restauración», en

*Derecho, historia y universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*. Valencia, 2007.

<sup>14</sup> Por todos, VIDAL FUEYO, M. C.: *Constitución...*, ya cit., pp. 43 y ss. o GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J.: *Libertades de circulación, residencia, entrada y salida de España*. Madrid, Civitas, 1991, (en concreto, p. 78).

<sup>15</sup> Este Voto constituye, a mi juicio, el mejor exponente de la aceptación de la literalidad del precepto contenido en el art. 13.1 CE al decir que «el citado art. 13.1, al emplear sólo la locución “libertades públicas”, excluyendo la de “derechos fundamentales” implica en primer lugar que también los extranjeros gozan de los derechos enunciados en términos genéricos por la propia Constitución y que son inherentes a la dignidad humana para para utilizar la expresión empleada en las SSTC 107/84 y 94/85. Significa también, sin duda, en segundo término, que el legislador español esta obligado a otorgar a los extranjeros que viven legalmente en España el uso de las libertades públicas que garantiza el Título I, pero también sin duda, que esas libertades no tienen otro contenido que aquel que establezcan los Tratados y la Ley.» La interpretación resulta tal vez restrictiva respecto de las libertades ppúblicas de los extranjeros pero confirma mi posición en lo referido a las consecuencias jurídicas de su expresión literal aunque apenas ha tenido repercusión en la jurisprudencia posterior.

<sup>16</sup> Todo lo cual aporta bien poco a lo que se discute pues esas mismas afirmaciones son susceptibles de hacerse prácticamente de todos los derechos y/o libertades del Título I.

expresión libertades públicas utilizada por el art. 13 «no debe ser interpretada en sentido restrictivo...», queriendo con ello decir que se refiere a todos los derechos del Título I. Como si el hecho de referirse solo a un grupo de tales derechos resultara restrictivo o como si la eventual restricción normativa impuesta por el legislador derivara del entendimiento de tal expresión y de la referencia a los extranjeros. Lo llamativo es que, tratándose de una norma en si misma eventualmente restrictiva, se considere «restrictivo» el que solo se refiera a un grupo de derechos y no a todos ellos.

Dicho de otro modo: ¿puede seriamente afirmarse que si el art. 13.1 se lee como realmente se ha escrito al referirse a las libertades públicas hay desconstitucionalización? ¿Quería referirse el TC a las normas constitucionales inconstitucionales, cosa absurda en el presente caso? Por el contrario, ¿no se produce realmente la desconstitucionalización desde el momento que, por querer entender que el art. 13.1 también se refiere a los derechos fundamentales mas vinculados o inherentes a la dignidad, se remite su regulación al legislador cuando dichos derechos se les reconocen realmente por la Constitución a todas las personas?

Desde tal punto de partida el Tribunal se ve obligado a recordar su sentencia 107 de 1984 según la cual la titularidad y ejercicio «depende del derecho afectado» para así poder establecer los que considera derechos mas inherentes a la dignidad del ser humano en los que, por tal razón, no cabe distinguir su tratamiento legislativo entre los nacionales y quienes no lo son. Nada que objetar en este punto, lógicamente, a condición que realmente se determinen cuáles son tales derechos más estrechamente vinculados a la dignidad por cuya razón siquiera de ellos se puede hablar en términos de ejercicio libre sino solo de efectiva y decidida protección, como recientemente ha recordado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Zengin contra Turquía y el propio TC español en multitud de asuntos recientes en los que ha aplicado la doctrina del Tribunal Europeo.<sup>17</sup>

Ciertamente, el TC en la citada sentencia 107/84 resolvía una impugnación declarando la inconstitucionalidad del precepto de la Ley que limitaba el derecho de reu-

17 En el asunto Zengin contra Turquía (28/10/2004) el TEDH deja clara la especial virtualidad del derecho a la vida y la *vis expansiva* del mismo que (lejos de permitir razonamientos bajo la teoría de los límites) se impone a todos los poderes públicos involucrándoles en una real y decidida defensa del derecho que, tras su violación, se convierte en deber de investigación del crimen e identificación de sus autores. Aunque envuelta en la actual problemática de las cuestiones de género, y por consiguiente con las pertinentes salvedades respecto de su significación generalizada, la reciente sentencia del TC 8/2008, de 21 de enero, también lleva a cabo una aplicación de la especial protección del derecho a la vida y a la integridad cuando, aplicando la doctrina contenida en la STC 311/2006, de 23 de octubre, llega a extender a los poderes públicos (en el caso, a la Comunidad de Cantabria, como en la sentencia de 2006 lo había hecho para la Comunidad Valenciana) el ejercicio de la tutela judicial (a modo de Atípica acción públi-

ca) en defensa de las víctimas de la violencia de género: el Gobierno de Cantabria considera «que la denegación por los órganos judiciales del ejercicio de la acción popular que le reconoce el artículo 18 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas, se ha basado en una interpretación del art. 125 CE restrictiva y contraria al principio pro actione» (FJ 2). Ya sin referencia alguna a las cuestiones de género, la jurisprudencia constitucional ha recogido la doctrina del TEDH en diversas sentencias. Así, la 34/2008, de 25 de febrero, en la que, hallándose en tela de juicio el tratado a un detenido por las fuerzas de seguridad, recuerda que el canon con el que ha de prestarse la tutela judicial resulta mucho mas riguroso. Y la también reciente sent. TC 224/2007, de 22 de octubre, redundando en la especial configuración y garantía de los derechos fundamentales personalísimos que compromete a los poderes públicos en una especial intensidad inda-

nión hasta el punto de no respetar su contenido esencial en la medida en que la ley exigía para los extranjeros el requisito de autorización para ejercer su derecho a la reunión.

«El problema que se plantea no es el de si es posible aquí esta diferencia de trato entre los españoles y los extranjeros, sino si el legislador ha respetado el contenido preceptivo e imperativo que establece el 21.1 CE también para los extranjeros...

Esta libertad de reunión sin autorización se constituye en una facultad necesaria para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito (STC 11/1.981): al imponerse la necesidad de autorización administrativa se está desnaturalizando el derecho de reunión...»

«...El artículo 13.1 reconoce al legislador la posibilidad de establecer condicionamientos adicionales al “ejercicio” de los “derechos fundamentales” por parte de los extranjeros, pero para ello ha de respetar en todo caso, las prescripciones constitucionales, pues no se puede estimar aquel precepto permitiendo que el legislador configure libremente el contenido del mismo derecho... Una cosa es autorizar diferencias de trato entre españoles y extranjeros, y otra es entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales.»

Sin embargo esta sentencia, aunque tampoco clarifica la comprensión de lo dispuesto en el art. 13.1, se limita a recordar y aplicar la doctrina del contenido esencial que la Ley no habría respetado al regular el derecho de reunión de los extranjeros. Pudo discreparse tal vez del *obiter dicta* referido a la comprensión del art. 13.1, pero aquella sentencia en absoluto generó las contradicciones jurídicas que en la ahora comentada resultan insalvables. Pues si, en última instancia, lo que se considera inconstitucional es la absoluta negación del ejercicio a los «ilegales» bien pudo acudir de nuevo al contenido esencial; sin embargo, la sentencia trata de demostrar que estaríamos ante un derecho de titularidad universal, lo que sin duda nadie pone en tela de juicio, pero sin llegar a explicar qué nexo ha de existir entre quienes han de «ejercerlo» y el concreto Estado en que se encuentran, ni qué razón asistió al constituyente para distinguir entre estas libertades públicas y los innominados derechos fundamentales que nadie duda en reconocer a todo ser humano en nuestro territorio.

La sentencia ahora comentada trata, en efecto, de acudir a las concretas apelaciones a la titularidad de cada precepto constitucional en que se reconocen derechos para concluir que hay derechos reconocidos a todos y otros no; para así poder concluir «que

gatoria de los atentados a tales derechos sobre la que se pronuncia el Tribunal pese a la imposibilidad procesal de entrar en la directa consideración del art. 15, su vis expansiva sí concede una especial relevancia al art. 24, también invocado y formalmente admitido: «El necesario juicio sobre la adecuación constitucional de la decisión de archivo y la intensidad de la actividad indagatoria realizada no puede realizarse en estos casos en abstracto sino tomando en consideración la relevancia constitucional de los bienes

que se pretendían proteger a través de del procedimiento judicial (STC 119/2007, de 21 de mayo, FJ 4). En esta ocasión se trataba, precisamente, de controlar posibles lesiones físicas causadas por funcionarios policiales a personas que permanecieron bajo su custodia por exigencias derivadas directamente de la garantía del derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes contenido en el art. 15, y habrá de ser éste el marco en el que se desarrolle nuestro razonamiento.» (FJ. 3)

el art. 13.1 CE concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación de este tenor deberá tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, según los criterios expuestos; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los Tratados Internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.» Pero, tal como ya se ha dicho, ello no resuelve la cuestión central de en virtud de qué nexo, compromiso internacional, etc. no cabe negar el «ejercicio» de una libertad pública cuya concreta regulación en el caso de no nacionales deja el constituyente en manos del legislador.

## **2. Aporía teórica y disfunciones prácticas de la doctrina aplicada**

Realmente, todas las dudas que plantea la Ley enjuiciada y la propia sentencia comentada podían haberse resuelto de manera mucho más simple y clara por el simple procedimiento de asumir lo ya dicho por el TC en la sentencia precedente ya citada y otras a las que aún me referiré. Y justamente donde aquélla no tuvo necesidad de entrar (pues en absoluto se discutió la calidad en que había de hallarse el extranjero) es donde ahora debía haberse aportado claridad y para ello bastaba haber definido qué es exactamente un extranjero y en qué condiciones ha de hallarse en el territorio para gozar de cuantos derechos se le reconocen (siempre, claro es, que no se trate de los más personales que el ordenamiento protegería más en términos de humanitarismo que de las reglas jurídicas que lo caracterizan); pero siendo el propio TC el que decide admitir el recurso para depurar el ordenamiento, lo cierto es que no lo hace. Así, tanto la lectura de la sentencia como su comentario que ahora intentamos discurren por tan difícil camino como el escogido por el Tribunal.

Pues, en efecto, lo que se acaba de ver como argumentación del TC, a mi juicio, deja abierto el problema a expensas de cada caso y de cada situación, sin que su doctrina contribuya lo más mínimo a la comprensión ni del art. 13.1 ni a la teoría de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Más aún, si lo que se quiere es huir de las restricciones, dando el mayor protagonismo posible a los derechos y reconociendo éstos a todas las personas, lo restrictivo no es, como ya se ha afirmado en varias ocasiones en la jurisprudencia constitucional, el que entendamos las «libertades» mencionadas por el art. 13.1 solo como tales libertades. Precisamente ello es más generoso que entender subsumidos en tal expresión a todos los derechos pues ello significaría que para todos

los derechos existe la posibilidad de regulaciones restrictivas o, cuanto menos diferenciadoras, de los extranjeros respecto de los españoles.

Mientras que, de haber partido de la dicción literal del art. 13.1 CE en el que a mi juicio se mencionan solo las libertades públicas, porque poco o nada puede (ni debe) modificar el legislador respecto de los derechos fundamentales personalísimos (de ahí que no se mencionen como posible objeto de regulación especial para los extranjeros), habría podido concluir con gran facilidad que el hecho de que las libertades se exteriorizan a través de su ejercicio libre suele imponer algunas condiciones a sus titulares, incluso si son nacionales (cual es el caso de los menores); ello, en términos generales, explica la necesaria regulación legal de las mismas, lo que ocurre no solo para los extranjeros sino también para determinados grupos sociales de españoles como es el caso de los funcionarios, jueces, fuerzas y cuerpos de seguridad, etc. Para éstos, como para aquellos, lo que se ha de tener presente es el contenido esencial de cada derecho que no debe ser invadido como con claridad sí había dejado sentado el TC en la ya citada sentencia 115/87 entre otras.

En la misma línea de pensamiento cabe añadir que, en cuanto a la referencia que la sentencia hace a las expresiones del texto constitucional atributivas de titularidad de cada derecho, tampoco llega a ser rigurosa. Obsérvese que justamente la libertad de residencia y circulación (que, en definitiva, está en la base del problema planteado, aunque en ningún momento se explicita) se atribuye solo a los españoles a diferencia de los artículos que reconocen el resto de las libertades públicas, pues estos sí lo hacen en forma impersonal («se reconoce... se garantiza...»); de tal suerte que este tipo de razonamiento podría llevarnos a contradicción con un razonamiento que no resulte ajustado a la propia dicción del art. 13 y su correcta comprensión.

### **3. Posibles disfunciones de la interpretación mayoritaria**

Ciertamente, el artículo 13.1 de nuestra Constitución se refiere en mi opinión, tal como estoy razonando, solamente a las libertades públicas y no a todos los derechos fundamentales<sup>18</sup> tal como con absoluta claridad vieron los Magistrados Rubio Llorente, Tomás y Valiente y García Mon, en el voto particular *supra* mencionado. Y no porque los extranjeros no los tengan reconocidos sino por que el reconocimiento de los que podemos denominar derechos fundamentales personales (o, incluso, personalísimos) deriva directamente de los mismos preceptos constitucionales que los reconocen a los españoles y demás personas sometidas o «afectadas» por nuestro ordenamiento jurídico. Justamente cuando no pueden atribuirse derechos a los extranjeros el precepto lo dice con absoluta claridad por lo que se refiere a los derechos de ciudadanía del art. 23 (pfo. 2 del art. 13) o, incluso, a la libertad que acabo de mencionar: la de circular y residir en el territorio español.

<sup>18</sup> Ya expuse esta idea en otras ocasiones. Así en *Estudio sobre las libertades*, cit., pp. 252 y ss.

No parece, pues, muy generoso ni progresista exigir, en una forzada interpretación del precepto constitucional que también los derechos fundamentales mas personales hayan de entenderse comprendidos en un precepto que en sí mismo es restrictivo al establecer la posibilidad de regulaciones distintas según se trate de nacionales o de extranjeros; y, por ello mismo, no menciona los derechos sobre los que no cabe establecer distinciones legales y se refiere solo a las libertades públicas por que su ejercicio, que también requiere regulación en el caso de los españoles, podría tenerlo diferenciado para los extranjeros a condición, en todo caso, que por el legislador se respete el contenido esencial.

En este sentido, haber llevado a la Ley una serie de derechos ya reconocidos por la Constitución, no solo degrada el rango de tales derechos fundamentales, sino que, en la práctica, deja en manos del legislador eventuales reformas restrictivas en materia de derechos fundamentales. Ello, amén de haber tenido que incurrir en «rarezas» terminológicas como la de confundir y/o mezclar la intimidad con la reagrupación familiar como ocurre en la Ley vigente, 4 y 8/2000, reguladora de la extranjería, posibilitando no menores disfunciones jurídicas.

Volviendo sobre el precepto constitucional comentado, el primer párrafo del art. 13, objeto siempre de discusión en este orden de litigios, ni reconoce ni niega, simplemente dice que «gozarán» de las libertades públicas, como podría haber dicho con idéntico significado «podrán ejercer» las libertades públicas... Y es justamente esa posibilidad de ejercicio la que se enmarca «en los términos que establezcan los tratados y la ley» que, por ello, podrían resultar restrictivas (pues no cabe confundir esta referencia a Tratados con la del art. 10.2, cuestión que tampoco aclara la sentencia) pero que, he de insistir, en absoluto comporta discriminación de los extranjeros con los españoles por la regulación a que también estos se someten en función de su pertenencia a colectivos concretos, como ya se ha aludido; además, ello sería lo más razonable porque la regulación de tal ejercicio es necesaria en la medida en que no sólo cabe que medie la existencia de tratados con concretos Estados de los que proceden los extranjeros, sino porque los diversos grupos de éstos pueden conllevar determinadas problemáticas respecto de sus propios Estados que requieran una especial consideración diplomática en la medida en que el ejercicio de las libertades, aunque desarrollado en España, puede afectar a sus países de origen.

Aunque no se afirme expresamente tampoco parece desmentir la posición aquí defendida en punto al reforzamiento de los derechos personales «ilegislables» y de no aplicación a los mismos de las características de «legislabilidad» y «limitación inmanente» propias de las libertades públicas<sup>19</sup> alguna manifestación precedente del propio TC. Junto al ya referido Voto Particular a la STC 115/87, en el texto de la STC 99/85 se lee:

<sup>19</sup> En concreto para el caso de los extranjeros este enfoque permite afirmar que el artículo 13.1 CE no es el precepto dedicado a todos los derechos de los extranjeros sino solo a sus libertades públicas mientras que los derechos mas «inherentes» a su dignidad de personas humanas se hallan en los preceptos constitucionales generales.

«El párrafo 1 del artículo 13 CE no significa que los extranjeros gozarán sólo de aquellos derechos y libertades que establezcan los tratados y las Leyes... Significa, sin embargo que el «disfrute» por los extranjeros de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución... podrá atemperarse en cuanto a su contenido a lo que determinen los tratados internacionales y la Ley interna española. Pero ni siquiera esta modulación o atemperación es posible en relación con todos los derechos, pues existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos»...

Y en la 95 STC 95/2000 (sobre derecho a asistencia sanitaria de una extranjera casada con español) se lee (FJ 3): «Y así, como declaramos en dicha Sentencia y hemos reiterado en las STC 99/1985, de 30 de septiembre, y 130/1995, de 11 de septiembre, los extranjeros gozan en nuestro país, en condiciones plenamente equiparables a los españoles, de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y que resultan imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (art. 10.1 CE); por contra, no es posible el acceso a otro tipo de derechos (como los reconocidos en el art. 23 CE, según dispone el art. 13.2 y con la salvedad que contiene) y, finalmente, existe un tercer grupo integrado por aquellos derechos de los que podrán ser titulares en la medida y condiciones que se establezcan en los Tratados y Leyes, siendo admisible en tal caso que se fijen diferencias respecto a los nacionales.»

Por último, el Magistrado Rodríguez Zapata, en v.p. a la STC 95/2003, aun sin explicar mucho más sobre la dicción literal del art. 13.1, sí cree que contiene una norma de «contenido propio, esencial en la materia de derechos y libertades de los extranjeros en España, dotada en sí misma de un contenido protector de dichas libertades y derechos fundamentales...» Y justamente para avalar ese general entendimiento recuerda que ya la jurisdicción ordinaria extrajo de la vocación internacionalista de nuestra Constitución la convicción de que, aun sin tratados ni Ley no cabe duda que a toda persona le son reconocidos los «derechos inherentes a la condición humana», los «derechos independientes de toda condición de espacio y para cuyo ejercicio no es necesario el medio de la nacionalidad».

#### **4. Coherencia del art. 13 CE, entendido en su literalidad, con el Derecho internacional de los derechos humanos**

Sin entrar en el acierto o no del fallo, entiendo que lo relevante en esta materia es entender la especial significación y régimen jurídico de las libertades públicas que no se corresponde exactamente con el de los derechos fundamentales. Ello es muy claro en los documentos internacionales<sup>20</sup> de mayor significación. Por ello, es muy probable que si los intérpretes de este siempre discutido precepto tuvieran presente el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>21</sup> no verían con tan malos ojos la posibilidad de regulación específica de las libertades públicas, sin necesidad de haber involucra-

20 También el Voto Particular a la STC 115/87, ya citado, recurría a la propia normativa internacional en apoyo de su tesis discrepante a, como ya he dicho, coincide a grandes rasgos con la aquí sostenida.

21 El art. 11 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CEDH) establece en su apartado 1: «Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos en defensa de sus intereses.» Y en el apartado 2: «El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas en la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, la policía o de la Administración del Estado.»



do en ella los derechos fundamentales personales de los extranjeros con el ya aludido y disfuncional efecto degradador o de «desconstitucionalización» (aquí, sí) para los derechos inherentes a la dignidad de todo ser humano.

Pero no sólo es el fundamental Convenio Europeo de Derechos el que establece diferencias de reconocimiento y de regulación entre ambos tipos de derechos. Baste ahora citar, por su directa referencia al caso que comentamos, la «Declaración sobre los derechos humanos de las Personas que no poseen la nacionalidad del país en que viven», de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobado en 1985. Sin perjuicio de las precisiones realizadas en sus dos primeros artículos,<sup>22</sup> la técnica por la que se reconocen los derechos de los no nacionales se corresponde con la utilizada por el Convenio Europeo al distinguir dos formas bien diferentes de reconocer los derechos fundamentales personales (art. 5.1, a) b) c) y d)<sup>23</sup> y art. 6)<sup>24</sup> y las libertades públicas (art. 5.1, e),<sup>25</sup> art. 5.2, a) b) c)<sup>26</sup> y art. 5.3).<sup>27</sup>

Y, en última instancia, la técnica no es desconocida en nuestro propio ordenamiento interno e, incluso, en algunas expresiones de nuestra propia Constitución de directa aplicación a los españoles, cuya consideración evitaría la negativa prevención con que se suele encarar este art. 13.1 de la Constitución. Baste considerar en este sentido el art. 20.4 CE, este sí absolutamente restrictivo al menos en la apariencia de su literalidad, sin que nada tenga que ver con los extranjeros y sin que (como ocurre en el

22 Article premier: Aux fins de la présente Déclaration, le terme «étranger» s'applique, compte dûment tenu des précisions apportées dans les articles suivants, à tout individu qui ne possède pas la nationalité de l'Etat dans lequel il se trouve.

#### Article 2

1. Rien dans la présente Déclaration ne doit s'entendre comme légitimant l'entrée et la présence illégales d'un étranger dans un Etat ou comme restreignant le droit de tout Etat d'édicter des lois et règlements concernant l'entrée des étrangers ainsi que les termes et les conditions de leur séjour ou d'établir des distinctions entre ses ressortissants et les étrangers. Ces lois et règlements ne doivent toutefois pas être incompatibles avec les obligations juridiques internationales de l'Etat concerné, y compris celles relatives aux droits de l'homme.

2. La présente Déclaration ne porte pas atteinte aux droits accordés par le droit interne ni aux droits qu'un Etat est obligé d'accorder aux étrangers en vertu du droit international, même lorsque la présente Déclaration ne reconnaît pas ces droits ou les reconnaît dans une moindre mesure.

#### 23 Article 5

1. Les étrangers jouissent, conformément au droit interne et sous réserve des obligations internationales pertinentes de l'Etat dans lequel ils se trouvent, en particulier des droits suivants :

a) Le droit à la vie, à la sûreté de leur personne; nul étranger ne peut être arbitrairement arrêté ou détenu; nul étranger ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévue par la loi;

b) Le droit à la protection contre toute ingérence arbitraire ou illégale dans leur vie privée et familiale, leur domicile ou leur correspondance.

c) Le droit d'être égaux devant les cours, les tribunaux et autres organes et autorités judiciaires, et le droit, en cas de poursuites judiciaires ou lorsque la loi le prévoit en cas d'action de toute autre nature, de se faire assister gratuitement d'un interprète s'ils en ont besoin;

d) Le droit de choisir leur époux, de se marier, de fonder une famille;...

#### 24 Article 6

Aucun étranger ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et, notamment, aucun étranger ne sera soumis sans y avoir librement consenti à des expériences médicales ou scientifiques.

25 e) Le droit à la liberté de pensée, d'opinion, de conscience et de religion; le droit de manifester sa religion ou ses convictions, ce droit ne faisant l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui;

26 2. Sous réserve des restrictions qui sont prévues par la loi, et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour protéger la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la santé publique ou la morale, ou les droits et libertés d'autrui, et qui sont compatibles avec les autres droits reconnus dans les instruments internationaux pertinents et ceux énoncés dans la présente Déclaration, les étrangers bénéficient des droits suivants : a) Le droit de quitter le pays; b) Le droit à la liberté d'expression; c) Le droit de réunion pacifique.

27 3. Sous réserve des dispositions prévues au paragraphe 2, les étrangers qui se trouvent légalement sur le territoire d'un Etat ont le droit de circuler librement et de choisir leur résidence à l'intérieur de cet Etat.

art. 13.1) el término libertades se utilice erróneamente, ni en forma restrictiva ni amplia sino sencillamente diciendo lo que quiere decir: «Estas libertades tienen su límite...»

Y lo más curioso es que la propia sentencia que comentamos acaba por contemplar este enfoque que propongo y que, en última instancia, le permite concluir sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado (por el que se da una nueva redacción al apartado 1 del art. 7 de la Ley Orgánica 4/2000, en el que se reconoce a los extranjeros el derecho de reunión pero somete su ejercicio a la circunstancia de haber obtenido autorización de estancia o residencia en España). Y ello, no porque someta a restricciones el ejercicio del derecho de reunión, que admite que lo puede hacer, sino porque lo niega a quien se halla en el territorio nacional en situación irregular.

Y al llegar a este punto, en el que la conclusión resulta inmediatamente extraída del argumento que hemos venido proponiendo, lo que resulta incongruente es el haber llevado a cabo todas las consideraciones previas que, sobre no aportar claridad ni sistematicidad al conjunto de los derechos, imponen a la sentencia una extensión excesiva por innecesaria. En definitiva, todo el intento de entrar en la naturaleza de los derechos y en su más o menos próxima conexión con la dignidad, resulta innecesario si, en última instancia al fallo se llega por la vía de silenciar el mandato del art. 19<sup>28</sup> CE y de cuantas normas lo desarrollan.

## **VI. Identidad de doctrina aplicada a la libertad de reunión, de asociación y de sindicación**

En semejantes términos a los que el FJ 6 utiliza para exponer la estrecha vinculación del derecho de reunión a la dignidad, según acabamos de ver, lo hace el FJ 7 respecto de la libertad de asociación aunque, curiosamente, retoma de nuevo el discurso de la dignidad para hacer derivar de ella el reconocimiento de la libertad de asociación a toda persona, con apoyo en la fórmula impersonal del art. 22 CE y en su reconocimiento en documentos internacionales y especialmente en el CEDH, de tal suerte que la coherencia con que finaliza el FJ 6 parece ahora perderse por más que la solución sea la misma.

Pero, además, la construcción parece ignorar la interpretación sistemática del Título I por más que la sentencia comience invocando la necesidad de tal interpretación sistemática, pues parte de una idea absolutamente opuesta a lo que el art. 19 de la Constitución prescribe (sin perjuicio de que su interpretación práctica haya sido

28 Respecto de este artículo, ya ponía de relieve Vidal Fueyo (*op. cit.*, p. 157) los divergentes pronunciamientos del TC sin mención alguna a su cambio de postura: «Mientras la STC 99/85 declaraba que los derechos contenidos en el art. 19 CE son exclusivos de los españoles, la STC 94/93 considera que:

resulta claro que los extranjeros pueden ser titulares de los derechos fundamentales a residir y a desplazarse libremente que recoge la CE en su art. 19 CE (FJ 2).»

siempre amplia y antiformalista<sup>29</sup> y el propio TC interpretó en Autos de 1983 y en Sents. de 1993: «La libertad de circulación a través de las fronteras del Estado, y el concomitante derecho a residir dentro de ellas, no son derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (art. 10.1 CE y STC 107/84, fundamento jurídico 3) ni por consiguiente pertenecen a todas las personas en cuanto tales al margen de su condición de ciudadano... Es pues lícito que las leyes y los tratados modulen el ejercicio de estos derechos en función de la nacionalidad de las personas...» Dicho de otro modo, una interpretación amplia de la dignidad, como la realizada en la última sentencia, tal vez podría llevar a modificar el sentido del art. 19; pero lo que no puede hacerse es tal mutación radical sin mención alguna al precepto más directamente afectado.

## VII. ¿Ordenamiento jurídico estatal o internacional?

La cuestión que quedó planteada en las demandas y que el TC resuelve, obviamente, trasciende a la propia concepción y conformación del Estado que, no por el hecho de sumarse a las corrientes más humanitarias y democráticas en cuanto al respeto y defensa de los derechos humanos de toda persona, ni por la posibilidad de la más flexible interpretación de exigencias a los no nacionales, tal como nuestros operadores jurídicos la están practicando, deja de ser Estado ni abandona las normas mínimas de pervivencia. De otro modo, carecen de sentido, por superfluas, otras prescripciones constitucionales como la contenida en el art. 13.4 sobre el derecho de asilo<sup>30</sup> o la propia referencia clara y expresa del art. 14 a los titulares de la igualdad que son los españoles.

Sin perjuicio, insisto, de la más generosa aplicación posible de nuestro ordenamiento, lo que no cabe es desconocer las normas básicas de organización de un Estado e, incluso, de una Constitución. Dicho de otro modo, o nuestra Constitución de 1978 es una Constitución o es una Declaración Universal de Derechos. Si es una o es otra cosa, la interpretación ha de atenerse a la naturaleza del documento que se interpreta pues, en sí mismos considerados, como recuerda Requejo,<sup>31</sup> su convivencia puede llevar a contradicciones.

En su Voto Particular a la STC 95/2003, de 22 de mayo, ya citada, el Magistrado Conde Martín de Hijas manifestaba su preocupación por la virtualidad expansiva del mecanismo argumental empleado en la decisión mayoritaria que, en cierto modo, ha hallado su máxima expresión en la que ahora comentamos de 2007. En efecto, ponía

29 Cfr. González Trevijano, P.J.: *Libertades de circulación...*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 72 y ss. que, siguiendo a la doctrina mayoritaria, sostiene la posibilidad de que, pese a la dicción de la Constitución, la Ley pueda ampliar la titularidad de estas libertades. Ya respecto de la LO de extranjería de 1985 subrayaba el autor la búsqueda de la mayor equiparación posible entre españoles y extranjeros, en p. 82.

30 Al mismo se refiere la STC 53/2002, de 27 de febrero.

31 REQUEJO PAJÉS, J.L.: «Defensa de la constitucionalización nacional y constitucionalización de Europa. Inflación de derechos y deslegalización del ordenamiento», en *Fundamentos*, 4/2006, pp. 443 y ss.

entonces de relieve el Magistrado discrepante que el TC no puede desconocer la jerarquización que la propia Constitución establece ex art. 53 para los distintos grupos de derechos ni puede tampoco derivar de los instrumentos internacionales contenidos que fueren los propios mandatos constitucionales mas allá de la caracterización y jerarquización de derechos que la propia Constitución establece.

La doctrina de la sentencia resulta, si cabe, mas novedosa respecto de las propias construcciones ya consolidadas del TC cuando leemos las vinculaciones que la misma establece entre las libertades de reunión y asociación y la libertad de expresión. No porque tales conexiones no sean reales ni ciertas, que lo son, ni porque sea la primera vez que se expresan tales relaciones de todos conocidas y, por lo demás, recordadas por el TC en sentencias tan significadas como la 136/1999, de 20 de julio (Mesa Nacional de Herri Batasuna). Sino porque, aun acudiendo a estos aspectos, tan aceptados y consolidados de las libertades, hasta ahora se había destacado que la verdadera fuerza normativa de las mismas procede de su democraticidad y, por consiguiente, de su funcionalidad dentro del sistema constitucional, mientras que en esta ocasión recuerda la conexión entre las libertades sometidas a juicio en el presente caso con la libertad «matriz» de expresión, para seguir refiriendo todo ello a la dignidad humana que supuestamente obligaría al Estado a reconocer tales libertades a todos los ciudadanos del mundo por el solo hecho de hallarse en el territorio nacional.<sup>32</sup>

Todo lo cual, desde luego, no es reproable desde la filosofía de los derechos humanos y hasta, apurando, desde la concepción dogmática de los derechos fundamentales como categoría depurada de aquellos compromisos que adquiere el Estado con sus ciudadanos hasta el punto de considerar la defensa y garantías de tales derechos como elementos constitutivos (institucionales) del propio Estado constitucional; conceptualmente, la cuestión se reduciría a considerar que es base y fundamento del Estado el reconocimiento y protección de todos los derechos fundamentales a todos los ciudadanos del mundo desde el mismo momento en que accedieran al territorio nacional. Pues, en definitiva, sobre no ser reproable, estaríamos ante la utópica y deseable situación ideal que debería aspirar a difundirse a todos los Estados. Hasta aquí, sin duda alguna, nadie dudaría en bendecir semejante concepción filosófica y política.

Solo que ello, cuanto menos, obliga a determinar con claridad cuales son los derechos realmente fundamentales y cuales son las consecuencias jurídicas de la tan deseada ampliación de titulares; en segundo lugar, obliga a no desconocer las conexiones presenciales de tales derechos que no necesariamente forman parte siempre del contenido

32 Ya en la STC 95/2003 el TC respondía la inquietud manifestada por el Abogado del Estado (sobre su habríamos de considerar que la tutela judicial efectiva se reconocía a todos los ciudadanos del mundo aun sin estar en España) en los siguientes términos: «la expresión “que residen [en España]” habrá de entenderse referida a la situación puramente fáctica de los que se

hallan en territorio español, sin que quepa atribuir a la referida expresión un significado técnicamente acuñado de residencia autorizada administrativamente al que se refería el art. 13.1 b) de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España... y al que hoy alude el art. 29.3 de la Ley Orgánica 4/2000...»

esencial del derecho fundamental y las consecuencias económicas derivadas de los diversos niveles de reconocimiento que, cuanto menos, sí exige una explicación a la ciudadanía cuando para las capas sociales más desfavorecidas de la misma pueden producirse efectos de desigualdad.<sup>33</sup>

La cuestión, sin embargo, deviene más complicada cuando lo que se pretende es, a decir del Alto Tribunal, la depuración del ordenamiento jurídico. Pues, siendo la coherencia una de sus notas definitorias, habríamos de concluir que la doctrina del TC nos sitúa ante una auténtica encrucijada: o los derechos fundamentales y las libertades públicas son, como creo deben ser, el núcleo básico y elemental de un ordenamiento democrático y por ello mismo forman parte de tal ordenamiento no pudiendo resultar éste incoherente en ninguno de sus elementos y, por tanto y mucho menos, incoherente con aquel núcleo fundamental, o los derechos fundamentales se desenvuelven ajenos al ordenamiento jurídico positivo. Dicho de otro modo, los derechos no pueden dejar de tomarse «en serio». No pueden volver al limbo de la filosofía ajena al quehacer diario y práctico de todos los operadores jurídicos.

Esta segunda conclusión permitiría desligar dos ámbitos y, por consiguiente, evitar las incoherencias que de tan generosa concepción de los derechos fundamentales y las libertades públicas se generan entre su reconocimiento y la legalidad «ordinaria» a que los extranjeros, y especialmente, los inmigrantes demandantes de trabajo y de subsistencia, están sometidos en la realidad cotidiana. Justamente la argumentación de la misma sentencia contenida en el fundamento jurídico 9, y dirigida a justificar la inconstitucionalidad de la exigencia de situación legal del extranjero para que pueda ejercer su derecho o libertad de sindicarse libremente, pone de relieve ese extraordinario contraste entre lo que se está considerando constitucionalmente exigible y lo que todo el ordenamiento jurídico dispone respecto del inmigrante o extranjero que se halla en el territorio nacional en forma irregular. A ello aún aludiré después.

Para cerrar esta consideración sobre la importancia del mantenimiento de la coherencia jurídica importa ahora subrayar que no es tan sólo ese efecto más o menos perturbador para la «pedagogía de la libertad» a que ya he aludido, en el sentido de resultar disfuncional la declaración ampulosa de derechos de escasa o ninguna utilidad práctica para sus titulares. Más preocupante me parece lo que todo ello puede acabar comportando para la teoría general de los derechos, y en particular de los fundamentales pues, como decía, la segunda alternativa de la encrucijada en que nos sitúan las doctrinas aparentemente muy generosas y/o progresistas puede conducirnos a la regresiva situación bien conocida por los constitucionalistas, al menos por los más mayores: la de una declaración de derechos generosa y solemne pero absolutamente al margen del derecho positivo, el obligatorio que, en última instancia, acabará conformando las relaciones jurídicas.

<sup>33</sup> Los diversos votos particulares presentados a la STC 95/2003 ponen de relieve estos aspectos tanto jurídicos como económicos que no pueden desconocerse en una política de ampliación sin cautelas ni atención a los mandatos constitucionales.

Y de ser ello así, es el propio Derecho Constitucional el que sufre una vez más la postergación del ordenamiento jurídico positivo. Cabe, desde luego, que este tipo de razonamientos aquí criticados encuentre alguna concreta forma de aplicación para lo que, obviamente, habrá que excepcionar la general aplicación del prohibitivo y/o restrictivo ordenamiento jurídico («ordinario» y ajeno a la generosa jurisprudencia constitucional, pero de aplicación cotidiana) y en tal caso habrá de cuidarse en extremo que no se trate de interpretación particular ni en modo alguno privilegiada puesto que los derechos fundamentales, o se aplican en términos de igualdad, o no son tales. Sin duda el ya citado F.j. 9 de la sentencia de referencia nos ofrece motivos de reflexión suficientes para ilustrar la preocupación expuesta. En efecto, se trata del fundamento en que el TC emprende la argumentación que le lleva a declarar inconstitucional el inciso de la Ley impugnado por reducir la posibilidad de ejercicio de la libertad sindical a solo los extranjeros «residentes» o, lo que es lo mismo, lo niega a los «sin papeles».

La paradoja no puede ser mayor si se considera que se está reprochando al legislador que deniegue el ejercicio de la libertad sindical a las mismas personas a quienes, también el legislador, y por fuerza todos los operadores jurídicos, niegan con carácter general y sin excepción la posibilidad de «ser legales» hasta transcurrido un mínimo de años de permanencia en el país. Pues no solo se niega el permiso de residencia sino también la posibilidad de trabajar legalmente, de afiliarse a la seguridad social y, por consiguiente, de contribuir a las cargas públicas y al sostenimiento de los propios servicios sanitarios, educativos, y en general sociales, de que disponen, aun en el caso de hallarse desempeñando un trabajo y contando con condiciones de arraigo de diversa naturaleza. Si para el jurista, aun resultando extraña semejante situación, resulta factible hallar algún tipo de explicación a tan descarada paradoja, para el ciudadano resulta incomprensible, ya sea español o extranjero; lo que, evidentemente, no contribuye a una mejor comprensión y/o socialización del sistema democrático.

# La representación parlamentaria. Una cuestión mediática y de aritmética electoral: las elecciones generales de 2008 como estudio de caso

AINHOA URIBE OTALORA

Profesora Colaboradora Doctora en Ciencia Política. Universidad CEU Cardenal Herrera

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo realizar una reflexión sobre el fenómeno de la representación parlamentaria y las claves fundamentales que priman en la constitución de las cámaras de representación después de los correspondientes comicios electorales, a través del estudio de caso concreto de las recientes elecciones generales de 2008. Desde el punto de vista de la representación, España presenta un panorama en el que se mezcla un sistema electoral que genera unos efectos sumamente artificiales y artificiosos, con una cultura política de centro-izquierda. El sistema electoral, por su parte, decanta la victoria hacia los partidos más grandes que cuentan con los votos muy concentrados por provincias, esto es, los socialistas, los populares y los nacionalistas. Mientras, la cultura política de los ciudadanos les predispone a un comportamiento político que orienta el voto hacia formaciones como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Con todo, el escenario previo a las elecciones generales de 2008 presentaba unas características propias y específicas que hacían estos comicios diferentes a los demás. A saber, en primer lugar, salíamos de una legislatura bronca, tras el brutal atentado del 11-M y las relevantes modificaciones sociales puestas en marcha por parte del gobierno socialista. En segundo lugar, ha habido debates en televisión tras quince años de ausencia de los mismos. Y, por último, cabe señalar el papel jugado por los sondeos pre-electorales, cuyo oráculo apuntaba a un empate técnico entre el PSOE y el Partido Popular (PP), por lo que las llamadas al voto útil eran muy recurrentes. El resultado final por ello ha sido el incremento del bipartidismo y la cuasi extinción de terceras fuerzas políticas del país, como Izquierda Unida. Este panorama requiere, en consecuencia, una reflexión que va más allá del estudio de caso del 2008 y se ciñe en cómo se articula el fenómeno de la representación en España, a través del análisis de sus actores políticos y del propio sistema electoral.

## Resum

El present article té com a objectiu realitzar una reflexió sobre el fenomen de la representació parlamentària i les claus fonamentals que prevalen en la constitució de les cambres de representació després dels comicis electorals corresponents, a través de l'estudi d'un cas concret de les recents eleccions generals de 2008. Des del punt de vista de la representació, Espanya presenta un panorama en què es barreja un sistema electoral que genera uns efectes summament artificials i artificiosos, amb una cultura política de centreesquerra. El sistema electoral, per la seua banda, decanta la victòria cap als partits més grans que compten amb els vots molt concentrats per províncies, és a dir, els socialistes, els populars i els nacionalistes. Mentrestant, la cultura política dels ciutadans els predisposa a un comportament polític que orienta el vot cap a formacions com ara el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE). Amb tot, l'escenari previ a les eleccions generals de 2008 presentava unes característiques pròpies i específiques que feien estos comicis diferents dels altres. En primer lloc, eixíem d'una legislatura aspra, després del brutal atemptat de l'11-M i les rellevants modificacions socials posades en marxa per part del govern socialista. En segon lloc, hi ha hagut debats en la televisió després de quinze anys d'absència d'estos. I, finalment, cal assenyalar el paper jugat pels sondejos preelectorals, la previsió dels quals apuntava a un empat tècnic entre el PSOE i el Partit Popular (PP), per la qual cosa les crides al vot útil eren molt recurrents. El resultat final per això ha sigut l'increment del bipartidisme i la quasi extinció de terceres forces polítiques del país, com ara Esquerra Unida. Este panorama requereix, en conseqüència, una reflexió que va més enllà de l'estudi del cas de 2008 i s'até a com s'articula el fenomen de la representació a Espanya, a través de l'anàlisi dels actors polítics i del mateix sistema electoral.

## Summary

The present article's main goal is to make a reflection on the fundamental phenomenon of the parliamentary representation and the key main points in the constitution of the House of Representatives after the elections, through the study of the particular case of the recent general elections of 2008. From the representation's point of view, Spain presents a panorama in which an electoral system that generates some extremely artificial and contrived effects mixes with a political center-left-wing culture. The electoral system, on the other hand, favors the victory towards the big parties that count on votes very concentrated by provinces; this is the Socialists, the Populares and the Nationalists. Meanwhile, the citizen's political culture leads to a political behaviour that orients the vote towards formations such as the Socialist Party (PSOE). Even so, the previous scene to the general elections of 2008 presented some particular and specific characteristics that made these elections different from the others. That is to say, in the first place, we were leaving a pretty rough legislature after the brutal attack of 11-M and the very significant social changes implemented by the socialist government. Secondly, there have been debates in television after fifteen years of absence of such events. And, finally, it is worth mentioning the role played by the pre-electoral poll whose estimations pointed at a technical tie between the Socialist Party (PSOE) and the Popular



Party (PP). That was the reason why the calls for the useful vote were very recurrent. Consequently the final result has been the increase of the two-party system and the almost extinction of third political forces in the country like Izquierda Unida (left-wing party). This panorama requires a reflection that goes beyond the study of the 2008 elections and it is fitted in how the phenomenon of the representation in is articulated in Spain through the analysis of its political actors and of the electoral system itself.

## Sumario

- I. Introducción: la España del 2008 a examen
- II. El papel de los medios de comunicación en tiempo de elecciones
  1. Los juegos de palabras: las campañas electorales
  2. El oráculo del tiempo: los sondeos preelectorales
  3. La escenografía: los debates televisados
  4. Los imprevistos: ETA como actor político de la campaña electoral 2008
- III. El fenómeno de la representación
- IV. La aritmética electoral
  1. El sistema electoral español
  2. Las mayorías naturales *versus* las mayorías artificiales: la coalición como recurso de gobierno
- V. Consideraciones finales
- VI. Bibliografía



## I. Introducción: la España del 2008 a examen

El presente artículo tiene como objetivo realizar una reflexión sobre el fenómeno de la representación parlamentaria y las claves fundamentales que priman en la constitución de las cámaras de representación después de los correspondientes comicios electorales, a través del estudio de caso concreto de las recientes elecciones generales de 2008.

Con esta finalidad se presenta, en primer lugar, una breve sinopsis sobre el contexto de la España del 2008 y la cultura política de los españoles, que servirá de introducción al análisis del fenómeno de la representación, en general, y de las elecciones de 2008, en particular.

La España del 2008 es una España diferente, en la medida en que, en sus comicios generales, estaba en juego la representación de un país que vivió en el año 2004 el más sangriento atentado de la historia de Europa, el 11 de marzo. Tras el brutal y execrable crimen se celebraron unas elecciones tres días más tarde, que dieron la victoria al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y no al Partido Popular (PP), entonces en el gobierno, como auguraban los sondeos previos al 11-M. Por consiguiente, para los socialistas, la victoria del 2008 suponía revalidar su posición en el gobierno, continuar con sus políticas de reformas sociales, y silenciar las voces de quienes pensaban que llegaron al poder como consecuencia del atentado. Mientras, para los populares, el 2008 implicaba la posibilidad de ocupar de nuevo La Moncloa y paralizar los cambios puestos en marcha por los socialistas.

¿Qué ha ocurrido durante la bronca legislatura 2004-2008? En estos años, las investigaciones en torno al 11-M y la existencia de armas de destrucción masiva en Irak fueron el primer plato de un menú lleno de reproches y acusaciones por ambas partes, que fue acentuando un clima de división interna en el país con el que dieron comienzo su andadura las Cortes Generales. El segundo plato lo conforma el acuerdo del Congreso de mayo de 2005 que supone el entierro formal del Pacto por las Libertades y Contra el Terrorismo. Dicho Pacto contaba con el apoyo de 312 diputados del Congreso: 148 del PP y 164 del PSOE, que juntos sumaban el 89,14 por ciento de los votos. Por el contrario la defunción del Pacto con la finalidad de negociar con la banda terrorista ETA (*Euskadi ta Askatasuna*) sólo contaba con el visto bueno de 202 escaños, es decir, los 164 socialistas de la Cámara más 38 diputados de siete partidos políticos distintos al PP.

A la vista del primer y segundo plato, el comensal o ciudadano de a pie sabe que el postre que se le presenta a continuación es una opción puramente bipartidista en lugar de una amplia carta de dulces. Esta impresión se multiplica a la luz de las disputas en torno a la modificación de los Estatutos Catalán y Andaluz. El primero, con una férrea oposición por parte del PP, el segundo, con la aprobación del mismo tras la rectifica-

ción de buena parte de su articulado. Así, mientras los populares anuncian la futura desintegración de la Nación española, los socialistas defienden una Nación de naciones y apuestan por los nacionalistas como socios de gobierno. Como colofón a todo ello, el *lehendakari* vasco, Juan José Ibarretxe, anunciaba para el 25 de octubre de 2008 un referéndum de autodeterminación en *Euskadi*.

Esta creciente división encuentra su punto más álgido al pagar la cuenta del restaurante, ésta última desorbitada en comparación con los sueldos del español medio, lo que genera serias dudas sobre la existencia o no de una crisis económica, ya que el ciudadano no sabe muy bien por qué su café no vale los 80 céntimos, que le dice el Presidente Zapatero, si se trata de un bache temporal o de una profunda crisis económica como auguraba Rajoy. En conclusión, el ciudadano ve cómo socialistas y populares se tiran los trastos a la cabeza durante la campaña electoral hablando de economía y el baile de cifras macro y microeconómicas de los debates le obliga a recurrir a una infusión de manzanilla, mientras digiere el menú y la sobremesa salpicada por el atentado de Isafías Carrasco a manos de ETA.

El resultado: en una España donde el interés por la política es bajo, el balance de las elecciones generales de 2008 es, para los dos grandes partidos electorales, de sobresaliente. Sobresaliente porque la participación ha sido del 75,32 por ciento, es decir, sólo tres décimas por debajo de la del 2004 (75,66 por ciento) y a cinco puntos de la del 2000 (70,0 por ciento). Y sobresaliente porque ambos han crecido notablemente, como se analizará más adelante, hasta el punto de que, entre los dos suman 323 de los 350 escaños del Congreso.<sup>1</sup>

Pero, ¿cómo son los españoles en realidad? ¿qué sienten hacia las cuestiones políticas? ¿se informan sobre ellas? ¿aumentó su interés por la política durante la legislatura 2004-2008? ¿el resultado bipartidista de las elecciones responde a una fotografía del país? o ¿han sido la campaña electoral y los medios de comunicación quienes han propiciado un voto útil, que ha laminado por completo a las fuerzas políticas minoritarias?

La respuesta es compleja pero muestra más una España desinteresada por la política, desconfiada en cuanto a la clase política se refiere, y no tan dividida ideológicamente como apuntan los resultados, lo que lleva a pensar en una tendencia al voto útil en las elecciones de 2008, más que en una clara división en dos polos enfrentados.

A saber, en primer lugar, cabría preguntarse por qué la participación ha sido tan alta. Esto es, volviendo a la interrogante planteada, ¿aumentó el interés por la política durante la legislatura 2004-2008? La respuesta es negativa. Prueba de ello es que los valores analizados en diversos estudios diacrónicos realizados sobre la cultura política de los españoles los define como unos ciudadanos ilusionados con la llegada de la democracia, satisfechos en general con el funcionamiento de la misma, pero apáticos desde el punto de vista del interés por la política y la confianza en sus dirigentes.

<sup>1</sup> Fuente de los datos: Ministerio del Interior en <[www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es)>.

El interés por la política se ha mantenido muy bajo en el tiempo y casi sin variaciones. Los primeros años de la democracia motivan en torno a un 30 por ciento de los españoles, que se mostraban interesados (mucho o bastante) por la política, por la novedad que supone la apertura del sistema. Por el contrario, desde mediados de los ochenta a mediados de los años noventa decae el valor de interés y, sólo recientemente, ha vuelto a rondar el 30 por ciento, como consecuencia de la multiplicación de los medios de comunicación a los que tienen acceso los ciudadanos y los efectos que producen los mismos sobre las conciencias de los electores. Sirva como ejemplo el dato del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 2005, que revela que sólo el 23 por ciento de los españoles se muestra bastante interesado y un 6 por ciento muy interesado por la política. Pese a lo cual, cerca del 70 por ciento tiene poco o nada de interés en todos los casos, como se recoge en las siguientes tablas.

TABLA 1 a. Interés por la política (porcentaje, %). 1976-1989

	1976	1978	1979	1981	1982	1984	1985	1989
Mucho	9	11	9	9	9	4	4	3
Bastante	24	27	21	27	24	19	21	19
Poco	22	20	25	27	26	32	37	36
Nada	44	40	42	35	36	45	37	42
NS/NC	1	2	4	3	5	-	1	-
(Nº encuestados)	(2.432)	(1.180)	(1.200)	(1.196)	(1.200)	(2.494)	(2.498)	(3.356)
Nº estudio del CIS	1.086	1.154	1.193	1.274	1.325	1.390	1.461	1.788

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 7 de MORAN, Mari Luz y Jorge BENEDICTO (1995), *La cultura política de los españoles*, CIS, Madrid.

TABLA 1 b. Interés por la política (porcentaje, %). 1996

¿Podría decirme si se interesa usted por las noticias políticas...?	%	(N)
Habitualmente	21.6	(540)
Con frecuencia	19.6	(491)
Sólo en algunas ocasiones	32.3	(806)
Nunca o casi nunca	26.1	(651)
NC	0.4	(11)
TOTAL	100.0	(2.499)

Fuente: CIS (1996), *Estudio 2222* en <http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2220-2239/2222/e222200.html>.

TABLA 2. Pregunta: ¿En qué medida diría usted que le interesa la política? 2005

Respuesta	Porcentaje %	(Nº encuestados)
Mucho	6.0	(148)
Bastante	23.6	(586)
Poco	35.6	(883)
Nada	34.1	(845)
NS	0.4	(10)
NC	0.3	(7)
TOTAL	100.0	(2.479)

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Estudio 2588. Representación y participación política en España*, enero 2005, en <www.cis.es/cis/openem/ES/1—encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998>.

A este respecto, hay que destacar que pese al desinterés generalizado por las cuestiones políticas desde finales de los setenta, la participación ciudadana en las elecciones generales en España es notable e incluso muy destacada en los años 2004 y 2008. En el primer caso, como respuesta al brutal atentado del 11-M. En el segundo caso, por el miedo creado por los dos grandes partidos al desastre que se avecinaba si ganaba la izquierda o la derecha, según la fuente. E incluso el propio PSOE generó una campaña de publicidad dedicada en exclusiva a fomentar la participación masiva de sus votantes, en donde se hacía alusión expresa al hecho de que la baja participación favorecía al PP, de modo que los votantes de la izquierda debían acudir a las urnas lloviera, granizara o nevara. Al tiempo que el Presidente del gobierno llegó a comentar, *off the record*, al periodista Iñaki Gabilondo, que su estrategia consistía en generar tensión, para evitar la sensación de que las elecciones estaban ganadas.

El desinterés de los ciudadanos y, en consecuencia, el miedo de los socialistas a la baja participación, radica en los sentimientos que genera la política. Una buena muestra se encuentra en el barómetro del CIS, de abril de 2007, donde los españoles manifiestan su desconfianza, aburrimiento, indiferencia e incluso irritación hacia la política, como se aprecia a continuación (Tabla 3).

Dado este panorama, resulta complejo captar la atención de los votantes, por lo que los partidos hacen uso de su ingeniería electoral a la hora de plantear las campañas y son pocos los que no recurren a agencias publicitarias para que sus productos resulten lo más llamativos y atractivos posibles. Sin embargo, los españoles muestran una tendencia de fidelidad en la autoubicación ideológica con el paso de los años, que los sitúa en el centro-izquierda, por lo que la posible conquista de votos se reduce al ámbito de los electores indecisos, por un lado, y por otro, al conjunto de electores dispuestos a ejercer un voto útil como mal menor, en pro de un bien mayor, que en el caso de las elecciones del 2008 se resumiría en un voto anti-ZP o un voto anti-Rajoy, según sea el elector de derechas o de izquierdas respectivamente.

TABLA 3. Pregunta: ¿De las siguientes, ¿qué dos clases de sentimientos le inspira a usted principalmente la política? 2007

Sentimiento	1º sentimiento (%)	2º sentimiento (%)
Entusiasmo	2.3	2.4
Indiferencia	18.7	11.3
Aburrimiento	15.3	16.9
Desconfianza	30.4	23.8
Compromiso	8.0	7.2
Irritación	9.0	15.5
Interés	12.2	11.0
NS	3.4	8.6
NC	0.7	3.3
(Nº encuestados)	(2.455)	(2.455)

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Estudio 2700. Barómetro*, abril 2007, en <www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2700-2719/2700/e270000.html>.

Veamos pues cuál es la ubicación ideológica de los españoles en el tiempo y si se han producido variaciones serias al respecto.

TABLA 4. Autoubicación del electorado español en escalas izquierda-derecha 1979-1993 (porcentajes, %)

Escala	1979	1982	1986	1989	1993
Izquierda 1	6	3	3	4	7
2	5	7	8	8	8
3	15	17	21	21	19
4	16	19	24	20	15
5	30	22	21	19	21
6	12	10	8	10	9
7	5	10	6	8	7
8	6	8	4	6	8
9	2	2	2	3	3
Derecha 10	2	1	2	1	3
Media	4.8	4.8	4.4	4.6	4.7
(Nº encuestados)	(5.439)	(5.463)	(6.573)	(3.084)	(1.448)

Fuente: Banco de Datos del CIS

Durante el período 1979-1993 la pauta ideológica de los españoles es la moderación, situándose el valor medio entre el «4.4» y el «4.8», es decir, muy próximos al valor «5», que representa el centro y ligeramente virado hacia la izquierda del espectro político. Además, es constante en el tiempo el hecho de que hay más personas que se sitúan hacia la izquierda (valores: 1, 2, 3 y 4) que hacia la derecha (valores: 6, 7, 8, 9, 10).

Esta tendencia a la moderación, con una ligera inclinación hacia el centro-izquierda, se mantiene en los años noventa, a tenor de la siguiente tabla, donde, en el año 1996, el 28.2 por ciento de los españoles se autoubica en la franja «5-6» y el 30.7 por ciento en la casilla «3-4», frente a un 11.6 por ciento de ciudadanos de derecha («7-8») y un 2.7 por ciento de extrema derecha (valores: 9-10).

TABLA 5. Autoubicación del electorado español. 1996

Escala		Porcentaje %	Nº encuestados
Izquierda	(1-2)	8.2	(201)
	(3-4)	30.7	(750)
	(5-6)	28.2	(690)
	(7-8)	11.6	(284)
Derecha	(9-10)	2.7	(67)
NS		12.1	(297)
NC		6.4	(157)
TOTAL		100.0	(2.446)

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de datos del CIS

TABLA 6. Autoubicación del electorado español. 2005

Escala		Porcentaje %	Nº encuestados
Izquierda	(1-2)	5.7	(141)
	(3-4)	30.1	(747)
	(5-6)	30.7	(760)
	(7-8)	7.4	(184)
Derecha	(9-10)	2.0	(49)
NS		12.3	(306)
NC		11.8	(292)
TOTAL		100.0	(2.479)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio 2588 del CIS

TABLA 7. Ubicación ideológica de los partidos en porcentajes (%). 2005

Escala		PSOE	PP	IU
Izquierda	(1-2)	5.6	0.4	38.7
	(3-4)	38.5	1.0	21.7
	(5-6)	22.3	16.8	3.5
	(7-8)	2.1	30.5	0.7
Derecha	(9-10)	0.6	21.0	0.2
NS		17.5	16.7	20.8
NC		13.4	13.5	14.4
(Nº encuestados)		(2.479)	(2.479)	(2.479)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio 2588 del CIS



TABLA 8. Autoubicación ideológica. 2007

Escala	Porcentaje %	Nº encuestados
Izquierda (1-2)	8.1	(199)
(3-4)	31.1	(763)
(5-6)	32.5	(798)
(7-8)	9.3	(229)
Derecha (9-10)	2.1	(51)
NS	8.4	(207)
NC	8.5	(208)
TOTAL	100.0	(2.455)

Fuente: Elaboración propia a partir del CIS, *Estudio 2700. Barómetro*, abril 2007

Los datos del año 2005 son parecidos ya que el 60 por ciento de los españoles se encuentra entre el «3» y el «6», es decir, en el centro-izquierda.

Pero ¿qué partido representaría a cada valor? Según los encuestados, los valores de centro (escala «5-6») serían ocupados tanto por el PSOE (22.3 por ciento) como por el PP (16.8 por ciento), mientras, las opciones más desviadas hacia la izquierda serían propiamente las socialistas y las de la derecha las populares. Por el contrario, sólo el 3.5 por ciento ubicaría a Izquierda Unida en el centro («5-6») y más del 50 por ciento lo haría entre los valores «1-4». Llama la atención, no obstante, que entre un 15 y un 20 por ciento de los encuestados no saben dónde colocar al PSOE, al PP y a IU, especialmente en el último caso. La duda respecto a IU podría deberse a que se trata de una coalición política que aún a fuerzas muy distintas en su seno: comunistas, ecologistas, pacifistas, etc. Mientras, la interrogante sobre el PSOE y PP obedecería al hecho de que los modernos partidos de masas se han convertido en partidos *catch all parties*, o partidos «atrás-palo todo» (Panbianco, 1990), que reclaman el centro para sí y dicen defender al conjunto de la población y no se identifican, por tanto, con una única clase social.

Por su parte, la situación en cuanto a la autoubicación ideológica se refiere es muy similar a la del 2005 en el barómetro del CIS de abril de 2007, esto es, el 32.5 por ciento de los españoles se autoubica en el binomio «5-6» (centro) y el 31.1 por ciento en los valores «3-4» (centro-izquierda).

La presentación de los datos por parte del CIS resulta confusa al no hallarse de forma individualizada los valores de la escala en los años 2005 y 2007. En consecuencia, dada la confusión vista sobre qué partidos ocupan la escala de centro «5-6», resulta oportuno para analizar los datos del Barómetro del 2007, agregar, por un lado, a los encuestados que se encuentran en las casillas «3-4» y «5-6»: el resultado es el 63.6 por ciento de los españoles. Igualmente, entre las casillas «5-6» y «7-8» se hallaría el 41.8 por ciento de la población. En definitiva, una vez más, la tendencia es a ubicarse entre el centro y la izquierda. Al revés, si excluimos de la adición la escala «5-6», nos encon-

tramos con que el 39.2 por ciento de los españoles se define propiamente de izquierdas (valores 1-4) y el 11.4 por ciento de derechas (valores 7-10).

Esta tendencia a la moderación ideológica con un ligero sesgo de izquierda explicaría por qué, durante la democracia, en España ha gobernado el PSOE a lo largo de 16 años. La excepción reside en las legislaturas 1979-1982, 1996-2000 y 2000-2004, en las que ganaron las elecciones generales fuerzas políticas ubicadas en el espectro entre el centro y la derecha.

La razón de la coexistencia, por tanto, de una cultura política de los españoles de centro-izquierda, con unos gobiernos de centro y centro-derecha, no obedece, como destacan algunos, al descenso de la participación electoral en los citados comicios. Así, a continuación se presenta una tabla sobre los índices de participación en las elecciones generales a nivel estatal, en la que se vislumbra que no siempre se cumple la regla de «a mayor participación, victoria socialista».

TABLA 9. Resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados

Elecciones	1979	1982	1986	1989	1993
Partido ganador	UCD	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE
Votos del ganador (%)	34.84	48.1	44.0	39.6	38.7
2º partido	PSOE	AP Coalición Popular		PP	PP
Votos del 2º partido (%)	30.4	26.3	25.9	25.7	34.7
Participación	68.0	79.9	70.9	69.9	76.9
Elecciones	1996	2000	2004	2008	
Partido ganador	PP	PP	PSOE	PSOE	
Votos del ganador (%)	38.7	44.5	42.5	43.6	
2º partido	PSOE	PSOE	PP	PP	
Votos del 2º partido (%)	37.6	34.1	37.7	40.1	
Participación	78.0	70.0	75.6	75.3	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, <www.elecciones.mir.es>.

En efecto, el PSOE gana las elecciones tanto con elevadas tasas de participación (1982, 1993, 2004, 2008), como con un bajo nivel de afluencia a las urnas por parte de los electores (1986, 1989). Del mismo modo, el PP ha gobernado gracias a una elevada participación (1996), pero también a una menor tasa de votantes (2000). Por consiguiente, parece que el PP gana las elecciones en España, a priori, cuando los socialistas sufren un desgaste por los sucesivos años de gobierno o por diversos escándalos de corrupción, como ocurrió en el año 1996. Y dicha victoria sólo se revalida tras una buena gestión económica (2000), pero ello no modificó el patrón de autoubicación ideológica del electorado español, que sigue siendo mayoritariamente de centro-izquierda.

A tenor del dato anterior en torno a la participación cabe reflexionar sobre la extrema bipolaridad ideológica puesta de manifiesto en los resultados del 2008. En otras palabras, ¿está tan dividida en dos grandes bloques ideológicos la población española? No parece que sea así, sino que los resultados electorales del 2008 obedecerían, por un lado, a la elevada movilización propiciada por la campaña electoral, los efectos de los medios de comunicación y el empate técnico pronosticado en los sondeos pre-electorales; y, por otro, al voto útil anti-ZP o anti-Rajoy, como se verá en el apartado II.

## II. El papel de los medios de comunicación en tiempo de elecciones

La referencia a los medios de comunicación en campaña debe entenderse desde una doble vía. En primer lugar, sería la estrategia consciente y racional diseñada por los agentes electorales para difundir sus propuestas políticas a través de los medios de comunicación, es decir, sería el plan de medios de la campaña electoral. Los medios serían entonces mecanismos puestos al servicio de los líderes políticos para vender sus productos. Mientras, puede darse un segundo sentido a la cuestión, en la medida en que los medios de comunicación obedecen a unos grupos de poder o de accionistas, con unos intereses determinados, de modo que preseleccionan con mimo los contenidos que van a ofrecer a sus audiencias, los minutos dedicados a cada uno de ellos, el orden de emisión de los mismos e incluso la valoración que se hace de la noticia.

Por todo ello, el papel de los medios de comunicación durante el período electoral ha sido ampliamente analizado en los pioneros estudios norteamericanos de los años veinte y sigue siendo de gran actualidad.

Los primeros investigadores en la materia, entre 1920 y 1940, creían con fe ciega en la potencialidad del uso de los medios, en general, y de las campañas electorales, en particular. «De hecho, la eficacia propagandística de los totalitarismos, el uso masivo de la radio, o los efectos de programas como “La Guerra de los Mundos” de Orson Welles (1938) llevaron al desarrollo del modelo teórico del estímulo-respuesta, según el cual la masa, incapaz de analizar los contenidos que recibe, reacciona directamente al mensaje, en muchos casos, sin ofrecer resistencia. Este modelo se ejemplificaba con metáforas como la teoría de la aguja hipodérmica o la teoría de la bala, que plasmaban gráficamente cómo el mensaje (el líquido o la bala) penetraba en el sujeto, sin que éste pudiera oponerse. Esta imagen de la sociedad de masas dio lugar a un planteamiento negativo sobre el uso de los medios de comunicación en las campañas electorales por parte de autores como Walter Lippman, quien, en su *Public Opinion* (1922), hablaba de cómo los medios de comunicación habían cambiado la capacidad de los líderes para persuadir al público hasta el punto de resultar dañinos para las democracias. De forma similar, Ortega y Gasset en *La Rebelión de las Masas* (1929) dejaba patente la persuasividad del gran público. Esta visión fue corregida, o mejor dicho, rechazada, entre 1940 y 1960,

años en los que los estudios sobre la influencia de las campañas electorales y los medios de comunicación niegan la eficacia de ambos desde el punto de vista de la persuasión. [...] De manera que los medios y las campañas servirían más para reforzar las opiniones previas existentes que para crearlas. Así, destacan en esta etapa autores como Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, con *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign* (1944). Posteriormente, Joseph Klapper recoge y sintetiza las teorías de los efectos de mínimos de la fase anterior en *The Effects of Mass Communication* (1960) e inaugura una tercera etapa en los estudios del uso de los medios de comunicación de masas. Para Klapper, los medios no provocaban cambios de comportamiento político de los votantes, cuyas preferencias políticas habían sido formadas a partir de la socialización derivada del contacto con otros grupos de influencias, como la familia, los grupos de pares o amigos, la escuela, etc. Por consiguiente, el uso de los medios en campaña servía como refuerzo de las opciones políticas de los sujetos en función de factores como la exposición, la percepción y la retención de los mismos, ya que los votantes no son agentes pasivos que asimilan y memorizan los mensajes políticos que reciben tal cual. Por el contrario, los votantes, primero, preseleccionan un canal (de radio, televisión, prensa) al que se someten, evitando exponerse a contenidos contrarios a sus ideas, para después dar forma a los mensajes atendiendo a sus experiencias vitales previas y los memorizan en función de dichas percepciones subjetivas. Esta idea lleva a Klapper a establecer una serie de reglas que pueden ayudar a que el mensaje sea asimilado y memorizado de forma más eficaz por el público, y en las que se tiene en cuenta el orden de la argumentación, el contenido y el estilo del orador, atendiendo al tipo de auditorio, es decir, a si el auditorio está predispuesto a escuchar o no, a si está a favor del discurso en su totalidad o en parte, a su nivel cultural, etc. [...] En la actualidad nos hallaríamos en una etapa en la que se ha vuelto a subrayar el papel de los medios de comunicación en las campañas electorales como factor de influencia del voto, fundamentalmente, en base a dos teorías de la etapa anterior, como son la teoría de la canalización o *agenda setting* (McCombs y Shaw) y la teoría de la espiral del silencio (Noëlle-Neumann). La primera desarrollaría la idea de que son los medios quienes determinan las cuestiones que entran a formar parte de la agenda o las preocupaciones de los ciudadanos. La segunda se refiere precisamente al silencio de no aparecer en los medios o, en el caso que nos atañe, de la no campaña. De hecho, los análisis más recientes subrayan el papel de la influencia de las campañas electorales sobre el voto. Tal es el caso de Campbell (2000) o Norris (1999)» (M. Martínez Sospedra, J. Marco, A. Uribe, 2007, pp. 78-81).

Con todo, ya el estudio pionero de Lazarsfeld de 1944 o el realizado en *American Voter*, de Campbell (1960) concluían que los ciudadanos no estaban bien informados y tampoco estaban comprometidos en política, como ha podido verse en las tablas presentadas anteriormente. De ahí que, aunque las campañas electorales son útiles para informar a los ciudadanos, éstos tienden a decidir su voto en función de lo que indican,

según Lazarsfeld, los líderes de opinión (*opinion leaders*) o, siguiendo a Campbell, en base a unos estereotipos y simplificaciones de sus programas e ideología, a los que denomina *cognitive short-cuts* (atajos cognitivos).

A este respecto, al hablar de la campaña electoral del 2008 y la influencia mediática sobre el voto, hay que distinguir, como se indicaba al principio, entre el plan de medios de comunicación de las candidaturas electorales, por un lado, y la batalla de los propios medios de comunicación y los líderes de opinión por inclinar el voto hacia un lado de la balanza, por otro. La primera cuestión se analizará en los apartados 2.1 y 2.3, al tiempo que la segunda se tratará en los apartados 2.2 y 2.3.

### **1. Los juegos de palabras: las campañas electorales**

Las campañas electorales tal y como se presentan ante los medios de comunicación son meras batallas dialécticas o juegos del lenguaje. La expresión juegos del lenguaje la acuña Wittgenstein y consiste en afirmar que lo que es primario en el lenguaje no es la significación, sino el uso de las palabras. De modo que habría tantos lenguajes como juegos del lenguaje, y no serviría de nada entender el significado de la palabra si no se entiende su uso, en un contexto dado. E incluso es en el propio uso de la palabra donde está su significación, y no al revés. Las campañas electorales serían así un escenario más en el que se esgrimen juegos de palabras, entre los candidatos que se presentan a las mismas, con objeto de conseguir el voto de los electores. Para ello puede haber muy diversos juegos (Javier del Rey Morató, 1997, pp. 103-304). Por ejemplo:

1. Se puede hacer uso de una ingeniería programática y lanzar múltiples ideas y propuestas de futuro. Se trata de un juego de palabras clásico al que no escapa ningún partido. Así, en la campaña electoral de 2008, Zapatero prometía la devolución de 400 euros si ganaba las elecciones, defendía un canon digital y, previamente, durante la precampaña, se comprometía a dar 2500 euros por cada recién nacido, entre otras ayudas. Por su parte, el candidato popular, Mariano Rajoy, abogaba por la firma de un contrato por parte de los inmigrantes de aceptación del ordenamiento jurídico español y del conocimiento de su lengua, apostaba por estudiar una reforma del sistema electoral y por mejorar la calidad del sistema educativo. Dentro de este diseño de propuestas de futuro, los partidos suelen emplear palabras mágicas o simbólicas, grandes conceptos universales que todo el mundo persigue. Así, la cartelera de la precampaña del 2008 de Zapatero hacía terminar en «Z» palabras como «IgualdaZ», «EquidaZ», «PaZ» o «SolidaridaZ». En paralelo, Rajoy hablaba de la Nación española o presentaba un cartel de campaña con el lema «Con cabeza y corazón».
2. Se puede optar por el juego de los espacios políticos y autoproclamarse como la única fuerza de centro, de izquierda o de derecha, según sea el caso. Es propio del PSOE e Izquierda Unida reclamar para ellos el espacio de la izquierda y negar la autodefinición

del Partido Popular como partido de centro, acusándolo de ser de derechas, retrógrado y proceder de un pasado franquista.

3. Otra posibilidad radica en recurrir a anunciar una catástrofe inminente en caso de que gane el contrario o desarrollar juegos de dramatización. Obviamente, ésta se trata de una fórmula muy recurrente en política electoral. Tal es el caso de la campaña de Rajoy del 2008 que se centraba en la crisis económica española y apostaba por Pizarro como solución a la gestión, en su opinión, deficiente de Solbes, basada en vivir de las rentas y gastar los ahorros que había dejado la administración popular. Otra de las catástrofes inminentes del país obedecía, según Rajoy, a la ruptura del Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo por parte del PSOE. Hechos todos ellos que llevaban al Presidente Zapatero a acusar al candidato de la oposición de «crispar» al país.
4. Se puede apelar también al voto útil, para aglutinar el voto del espectro de izquierdas o derechas; o bien porque son escasas o nulas posibilidades de ganar las elecciones. En el caso concreto de las elecciones del 2008, los dos grandes partidos defendieron claramente esta postura. El PSOE explicaba durante su campaña, de forma explícita, no sólo la importancia de acudir a votar, dado que la baja participación beneficiaría al PP, sino que apelaba a votar contra la crispación de Rajoy, contra el PP, y sumar fuerzas al respecto. En esa lucha, anti-PP, también estuvo Izquierda Unida, lo que le generó una consiguiente sustantiva pérdida de votos. Del mismo modo, los populares defendieron un voto anti-Zapatero, anti-matrimonio de homosexuales, anti-negociación con ETA, anti-disolución de la Nación española, etc., etc., que resultó efectivo en la medida en que movilizó sus bases y obtuvo seis escaños más que en 2004, aún siendo el perdedor de la noche electoral.

Todos estos juegos de palabras, una vez diseñados sobre el papel, son emitidos al espectador a través de los medios de comunicación, por muy diversas vías. El gasto empleado en ello es ingente. Tómesese, con carácter ilustrativo, el caso del PSOE, en las elecciones generales de 2004, descrito por el publicista que dirigía su campaña electoral Juan Campmany: «Entre el 16 de febrero y el 14 de marzo, gestionamos cerca de treinta mil anuncios o inserciones publicitarias en soportes fijos de exterior (vallas, cabinas, marquesinas, oppis y banderolas), transportes públicos, prensa y revistas de papel. Este total incluye casi diez mil vallas, 11.500 banderolas colgadas en las calles y unas quinientas inserciones en prensa [...]. Para la publicidad en radio, aparte de los espacios de publicidad electoral gratuita, dispusimos la emisión de casi 250 cuñas durante la precampaña y la campaña electoral, utilizando las grandes cadenas privadas españolas [...]. A las cifras mencionadas habría que añadir el despliegue de folletos, trípticos, tarjetas, *gadgets* y materiales de promoción. A título de ejemplo, sólo de postales gratuitas planificamos la impresión de 430.000 ejemplares, cuya distribución organiza-

mos a través de 3.607 puntos (lugares de ocio, supermercados y cines). Y, como es de suponer, recurrimos a Internet. En la campaña para el PSOE gestionamos la distribución de casi 3,2 millones de mensajes a través de cuatro portales y de las ediciones digitales de diversos diarios nacionales [...]. Según los datos hechos públicos por el PSOE, los socialistas contaron en la campaña del 14-M con un presupuesto de 10,5 millones de euros (1.747 millones de las antiguas pesetas)» (Campamy, 2005, pp. 246-247). Así, al margen de la veracidad o no de esta cifra pública, el esfuerzo no deja de ser desdeñable.

A la luz del gasto, resulta fundamental desarrollar un buen plan de medios durante la campaña. Obviamente lo ideal es disponer de mucho dinero para que el mensaje de los candidatos sea muy repetido, ya que la repetición en el tiempo favorece la memorización de los mensajes por parte del auditorio en general y del electorado en particular. Sin embargo, si la financiación no es abundante, habrá que discriminar y dedicar el montante allí donde resulte más beneficioso realizar un esfuerzo económico, como es el caso de los medios directos, donde el político entra en contacto con el electorado, ya sea a través de mítines, conferencias, comidas populares, paseos o los *chats* en la web; y también mediante vías indirectas, como los mensajes o entrevistas en televisión, radio y prensa escrita. Los primeros son más persuasivos que los segundos, pero requieren una mayor dedicación por parte del político y su equipo de campaña. Los segundos no cuentan con la ventaja de la interactividad o bidireccionalidad del mensaje, pero pueden llegar a mayores espectros de población en menor tiempo (Philip Maarek, 1997).

Dentro de este plan de medios, un clásico al que recurren siempre los partidos son los medios escritos tradicionales, como los carteles electorales o el buzoneo de sus programas, pese a que sea dudosa la eficacia de los mismos y el grado de memorización de los mensajes por parte del auditorio. Pero no hay partido que renuncie a los sistemas clásicos de difusión de sus mensajes, ya que, como mínimo, aumentan la presencia y visibilidad del candidato y de sus propuestas.

En cuanto a los carteles se refiere, el PSOE fue pionero en España durante la campaña de 2004 al abandonar las clásicas imágenes de foto de carnet, donde el busto del candidato aparece en una pose hierática con sonrisa forzada, e introdujo imágenes semicortadas que incidían en los ojos claros del candidato, con mensajes escritos en minúsculas para reforzar la cercanía del mismo. En el 2008, la tendencia se repite e incluso se introduce el movimiento. Zapatero no es fotografiado de frente, sino en posturas muy variadas, durante mítines, con su mujer en actitud cariñosa, saludando gente, etc., ofreciéndose así un amplio abanico de fotografías sobre un fondo negro con un pie, en blanco, que decía «Motivos para creer». De forma menos extensa en número de imágenes diferentes pero, por primera vez, más dinámica, el Partido Popular tampoco mostró en su cartelería un candidato de frente, sino de perfil, sonriente, «con cabeza

y corazón», sobre un fondo azul, con una excepción, su página web, donde se recurrió de nuevo a la clásica foto de carnet, que no favorece la cercanía con el votante.

Dentro de los medios indirectos típicos de campaña, también se recurre a los medios escritos que requieren un mayor esfuerzo por parte del lector, como son los artículos en prensa o en revistas especializadas, las entrevistas al candidato, reportajes sobre la intimidad del hogar de los políticos, etc. En ellas los mensajes son necesariamente más racionales que emotivos, ya que el tipo de público que busca dichos contenidos espera una mayor información cuantitativa y cualitativa. Así, caben destacar las entrevistas concedidas por los candidatos Zapatero y Rajoy, por el tándem económico Solbes-Pizarro, y por otras figuras políticas de relevancia, como la entonces Vicepresidenta del Gobierno, M.<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega, que enseñaba en el diario *El Mundo* su vivienda y sus fotografías personales, aspecto éste último que añadía una nota de emotividad y cercanía al reportaje.

Con todo, la emotividad es propia de la televisión y la radio, en mucha mayor medida que de los medios escritos. Es por ello que los mensajes audiovisuales en campaña apelan a los sentimientos a través de juegos de palabras simbólicos, como la nación, la igualdad, la justicia, etc., cuestiones todas ellas con las que los electores se sienten identificados. Aquí, se ha sumado un nuevo fenómeno a la radio y la televisión, como es el uso de internet como herramienta de difusión de la campaña electoral.

Internet ha sido muy utilizado por todos los partidos durante la campaña, hasta el punto de que Izquierda Unida, por ejemplo, recurrió a la red para buscar su sintonía musical entre músicos aficionados, siendo todo un éxito su propuesta dado el elevado número de personas que se interesaron por crear la canción de la campaña.

El PSOE y el PP, como las demás fuerzas políticas que se presentaban, tampoco han sido ajenos a la red. El planteamiento en todos los casos ha sido el mismo: presentar de forma atractiva, rápida e interactiva las propuestas de sus programas. Para ello, se colgaban vídeos e imágenes de campañas en el canal *You Tube*, se incluían un pequeño álbum de fotos familiar de los candidatos –tal era el caso de Mariano Rajoy–, o se crearon *blogs* en los que los electores podían dar su opinión sobre las cuestiones de actualidad o los programas de campaña. Las diferencias al respecto son mínimas. Por ejemplo, el PSOE creó un *blog* para cada ítem o tema de su programa. De modo que, en la cabecera de la página aparecía la idea central del programa y debajo las opiniones de los cibernautas. En conjunto, el PSOE presentaba una página web muy completa, con numerosos documentos gráficos y una presentación muy atractiva, si bien, era muy deficitaria en cuanto a la profundidad con la que se trataban las propuestas. Es decir, el PSOE no incluía como tal un documento programático completo, sino unas breves líneas de propuestas de futuro, que se acompañaban de las opiniones personales de los usuarios de la red.



Por su parte, el PP también recurría a un anuncio en su portal en el que se proponía a los usuarios introducir una propuesta o un comentario en unos breves segundos dirigido a Mariano Rajoy, con la promesa de obtener una respuesta por su parte. Esta idea ya fue usada por Trinidad Jiménez cuando se presentó a la alcaldía de Madrid con un cartel que decía «escribeme un email», y que resultó también muy exitosa, a tenor del volumen de mensajes recibidos. Sin embargo, el planteamiento del PP era bien diferente, ya que su página web, aunque tenía una presentación menos atractiva visualmente que la socialista y resultaba en exceso colorista, incluía un extenso documento de programa político, que los electores podían descargar en papel o visualizarlo en pantalla, es decir, el PP apostaba más por la profundidad de contenidos que por inclusión de múltiples *blogs*, sin por ello renunciar a los mismos obviamente.

La cuestión que cabe plantearse entonces es si resulta o no de utilidad el recurso a internet durante la campaña electoral. Es decir, ¿ha sido internet uno de los medios de comunicación que han incidido en el resultado electoral? Rotundamente no. Internet ha servido para acercar la campaña electoral a algunos jóvenes y a ciertos sectores de población de mayor edad que consultan información política y de actualidad en la red. Cuenta con la ventaja de que los mensajes pueden ser más rápidos, más interactivos y emocionales y que su uso entre los españoles aumenta. Así, por ejemplo, según los datos del CIS, mientras en el año 2005, sólo el 2.9 por ciento de los españoles buscaba contenidos políticos en internet todos los días, en el año 2007 la cifra ascendía al 5.7 por ciento.<sup>2</sup> No obstante lo cual, siguen siendo muchos los españoles que nunca usan la web para buscar contenidos políticos (el 72 por ciento según el barómetro del CIS de abril de 2007). A ello hay que añadir que las conductas políticas no se modifican después de unos segundos visualizando un video en *You Tube* o en el portal de un partido. Los comportamientos políticos de los ciudadanos obedecen a razones más interiorizadas que responden a la socialización en la familia, la escuela, los grupos de pares o a cuestiones estructurales como el sexo, la edad, o la clase social. De manera que, como intuían Klapper y sus predecesores, la web, como el resto de los medios puede reforzar unas ideas políticas preexistentes, pero no crearlas.

Un ejemplo de ello es que la campaña electoral en sí no parece ser la clave sobre la que descansa la decisión del comportamiento político de los españoles a la hora de emitir el voto, sino que obedece a cuestiones como la ideología del partido, el liderazgo del candidato y el programa electoral, como muestran los datos del CIS en la siguiente tabla.

<sup>2</sup> Vid. tablas 11, 12 y 13.

TABLA 10. Razones en porcentaje (%) para decidir el voto. 2005

Razones	1ª razón	2ª razón
El líder del partido	14.6	8.3
La campaña electoral	5.9	5.8
La ideología del partido	28.8	14.2
La experiencia anterior de los candidatos en cargos públicos	4.2	5.8
El programa del partido	14.4	17.6
La tradición familiar <sup>3</sup>	4.8	4.8
La actuación del partido en la anterior legislatura	9.4	14.3
La confianza de que es el partido más capacitado para gobernar España	10.6	14.4
NS	5.4	10.6
NC	1.9	4.3
(Nº encuestados)	(2.479)	(2.479)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio 2588 del CIS

La cuestión entonces que cabe plantearse es, si los medios refuerzan en mayor medida que crean la opinión política, ¿cuál sería el medio más persuasivo? Cada medio de comunicación tiene sus ventajas e inconvenientes a la hora de emitir los contenidos a la audiencia.

Siguiendo a José Luis León (1992, pp. 117-197), desde el punto de vista del entendimiento del mensaje, los medios impresos facilitan más la comprensión de los contenidos que los medios audiovisuales. Estos últimos emiten contenidos más complejos, donde se combinan los aspectos verbales y visuales, y cuyos elementos secundarios (decorados, comunicación no verbal, vestuarios, etc.) pueden distraer al público. Los medios impresos permiten que el lector ajuste el tiempo de lectura a su propia capacidad de comprensión, y pueden releer la información cuando lo deseen.

Los niveles de recuerdo de la audiencia son mayores en el caso de la televisión que en los medios impresos, salvo en aquellos casos en los que hay un especial interés en la lectura que se realiza. La razón estriba, por un lado, en que la televisión ofrece menos oportunidades para que el individuo se aparte de la emisión cuando ha encendido el televisor y, por otro, en que en televisión se repiten mucho más los contenidos que en los medios impresos (un anuncio en la televisión puede ser emitido cinco veces al día, en un diario o revista aparecería una vez, y el lector no relee varias veces todo el periódico o la revista, e incluso hay revistas semanales o mensuales, luego tardaría en verse expuesto de nuevo a ese anuncio).

Por último, en cuanto a la persuasión se refiere, en opinión de León, se trata de una cuestión que depende de la credibilidad que le atribuye la audiencia, por lo que no será la misma para el público en general, sino que dependerá de cada individuo.

En efecto, «en el caso de la información política, los electores escogen aquellos medios que emiten contenidos ideológicos que comparten (por lo que un votante con-

<sup>3</sup> Nótese el escaso peso que tiene para los encuestados la tradición familiar en el voto, lo cual entraría en contradicción con el hecho de que los encuestados, generalmente, ubican a sus padres en una escala ideológica igual o muy parecida a la suya. Ello obedece a que buena parte de los entrevistados asumen como natural la socialización política primaria que recibieron en la familia en sus primeros años de la infancia, de manera inconsciente. De ahí que no se considere un motivo racional y calculado de la emisión del voto para la mayoría de los españoles.

servador es probable que cambie de canal, si sale el candidato liberal en la televisión, del mismo modo que no acudirá a sus mítines). Esta primera elección, según Maarek, en torno a la exposición a los medios suele ser consciente, lo que implica una disminución en la eficacia de la campaña de comunicación. Asimismo, en cuanto a la percepción de la campaña, hay que decir que los receptores muestran una tendencia a ignorar aquella información con la que no comulgan, a lo que hay que añadir que cada votante descodifica y memoriza la información de modo muy diferente con arreglo a sus propias ideas y experiencias. Para ello podemos encontrar dos soluciones: el *feedback* (retroalimentación) y la redundancia. El feedback consiste en una bidireccionalidad de la comunicación a través del contacto directo con los electores (mítines, visitas a casas, email, *chats*, etc.); por su parte, la redundancia se refiere a la repetición reiterada de la información de la campaña» (M. Martínez Sospedra *et al.*, 2007, pp. 68-69).

En cualquier caso, la televisión suele ser más persuasiva, por la actitud pasiva del espectador. A este hecho se añade el tiempo de exposición a la misma. No en vano, una de las claves de la persuasión radica en el tiempo de exposición a los medios y, no tanto en los medios en sí. Por consiguiente, la televisión sigue siendo a día de hoy el medio más persuasivo durante la campaña electoral, en tanto en cuanto es el medio más consumido por los españoles, como indican las siguientes tablas.

TABLA 11. Consumo de información política en los medios (porcentajes, %). 1989

Consumo	Prensa	Radio	Televisión
Todos los días o varios días a la semana	16	17	34
Una vez a la semana	16	12	19
Alguna vez al mes	16	18	18
Nunca o casi nunca	51	53	28
NS/NC	1	-	1

(Nº Encuestados: 3346)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio 1788 del CIS

TABLA 12. Frecuencia (%) de consumo de información política en los medios. 2005

Consumo	Todos los días	3-4 días por semana	1-2 días por semana	Menor frecuencia	Nunca	NS/NC	(Nº encuestados)
Lectura de secciones políticas del periódico	15.2	15.2	17.2	17.2	33.9	1.3	(2.479)
Escuchar noticias de radio	30.5	17.2	12.3	15.9	23.1	1.0	(2.479)
Ver noticias de televisión	64.1	19.2	8.1	4.2	3.4	1.0	(2.479)
Escuchar otros programas políticos en radio	9.0	9.4	11.7	20.0	48.2	1.7	(2.479)
Ver otros programas políticos en televisión	7.4	11.6	15.1	25.0	39.2	1.6	(2.479)
Uso de internet sobre política	2.9	3.3	2.7	7.1	81.9	2.0	(2.479)

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio 2588 del CIS

TABLA 13. Frecuencia de consumo en porcentajes (%). 2007

Frecuencia	Lectura de secciones políticas del periódico	Escuchar o ver las noticias en radio o televisión	Escuchar o ver otros programas políticos en radio o televisión	Uso de internet para obtener información política
Todos los días	17.0	65.0	11.0	5.7
3-4 días / semana	13.4	17.5	12.1	4.6
1-2 días /semana	17.0	8.4	16.4	5.1
Menor frecuencia	18.4	5.1	26.4	11.0
Nunca	33.9	4.0	33.5	72.8
NS/NC	0.3	0.1	0.5	0.5
(Nº encuestados)	(2.455)	(2.455)	(2.455)	(2.455)

Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro de abril de 2007 del CIS

En definitiva, la televisión sería, en primer lugar, el medio más consumido, tanto para el seguimiento de las noticias, como de otros programas de información política. En segunda posición se encontraría la radio, seguida de la prensa y, en último lugar, internet. Por consiguiente, la emisión de debates televisados entre los principales candidatos que se presentaban a las elecciones generales del 2008 fue una de las claves de la obtención de información política por parte de los electores, máxime tras 15 años sin debates en televisión y por la excesiva importancia que les dieron a los mismos los medios de comunicación con programas previos y posteriores de tertulias políticas y sondeos minutos después de la finalización de los debates, como se analizará en el punto 2.3.

## **2. El oráculo del tiempo: los sondeos preelectorales**

El capítulo de los sondeos durante la campaña electoral de 2008 no se reduce obviamente a los pronósticos sobre quién ha ganado el debate en el televisión, sino que los medios de comunicación abren una guerra de números en la que se da como vencedor al PSOE, pero las cifras de su victoria varían según el medio del que parta, desde un empate técnico a una cifra ganadora ligeramente más holgada.

La variedad de encuestas pre-electorales y el baile de cifras es lo que Javier del Rey Morató (1997, pp. 113-134) denomina los «juegos del termómetro social». Los juegos del termómetro social, no son juegos realizados por los propios políticos, sino por sociólogos o por los propios medios de comunicación. Consisten en preparar el escenario, el terreno de la campaña. Son los sondeos de opinión, que tienen su origen en la necesidad del político de conocer qué posibilidades reales tiene de ganar. Los juegos del termómetro social definen un escenario que, para el autor, se abre con el juego del oráculo, el cual obliga a plantear los juegos del envite, de la promesa oportuna, de la espiral del silencio, y del voto útil.

El oráculo en la Antigua Grecia era la respuesta que las pitonisas y los sacerdotes ofrecían a las preguntas que se les formulaban, y cuya autoría atribuían a Dios. En la actualidad dicha función ha sido sustituida por los sociólogos y politólogos quienes, a través de encuestas y entrevistas, intentan avanzar los resultados electorales.

Veamos pues cuáles han sido los pronósticos del oráculo para el 2008 en las tablas que figuran a continuación. Un año antes de las elecciones, en abril de 2007, el panorama que presentaba el Centro de Investigaciones Sociológicas en su Barómetro, era de un voto decidido a favor del PSOE, por parte del 30 por ciento de los españoles, frente a cerca del 20 por ciento que votaría al PP. Casi el 17 por ciento se mostraba indeciso, el 11 por ciento no votaría en caso de que se celebraran al día siguiente las elecciones y los demás elegirían opciones más minoritarias como Izquierda Unida (IU) (3.7 por ciento), Convergencia i Unió (CiU) (1.6 por ciento), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) (1.4 por ciento), el Partido Nacionalista Vasco (PNV) (0.8) y otras. Entre los que no votarían, no saben o no contestan, casi la mitad no siente simpatía por ninguno de los partidos (43 por ciento), el 14 por ciento se inclina por los socialistas y sólo un 8.9 por ciento por el PP.

Preguntados al conjunto de los encuestados (2455 personas) en relación al voto más simpatía, en abril del 2007, el balance era más favorable al PSOE (35.4 por ciento) que para el PP (22.9 por ciento), aunque un 14.5 por ciento no se decantaba por ninguno, un 3.1 por ciento no sabía y un 6.4 por ciento no contestaba.

TABLA 14. Pronósticos ante las elecciones generales en caso de que se celebraran mañana

Partidos	Intención de voto si las elecciones fueran mañana (%)	Simpatía hacia los partidos por quienes no votarían mañana, y los que dicen NS/NC (%)	
		Simpatía hacia los partidos por quienes no votarían mañana, y los que dicen NS/NC (%)	Voto + simpatía %
PSOE	30.7	14.0	35.4
PP	19.9	8.9	22.9
IU (ICV en Cataluña)	3.7	2.9	4.6
ciU	1.6	0.7	1.8
ERC	1.4	0.6	1.6
PNV	0.8	0.1	0.8
BNG	0.6	0.1	0.7
CC	0.4	0.2	0.4
CHA	0.2	0.1	0.2
Na-Bai	0.2	-	0.2
Otros	1.8	1.1	2.1
En blanco	5.0	-	5.0
No votaría	11.0	Ninguno: 43.0	Ninguno: 14.5
NS	16.8	9.3	3.1
NC	6.1	18.9	6.4
Total	100.0	100.0	100.0
(Nº encuestados)	(2.455)	(830)	(2.455)

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas 24, 24 a, 24 aa, del Barómetro de abril de 2007 del CIS

Por su parte, los pronósticos más cercanos a la fecha de los comicios se presentaban como siguen.

TABLA 15. Sondeos pre-electorales. Estimación de voto en porcentajes (%). 2008

	<i>El País</i>	<i>Abc</i>	<i>La Vanguardia</i>	Cadena Ser	<i>El Mundo</i>	<i>Público</i>	CIS
PSOE	42.3 %	42 %	43.1 %	44 %	41.8 %	44 %	40.2 %
PP	38.6 %	39.2 %	39.1 %	39 %	39.2 %	40 %	38.7 %
IU	4.5 %	3.9 %	5 %	4 %	5.2 %	4.5 %	5.8 %
Fuente	Metroscopia	DYM	Centro de Estudios de Opinión de Generalitat de Cataluña	Opina	Sigma Dos	Obradoiro de Sociología	CIS
Fecha	22/02/08	25/02/08	8-14/02/08	25/02/08	04/02/08	18-8 20/02/0	21/01- 4/02/08
Muestra	600	1.074	1.800	1.000	1.000	1.797	18.221
Entrevista	Telefónica	Telefónica	Telefónica	Telefónica	Telefónica	Telefónica	Personal

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <www.elpais.com/graficos/espana/Sondeos/estimacion/voto>.

Las encuestas, tanto en 2007 como en 2008, vaticinaban una victoria del PSOE y un panorama político claramente bipartidista, que auguraba, en todos los casos, un ascenso de las posibilidades del PP de mejorar sus resultados del 2004. Cabe recordar, en este sentido que en las elecciones de marzo de 2004, el PP perdió con el 37.7 por ciento de los votos (148 escaños) y el PSOE obtuvo una apurada ventaja con el 42.6 por ciento de los votos (164 escaños) para gobernar en coalición con otras fuerzas políticas.<sup>4</sup> Este resultado parece reproducirse en los sondeos, con la salvedad de que las distancias se acortan aún más, nadie obtendría la mayoría absoluta y el resultado dependería de los indecisos y del nivel de participación en las urnas.

Entre las encuestas pre-electorales, de febrero de 2008, el más moderado al anunciar el triunfo socialista es el Centro de Investigaciones Sociológicas, es decir, un centro público que no debería obedecer, a priori, a intereses partidistas y que, sin embargo, fue acusado por medios como *El Mundo*<sup>5</sup> de acrecentar la tensión y la dramatización, que confesaba Zapatero a Gabilondo días antes, con ese apurado empate técnico entre los dos grandes partidos, haciendo alusión a la buena relación del director del CIS, Fernando Vallespín con Zapatero. La crítica obedece a que organismos oficiales carecerían de credibilidad en momentos electorales a la hora de hacer pronósticos. Pese a lo cual, el citado diario *El Mundo* plantea, a su vez, un empate técnico y dedica editoriales a Rajoy con consejos de liderazgo político y marketing electoral para vencer en los debates y ganar las elecciones. Por el contrario, los más entusiastas respecto a la derrota popular, partido al que acusaban de la crispación sufrida durante la legislatura 2004-2008 y deseaban un nuevo gobierno socialista, eran *La Vanguardia*, la cadena *Ser y Pùblico*, quienes apuntaban un 43 y 44 por ciento de voto para Zapatero.

En este sentido, se puede decir que, a grandes rasgos, nadie se equivocó y, sobre todo, que la proximidad o empate que planteaban todos los medios propició el voto útil de los españoles, anti-PP y anti-PSOE, y aumentó notablemente la asistencia a las urnas. Ahí es donde residió la importancia del papel de los medios de comunicación durante la campaña, en la constante repetición de la existencia de un empate técnico y la importancia de ir a votar para desempatar el partido.

Precisamente, una cuestión clave del oráculo de 2008 fue la casi inexistencia de datos sobre participación política en los sondeos, el excesivo peso del valor «voto + simpatía» en los pronósticos, o la previsión de una muy elevada participación por parte de los pocos que se aventuraban a dar ese dato, como finalmente ocurrió. Por ejemplo, el CIS preveía una asistencia a las urnas por parte del 72 por ciento de la población.

El juego del oráculo o de los sondeos es fundamental, según Javier del Rey, ya que no sólo incide en el comportamiento de los votantes, como sucedió en el 2008 al propiciar el citado voto útil, sino que va a producir nuevas estrategias o juegos por parte de los políticos.

4 Fuente: Ministerio del Interior, <www.mir.es>.

5 Véase, por ejemplo, su editorial del sábado 16 de febrero de 2008, titulada «A qué juega el CIS», en *El Mundo*, 16/02/08, p. 3.

Por un lado, genera «el juego del envite» (J. del Rey Morató, 1997, pp. 120-121). Consiste en el reto que un candidato hace al otro, por hallarse el primero en una situación crítica en los sondeos, por ejemplo, para que acepte un debate televisado. Sirva como ejemplo que en 1979 Felipe González retó a Suárez a un debate, pero Suárez no accedió por encontrarse en situación de superioridad en las encuestas. Igualmente, en 1996, Anguita pidió un debate televisivo a tres, con los candidatos del PP y el PSOE, con la intención de aparecer ante el electorado en términos de igualdad con los candidatos principales. Del mismo modo, en la campaña del 2008, los partidos minoritarios reclamaban un debate de todos los candidatos, pero tuvieron que conformarse con un debate conjunto de segundas espadas del PP y del PSOE, ya que Zapatero y Rajoy se batieron en un cara a cara sólo en dos ocasiones.

Por otro lado, se plantea también el «juego de la promesa oportuna» (Rey Morató, 1997, pp. 121-126), al que no escapa ningún político. Consiste en prometer al electorado numerosas acciones de gobierno cuando ganen y lleguen al poder. Prometer es gratis y son sólo palabras, para muestra, los programas políticos. A este respecto, resulta llamativo el dato del CIS de su estudio 2588 (enero 2005) sobre la relativa importancia que dan los españoles a los programas de los partidos como contrato de obligaciones contraídas con los ciudadanos. A saber: sólo el 50.8 por ciento de los encuestados opinaba que «el programa electoral debe cumplirse siempre y en toda su integridad»; mientras, para el 21.7 por ciento, «el llegar al gobierno y tener más información puede desaconsejar la puesta en marcha de alguna promesa electoral»; así como para un 16.3 por ciento «los cambios en el contexto nacional o internacional pueden desaconsejar la puesta en práctica de alguna promesa electoral»; e incluso un 10 por ciento no sabía si era oportuno o no plantear el programa como un contrato. En otras palabras, la mitad de los españoles cree que el programa debe cumplirse, para lo cual, obviamente, las propuestas deberían ser realistas, al tiempo que la otra mitad, plantea dudas sobre la importancia de la aplicación de las promesas electorales.

Junto a los dos juegos antes descritos, surge otra posibilidad que es la espiral del silencio. Javier del Rey Morató (1997, pp. 127-129) recoge el ejemplo de Carrillo, en 1977, quien, como las encuestas le eran adversas, el candidato comunista dijo, en *El País*, el día de las elecciones, que «la única encuesta es la que hoy se está celebrando» y añadió que pensaba obtener 30 o 40 escaños. Esta espiral del silencio parece ser el juego en el que han entrado tras las elecciones de 2008 Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, el Partido Nacionalistas Vasco, Coalición Canaria o la Chunta Aragonesista, aunque cada uno por diferentes motivos. De modo que el único que se mantiene a flote, junto con los dos grandes partidos es Convergencia i Unió. ¿Por qué ha entrado cada uno de los anteriores en una peligrosa espiral del silencio, al perder votos, escaños e incluso en algún caso grupo parlamentario propio?



Izquierda Unida porque no ha comprendido que su competencia no es el Partido Popular y se ha visto sumergida en la estrategia del voto útil de izquierda del PSOE. Sin embargo, IU debería haber resaltado durante la campaña sus diferencias ideológicas y programáticas con los socialistas, en lugar de buscar un voto anti-Rajoy y anti-PP. El resultado es la pérdida del grupo propio y la dimisión de Llamazares, que obedece a una errática trayectoria en los últimos años y que ha tenido como colofón el planteamiento de la campaña de 2008. Esta «Izquierda Hundida», como citaba el profesor Carlos Flores, en un artículo en el *Abc*, el pasado 7 de febrero de 2008, obedece, en primer lugar, a la indefinición ideológica del partido: el comunismo no habría sido sustituido por ninguna otra construcción teórica, sino por una mezcla de ecologismo, pacifismo, feminismo, republicanismo, defensa del movimiento gay, e incluso de cuestiones antisistémicas. La segunda razón sería la falta de liderazgo de la coalición desde la desaparición de Julio Anguita e incluso la fuga de cerebros de la formación hacia el grupo socialista, cabe citar a Cristina Almeida o a Diego López Garrido. Otra clave del desastre radica en su organización interna, como coalición de fuerzas muy diversas, con liderazgos diferentes y diferenciados, que no logran ponerse de acuerdo, su tradición asamblearia y el recurso a la democracia interna en la toma de decisiones que dificultan enormemente las mismas. Por último, la psicología de los votantes, a la que Duverger denominaba «voto útil», ante los efectos del sistema electoral español, también ha hecho mella en sus seguidores y ha contribuido a consolidar día a día el bipartidismo resultante de los comicios del 2008. En conclusión «no es descartable que el 9 de marzo marque para Izquierda Unida el tránsito de la marginalidad política a la irrelevancia social, que es la antesala de la pura desaparición física. Torres más altas han caído» (Carlos Flores, *Abc* 2008).

Por su parte, Esquerra Republicana ha sucumbido a una doble circunstancia. De un lado, al castigo de parte de sus votantes por entrar en coalición con el Partido Socialista en Cataluña. De otro lado, ha seguido la estrategia del voto anti-PP que ha propiciado un voto útil a favor del PSOE entre buena parte de los españoles.

Eusko Alkartasuna ha desaparecido del Congreso, al perder el único escaño que tenía, a diferencia de Nafarroa-Bai de Uxue Barkos, que mantiene su escaño. A priori esa pérdida debería haber redundado en el PNV, como consecuencia de un voto útil *abertzale*. Pero lo cierto es que el PNV también ha perdido posiciones. La explicación obedece no sólo a la radicalización del partido tras la salida de Josu Jon Imaz y la consolidación de Urkullu, sino fundamentalmente al asesinato del ex-concejal socialista Isafás Carrasco, que ha producido un vuelco electoral a favor del PSOE en el País Vasco y un descenso notable de la participación por las llamadas a la abstención de los radicales vascos.

Otro de los damnificados por el *tsunami* bipartidista ha sido Coalición Canaria, que ha perdido grupo parlamentario propio. La razón: el avance del PSOE en Canarias,

con el mediático ex-ministro López Aguilar a la cabeza y la ausencia de liderazgo dentro del partido. La división interna de CC, los escándalos de corrupción y la falta de motivación de su electorado han provocado una pérdida importante de posiciones en el Congreso.

En suma, la victoria ha sido para cuatro partidos: el PSOE, por ganar las elecciones; el PP, por pisarle los talones a Zapatero, pese a su derrota en las urnas; CiU, por mantenerse en número de escaños y ser la llave del futuro gobierno socialista; y la plataforma UPD de Rosa Díez, por conseguir que un nuevo partido abra un espacio de centro en el Congreso, con un número de votos muy similar al PNV, sin apenas cobertura mediática ni capacidad financiera.

### **3. La escenografía: los debates televisados**

A la creación de este escenario bipartidista, en el que la pervivencia de terceras fuerzas políticas es anecdótica, ha contribuido la escenografía de la campaña y, más concretamente, las lecturas realizadas de los debates en televisión entre los dos grandes candidatos: José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy, ya que el resto de los debates, a excepción del protagonizado por Pedro Solbes y Manuel Pizarro, pasaron sin pena ni gloria.

Ante la perspectiva de la celebración de un debate en general, el papel del comunicador es fundamental. Para Aristóteles, el medio persuasivo más potente con que podría contar un comunicador son sus propias características personales. Sin embargo, no todo reside en las cualidades innatas del político. Existen otras cuestiones fundamentales, por ejemplo, el candidato debe insistir en un elemento que lo diferencie de los demás candidatos: Zapatero hablaba de su talante de diálogo, por ejemplo, mientras Rajoy insistía en tener las ideas claras y que no todo se podía dialogar, en alusión a ETA o a las pretensiones del referéndum de Ibarretxe para el 25 de octubre de 2008. Igualmente, es importante insistir en que cuanto más simple sea el mensaje que lanza el político, más fácil y más efectiva será su transmisión. De ahí que ambos candidatos recurrieran a mostrar gráficas ilustrativas en televisión para hablar de cifras económicas, si bien los socialistas con más fortuna que los populares, ya que aportaron al debate tablas de mayor tamaño y colorido, que resultaban más sencillas y clarividentes para ser visualizadas y comprendidas en unos pocos segundos por el espectador.

Al margen de estas dos reglas básicas, un buen comunicador, para ser persuasivo debe cumplir, en opinión de José Luis León (1992, pp. 13-54), cuatro condiciones: ser creíble; ser atractivo; ser poderoso, y ser capaz de contraargumentar.

La credibilidad en los debates fue algo que tanto Rajoy como Zapatero pretendieron ganar también mediante las citadas gráficas y cuadros, así como dando numerosos datos de viva voz y, en el caso del segundo debate por parte de Zapatero, enseñando al público un libro blanco repleto de cifras sobre los logros socialistas de la legislatura. El problema, en ambos casos, residió en que los dos candidatos mostraban cifras dife-

rentes sobre la legislatura, alegando que provenían siempre de las fuentes oficiales de los diversos ministerios. Recurrir a las mismas fuentes y presentar distintos datos da una imagen de confusión al ciudadano, en lugar de aumentar la credibilidad del político, ya que el elector duda sobre cuál es el dato correcto del paro, el crecimiento económico, el gasto en becas, etc.

Por ejemplo, durante el primer cara a cara, Zapatero acusó tres veces a Rajoy de reducir las becas cuando era Ministro de Educación y Rajoy presumió de lo contrario, de haberlas ampliado. ¿Quién mentía entonces? Pues bien, como se señalaba en un artículo de *El País*, titulado «Datos tramposos, debate trucado», ambos candidatos dijeron una verdad a medias: «aunque el resultado final es que el PP redujo la cantidad de becarios (...), el PSOE los ha aumentado en 105.009 en sólo dos cursos.» Es decir, el candidato popular utilizó el dato de un curso antes de dejar su cartera ministerial, en el que sí había más becarios que ahora y el PSOE también recurrió al período temporal que le convenía. En materia de medio ambiente, idem de idem. En ese caso, Zapatero usaba los datos de emisiones de CO<sub>2</sub> del año 2006, pero ignoraba el resto de los años de su legislatura. En cuestiones de dependencia, el baile de cifras fue mayor. El Presidente hablaba de 900 millones de euros de gasto, que en realidad eran 871 y correspondían al año 2008. Rajoy hablaba de los 790 millones invertidos por la Comunidad de Madrid.<sup>6</sup> Pese a lo cual, en ambos casos, las cifras no se pueden comparar porque la competencia en la materia ha sido transferida y el presupuesto de la Ley de Dependencia es un complemento. Otra cuestión polémica durante el debate fueron las regularizaciones de inmigrantes, el paro o el precio de la vivienda. En todas ellas, las acusaciones y los datos ofrecidos fueron contradictorios porque lo que se ponía sobre la mesa no eran ni verdades ni mentiras, sino sólo verdades parciales, durante períodos de tiempo muy escogidos por los asesores, para lucimiento propio del candidato de turno.

La segunda característica del orador, según León debe ser su atractivo. El atractivo era una cuestión con la que Zapatero jugaba a su favor, pero ambos candidatos optaron por una puesta en escena sobria en vestuario, con corbatas discretas, trajes oscuros y repitiendo vestuario en sendos debates, para evitar desviar la atención en cuestiones no trascendentales.

Ser poderoso se refiere a la capacidad teórica de poder gobernar. Ambos políticos mostraban aptitudes para ello. Zapatero por haber sido el Presidente del gobierno durante cuatro años y Rajoy por su experiencia como Ministro de Educación, Ministro de Administraciones Públicas y Ministro del Interior. Prueba de ello es que ambos vertieron acusaciones cruzadas sobre las acciones del otro durante el tiempo que ocuparon cargos públicos.

Por último, la capacidad de contraargumentar iría ligada a la credibilidad y a la respuesta rápida ante los planteamientos del «equipo contrario». En este punto es donde más flojos estuvieron ambos contendientes. La intención de Rajoy, al respecto, era apli-

<sup>6</sup> *El País*, 27 de febrero de 2008, <[www.elpais.com/articulo/espana/Datos/tramposos/debate/trucado...](http://www.elpais.com/articulo/espana/Datos/tramposos/debate/trucado...)>.

car la técnica que le dio la victoria a Aznar contra González en el primer debate de 1993: hacer que el Presidente pareciera el candidato, obligándole a defenderse de las argumentaciones y acusaciones críticas de su adversario. Pese a lo cual, el objetivo de Rajoy no se vio cumplido según la opinión pública y los sondeos de los medios de comunicación.

El primer debate comenzó con un Rajoy con el discurso memorizado, sin soltura, y centrado en los puntos que quería debatir: la crisis económica, las negociaciones con ETA, la inmigración, y los pésimos datos del Informe Pisa en materia de educación. Mientras Zapatero, con una sonrisa helada, sólo quería hablar de los logros sociales de su gobierno y del diálogo emprendido por él, frente a la crispación popular. No hubo apuestas de futuro ni tampoco debate, porque cada político apenas se salía del guión, aunque es cierto que Zapatero se vio obligado a contestar más a las cuestiones de Rajoy que a defender su programa. El segundo debate fue más de lo mismo: Zapatero intentó presentar propuestas de futuro, pero Rajoy insistía en los puntos tratados en el anterior debate e incluso se atrevió a entrar en el escabroso tema de Irak, saliendo poco airado de la cuestión.

El primer debate fue el más seguido con cerca de doce millones de espectadores y el segundo con un millón menos, pero en los dos la mayoría de los medios dieron por ganador a Zapatero. Tan sólo los diarios *Abc* y *El Mundo* consideraron a Rajoy el vencedor, por los pelos, del debate del 25 de febrero, a diferencia de *El País*, *Público*, *La Vanguardia*, la Cadena Ser, la Cuatro o Antena 3. Sirva como muestra el balance de los sondeos tras el primer debate de las siguientes tablas.

TABLA 16. Valoraciones en porcentajes (%) en los medios audiovisuales tras el debate del 25 de febrero de 2008 entre José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy

Ganador	Antena 3	Cuatro	Cadena Ser
Zapatero	45.4	45.4	73
Rajoy	39.3	33.4	22
Fuente	TNS Demoscopia	Instituto Opina	Votaciones en la web

Fuente: Elaboración propia

TABLA 17. Valoraciones en porcentajes (%) en los diarios digitales (00:30 horas) tras el debate del 25 de febrero de 2008 entre José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy

Ganador	<i>El Mundo</i>	<i>Abc</i>	<i>El País</i>	<i>Público</i>	<i>La Vanguardia</i>
Zapatero	43	48.2	53	79	66
Rajoy	57	51.8	39	21	32
Fuente	Todas ellas, votaciones en la web				

Fuente: Elaboración propia

Se puede concluir, en este punto, que los debates han centrado la campaña en los medios de comunicación, aunque no han cambiado la intención de voto, a la luz de los sondeos vistos realizados en abril de 2007 y febrero de 2008. E incluso se puede afirmar que los debates los habría ganado Zapatero, más por la composición del electorado y la predisposición de voto más simpatía, que por la actuación de los contendientes. Es por ello que, aunque el voto no cambió tras los debates, sí se acrecentó la bipolarización y la importancia de realizar un voto útil anti-PP o anti-PSOE según el caso. No en vano, la proximidad de posiciones entre los candidatos (a excepción de las valoraciones de medios como *Público* o *La Vanguardia*) hacía recaer el peso de la decisión final en la concurrencia a las urnas de los ciudadanos.

#### **4. Los imprevistos: ETA como actor político de la campaña electoral 2008**

Las campañas electorales pueden adoptar distintas formas. Maarek (1997, p. 70) destaca cuatro tipos de campañas posibles, aunque los asesores de marketing no aconsejan la utilización de un único método, sino la combinación de varios de ellos. Son: la denominada «campaña en ascenso progresivo», que consiste en incrementar el tono a medida que se acercan las elecciones; la «campaña relámpago», que utiliza muchos medios en un período de tiempo muy corto; la «campaña *stop and go*», que se emplea cuando no se disponen de demasiados recursos económicos, y consiste en realizar actos para reforzar la imagen del político, pero sin continuidad en el tiempo, tal es el caso de la campaña realizada por la plataforma Unión Progreso y Democracia (UPD) de Rosa Díez; y, por último, la «campaña coyuntural», que se construye día a día, en función de cómo avanza la imagen del candidato en el tiempo o de cómo evolucionan los acontecimientos y es la más difícil de manejar, pero también la más efectiva si se desarrolla adecuadamente.

Los dos grandes partidos optaron por la «campaña en ascenso progresivo», con ligeros toques coyunturales, como la polémica Gallardón-Esperanza Aguirre durante la precampaña.

Dentro de la carrera electoral de las generales, quien marcó los temas de la agenda política fue el Partido Popular al incidir en tres *items*: la economía, el tema territorial y la inmigración. Otro de los temas estrella de la campaña del 2008 fue la negociación de Zapatero con ETA. Cuestión ésta última que Zapatero prefería eliminar de la agenda política, pero que Rajoy utilizó en los debates y en sus mítines de forma reiterada y reiterativa, para prometer la resurrección del Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo si el PP ganaba las elecciones. Y fue precisamente la banda terrorista ETA la que dio lugar a un cambio sustancial en el desarrollo del plan de campaña de ambos partidos y generar finalmente una «campaña coyuntural», en la que se decidió de forma unánime, entre el PP y el PSOE, eliminar los actos previstos para el viernes, pre-

vio a la jornada de reflexión, y dejar los actos de duelo para el lunes, es decir, el día posterior a los comicios.

No era la primera vez que ETA atentaba en el período electoral. Recuérdese el balance de muertos antes de las elecciones generales:<sup>7</sup>

1. En 1977, 26 días antes de las elecciones celebradas el 15 de junio, ETA mata a un industrial en Getxo, Vizcaya.
2. En 1979, cinco días antes de las elecciones del 1 de marzo, se asesina a un Guardia Civil.
3. En 1982, sólo cinco días antes del 28 de octubre, matan a un industrial en Bermeo, Vizcaya.
4. En 1986, también cinco días antes de la cita en las urnas (22 de junio), mueren tres militares en Madrid a manos de la banda terrorista.
5. En 1989, 23 días antes del 29 de octubre, ETA acribilla de un tiro en la cabeza a un policía.
6. En 1993, sólo tres días antes de las elecciones del 6 de junio la banda asesina a un toxicómano en San Sebastián.
7. En 1996, 18 días antes del 3 de marzo, mata a Francisco Tomás y Valiente.
8. En el año 2000, 19 días antes de los comicios del 12 de marzo, ETA acaba con la vida del secretario general socialista de Alava, Fernando Buesa, y su escolta
9. Finalmente, dos días antes del 9 de marzo de 2008, termina la vida de Isaías Carrasco.

Este terrible historial pre-electoral de muertos a manos de ETA no se ha considerado como un revulsivo que produjera vuelcos electorales en el pasado. Pese a lo cual, los efectos del asesinato de ETA del ex-concejal socialista se sintieron en el País Vasco, Comunidad Autónoma clave, junto con Cataluña, de la victoria del PSOE en las elecciones generales de 2008.

En efecto, el derrumbe electoral del Partido Nacionalista Vasco, de *Eusko Alkartasuna* y del Partido Popular, junto con la abstención de los nacionalistas radicales afines a la extinguida *Herri Batasuna*, propiciaron la victoria de los socialistas vascos en las tres provincias. Es obvio que existen otros motivos tras la caída en picado del PNV, como la radicalización del partido después de la marcha de Imaz, pero es innegable el efecto psicológico de las palabras de la hija de Carrasco llamando al voto en las urnas y el peso de la afiliación socialista del ex-concejal para decantar el comportamiento político de los vascos.

### III. El fenómeno de la representación

Hasta ahora se ha hablado de la importancia de la cultura política de los españoles en los resultados de las elecciones generales de 2008, del papel de los medios, los sonde-

<sup>7</sup> Fuente: *El Mundo*, 8 de marzo de 2008, p. 11.

os y los debates televisados en los mismos, o de ETA como factor añadido a la victoria socialista. Sin embargo, no se puede olvidar cómo se articula el fenómeno de la representación política en nuestro país.

Siguiendo al profesor Manuel Martínez Sospedra (2007, p. 13) «la representación política es una pieza clave del Estado moderno y, en particular, del Estado Constitucional, sea éste democrático o no. Sin embargo, la idea misma de representación no nace en la esfera de la actividad pública, sino en las relaciones entre particulares al efecto de facilitar el tráfico jurídico. Así, en su origen, la representación supone la sustitución de un particular por otro para que éste actúe ante terceros en nombre y por cuenta del primero.» Esto es, como señala Friedrich (1968), la representación pasa a ser un modo de ejercicio del poder a través de una mediación, es un medio de ejercer influencia cerca de los gobernantes por parte de los gobernados.

Así vista, la representación sería lo que Benjamín Constant calificó como la «libertad de los modernos», es decir, la utilización de la representación en las tareas de gobierno, en lugar de la participación directa, propia del mito griego y, por tanto, de la «libertad de los antiguos» (Juan Botella, 1994, pp. 357-363). Pero, como recuerda M. Martínez Sospedra (2007, p. 15), «la representación no se reduce a la sustitución participativa. Representar y ser representante implica algo más, ya que la actuación del representante no se imputa sólo –y ni siquiera fundamentalmente– a él mismo, ya que dicho representante, en su condición de tal, obra en nombre y por cuenta del otro, del representado, de tal modo que los actos del representante se ven, de una parte, dotados de una autoridad especial, puesto que se trata de un sujeto que opera una sustitución autorizada, y, por lo mismo, la representación confiere al representante una especial *auctoritas*, una autoridad que quienes no ostentan dicha condición no pueden exhibir. Simultáneamente, la representación comporta un desplazamiento de la imputación de los actos del representante en cuanto tal, pues dichos actos no se imputan al sujeto titular de la representación, sino al sujeto representado. El hecho de que la representación sea una sustitución autorizada tiene una nada despreciable consecuencia: el representante puede obrar por cuenta y en nombre de otro porque está autorizado y, por consiguiente, tiene derecho a que sus actos sean tenidos por actos del representado. El legítimo representante está habilitado para la acción y el mando. Por eso, el Parlamento, dada su condición de representante inmediato y primario del soberano constitucional, del pueblo, es el órgano que ostenta legítimamente la potestad legislativa.»

Precisamente, la composición del Parlamento, es decir, la aritmética electoral que transforma los votos en escaños, resulta fundamental, en la medida en la que puede condicionar el comportamiento político de los ciudadanos, como es el caso de España, donde nuestro sistema electoral prima a los partidos fuertes en la circunscripción pro-

vincial, en detrimento de los pequeños, lo que ha derivado en un cada día mayor uso del voto útil entre los españoles, como se analiza en el siguiente punto.

#### **IV. La aritmética electoral**

Las elecciones son un tema central dentro del análisis politológico, que fue estudiado en un principio por John Stuart Mill, y más recientemente por autores como Duverger o Lijphart. De hecho, se celebran numerosos congresos y se publican también muchas revistas que se dedican en exclusiva al análisis del sistema electoral. La razón es evidente, las elecciones constituyen el elemento clave de la configuración del sistema político, dentro del modelo de democracia representativa. Sin embargo, los sistemas electorales no producen resultados neutros que supongan una traslación directa de los deseos (el voto) de la población sobre el reparto de escaños. De ahí que habría que diferenciar entre las mayorías naturales y las mayorías artificiales que son producto de la aplicación de los distintos elementos de cada sistema, como el tipo de voto, la forma en que se presentan las listas, la existencia o no de barreras electorales, el tamaño de las circunscripciones o las fórmulas electorales que se aplican.

En líneas generales, se puede decir, simplificando mucho, que los elementos centrales de la distorsión en la relación votos-escaños serían cuatro.

En primer lugar, las barreras electorales, que impiden el acceso a los escaños de las formaciones pequeñas.

En segundo lugar, las circunscripciones resultan más proporcionales cuanto más grandes son hasta el límite máximo de la circunscripción nacional como ámbito geográfico de referencia del reparto de escaños.

En tercer lugar, el tipo de voto y de lista resultan también claves, en la medida en que el elector no se comporta igual con una lista cerrada y bloqueada, como la del Congreso de los Diputados en España, que con una lista abierta, donde puede poner los nombres a su antojo, sean del partido que sean; o con un voto preferencial, donde el ciudadano marca un orden de prioridades (1.º, 2.º, 3.º, etc.) de las candidaturas como en Austria, Alemania, Bélgica, Finlandia, Chipre, Eslovaquia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo o Malta, de modo que su voto no se pierde si la primera opción a la que eligió no tiene opciones de llegar al escaño, ya que pasaría a la segunda, tercera y así sucesivamente.

Por último, cabe hablar del efecto de las fórmulas matemáticas que transforman los votos en escaños. Las fórmulas proporcionales distorsionan menos que las mayoritarias la relación entre votos emitidos y escaños obtenidos, aunque existen diferencias dentro de las propias fórmulas, según sean fórmulas del cociente o del divisor.

Las fórmulas que mejor ajustan la relación votos-escaños son las que parten del cociente electoral, es decir, se realiza un cálculo de cuántos votos supone un escaño y se procede al reparto. El cociente electoral puede ser automático, cuando la ley electoral esta-



blece cuántos votos cuesta un escaño, tratándose de una cantidad fija, por tanto; o bien, como ocurre habitualmente, se realiza el cálculo para cada elección. Es muy sencillo, consiste en dividir los votos válidos emitidos a candidaturas (que superen la barrera electoral, en caso de haberla) entre el número de escaños a repartir. Así se calcula cuántos escaños obtendría cada candidatura. El problema radica en que es difícil repartir todos los escaños tras esta primera división. Entonces se puede proceder a rectificar el cociente añadiendo unidades al denominador o bien aplicar las fórmulas de los restos (resto mayor y resto menor) o la fórmula de la media mayor. No se procederá aquí a realizar una explicación completa de la cuestión, dado que ni es éste el objetivo del artículo, ni en España no se aplica el cociente electoral, sino la fórmula del divisor denominada D'Hondt, como se explica a continuación.

### **1. El sistema electoral español**

El sistema electoral español resulta complejo, en la medida en la que se aplican distintos procedimientos según sean las elecciones municipales, autonómicas, generales o al Parlamento de la Unión Europea. E incluso existe un procedimiento distinto para elegir, en el caso de las generales, al Congreso de los Diputados y al Senado. Así como hay modalidades específicas para conformar las Diputaciones provinciales y los Cabildos Insulares. De manera que no se puede hablar de un único sistema electoral, sino de varios sistemas electorales dentro de un mismo país.

Los únicos elementos comunes a todos estos procedimientos de elección de las instituciones democráticas españolas están recogidos en la parte general o Título Primero de la Ley Orgánica 5/85 de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). Son: las condiciones del sufragio activo y pasivo, la Administración Electoral, la Oficina del Censo, la presentación y proclamación de candidatos, la campaña electoral, la modalidad de escrutinio general, la proclamación de los electos, el régimen de recursos, la tipificación de las conductas delictivas y el control de los gastos electorales.

En el caso de las elecciones generales, cabe destacar, como peculiaridades añadidas al anterior denominador común, la existencia de dos procedimientos muy distintos de elección del Congreso y del Senado, como se ha dicho. En el primero, rige el principio proporcional. En el segundo, el mayoritario. El primero es aquél al que los medios y los analistas dedican horas y horas para explicar los resultados electorales. El segundo pasa sin pena ni gloria por los medios e incluso puede resultar que la mayoría que gana en el Congreso no sea la fuerza política que domina el Senado, sin generar por ello dudas sobre quién ha sido el ganador: siempre es quien domina, con o sin apoyos extras, el Congreso de los Diputados.

Comencemos pues por el olvidado Senado. La LOREG regula el procedimiento de elección directa de los Senadores y deja en manos de las respectivas Comunidades Autónomas la elección de los denominados Senadores Territoriales. Los Senadores

elegidos de forma directa lo son en virtud del principio mayoritario, es decir, son elegidos los senadores más votados, y del voto limitado, esto es, el ciudadano tiene menos votos que el número de senadores que representará a la provincia. A las circunscripciones provinciales les corresponden cuatro senadores (tres por elección directa y un senador territorial), con las excepciones de las islas y de Ceuta y Melilla, que cuentan con una asignación menor.

Las listas son cerradas, pero no bloqueadas, por lo que los electores marcan directamente qué senadores desean que les representen en las Cortes. Pero cada elector elige un máximo de tres senadores en las provincias a las que les corresponden cuatro en total; dos senadores en las circunscripciones que disfrutaban de tres senadores (Gran Canaria, Tenerife, Palma de Mallorca); y uno en todas las demás (Hiero, Fuerteventura, Lanzarote, La Gomera, La Palma, Ibiza-Formentera, Menorca, Ceuta y Melilla). Ello implica un número total de senadores de elección directa de 206 y un número variable de senadores territoriales en función de la población de las Comunidades Autónomas.

Con este procedimiento, los resultados para el Senado del pasado 9 de marzo de 2008 aparecen en la tabla que se muestra a continuación.

TABLA 18. Resultados electorales en el Senado (nº escaños). 2004-2008

Partidos	2008	2004
PP	101	102
PSOE	89	81
Entesa Catalana de Progres (PSC-ERC-ICV)	12	12
IU	0	4
CiU	4	6
PNV	2	0
CC	0	3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones.mir.es>.

Los resultados electorales evidencian la combinación de una Cámara Alta conservadora, con un partido político dominante, tanto en 2004 como en 2008, el Partido Popular, diferente de la fuerza política que tiene la mayoría en el Congreso. Ello es producto del diseño del propio sistema electoral, al haber optado por el principio mayoritario para la elección del Senado y un reparto de Senadores por provincias que no atiende a criterios de población. La finalidad era tener una Cámara Alta conservadora que controlara a la Cámara Baja, en caso de que ésta resultara más progresista, en virtud de su sistema de elección.

El PP es quien domina el Senado, por tanto, aunque ha perdido un escaño respecto del resultado de 2004. El PSOE, sin embargo, ha aumentado en 8 su número de sena-

dores, a costa de la desaparición de IU en el Senado y de la merma de otras formaciones políticas como Convergencia o Coalición Canaria.

Por su parte, la elección del Congreso obedece a una regla muy diferente: el principio proporcional, como se ha dicho, si bien, con un sesgo mayoritario por las características intrínsecas del mismo.

El artículo 68 de nuestra Constitución establece que los miembros del Congreso serán elegidos en circunscripciones provinciales –salvo en el caso de Ceuta y Melilla–, y que cada circunscripción electoral debe tener una representación mínima inicial, asignándose los restantes escaños hasta el límite previsto (300-400 Diputados) de manera proporcional a la población.

La LOREG precisa más el precepto constitucional y acota el número de Diputados a 350 (artículo 162.1) y el mínimo inicial a dos Diputados por provincia (art. 162.2), excepto en Ceuta y Melilla donde se parte de uno. Este mínimo conlleva que ya estén repartidos *a priori* 102 Diputados (100 en las 50 provincias, más los de las Ciudades Autónomas). Los 248 restantes se asignarán, según población. Las reglas vienen fijadas en el artículo 162.3 de la LOREG: para saber cuántos Diputados se reparten por población se divide el total de población de derecho de la provincia entre la cuota de reparto, que es 248. Sólo en Ceuta y Melilla, el sistema es mayoritario y es proclamado directamente electo el candidato que haya obtenido mayor número de votos.

Así por ejemplo, en las pasadas elecciones generales de 2008 la distribución de los 350 escaños por circunscripciones fue:<sup>8</sup>

- a) 1 Escaño: Ceuta y Melilla.
- b) 2 Escaños: Soria.
- c) 3 Escaños: Avila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia Teruel, Zamora.
- d) 4 Escaños: Albacete, Alava, Burgos, Cáceres, La Rioja, Lérida, Lugo, Orense, Salamanca.
- e) 5 Escaños: Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Huelva, León, Navarra, Pontevedra, Valladolid.
- f) 6 Escaños: Almería, Badajoz, Córdoba, Gerona, Guipúzcoa, Jaén, Tarragona, Toledo.
- g) 7 Escaños: Granada, Tenerife, Zaragoza.
- h) 8 Escaños: Baleares, A Coruña, Asturias, Las Palmas, Vizcaya.
- i) 9 Escaños: Cádiz.
- j) 10 Escaños: Málaga, Murcia.
- k) 12 Escaños Alicante, Sevilla.
- l) 16 Escaños: Valencia.
- m) 31 Escaños: Barcelona.
- n) 35 Escaños: Madrid.

<sup>8</sup> Fuente: Ministerio del Interior, <www.elecciones/mir.es>.

Para el reparto de los escaños por provincias se recurre a una fórmula proporcional, que corresponde a la modalidad de las fórmulas del divisor, denominada «D'Hondt». El cálculo consiste en dividir los votos válidos emitidos de cada candidatura entre una serie de divisores: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc. hasta «n», siendo «n» el número total de escaños a repartir en la circunscripción. Los cocientes más elevados resultantes de las divisiones son quienes obtienen los escaños (hasta llegar a «n»), por orden de mayor a menor cociente. Posteriormente, la atribución de los escaños a los candidatos que aspiran al mismo se produce en el orden numérico de situación en la lista. De ahí las batallas internas dentro de los partidos por ir bien ubicado en la lista, pero ésta es otra cuestión en la que no procede entrar ahora.

El problema fundamental, en cuanto a proporcionalidad se refiere, de la fórmula D'Hondt, reside en que no es muy proporcional, ya que son pocos los partidos que resisten tantas divisiones, por lo que beneficia siempre a los partidos grandes de ámbito nacional y/o a los pequeños que tienen sus votos muy concentrado en alguna provincia. Es decir, partidos que son «grandes» en su provincia, pese a que a nivel nacional tengan escaso peso. Por el contrario, existen otras series de divisores, como la Saint-Lague, con una secuencia más espaciada en números impares (1, 3, 5, 7... n), o la serie Uddo (1, 4, 3, 5, 7... n) que favorecen a las formaciones medianas y pequeñas.

Además, la aplicación de la fórmula cuenta con un filtro previo: la barrera electoral, que se sitúa en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos y que deja fuera a las formaciones políticas más minoritarias.

Con todo, el principal problema radica en el planteamiento de origen de las circunscripciones, en la medida en que, por un lado, se parte de un mínimo inicial de diputados por provincia que no atiende a la población y genera la existencia de provincias subrepresentadas (son las de mayor población, como Barcelona o Madrid) y otras sobrerrepresentadas (que coinciden con las de menor población, como Soria,<sup>9</sup> Cuenca, Teruel o Alava); y, por otro lado, el tamaño es tan pequeño que resulta muy poco proporcional el reparto de los escaños, beneficiando así siempre a formaciones que tienen los votos muy concentrados por provincias. Sólo así se entiende que partidos de ámbito nacional como Izquierda Unida, con más votos que el PNV, obtengan menos escaños y hayan perdido en el 2008 el grupo parlamentario propio; que Unión Progreso y Democracia tengan un único escaño con un número de votos similar (303.535) al de la formación de Urkullu (303.246), premiada con 6 escaños; así como que CiU sea la tercera fuerza política del país, como refleja la tabla 19.

<sup>9</sup> En el caso de Soria, cabe destacar que ha perdido un escaño en el año 2008 (en el 2004 tenía 3 escaños) y se ha quedado sólo con los 2 que le corresponden como mínimo inicial a todas las provincias. Sería, por tanto, un caso extremo de sobrerrepresentación provocado por el sistema electoral.

TABLA 19. Resultados electorales del Congreso. 2004-2008

Partidos	Votos 2008 (%)	Escaños 2008	Escaños 2004
PSOE	43.6	169	164
PP	40.1	154	148
CiU	3.0	10	10
PNV	1.2	6	8
ERC	1.1	3	7
IU	3.8	2	5
BNG	0.8	2	3
CC	0.6	2	2
UPD	1.2	1	
Na-Bai	0.2	1	1
EA	0.1	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones.mir.es>.

En efecto, los datos del reparto de escaños de 2004 y 2008 muestran las primas que reciben los dos grandes partidos de ámbito nacional, el Partido Socialista y el Partido Popular, y las primas de los partidos que tienen los votos muy concentrados por provincias, tal es el caso de las formaciones nacionalistas o regionalistas como Convergència i Unió, el Partido Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana de Catalunya, el Bloque Nacionalista Galego, Coalición Canaria, Eusko Alkartasuna (EA) o Nafarroa Bai (Na-Bai). Frente a ellos, los grandes perdedores del sistema electoral son los que no consiguen concentrar sus votos por provincias, sino que se hayan dispersos por la geografía nacional: Izquierda Unida y, recientemente, Unión Progreso y Democracia.

Al margen de esta cuestión, en el 2008, se aprecian diferencias notables respecto del 2004. El ganador ha vuelto a ser el PSOE, pero la diferencia con el PP se reduce a 15 escaños, en lugar de 16. Las formaciones que han perdido más posiciones son: IU, ERC, y PNV, por los motivos anteriormente explicados. De modo que los ganadores, en menor grado, de la jornada electoral son los nacionalistas catalanes de CiU y los advenedizos de la plataforma de Rosa Díez. Los últimos, por hacer llegar aire fresco al Congreso. Los primeros, por ser la llave del futuro gobierno de Zapatero.

## **2. Las mayorías naturales versus las mayorías artificiales: la coalición como recurso de gobierno**

Cuando un partido ha ganado las elecciones pero no con holgura o mayoría suficiente, como es el caso del PSOE, necesita recurrir a socios de gobierno. En ese momento, como recuerda Lijphart (2000), puede plantearse dos opciones fundamentales: realizar una coalición en base al número de escaños que necesita el partido ganador o bien optar por una coalición centrada en afinidades ideológicas.

Si se opta por obtener sólo el número de escaños precisos para ser investido Presidente, se puede hacer a su vez con un número mínimo de partidos o mediante una coalición mayor. Las coaliciones que se realizan sólo en base a la suma de escaños pueden presentar problemas de viabilidad futura, ya que no atienden a cuestiones de afinidad ideológica. Por el contrario, las coaliciones en las que se vela por tener programas políticos compatibles serán más duraderas *a priori*. Lo lógico y sensato, entonces parecería realizar siempre coaliciones por afinidades ideológicas.

En el panorama de los socialistas, tras los resultados del 2008, desde el punto de vista teórico, urgía la necesidad de plantearse también sendas alternativas, con el objetivo de llegar a la meta de los 176 escaños necesarios para la investidura. Sin embargo, la aplicación práctica no era tan sencilla. Si el partido se decantaba por la afinidad ideológica, no había un único socio posible, entonces, había que poner de acuerdo a varias formaciones políticas del ámbito del centro-izquierda o la izquierda para obtener prestados los 7 escaños que precisa. Se trataba de la suma PSOE + IU + ERC + BNG.

Si, por el contrario, se prefería reducir las negociaciones de investidura a cuantos menos partidos mejor, sólo había una opción: ser abrazado por el partido que le podía dar la suma de escaños precisa, al margen de que sea de izquierdas o de derechas, que crea en España o que quiera salir de ella. Ese socio de gobierno era CIU, que cuenta con 10 asientos en el Congreso, aunque no responda a un criterio de afinidad ideológica.

Las posibilidades eran incluso más variadas si se explotaban todas las alternativas de coalición del criterio de la suma de escaños, al margen de las proximidades programáticas. Así, se podía llegar a los 176 escaños, mediante varias coaliciones sumamente incongruentes en el plano ideológico, como:

- a) PSOE + PNV + ERC
- b) PSOE + ERC + IU + CC
- c) PSOE + ERC + CC + UPD + Na Bai
- d) PSOE + IU + BNG + CC + Na Bai
- e) y otras.

Con todo, tanto en el primer escenario hipotético, como en el segundo y en el tercero entraban formaciones nacionalistas en el juego y no así partidos de ámbito nacional, salvo la aportación residual que podían hacer IU o UPD, de modo que resultaba complejo llegar a acuerdos y pactos de investidura. En consecuencia, José Luis Rodríguez Zapatero optó por ser investido Presidente en la segunda vuelta en el Congreso de los Diputados por mayoría simple.

La razón de ser de esta circunstancia radica en los efectos que tiene la elección de la provincia como circunscripción electoral. Ya se ha dicho que los resultados del sistema electoral español, como los de cualquier otro sistema, no son neutros y generan unas mayorías artificiales (en cuanto a número de escaños) que, en ocasiones, difieren de las mayorías naturales que se traslucían del balance de votos obtenidos. Pero en

nuestro país, la situación es más alarmante por dos motivos fundamentales: el primero, porque conlleva un aumento del voto útil de aquellos ciudadanos que estiman que sus votos se pierden si escogen formaciones como IU o UPD; el segundo, y más grave, porque deja en manos de los nacionalistas la formación de los gobiernos, es decir, deciden cómo debe gobernarse España los que no quieren ser parte de España.

En este sentido, el sistema electoral vigente, en su forma de elección del Congreso, provocaría unos efectos muy parecidos a los de los sistemas electorales mayoritarios y crearía un reparto de escaños en exceso artificial. Sirva como muestra la valoración que le dan los índices de desproporcionalidad de Rae, Loosemore y Hanby, o Gallagher.<sup>10</sup> En todos los casos, aunque la forma de medición de la desproporcionalidad es diferente, España queda ubicado próximo a países que aplican un sistema mayoritario, como el Reino Unido, Francia o Canadá, y alejado de otros que aplican la fórmula D'Hondt, como Bélgica o Finlandia, y que sitúan en los primeros valores en cuanto a proporcionalidad se refiere.

¿Cómo es ello posible? La clave radica en la existencia de un voto preferencial. Esto es, en Bélgica, por ejemplo, se reparten los 150 escaños de la Cámara Baja en 20 circunscripciones por el sistema D'Hondt, pero el voto es preferencial, lo que implica que los electores establecen un orden de preferencia entre las candidaturas que se presentan, ello conlleva que no se pierdan los votos y se corrija el efecto mayoritario de la fórmula. Algo similar ocurre en Finlandia, donde los 200 escaños de la Cámara Baja se distribuyen en 14 circunscripciones mediante D'Hondt, con un voto también preferencial.

España se parecería, en este sentido a países como Portugal o Bulgaria. En el primero, se distribuyen los 230 asientos de la Cámara Baja en 22 circunscripciones sin barrera. En Bulgaria, se reparten 240 escaños en 31 circunscripciones, mediante la fórmula D'Hondt, con listas cerradas y una barrera nacional del 4 por ciento. Un caso más extremo sería el de Rumania, donde no sólo se utiliza D'Hondt en las 42 circunscripciones (332 escaños en total), sino que la barrera es variable según se presenten partidos (5 por ciento), coaliciones de dos partidos (8 por ciento); y coaliciones de tres o más partidos (1 por ciento más por cada partido extra en la coalición).<sup>11</sup>

La solución de una reforma del sistema de elección del Congreso en España, para corregir los sesgos mayoritarios del mismo, puede pasar por varias vías. En primer lugar, por modificar la fórmula electoral, ya que la Constitución establece que el reparto de escaños se hará de manera proporcional, pero no fija la fórmula en cuestión a aplicar. En este sentido, en mi opinión serían más recomendables los procedimientos del cociente que los del divisor, como ya se expuso anteriormente.

En segundo lugar, se podría eliminar o rebajar la barrera electoral, aunque ello no alteraría la artificiosidad del sistema, puesto que es una barrera baja que no tiene grandes repercusiones.

10 *Vid.* cuadro 4.2 de VALLES, J.M. y A.BOSCH (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, p. 127.

11 Fuente: Unión Interparlamentaria o *Interparliamentary Union*, en <www.ipu.org>.

En tercer lugar, se podría optar por un voto preferencial, siguiendo los ejemplos señalados de Bélgica y Finlandia, lo cual entrañaría un cambio más que notable en la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados español.

Igualmente, se puede reducir el mínimo inicial de dos diputados por provincias a uno por provincia, repartiendo los restantes por población, manteniendo el número de 350 diputados o bien elevando el techo a los 400 escaños, sin necesidad de reforma constitucional. Ambas soluciones mejorarían la proporcionalidad de nuestro sistema electoral.

E incluso, cabe una opción más arriesgada: mantener, como exige la Constitución, una circunscripción provincial, pero no haciendo coincidir geográficamente los límites de la provincia, con los límites de la circunscripción, optando así por «provincias electorales», más grandes, similares a las Comunidades Autónomas, ya que a medida que aumenta el número de escaños de la circunscripción crece también la proporcionalidad, hasta un punto de inflexión situado por Rae en el escaño número 20, a partir del cual los aumentos de proporcionalidad no son tan significativos.

## **V. Consideraciones finales**

Como balance, por tanto, del fenómeno de la representación, a partir del estudio de caso de las elecciones generales de 2008, se pueden resaltar las siguientes consideraciones finales:

1. La cultura política de los españoles sigue situándose en el espectro político del centro y el centro-izquierda.
2. Esta campaña electoral ha sido diferente a las anteriores por dos motivos. El primero, porque salíamos de una legislatura bronca, tras el brutal atentado del 11-M, las relevantes modificaciones sociales puestas en marcha por parte del gobierno social, y la incapacidad del PP para reponerse a la pérdida del poder en las elecciones del 14-M. El segundo, porque ha habido debates en televisión tras quince años de ausencia de los mismos.
3. Los debates fueron mediocres en cuanto a la puesta en escena y las propuestas de futuro presentadas, en la medida en que se convirtieron en un rífl-rafe de acusaciones cruzadas sobre la legislatura 2004-2008 y el gobierno anterior de los populares. La victoria fue para Zapatero, más por el estado de la opinión pública y la cultura política de los españoles que por su brillante actuación en los mismos.
4. Los debates han centrado en exceso la atención de la campaña, pero no han modificado la intención de voto, como ha podido verse a través de las encuestas del CIS y de los sondeos pre-electorales de los principales medios de comunicación. Por el contrario, su efecto ha sido el aumento de la participación electoral y el aumento del voto útil.



5. Los medios de comunicación dieron por ganador en los debates a Zapatero, como pronosticaban los sondeos, pero se encargaron de calentar el ambiente con la existencia de un supuesto empate técnico que, finalmente, se ha hecho realidad.
6. El voto útil de los españoles para desempatar el partido se ha plasmado en un sopapo electoral para Izquierda Unida, Esquerra Republicana y, en menor medida, Coalición Canaria.
7. ETA ha jugado también su papel en campaña, hiriendo al PNV, y elevando a la formación de Patxi López a los altares, resultando una de las claves de la victoria de Zapatero.
8. La otra clave reside en Cataluña, con la debacle de ERC y el PP, por un lado, y el ascenso imparable del PSC, por otro.
9. El soplo de aire fresco proviene de una Rosa Díez que promete. Promete un nuevo espacio político entre los dos grandes y promete claridad de ideas. Su problema: el sistema electoral vigente.
10. El sistema electoral español ha viciado, como siempre los resultados, dejando en manos de los nacionalistas el futuro gobierno de España. Urge, en definitiva, su reforma.

## Bibliografía

- BOTELLA, Juan *et al.* (eds.) (1994): *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*, Tecnos, Madrid, pp. 357-363.
- CAMPANY, Juan (2005): *El efecto ZP. 1000 días de campaña para llegar a la Moncloa*, Planeta, Madrid, pp. 246-247.
- CIS (1996): *Estudio 2222*, junio 1996, en <<http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2220—2239/2222/e222200.html>>.
- CIS (2005): *Estudio 2588. Representación y participación política en España*, enero, en <[www.cis.es/cis/opencms/ES/1—encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1—encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998)>.
- CIS (2007): *Estudio 2700. Barómetro*, abril, en <[www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2700-2719/2700/e270000.html](http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2700-2719/2700/e270000.html)>.
- El Mundo*, 16 de febrero de 2008, p. 3.
- El Mundo*, 8 de marzo de 2008, p. 11.
- El País*, en <[www.elpais.com/graficos/espana/Sondeos/estimacion/voto...](http://www.elpais.com/graficos/espana/Sondeos/estimacion/voto...)>
- El País*, 27 de febrero de 2008, <[www.elpais.com/articulo/espana/Datos/tramosos/debate/trucado...](http://www.elpais.com/articulo/espana/Datos/tramosos/debate/trucado...)>.
- FLORES, Carlos: «Izquierda Hundida», en *Abc*, jueves 7 de febrero de 2008, p. 68.
- FRIEDRICH, Carl Joachim (1968): *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Tecnos. Madrid, pp. 330 y ss.
- LEÓN, José Luis (1992): *Persuasión de masas. Psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*, Deusto, Bilbao.
- LIJPHART, A. (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.
- MAAREK, Philip J. (1997): *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Paidós, Barcelona.
- MARTINEZ SOSPEDRA, M., J. MARCO, A. URIBE (2007): *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Ministerio del Interior, <[www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es)>.
- MORAN, Mari Luz y Jorge BENEDICTO (1995): *La cultura política de los españoles*, CIS, Madrid.
- PANEBIANCO, A. (1990): *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid.
- REY MORATÓ, J. del (1997): *Los juegos de los políticos. Teoría general de la información y la comunicación política*, Tecnos, Madrid.
- Unión Interparlamentaria o *Interparliamentary Union*, en <[www.ipu.org](http://www.ipu.org)>.
- VALLES, J.M. y A.BOSCH (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.

# La conformación por las Corts Valencianes del ordenamiento urbanístico autonómico y su adecuación a la Ley 8/2007, del 28 de mayo, de suelo

**ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ**

Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

## Resumen

Las Corts Valencianes, de conformidad con la competencia exclusiva que es propia de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, han establecido su propio sistema normativo y territorial. La vocación de las Corts por colmar el específico espacio normativo se manifestó ya en la pionera Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, derogada y sustituida por la vigente Ley 16/2005, de 20 de diciembre, Urbanística Valenciana.

La posterior aprobación por el Estado de la Ley 8/2007 y su sustitución por el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo, de 20 de junio de 2008, plantean, no obstante la conexión inequívoca entre el tenor de la legislación estatal y de la normativa autonómica, la oportunidad de que las Corts afronten la labor de modificar la Ley 16/2005 en determinados aspectos, despejando las dudas y solventando eventuales conflictos jurídicos que pudieran derivarse de la aplicación de la Ley estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana.

## Resum

Les Corts Valencianes, d'acord amb la competència exclusiva pròpia de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge, han establert el seu propi sistema normatiu i territorial. La vocació de les Corts per satisfer l'espai normatiu específic es va manifestar ja en la pionera Llei reguladora de l'activitat urbanística, derogada i substituïda per la vigente Llei 16/2005, de 20 de desembre, urbanística valenciana.

L'aprovació posterior per l'Estat de la Llei 8/2007 i la substitució d'esta pel vigent text refós de la Llei de sòl, de 20 de juny de 2008, plantegen, no obstant, la connexió inequívoca entre el tenor de la legislació estatal i de la normativa autonòmica, l'oportunitat que les Corts afronten la tasca de modificar la Llei 16/2005 en determinats aspectes, aclarint els dubtes i resolent conflictes jurídics eventuals que pogueren derivar-se de l'aplicació de la llei estatal en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma valenciana.

### Summary

Les Corts Valencianes, according to the exclusive competence of the Generalitat with regard to the regulations of the territory and the coast development, town planning and housing, have established its own rules and territorial system. The vocation of Les Corts to fulfill the specific regulations space became evident already in the very first Regulatory Law of the Town-planning, abolished and replaced by the Law in force 16/2005, of December 20th, Valencian Town-planning.

The later passing of the Law 8/2007 by the State and the substitution of it for the current Adapted Text of the Soil Law, of June 20th, 2008, raises, despite the unequivocal connection between the state legislation and the autonomic rules, the opportunity that Les Corts face the task of modifying the Law the 16/2005 in certain aspects, clearing up doubts and resolving possible legal conflicts that could be derived from the application of the state Law in the territorial scope of the Valencian Autonomous Region.

I. Las Corts Valencianes, de conformidad con la competencia exclusiva que es propia de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución y 49.1.9.<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía, han establecido su propio sistema normativo territorial y urbanístico.

La vocación de las Corts Valencianes por colmar el específico espacio normativo de la Comunidad es consecuencia de la doctrina afirmada en la celeberrima Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que, prácticamente ocioso resulta recordarlo, destacó la titularidad autonómica de la competencia de ordenación territorial y urbanística, afirmando –en el segundo párrafo de la letra *b*) de su Fundamento Jurídico 6– que «en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística.»

Lo anterior, precisa el propio Tribunal, implica que el Estado carece de competencia para aprobar una norma general en la materia. Incompetencia que se proyecta, incluso, al supuesto de que, con invocación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal –afirmada por el artículo 149.3 de la Constitución–, el Legislador estatal quiera aprobar una ley con la finalidad de que sea aplicada como Derecho supletorio, en defecto de normativa autonómica propia, pues, habiendo sido desapoderado el Estado de la competencia en materia urbanística, una ley del género supondría una manifiesta invasión de la atribución que, como exclusiva, es propia de las Comunidades Autónomas. Por dicha razón, la legislación urbanística preexistente, conformada por el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, tampoco es susceptible de ser modificada por el Legislador estatal.

Dicha distribución de competencias, empero, no implica que las Comunidades Autónomas estén facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la normativa estatal preconstitucional, pues ello supondría, a su vez, una vulneración de las competencias que al Estado reserva el propio texto constitucional. En efecto, no puede omitirse que el Constituyente ha reservado al poder central, con el carácter de competencias exclusivas –*ex* artículo 149.1–, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, la legislación sobre expropiación forzosa, el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común, por citar sólo algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso, al margen de los títulos competenciales relativos a la legislación civil, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o la legislación básica sobre protección del medio ambiente.<sup>1</sup>

II. Presupuesto lo anterior, el sistema normativo autonómico en materia urbanística está conformado, básicamente, por las siguientes tres disposiciones legales emanadas de las Corts Valencianes:

*Primera.* Por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, editada en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* –al que, en lo sucesivo, me referiré por su acrónimo, DOCV– número 4.788, de 2 de julio de 2004, página 17.841.

La entrada en vigor de la Ley 4/2004, de conformidad con lo dispuesto en su Disposición Derogatoria, determinó la derogación, en su integridad, de la precedente Ley 6/1989, de 7 de julio, sobre Ordenación del Territorio (DOCV de 13 de julio de 1989, número 1.106, página 4.893).

Por lo demás, las Corts Valencianes han procedido a la modificación de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje en tres ocasiones: primero, por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOCV de 30 de diciembre de 2005, número 5.166, página 41.518), cuyo artículo 115 modifica el apartado 6 del artículo 13 de la Ley 4/2004; segundo, por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana –que inmediatamente será citada–, cuya Disposición Adicional Octava modifica el tenor del apartado 2 del artículo 19 de la Ley 4/2004; y, tercero, por la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOCV de 28 de diciembre de 2007, número 5.669, página 47.617), cuyo artículo 48 modificó la rúbrica del Capítulo IV del Título III de la Ley 4/2004, dando

1 Es oportuno recordar, a los efectos del objeto del presente trabajo, el tenor de la Doctrina constitucional. Se reproduce, por dicha razón, en sus términos, la letra b) del Fundamento Jurídico 6 de la considerada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997:

«b) El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de

la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto.

Esta misma visión sistemática, unitaria y coherente, del bloque de la constitucionalidad fue recogida en el preámbulo de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida en el TRLS: “La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente..., ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente (preconstitucional), porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional.” (cfr. núm. II). Concepción sistemática ésta que, como tal y en principio, comparten los recurrentes, aunque discuten la concreta plasmación que ha tenido en el TRLS.»

nueva redacción a los artículos 65, 66, 67 y 68, mientras que el artículo 49 suprimió el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 92.

*Segunda.* Por la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable, publicada en el DOCV número 4.900, de 10 de diciembre de 2004, página 31.412.

La vigencia de la Ley 10/2004, a tenor de su Disposición Derogatoria, comportó la derogación de la precedente Ley 4/1992, de 5 de junio, por la que se regula el Suelo No Urbanizable (DOCV de 17 de junio de 1992, número 1.806, página 6.031).

La Ley del Suelo No Urbanizable ha sido modificada puntualmente por las Corts Valencianes en una ocasión, concretamente mediante la, antes citada, Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat. Su artículo 112 modifica el artículo 24; el artículo 113 modifica el apartado 3 del artículo 113, el artículo 114 modifica el apartado 2 del artículo 34, mientras que la Disposición Transitoria Tercera afecta al contenido del apartado 3 del artículo 30 de la Ley 10/2004.

*Tercera.* Por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, insertada en el número 5.167 del DOCV, de 31 de diciembre de 2005, página 41.777.

Su entrada en vigor, preciso es tenerlo presente, determinó la derogación de la precedente y pionera Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística –Ley esta última<sup>2</sup> que modificó el modo tradicional de gestión del suelo, introduciendo en el ordenamiento jurídico español la figura del Agente Urbanizador, con la consecuente desvinculación entre la ejecución de las obras de urbanización y la propiedad del suelo.

Es oportuno indicar que el tenor literal originario de la considerada Ley, objeto central de nuestro análisis, ha sido reformado por la, citada previamente, Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat; en concreto, su artículo 50 modificó el apartado 4 del artículo 255; el siguiente artículo 51 dio nueva redacción a la Disposición Adicional Primera, y su Disposición Adicional Sexta modificó los artículos 40, 73, 81, 82, 94, 136 y 143 de la Ley 16/2005.

Al margen de las tres leyes que acaban de citarse, conviene tener en cuenta la incidencia en materia territorial y urbanística de otras disposiciones emanadas de las *Corts Valencianes*, singularmente:

- Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos, publicada en el DOCV de 18 de diciembre de 1986, número 489, página 1.192, con rectificación de errores en el posterior DOCV de 16 de enero de 1987, número 507. Respecto de la misma ha de tenerse presente que la Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 121/1992, de 28 septiembre, recaída en el Recurso de Inconstitucionalidad número 361/1987, en su fallo, declaró la inconstitucionalidad y consecuente nulidad del apartado 2 del artículo 2 y del apartado 2 del artículo 3. Asimismo, consi-

<sup>2</sup> Para su análisis es indispensable la consulta del *Derecho urbanístico valenciano: análisis de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, de PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

dérese que la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, editada en el DOCV número 4.396, página 31.645, de un lado, modifica el tenor del artículo 2 y, de otro, añade un párrafo segundo al apartado 2 del artículo 5.

- Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Áreas Metropolitanas de Valencia, insertada en el DOCV de 17 de mayo de 2001, número 4.001, página 10.855, con corrección de errores en el DOCV de 29 de mayo de 2001, número 4.009, página 11.897. La citada disposición fue modificada por la Ley 5/2004, de 13 de julio, de Modificación de la Ley 2/2001, de 11 de mayo de 2001, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana, insertada en el DOCV de 14 de julio de 2004, número 4.797, página 18.953; en concreto, su artículo único modifica el tenor originario del apartado 1 de la Disposición Adicional Primera.
- Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación de Valencia, editada en el DOCV de 2 de julio de 2004, número 4.788, página 17.820; y,
- Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana, publicada en el DOCV de 21 de octubre de 2004, número 4.867, página 26.066.

III. Por su parte, el Consell, complementando la labor de las Corts y para «evitar la inseguridad que se produjo al existir un desarrollo reglamentario parcial de la ya derogada Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994» –conforme declara su propio Preámbulo, en el párrafo tercero–, dictó el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, editado en el DOCV número 5.264, de 23 de mayo de 2006, página 18.361. Se trata de un Reglamento que, consolidando la integración de la gestión territorial y de la gestión urbanística, unifica en una sola norma el desarrollo completo de las tres leyes citadas. Su contenido se distribuye en dos libros –comprensivo el primero, «Ordenación y gestión del Territorio», del desarrollo de la Ley 4/2004 y el segundo, «Ordenación y gestión urbanística», de la Ley 10/2004 y de la Ley 16/2005–, que integran un total de quinientos ochenta y siete artículos. Complementan el texto articulado dos anexos, el I establece los «Umbrales de sostenibilidad para el consumo de suelo» y el II prescribe las «Bases generales de carácter supletorio, para la adjudicación de programas de actuación integrada (en referencia al artículo 131.5 de la Ley Urbanística Valenciana).»

Debe tenerse en cuenta que, tras su entrada en vigor, el Decreto 67/2006 fue objeto de una modificación de notable alcance, operada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, publicado oficialmente en el número 5.491 del DOCV, de 17 de abril de 2007, página 16.030, con rectificación de errores en el posterior DOCV de 7 de junio de 2007, número 5.529, página 24.152. Conforme indica el propio Reglamento reformador en su parte

expositiva, «la aplicación práctica del nuevo marco normativo y las diversas cuestiones planteadas por interlocutores tales como Ayuntamientos, empresarios, Colegios Profesionales y particulares implicados en materia de ordenación del territorio y urbanismo ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar una serie de modificaciones, unas de carácter sustancial y otras que suponen meras correcciones materiales o de estilo, con el fin de adaptar el desarrollo reglamentario a la realidad de los hechos, logrando una armonización del conjunto normativo con la aplicación práctica del mismo.» De las reformas operadas ha de destacarse la supresión del apartado 1.a) de la Disposición Transitoria Cuarta originaria, con la finalidad de esclarecer el procedimiento de programación iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley Urbanística Valenciana, que hubiera sido objeto de aprobación municipal, de forma expresa o implícita y con carácter provisional, eliminando cualquier posible interpretación discordante con las disposiciones transitorias tercera y quinta de la Ley 16/2005. De igual forma, con la finalidad de incentivar a los Ayuntamientos en la tramitación de los planes generales, destaca el establecimiento de un plazo de vigencia de un año para el concierto previo, transcurrido el cual, sin que el Ayuntamiento haya continuado la tramitación del Plan General, decaerá el mismo, así como todos los instrumentos de planeamiento que traigan causa de él. Por otro lado, se introducen las modificaciones y correcciones necesarias para aclarar y simplificar los criterios de selección y puntuación de las alternativas técnicas, así como de la Proposición Jurídico-Económica, dando mayor cumplimiento, si cabe, al principio de objetividad y transparencia en el procedimiento de adjudicación de los Programas de Actuación Integrada y Aislada. Se introducen, además, pequeños ajustes en los requerimientos recíprocos para la extinción de condominios, previstos en el proyecto del reparcelación, aclarando el efecto de la aceptación o rechazo del mismo. Por último, y en relación con la solicitud y tramitación de las licencias, en especial de obras, se simplifica la documentación a presentar en el procedimiento ordinario, favoreciendo y agilizando los plazos para su otorgamiento.

Al margen del Decreto 67/2006, ha de destacarse el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje, insertado en el DOCV número 5.325, de 16 de agosto de 2006, página 28.242. Un Reglamento que—de acuerdo con su Preámbulo, párrafo octavo— desarrolla las tres leyes de referencia «en cuanto que las mismas, en sus respectivos ámbitos de aplicación, contienen también elementos directamente relacionados con la política de paisaje.»

Por último, en este sumario recordatorio de la normativa reglamentaria vigente en la Comunidad Valenciana, han de tenerse presentes, asimismo, las siguientes disposiciones reglamentarias, que contienen prescripciones con incidencia en la ordenación urbanística y que me limito a citar:



- Reglamento de Protección Pública a la Vivienda de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 75/2007, de 18 de mayo, insertado en el DOCV de 22 de mayo de 2007, número 5.517, página 20.400.
- Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 76/2007, de 18 de mayo, insertado en el DOCV de 24 de mayo de 2007, número 5.519, página 21.048.
- Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 162/2007, de 21 de septiembre, publicado en el DOCV de 25 de septiembre de 2007, número 5.606, página 37.116, con rectificación de errores en el DOCV de 18 de octubre de 2007, número 5.621, página 5.621.
- Orden de la Conselleria de Territorio y Vivienda de 13 de diciembre de 2006, por la que, en aplicación del artículo 132.5 de la Ley 16/2005, se Aprueba el Modelo Tipo de Anuncio de Concursos, insertada en el DOCV de 15 de diciembre de 2006, número 5.408, página 39.721, con corrección de errores en el posterior DOCV número 5.411, de 20 de diciembre de 2006, página 40.008.
- Orden de la Conselleria de Territorio y Vivienda de 13 de diciembre de 2006, por la que, en aplicación del artículo 135.6 de la Ley 16/2005, se Aprueba el Modelo Tipo de Bases Particulares para la Adjudicación de Programas de Actuación Integrada, insertada en el DOCV de 15 de diciembre de 2006, número 5.408, página 39.725.

IV. Delimitado así el ordenamiento urbanístico autonómico<sup>3</sup> y se piense lo que se piense de la doctrina afirmada por el Supremo Intérprete de la Constitución, *hic et nunc* la cuestión es en qué medida el Estado, a través de leyes transversales o sectoriales, dictadas legítimamente en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente tiene atribuidas, puede modular la disciplina autonómica territorial y urbanística y, en particular, el sistema normativo propio de la Comunidad Valenciana.

Y la referida cuestión es relevante, pues es en el contexto que acaba de describirse en el que, con fecha de 1 de julio de 2007—*ex* Disposición Final Cuarta—, entró en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo de 2007, página 23.266, cuyas prescripciones comportan una sustancial transformación del régimen general de la disciplina urbanística en nuestro país, a partir de un planteamiento novedoso.<sup>4</sup>

3 En la fase de corrección de pruebas, se ha publicado en el DOGV número 5.795, de 30 de junio, el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la Vivienda y el Suelo. La Diputación permanente de las Corts Valencianes, en su reunión de 24 de julio, acordó validar el referido Decreto-ley.

4 La bibliografía sobre la nueva Ley de Suelo es ya, ciertamente, abundante, al margen de que su entrada en vigor ha determinado la reedición

de las obras generales dedicadas al Derecho urbanístico, singularmente de dos obras de referencia: el *Manual de Derecho urbanístico* de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 20.<sup>a</sup> edición, noviembre 2007; y el *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, de SANTOS DIEZ, Ricardo y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, El Consultor de los Ayuntamientos, 7.<sup>a</sup> edición, abril 2008. De igual modo, Fernando LÓPEZ RAMÓN ha reeditado su *Introducción al Derecho urbanístico*,

La Ley 8/2007, dictada al amparo de los títulos competenciales reservados al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución –en los términos concretados por su Disposición Final Primera, que invoca las reservas establecidas en las circunstancias 1.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> del citado precepto–, tiene una relevancia de primera magnitud en el régimen urbanístico del suelo pues, sin ánimo exhaustivo, afecta de manera decisiva a aspectos tales como el régimen de clasificación del suelo, las reservas para vivienda protegida y los límites de repercusión de precios del suelo en la vivienda protegida, el control de riesgos, sostenibilidad económica y ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, los límites entre modificación y revisión del planeamiento, los convenios urbanísticos, la conversión a metálico de aprovechamientos, el régimen de las actuaciones de dotación, las cesiones de aprovechamiento y los patrimonios públicos de suelo.

La afirmación de que la nueva Ley de Suelo ha comportado una sustancial transformación no precisa especial explicación si se pondera que deroga, en su integridad, la precedente Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, así como determinadas prescripciones tanto del maltrecho Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio –en concreto, sus artículos 133, 134.1, 243.1, 276, 280.1 y 287 a 289–, como de la casi sempiterna Ley expropiatoria de 16 de diciembre de 1954 –artículos 38 y 39.

A mayor abundamiento, la Disposición Final Segunda de la Ley 8/2007 delega en el Gobierno, por el plazo de un año a contar desde su entrada en vigor, la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refunda el texto de la nueva Ley y los preceptos todavía vigentes del Texto Refundido de 1992, debiendo aclararse, regularizarse y armonizarse su terminología y contenido dispositivo a la nueva Ley. Únase a lo anterior la modificación puntual tanto de la disciplina del patrimonio de las Administra-

Marcial Pons, 2ª edición, 2007, mientras que Ramón PARADA VÁZQUEZ ha remitido a la imprenta, *ex novo*, su *Derecho urbanístico general: Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo*, Marcial Pons, 2007.

De las aportaciones monográficas que han visto la luz con ocasión de la nueva Ley han de destacarse los *Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo* de PAREJO ALFONSO, Luciano José y Gerardo ROGER FERNÁNDEZ, Ius-tel, Madrid, 2007.

De notable utilidad resultan, como siempre, los *Comentarios a la Ley del Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo* dirigidos por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007. Fructífera es también la consulta de la obra dirigida por SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y La Ley, Madrid, 2007. Igualmente, véanse los *Comentarios a la Ley de Suelo* coordinados por AVEZUELA CÁRCCEL, Jesús y Rosa María VIDAL MONFERRER, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

Asimismo, han de considerarse los diferentes trabajos recogidos en el volumen colectivo dedicado a la «Ley de Suelo» por la *Revista Ciudad y Territorio*, editada por el Ministerio de Vivienda, volumen xxxix, Tercera época, número 152-153, verano-otoño 2007. De igual modo, referencia inexcusable merece el colectivo *El nuevo régimen del suelo*, editado por GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo y publicado por Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, IX, Zaragoza, 2007.

Otras referencias de utilidad son los *Comentarios a la Ley de Suelo estatal: Ley 8/2007, de 28 de mayo*, coordinados por MARTÍNEZ CALVO, Juan, Lex Nova, Valladolid, 2007; y la obra *Ley del Suelo. Derecho urbanístico y medioambiental: exposición práctica de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; y de la legislación autonómica, analizada a través de la jurisprudencia y la experiencia*, de FABRE, Jordi Abel, Bosch, Barcelona, 2007.

ciones públicas como del régimen local, ámbito en el que, exponencialmente, se desarrollarán y pondrán en práctica las determinaciones legales.

Al margen de lo que acaba de indicarse, la Ley 8/2007 implica una sustancial transformación de nuestro urbanismo por la sencilla razón –en términos dogmáticos– de que su articulado tiene por finalidad diseñar un nuevo modelo, presidido, sustantivamente, por el bloque normativo ambiental formado por los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, «de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.»

Así lo declara expresamente su Preámbulo –párrafo tercero del apartado I–, el cual, luego –párrafo quinto del propio apartado–, precisa que, presupuesta la atropellada evolución de la normativa urbanística –ocho innovaciones en doce años–, en la nueva Ley «se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común.»

De acuerdo con lo expuesto y asumiendo el criterio afirmado por el Tribunal Constitucional –en la citada Sentencia 61/1997–, toda vez que la competencia en materia urbanística es propia de las Comunidades Autónomas, sin que el Estado pueda siquiera aprobar leyes con la finalidad de establecer Derecho supletorio, el propio Preámbulo afirma, de forma lapidaria –párrafo quinto del apartado I–, que «No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo.»

La finalidad del Legislador estatal, en consecuencia, es hacer compatible la existencia de unas bases comunes inspiradas en los principios y valores constitucionales pertinentes, que garanticen la igualdad de todos los españoles, con la autonomía de cada Comunidad Autónoma en la delimitación de su política urbanística propia. Dicho con otras palabras, al amparo de los títulos competenciales que son propios del Estado –artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución–, las bases comunes afirmadas constituyen un marco que no prefigura un concreto modelo territorial o urbanístico, si bien son un punto obligado de referencia para su definición.

Ahora bien, no puede ignorarse que la finalidad indicada, obvio resulta, no va de comportar un relajamiento en la dinámica normativa urbanística –o, deberíamos decir, diáspora normativa urbanística–, sino todo lo contrario. Así es, al margen del Decreto Legislativo que el Gobierno puede aprobar al amparo de la Disposición Final Segunda para refundir, aclarando, regularizando y armonizando, sus prescripciones y los preceptos todavía vigentes del Texto Refundido de 1992, previsible resulta –y varios son los ejemplos que ya pueden citarse<sup>5</sup> que las Comunidades Autónomas aprobarán la correspondiente normativa de adaptación a la legislación básica y plena del Estado contenida en la Ley 8/2007, en orden a evitar una situación de incertidumbre jurídica en una materia de tanta trascendencia social y económica como el urbanismo. Todo ello sin perjuicio de la necesaria adaptación de la normativa reglamentaria que se ha ido aprobando en la mayoría de las Comunidades.

V. Desde estas premisas, antes de analizar la concreta incidencia que la Ley de Suelo pueda tener sobre la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, oportuno resulta destacar, con carácter general, que existen determinadas prescripciones de la Ley estatal que, al amparo de los títulos competenciales constitucionalmente establecidos, ostentan la referida condición de bases comunes que garantizan la igualdad de todos los españoles y, por ende, se imponen al legislador autonómico.

Dicho con otras palabras, la entrada en vigor de la Ley 8/2007 desplaza, en distintos aspectos, la disciplina urbanística autonómica –a título de mero ejemplo, así ocurre con el régimen de las «Valoraciones» establecido en su Título III, artículos 20 a 27, o con la delimitación tanto de los «Supuestos de reversión y de retasación», artículo 29, como de los «Supuestos indemnizatorios», artículo 30–, obligando, en otros, a la adaptación de la normativa propia al nuevo Derecho urbanístico general estatal –extremo éste que resulta inequívoco en el régimen transitorio de la Ley considerada, pues ella misma impone concretos plazos de adaptación, conforme se colige de las disposiciones transitorias Primera, «Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida», o Cuarta, «Criterios mínimos de sostenibilidad».

Las referidas bases comunes, en buena medida, se ubican en el Título II de la Ley de 28 de mayo de 2007, dedicado al establecimiento de las «Bases del régimen del

<sup>5</sup> En esta línea, ha de recordarse que la adaptación de la normativa autonómica propia ha sido abordada por distintas Comunidades Autónomas.

Pionera fue la Comunidad de Madrid, al introducir reformas puntuales en el paquete global de modificación del ordenamiento autonómico operado, tras los comicios electorales de mayo de 2007, por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 179, de 30 de julio de 2007.

Ahora bien, las reformas de mayor calado han sido las efectuadas en Cataluña y Aragón. El Gobierno de la *Generalitat* aprobó el Decreto-ley

1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en materia Urbanística, editado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 18 de octubre de 2007, número 4.990. Por su parte, el Gobierno de Aragón dictó el Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón, insertado en el *Boletín Oficial de Aragón* número 144, de 7 de diciembre de 2007.

suelo», que no se limita a regular el régimen del suelo desde la única perspectiva de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la propiedad, extendiendo la regulación a otros derechos relacionados con el uso del suelo.

En este orden de ideas, inexcusable resulta considerar que, con el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales —*ex* Disposición Final Primera, apartado 1—, el artículo 10 de la Ley 8/2007 establece tres criterios básicos de utilización del suelo.

En primer lugar, la letra *a*) del artículo 10 impone a la Administración pública competente que la ordenación territorial y urbanística comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades sociales que lo justifiquen e impedir la especulación con él. Paralelamente, dicha ordenación debe preservar de la urbanización al resto del suelo rural, no preciso para la satisfacción de aquellas necesidades.

Con idéntico alcance, la letra *b*) del propio artículo prescribe, como segundo criterio básico de la utilización del suelo, su adecuación y suficiencia con destino a los usos productivos y residenciales. En efecto, la planificación deberá destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Es cierto que la determinación de dicha reserva es propia de la legislación autonómica o, de conformidad con la misma, de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, si bien se impone que, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por cien de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, el propio precepto precisa que, excepcionalmente, la normativa autonómica podrá fijar o permitir una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

El tercer criterio básico, cierre del modelo, es el del establecimiento de la ordenación de los usos del suelo según una estimativa básica de valores fijados por el legislador estatal en la letra *c*) del artículo 10, sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma pueda añadir cuantos otros entienda pertinentes, siempre, eso sí, que sean complementarios de los básicos o, en todo caso, compatibles con ellos.

Con el mismo carácter vinculante —*ex* Disposición Final Primera, apartados 1 y 3—, el artículo 11, en aras de la participación ciudadana en los asuntos públicos, ha impues-

to la apertura de un trámite de información pública, conforme a garantías mínimas de publicidad y plazo.

Dicho trámite, que concretará en sus términos y duración la normativa autonómica, de un lado, se ha generalizado a todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como, incluso, a los convenios urbanísticos, y, de otro, se ha potenciado mediante la promoción de la publicidad telemática –apartado 3 del artículo 11, en relación con el nuevo artículo 70.ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Disposición Adicional Octava de la propia Ley de Suelo.

Además, conforme al propio precepto y en garantía de la autonomía local, en los procedimientos de aprobación de un instrumento de ordenación urbanística iniciados de oficio y en el que estén involucradas dos Administraciones –la local y la autonómica–, si el procedimiento se ha iniciado por la Administración local competente y su aprobación definitiva corresponde a la Administración autonómica, el transcurso del plazo establecido por la legislación urbanística para resolver implicará la aprobación *ex lege*, por una suerte de silencio administrativo positivo –artículo 11.5 y Disposición Final Primera, apartado 1–. En el supuesto de que la iniciación del procedimiento haya tenido lugar a iniciativa de los particulares, el incumplimiento del deber de resolver dentro de plazo generará la responsabilidad patrimonial de la Administración competente, dando lugar a una indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que proceda aplicar la aprobación *ex lege* por silencio administrativo –artículo 11.4, en relación con el apartado 3 de la Final Primera.

En otro orden de ideas, buena prueba de la preocupación ambiental expresada por el Legislador en el Preámbulo y concretada en el artículo 2 –«Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible»–, es la incorporación de los requerimientos de un desarrollo urbanístico sostenible, teniendo en cuenta que el suelo, además de un recurso económico, es un recurso natural escaso y no renovable.

Al respecto, ha de destacarse la introducción de singulares exigencias en el artículo 15, relativas a la «Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano».

Así, al margen de garantizar la debida orientación valorativa mediante la exigencia de evaluación de impacto ambiental, se exige un informe de sostenibilidad ambiental, el cual deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

De igual modo, deberán recabarse los pertinentes informes de: primero, la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico; segun-

do, de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo terrestre, en su caso; y, tercero, de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afectación y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

*Ad abundantiam*, se exige la inclusión de un informe memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderarán en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Por último, no puede omitirse que el citado precepto prescribe que el Legislador autonómico concretará los supuestos en los que el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente.

La reforma del marco normativo estatal operada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, implica, además y de acuerdo con su Preámbulo –apartado V–, el establecimiento de un nuevo sistema de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, concretado en su Título III, «Valoraciones», artículos 20 a 27.

El nuevo sistema, establecido al amparo de un competencia reservada al Legislador estatal –*ex* Disposición Final Primera, apartado 3– y en orden a impedir la especulación, desvincula la técnica de la clasificación de los criterios legales de valoración, tomando como punto de referencia para la fijación de éstos la situación real del suelo y no su destino urbanístico: «Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto», proclama el Preámbulo –párrafo segundo del apartado V.

Por lo demás, el Título IV de la Ley de Suelo, artículos 28 a 30, delimita el régimen de la expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial, en el ámbito sectorial del urbanismo, en ejercicio de la competencia exclusiva que es propia del Estado, *ex* Disposición Final Primera, apartado 3.

No precisan sus prescripciones, por ende, desarrollo ni complemento del Legislador autonómico, en cuanto se disciplina la expropiación forzosa como garantía común del expropiado, sin perjuicio de que el Derecho autonómico discipline las *causae expropriandi* u otros aspectos instrumentales de las expropiaciones urbanísticas.

Sintetizadas así las líneas maestras de las bases comunes del régimen del suelo, oportuno es insistir en que la economía del modelo diseñado por la Ley 8/2007 comporta que los criterios afirmados sean marcos de referencia, vinculantes, para la actuación de la Administración competente en cada caso.

Con observancia de dichos marcos de referencia, en la delimitación de su política urbanística propia, la concreta articulación de las técnicas, mecanismos e instrumen-

tos a través de los cuales se ejercerán las potestades administrativas en materia de ordenación territorial y urbanística es algo que es competencia del Legislador autonómico, quien debe adoptar las correspondientes opciones y concretar su disciplina jurídica.

**VI.** Sentado lo anterior, estamos en condiciones de aprehender la concreta incidencia que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, tiene sobre el ordenamiento jurídico urbanístico valenciano y, singularmente, sobre la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

Lo primero que ha de destacarse es que el ordenamiento jurídico urbanístico valenciano<sup>6</sup> se estableció en el marco de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

En dicho marco, y en orden a favorecer la seguridad jurídica de los procesos urbanísticos, la Ley Urbanística Valenciana dispuso los necesarios mecanismos de interrelación con la Ley 6/1998, así como con el resto de legislación estatal con incidencia en materia urbanística, tanto desde el punto de vista de la terminología jurídica utilizada, como desde el punto de vista de la inclusión de las remisiones oportunas a dicha legislación.

Consecuentemente, la Ley 8/2007 incide directamente en la normativa autonómica, pues su Disposición Derogatoria deroga la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, a la que la Ley Urbanística Valenciana efectúa diversas y puntuales remisiones.

En concreto, salvo error u omisión por mi parte, son las siguientes.

En el Preámbulo, no obstante carecer de valor normativo, ha de destacarse que se contienen cinco referencias expresas a la Ley 6/1998, si bien no parece que la derogación de la misma tenga alcance sustantivo:

– Apartado I, párrafo segundo:

«La continuada aplicación de la norma ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas de la ley valenciana, al tiempo que los nuevos planteamientos de la ordenación del territorio y la incidencia que en la legislación estatal sobre el urbanismo ha tenido la intervención del Tribunal Constitucional y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y su reciente modificación, requieren dotar a la Comunidad Valenciana de un nuevo marco jurídico donde converjan las funciones públicas relacionadas con la utilización del suelo.»

– Apartado II, párrafo tercero:

«La presente Ley, al establecer el régimen urbanístico del suelo y el estatuto del propietario, parte del necesario respeto a las competencias estatales en la materia, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con la doctrina del Tribunal Constitucional, del mismo modo que garantiza y respeta la autonomía municipal al

<sup>6</sup> Véase el sintético análisis del mismo efectuada en la obra colectiva *Legislación urbanística valenciana*, coordinada por Tomás IVORRA ARDITE y Fernando RAYA MEDINA, editado por La Ley, Madrid, mayo de 2007.



otorgar a los ayuntamientos las competencias en urbanismo, quedando reservadas para la Comunidad Autónoma exclusivamente las que se refieren al control de la legalidad y al interés supramunicipal. La Ley, dejando a salvo las competencias estatales, no regula las valoraciones, las expropiaciones ni los supuestos indemnizatorios, por ser estas materias atribuidas en exclusiva al Estado y venir reguladas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Lo que sí regula es el marco en el que deben establecerse las relaciones entre el urbanizador y el propietario para una adecuada gestión urbanística en lo que se refiere a la fijación de las reglas que deben presidir el establecimiento de la retribución al urbanizador en especie.»

– Apartado III, párrafo octavo:

«El Tribunal Constitucional reconoce que: “el Estado carece de competencias para regular tales programas, así como para su adjudicación misma y, en consecuencia, no podría anular ciertos efectos o consecuencias jurídicas a una institución cuya regulación no le compete”, de modo que la adjudicación de programas de actuación urbanística constituye “una técnica urbanística que corresponde establecer a las Comunidades Autónomas”. Este mismo criterio se reproduce en la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que declara inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En el marco de esta doctrina encuentran cabida las formulas de gestión indirecta en la proposición y ejecución del planeamiento ya contenidas en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.»

– Apartado III, párrafo 11:

«Así se compatibiliza la legislación urbanística autonómica y la legislación estatal en materia de contratos de las administraciones públicas, puesto que la Ley Urbanística Valenciana contiene su propia regulación y, remite, para su aplicación supletoria, a las normas rectoras de la contratación administrativa. Se respeta, asimismo, el contenido patrimonial del derecho de propiedad constitucionalmente reconocido, expresado en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En consecuencia, la legislación de contratos de las administraciones públicas no resulta directamente aplicable a los programas de actuación integrada, sino sólo en la medida en que la administración con competencia legislativa en la materia ha decidido su aplicación en ejercicio de su competencia normativa.»

– Apartado IV, párrafo 4, número 2:

«2. Se reconoce la iniciativa particular para la presentación de propuestas de programa, incluyendo los documentos de planeamiento necesarios para ello, de conformidad con la Ley Estatal 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones. La presentación de una iniciativa no otorga, no obstante, ninguna ventaja a su promotor,

que tendrá que someterse en igualdad de condiciones que el resto de concursantes al procedimiento competitivo diseñado por la Ley.»

Por su parte, en el articulado de la Ley 16/2005 se contienen otras cinco referencias a la derogada Ley 6/1998:

– Artículo 118.2:

«2. De conformidad con lo que establecen los artículos 4, 15 y 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, los particulares, sean o no propietarios de los terrenos afectados, tienen derecho a promover la transformación urbanística del suelo. Este derecho se ejercitará de acuerdo con lo que establece la sección 5.<sup>a</sup> del capítulo XIV del título II de la presente Ley.».

– Artículo 128.4:

«4. La administración municipal puede repercutir sus gastos de gestión directa mediante cuotas de urbanización o mediante las tasas aprobadas al efecto. No percibirá el beneficio empresarial del urbanizador, pero tampoco está limitada en la liquidación definitiva del programa por el precio máximo al que se refiere el artículo 127.2.e). No fijará coeficiente de canje para la retribución en suelo sino que éste se calculará en el proyecto de reparcelación, en cuya valoración del suelo deducirá los costes de promoción de la urbanización conforme al artículo 30 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.»

– Artículo 130.1:

«1. De conformidad con lo establecido en los artículos 4, 15 y 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones y 118.2 de la presente Ley, toda persona, sea o no propietaria de los terrenos, puede solicitar del alcalde que inicie un procedimiento de concurso para el desarrollo y ejecución de un programa de actuación integrada por medio de gestión indirecta, describiendo y enunciando brevemente los motivos de su petición.»

– Artículo 165.4:

«4. Cuando el programa se desarrolle por gestión directa de la administración, ésta puede optar por la expropiación forzosa, pudiendo aplicar cualquier forma de pago del precio justo de las previstas en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.»

– Artículo 169.3.e):

«3. La reparcelación forzosa tiene por objeto:

e) Si procede, materializar el cumplimiento de la carga de obtener suelo no urbanizable protegido a que se refiere la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, en el caso en que la reparcelación se produzca en ejecución de un instrumento de planeamiento que impli-

que el cambio de clasificación de suelo no urbanizable a urbanizable, estableciendo los oportunos coeficientes de ponderación de valor entre el suelo no urbanizable y el urbanizable a que se adscribe, de acuerdo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.»

Indudable resulta que dichas referencias habrán de ser adaptadas a la nueva Ley 8/2007, a la que deben entenderse efectuadas, en todo caso, mientras no se modifique la Ley Urbanística Valenciana.

En línea con lo inmediatamente afirmado respecto de las remisiones a la derogada Ley 6/1998, aunque no puedo detenerme en su detalle, ha de considerarse que la propia Ley Urbanística Valenciana efectúa reiteradas referencias al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Texto el citado, como bien es sabido, derogado y sustituido por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, insertada en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de octubre de 2007, número 261, página 44.336, y en vigor a los seis meses de su publicación en el referido diario oficial, salvo su Disposición Transitoria Séptima, que entró vigor el día siguiente al de la publicación –ex Disposición Final Duodécima de la Ley 30/2007.

De otra parte, existen concordancias claras entre la legislación estatal y la autonómica. Estas concordancias en absoluto pueden ignorarse, pues los preceptos de la Ley Urbanística Valenciana deberán interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Suelo, cuyas bases comunes vinculan a la Administración urbanística de la Comunidad Autónoma, la cual, además, está sometida a las prescripciones dictadas en ejercicio de una competencia exclusiva del Estado; todo ello en los términos de la Disposición Final Primera de la Ley 8/2007.

Entrando en su detalle, la relación de concordancias, salvo error u omisión por mi parte, resultaría como sigue:

**Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana****Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo**

Artículo 1, <i>Objeto de la Ley</i>	Artículos 1 a 4
Artículo 6, <i>Participación de los particulares</i>	Artículos 4 y 6 y Disposición Adicional Primera
Artículo 7, <i>Acción pública</i>	Artículo 4.
Artículo 9, <i>Clases de suelo</i>	Artículo 12
Artículo 11, <i>Solares</i>	Artículo 6.
Artículo 12, <i>Suelo urbanizable</i>	Artículos 12 y 13
Artículo 16, <i>Suelo no urbanizable</i>	Artículos 12 y 13
Artículo 19, <i>Ejercicio de los derechos de los propietarios</i>	Artículos 7 a 10
Artículo 22, <i>Derechos de los propietarios de suelo urbanizable</i>	Artículos 7 a 10
Artículo 23, <i>Deberes de los propietarios de suelo urbanizable</i>	Artículos 7 a 10
Artículo 24, <i>Derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable</i>	Artículo 13
Artículo 25, <i>Transmisión de fincas y deberes urbanísticos</i>	Artículo 18
Artículo 26, <i>Declaración de obra nueva</i>	Artículo 19
Artículo 31, <i>Criterio de aplicación de las reglas de valoración</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 32, <i>Momento al que han de referirse las valoraciones</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 33, <i>Principio de no indemnización por el ejercicio de potestades urbanísticas</i>	Artículos 3.1, 6.), 11.4, 20, 24, 25 y 30
Artículo 45, <i>Directrices relativas a la sostenibilidad</i>	Artículos 2 y 15, así como Disposición Transitoria Cuarta
Artículo 48, <i>Clasificación del suelo</i>	Artículo 12
Artículo 60, <i>Otras determinaciones de ordenación pormenorizada</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 74, <i>Documento de justificación de la integración territorial</i>	Artículo 15
Artículo 88, <i>Iniciativa particular</i>	Artículo 6
Artículo 101, <i>Suspensión del otorgamiento de licencias</i>	Artículos 3.1, 6.), 11.4, 20, 24, 25 y 30
Artículo 103, <i>Suspensión de acuerdos aprobatorios de Programas</i>	Artículos 3.1, 6.), 11.4, 20, 24, 25 y 30
Artículo 104, <i>Publicación de la aprobación definitiva de los planes</i>	Artículos 4 y 11, así como Disposición Adicional Novena
Artículo 105, <i>Publicidad de los Planes</i>	Artículos 4 y 11, así como Disposición Adicional Novena
Artículo 106, <i>Deber de Información</i>	Artículos 4, 6 y 11
Artículo 129, <i>Iniciativa particular</i>	Artículo 6
Artículo 150, <i>Carácter público de la actividad</i>	Artículos 14 y 16
Artículo 165, <i>Derechos y garantías de los propietarios</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 169, <i>Reparcelación</i>	Artículo 17.4
Artículo 173, <i>Criterios de valoración</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 174, <i>Criterios de adjudicación</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 180, <i>Efectos de la reparcelación</i>	Artículo 17.4
Artículo 201, <i>Licencias de parcelación</i>	Artículos 6, 31 y 32
Artículo 248, <i>Parcelaciones en suelo no urbanizable</i>	Artículo 17
Artículo 258, <i>Patrimonios públicos de suelo</i>	Artículos 33 y 34
Artículo 261, <i>Delimitación de los patrimonios públicos de suelo por el planeamiento general o especial</i>	Artículos 33 y 34
Artículo 262, <i>Medidas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a protección pública</i>	Artículo 10.b), así como Disposición Transitoria Primera
Artículo 265, <i>La intervención privada en los patrimonios públicos del suelo</i>	Artículos 33 y 34
Artículo 267, <i>Derecho de superficie</i>	Artículos 35 y 36
Disposición Adicional Cuarta, <i>Convenios urbanísticos</i>	Artículo 16.3
Disposición Adicional Quinta, <i>Arrendamientos históricos</i>	Artículo 22
Disposición Adicional Sexta, <i>Previsión de viviendas sujetas a régimen de protección pública en los planes y programas</i>	Disposición Transitoria Primera
Disposición Adicional Novena, <i>Silencio administrativo en la aprobación de programas de actuación integrada</i>	Artículo 11.4 y 5

**VII.** Al margen de las remisiones o referencias directas a la normativa derogada contenidas en la Ley Urbanística Valenciana, así como de las concordancias entre el sistema normativo estatal y el autonómico, obvio resulta que la nueva Ley de Suelo, si bien no es una ley urbanística y prescinde de regular técnicas específicamente urbanísticas, produce un evidente efecto en la disciplina autonómica, conforme se desprende de la delimitación de su objeto efectuada por su artículo 1: «Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.»

Dicho efecto genera la necesidad de proceder a la introducción de los ajustes, de fondo o terminológicos, oportunos para restablecer la interrelación y la coherencia entre ambos sistemas normativos, de forma que no se prolongue una indeseada situación de incertidumbre jurídica en una materia de tanta trascendencia socioeconómica como el urbanismo.

Empero, antes de entrar en el concreto detalle de aquellas cuestiones que la nueva legislación estatal exige adecuar, puede anticiparse que, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, la disciplina de la Comunidad Valenciana responde a una configuración que se ajusta, casi de forma perfecta, con el nuevo régimen del suelo estatal, por lo que las modificaciones habrán de serlo de detalle.<sup>7</sup>

Así, con independencia de que, conforme inmediatamente se ejemplifica, algunas de las novedades introducidas por el Legislador estatal habían sido ya afirmadas en la legislación valenciana, sustancial es ponderar que sus principios inspiradores, contenidos en los artículos 1 a 4 de la Ley 16/2005 –«Objeto de la Ley», «Título competencial», «Actividad urbanística» y «Objetivos y finalidades de la actividad administrativa en el urbanismo»–, concuerdan con la nueva configuración de la Ley 8/2007. No es ocioso recordar el tenor literal de su artículo 1: «Esta Ley tiene por objeto la ordenación de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con su función social, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.»

En este mismo orden de ideas, como meros ejemplos de adecuación, reténgase que el concepto del desarrollo urbanístico sostenible y, singularmente, los requisitos de sostenibilidad introducidos figuraban ya en el artículo 45 de la Ley 16/2005, de igual

<sup>7</sup> Idéntica conclusión se colige del estudio realizado por MESTRE DELGADO, Juan Francisco: «La incidencia de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en el Derecho urbanístico valenciano: una primera aproximación», en *Práctica Urbanística, Revista Mensual de Urbanismo*, año 6, número 65, noviembre 2007, páginas 36 a 50. Afirma el autor citado, como Consideración final, lo que sigue: «La nueva Ley estatal de Suelo presenta una trascendencia que

no es preciso destacar; despliega efectos, sin ningún género de dudas, sobre la regulación urbanística, que corresponde efectuar a las Comunidades Autónomas; bien es cierto que aquéllos son de diferente alcance, en función del ordenamiento autonómico sobre el que se proyecten. En el caso valenciano, y por las razones a las que ha aludido, el impacto será sumamente puntual o concreto.»

modo que las prescripciones tendentes a encauzar los convenios urbanísticos fueron afirmadas en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley autonómica. Asimismo, las *Corts Valencianes* habían determinado las reservas para viviendas con algún régimen de protección pública en el artículo 262, en relación con la Disposición Adicional Sexta –sin perjuicio de que deba estarse al régimen de la nueva Ley, cuya aplicación temporal concreta la Disposición Transitoria Primera–. De igual modo, el Legislador autonómico había impuesto la publicidad de los instrumentos urbanísticos por medios telemáticos, de conformidad con la Disposición Adicional Séptima.

**VIII.** Presupuesto cuanto antecede, la nueva Ley de Suelo exige abordar la adecuación de la legislación urbanística autonómica y, por ende, de la valenciana, a los cambios introducidos tanto en las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales como en la legislación básica con incidencia sobre la materia dictada por el Legislador estatal.

En primer lugar, la referida adecuación tiene que consistir en la identificación y derogación de aquellos preceptos de la legislación urbanística valenciana que resultan contradictorios con la regulación que establece la Ley de Suelo, como es el caso de la previsión del artículo 23, en relación con el artículo 260, de cesión de suelo con aprovechamiento a la Administración sin cargas de urbanización.

Como consecuencia del hecho de que la Ley 8/2007 utiliza una terminología que pretende evitar aludir a conceptos o instrumentos propiamente urbanísticos, sería oportuno establecer las equivalencias terminológicas o la precisión conceptual que permita interrelacionar correctamente el sistema normativo autonómico con el estatal.

Por otra parte, en el marco del reconocimiento que la propia Ley estatal hace de las competencias que pueden tener atribuidas las Comunidades Autónomas sobre determinadas materias, como es el caso de la Comunidad Valenciana con respecto a los patrimonios públicos de suelo y la legislación civil, también procede aclarar la sujeción a la regulación contenida en la legislación autonómica de aquellos aspectos que se incardinan en estas competencias autonómicas.

En cuarto lugar, convendría incorporar a la Ley Urbanística Valenciana, mediante modificaciones puntuales de su articulado, aquellos aspectos o exigencias derivados de la Ley estatal que no están previstos en la legislación valenciana, o que no se regulan de manera plenamente coherente con lo que ha establecido el Legislador estatal. Eso es lo que sucede, entre otros, en aspectos como la regulación del derecho de iniciativa y consulta de los particulares, los deberes de la propiedad en suelo no urbanizable, los requerimientos de publicidad en los procesos de planeamiento y gestión urbanística, en especial respecto a la documentación e información que hay que incorporar a estos procesos, o la adecuación de los supuestos indemnizatorios a las novedades establecidas en este aspecto, así como la introducción de la figura de la sustitución forzosa.

**IX.** En conclusión, si bien es cierto que se denota una conexión inequívoca entre el tenor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y las prescripciones de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, afirmando la norma autonómica, total o parcialmente, la mayoría de las novedades introducidas por el Legislador estatal, la concreta regulación que establece la nueva Ley y los conceptos y terminología utilizados precisan una actuación normativa por parte de las Corts Valencianes que modifique, en los aspectos necesarios, la Ley 16/2005, despejando las dudas y solventando eventuales conflictos jurídicos que pudieran derivarse de la aplicación de la Ley estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

Ahora bien, la cuestión radica en si dicha actuación normativa de las Corts Valencianes debería producirse de forma inmediata o si resultaría oportuno esperar a que, eventualmente y al amparo de la delegación legislativa efectuada por la Disposición Final Segunda de la Ley 8/2007, el Gobierno de la Nación procediera a la aprobación de un Texto Refundido.

**X.** Cerrado este trabajo con fecha de 30 de abril, en fase de corrección de pruebas ha visto la luz el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, editado en el *Boletín Oficial del Estado* número 154, de 26 de junio, página 28.482.

Su entrada en vigor, al día siguiente de su publicación oficial, ha comportado la derogación tanto de la Ley 8/2007 como de los preceptos que subsistían del Texto Refundido de 1992.

La labor refundidora responde a los siguientes dos objetivos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de los textos legales derogados, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido de 1992, dentro de los nuevos contenidos de la Ley de 2007, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas. De este modo, el objetivo final consiste en evitar la dispersión normativa y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en la materia, excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que tiene una aplicación supletoria y, en consecuencia, ha quedado fuera de la delegación legislativa.

Presupuesto lo anterior, el contenido sustantivo de cuanto se afirma a lo largo de las páginas precedentes no ha perdido su sentido, reiterándose, una vez en vigor el Texto Refundido estatal, la necesidad de que las Corts Valencianes afronten la adaptación de la normativa urbanística autonómica, despejando dudas y evitando eventuales conflictos jurídicos.

# La Compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano: una función atípica de la Junta General del Principado de Asturias

IGNACIO ARIAS DÍAZ

Ltrado de la Junta General del Principado de Asturias

## Resumen

La Compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano aprobada por la Junta General del Principado de Asturias constituye el mayor trabajo de investigación jurídica llevado a cabo en Asturias y evidencia que los Parlamentos pueden asumir funciones distintas a las tradicionales. La Compilación ha puesto en valor las prácticas consuetudinarias que se desarrollan actualmente en Asturias y al «escribirlas» pone a disposición de los operadores jurídicos y de los ciudadanos en general sus perfiles y contornos, coadyuvando a su practicabilidad forense. Debe tenerse en cuenta que la costumbre, para poder ser invocada en juicio, debe ser probada –no rige el principio *iura novit curia*– y la Compilación viene cumpliendo el importantísimo papel de suplir la necesidad de prueba al haber sido aceptada unánimemente por los Tribunales de Justicia como medio de constatación de la existencia de las costumbres que en ella se recogen.

## Resum

La Compilació del dret consuetudinari asturià, aprovada per la Junta General del Principat d'Astúries constitueix el major treball d'investigació jurídica dut a terme a Astúries i evidencia que els parlaments poden assumir funcions diferents de les tradicionals. La Compilació ha posat en valor les pràctiques consuetudinàries que es desenvolupen actualment a Astúries i, com que les «escriu», posa a disposició dels operadors jurídics i dels ciutadans en general els seus perfils i contorns, i coadjuva a la seua practicabilitat forense. Ha de tenir-se en compte que el costum, per a poder ser invocat en judici, ha de ser provat –no regeix el principi *iura novit curia*– i la Compilació compleix l'importantíssim paper de suplir la necessitat de prova, ja que ha sigut acceptada unànimement pels tribunals de justícia com a mitjà de constatació de l'existència dels costums que s'hi recullen.



### Summary

The Compilation of the Asturian Consuetudinary Law passed by the General Meeting of the Principado de Asturias constitutes the greatest work of legal investigation carried out in Asturias and shows that the parliaments can assume functions that are different from the traditional ones. The Compilation has highlighted the customary practices that are currently developed in Asturias, and when «writing them» makes available to the legal system and to the citizens in general its profiles and features, contributing to its forensic feasibility. It must be considered that the custom, in order to be invoked in judgment, must be proven –it does not govern the principle *iura novit curia*– and the Compilation is playing the very important role of replacing the necessity of proof given by having been accepted unanimously by the Courts of Justice as a means of verification of the existence of the customs gathered together in it.

### Sumario

- I. El artículo 16 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias
- II. La Compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano
- III. Figuras que integran la Compilación
- IV. La Compilación como medio de prueba de la costumbre

## I. El artículo 16 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias

La espina dorsal de las funciones de un Parlamento está articulada en torno al binomio función legislativa-función de control.

En los parlamentos contemporáneos, en las formas de gobierno parlamentario, a estas funciones han venido a sumarse otras con distinto fundamento y justificación.

Esas funciones adicionales obedecen al propósito de proyectar un plus de legitimidad democrática propio de la institución parlamentaria a ámbitos ajenos al haz de relaciones con el Ejecutivo, que a su vez producen el efecto inducido de ampliar la presencia del Parlamento en otras esferas y marcos de relación.

La designación de representantes, los procesos constitucionales, la administración parlamentaria y las relaciones institucionales son algunas de esas otras funciones que los Parlamentos desarrollan.

La Junta General del Principado de Asturias no es ajena a estas tendencias y junto a la función legislativa y de control ha incorporado a su Reglamento un conjunto de funciones colaterales que conforman un marco competencial singular.

Pero, además, la Junta General del Principado de Asturias ha dado un paso más y ha asumido una tarea que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias encomienda genéricamente al Principado de Asturias, y lo ha hecho, a nuestro juicio, acertadamente, consiguiendo que el resultado final del trabajo sea asumido por todos.

Nos estamos refiriendo a los trabajos de investigación y compilación del derecho consuetudinario asturiano.

En efecto. El artículo 16 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone lo siguiente: «El Principado de Asturias impulsará la conservación y compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano.»

Lo que deba entenderse por Principado de Asturias, es cuestión que merecería un estudio monográfico. Baste decir que el artículo 1.2 del Estatuto de Autonomía reserva esta denominación para la Comunidad Autónoma, y que el artículo 22 del mismo texto legal especifica como órganos institucionales del Principado de Asturias la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente.

Estos dos últimos son, además, junto a los Consejeros, órganos superiores de la Administración del Principado de Asturias, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley del Principado 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias.

Consecuentemente, cualquiera de estos órganos por separado, o todos ellos conjuntamente, podrían haber llevado a cabo esta tarea de impulsar la conservación y compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano.

Pero lo cierto es que fue la Junta General del Principado de Asturias la que ha liderado la actuación en esta materia mediante la creación de la Comisión Especial de

Derecho Consuetudinario Asturiano, cuyos trabajos desembocaron, en último término, en la aprobación de la Compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano.

El que el Parlamento haya liderado esta tarea, aparte de añadir un plus de legitimidad democrática a la Compilación, le ha dado también una credibilidad que la práctica forense judicial se ha encargado de resaltar, y lo ha hecho aparecer ante la sociedad como una institución no sólo de debate político, sino de consenso en una cuestión nuclear como ésta que evidencia la sustantividad y singularidad del Principado de Asturias.

Quiero esto decir que las funciones que pueden desarrollar los Parlamentos no son *numerus clausus* y algunas de ellas están aún por explorar. Allí donde los estatutos de autonomía refieran el marco competencial genéricamente a la Comunidad Autónoma, y allí donde sea posible el consenso, el Parlamento podrá sopesar la conveniencia de intervenir, por más que se trate del ejercicio de funciones aparentemente extravagantes.

Buen ejemplo de ellas lo constituye la Compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano.

## II. La compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano

Asturias no mantuvo reservas forales frente al Derecho común cuando éste fue codificado a finales del siglo XIX. Pero, tanto por su difícil orografía como, en no menor medida quizás, por una nunca olvidada conciencia de su propia subjetividad histórica, el pueblo de Asturias mantuvo una realidad jurídica diferenciada que no había sido valorada en la medida necesaria, siendo precisamente este escenario en el que se desarrollaron los trabajos de investigación de la Compilación del Derecho Consuetudinario Asturiano, de los que tuvimos el honor de asumir la propuesta, la impulsión y la dirección del equipo de investigación.

A lo largo de los siete años de trabajo efectivo desarrollado por la Comisión Especial de Derecho Consuetudinario Asturiano, los escenarios en los que se ha desarrollado la actividad investigadora han sido el judicial, el notarial y el trabajo de campo.

Las únicas costumbres que interesaban a los efectos de cumplir el mandato estatutario eran las jurídicas, no las folklóricas ni las puramente etnográficas, y para el reconocimiento de la juridicidad requerida, ningún instrumento resultaba tan seguro como el propio tráfico jurídico y, más concretamente, las resoluciones judiciales que hubieran podido tomar en consideración dichas costumbres. A partir de estas resoluciones se elaboró un catálogo inicial de costumbres jurídicas.

Pero este escenario no permitía tener una visión completa del elenco de costumbres jurídicas asturianas cuya vigencia había destacado la doctrina más autorizada y que o no necesariamente eran objeto del tráfico jurídico o las resoluciones judiciales dictadas sobre ellas no ofrecían un panorama completo de sus perfiles jurídicos. Así,

el empeño, la sociedad familiar asturiana, el testamento mancomunado y la viudedad universal eran figuras que, para ser perfiladas desde el punto de vista jurídico con el rigor que la Compilación exigía, tenían que ser consideradas en escenarios complementarios.

Los protocolos notariales se aparecían así como el segundo escenario obligado de consulta. En efecto, las figuras descritas eran objeto de materialización en documentos públicos protocolizados cuyo examen resultaba obligado para delinear los elementos que conformaban dichas figuras.

El tercer escenario era la consecuencia natural de la fuente primaria productora de la costumbre: el pueblo asturiano, que con el acto repetitivo y reiterado a lo largo de los siglos originaba la *opinio iuris seu necessitatis*, esto es, el elemento teleológico de la costumbre, la convicción jurídica de que ese acto producía consecuencias jurídicas.

El primer escenario exigió la consulta de las cuarenta y cinco mil sentencias de la Sala de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo de la antigua Audiencia Territorial de Oviedo, así como desde 1989 de las diversas secciones civiles de la Audiencia Provincial de Asturias y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias disponibles al momento de realizar la investigación; el segundo escenario conllevó la consulta de sesenta y cuatro mil protocolos notariales en once de los doce distritos asturianos, además de los revisados en el Archivo Histórico de Asturias y en el Archivo del Colegio Notarial; el tercer escenario supuso la realización de más de cien salidas de campo, en el transcurso de las cuales se entrevistó a más de seiscientas personas, a cuyas resultas se formalizaron sesenta fichas documentadas, descartándose el resto de los entrevistados por no ofrecer datos de interés para el trabajo desarrollado.

Con todo este material de consulta disponible, y con el propósito de no dejar ningún cabo suelto, se completó la investigación en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de los dieciocho partidos judiciales de Asturias de los que habían emanado las sentencias sobre derecho consuetudinario apeladas ante la Audiencia Provincial de Asturias, a la luz de cuya investigación también se vaciaron todas las que tenían este contenido, aunque no hubieran sido apeladas.

La Compilación, publicada en el *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, VI Legislatura, Serie B, núm. 455, de 9 de marzo de 2007, se organiza en dos grandes partes: la primera contiene una descripción general de las veintiuna costumbres compiladas, y la segunda ofrece el detalle de cada una de ellas. Para lograr este grado de detalle se ha elaborado un perfil jurídico de cada costumbre con los enunciados extraídos de más de seiscientas sentencias que directamente aplican el derecho consuetudinario asturiano, cuyos *dicta* se han trasladado sin alteración alguna, así como con las fichas de trabajo de campo elaboradas a partir de las ya referidas seiscientas entrevistas e inspecciones oculares *in situ*.

### III. Figuras que integran la Compilación

La Compilación acredita la vigencia de las siguientes costumbres: *andecha*; *antoxana*; *aparcería*, en sus modalidades de *aparcería agrícola*, *aparcería pecuaria*, *aparcería forestal* y *aparcería de casería*; *arriendo rústico* y *venta de hierba o pación*; *bistechu*; *casería*; *cierres*, en sus modalidades de *a cárcova* o *calderín*, por *finxos* o por *muro de contención*, *sucu* o *ribazo*; *compaña pesquera*; *compraventa de animales*; *comunidades*, en sus modalidades de *propiedad en mano común*, *propiedad en proindiviso de términos vareables* y *comunidades especiales de aguas y de molino vecero*; *empeño*; *facería*; *hórreo* y *panera*; *poznera*; *prinda*; *servidumbre de paso*, *serventía* y *tornabuey*; *servidumbre de polea para la extracción de algas «de arribazón»* y *«de litoral»*; *sestaferia*; *sociedad familiar asturiana*; *testamento mancomunado* y *viudedad universal*.

De la descripción general de la Compilación entresacamos las siguientes ideas respecto a cada figura:

#### 1. *Andecha*

El término *andecha* deriva del vocablo latino *indicare* (anunciar) –se «llama a *andecha*»– y consiste en un trabajo personal, voluntario y gratuito que se ajusta al esquema de la reciprocidad equilibrada: «Hoy por ti, mañana por mí». La *andecha* se inscribe por ello dentro de los trabajos que el derecho laboral denomina *amistosos*, *benévolos* y de *buen vecindad*.

La mano de obra de la *andecha* es reclutada atendiendo a lazos familiares, de amistad o vecindad, para hacer frente a los habituales trabajos del ciclo agrícola que resultan más acuciantes y a aquellas tareas que son particularmente gravosas para las familias del pueblo que atraviesan circunstancias especiales como *viudedad*, *enfermedad* o similares. La *andecha* también se convoca para ayudar en el acarreo de materiales en la construcción o reparación de un edificio.

En todo caso los participantes en la *andecha*, dado su carácter voluntario y gratuito, no pueden adquirir derechos de propiedad sobre el producto del trabajo en común, singularidad ésta que constituye el rasgo jurificador de esta figura.

#### 2. *Antoxana*

La *antoxana*, término que deriva de la unión de los vocablos latinos *ante* (delante) y *ostium* (puerta), es una figura tradicional de gran raigambre en Asturias cuya existencia ya se documenta desde la Alta Edad Media. Siempre ha cumplido una función de gran relieve en el mundo rural, ligada inseparablemente a las construcciones de esta naturaleza, que no sólo se ha venido utilizando como espacio de trabajo, depósito de herramientas, carga y descarga, sino también como lugar de esparcimiento, descanso, tertulia y solaz.

Su característica fundamental es la de prestar servicio, generalmente a la casa, pero también a la construcción o construcciones que se sirven de ella, tales como el hórreo, la panera, la cuadra, el cobertizo, el pajar o similares.

A lo largo de la historia, la *antoxana* se ha mostrado como una de las figuras más dinámicas del derecho consuetudinario asturiano e incluso en la actualidad ha visto revitalizada esta posición por dos motivos principales: de un lado, por un renovado interés hacia la zona rural asturiana consecuencia de la tendencia a disponer de una segunda residencia; y de otro, por los cambios de hábitos vacacionales que han dado lugar a la creación del denominado turismo rural.

Estas dos circunstancias han puesto en valor la *antoxana* como lugar de esparcimiento, descanso, tertulia y solaz, sin olvidar, por otro lado, que también han generado un incremento de los litigios judiciales sobre esta figura debido a la irrupción de hábitos urbanos discordantes con los usos y costumbres del mundo rural.

La mayor parte de los pleitos en los que se suscitan cuestiones de derecho consuetudinario asturiano tienen como eje central la *antoxana*, lo que da idea de la tradicional importancia de esta figura en Asturias.

### 3. Aparcería

La aparcería es un contrato a pérdidas y ganancias por el que el dueño o titular de un derecho que permita la cesión del uso cede unos bienes a otra persona, el aparcerero o *comunero*, para que los cuide y trabaje. En contraprestación, los frutos que se obtienen de dichos bienes son repartidos entre ambos a partes iguales, al tercio o según la proporción que establezcan.

En un contexto de penuria económica, este tipo de contrato permitió al campesino asturiano, que en su mayoría no era propietario, disponer de tierras y ganados con los que alimentar a su familia y asegurar su supervivencia. La aparcería resultaba mucho más ventajosa para los campesinos que otros sistemas de cesión de la propiedad como el arriendo o el foro, en los que debía pagar una tasa fija, con independencia de los frutos que se obtuviesen. Por el contrario, en la aparcería sólo se entrega una parte de los productos que se logren finalmente, muchos, pocos o ninguno, lo que significa que ambos socios se reparten tanto las ganancias como las pérdidas que haya.

La aparcería tiene diversas manifestaciones, modalidades o tipologías: aparcería agrícola, pecuaria, forestal y de casería, cada una de ellas con sus propias peculiaridades, respetando, no obstante, un tronco común consustancial a la aparcería propiamente dicha.

Una manifestación del contrato de aparcería agrícola de gran arraigo en Asturias la constituye el contrato de *mampostería*, que guarda similitudes con la *rabassa morta* propia de Cataluña. En relación a esta figura se ofrece el concepto tradicional que vincula la duración del contrato a la vida de las especies de cultivo que comprenda, y un

concepto evolucionado que se refiere exclusivamente al pago en especie de la recolección de la manzana, normalmente con el importe de la mitad del producto obtenido con la venta de la cosecha.

Una característica predicable de todas estas modalidades es el equilibrio existente entre el cedente y el aparcerero, equilibrio que, sin embargo, se rompe en la aparcería de ganados o *comuña*, pues la modalidad de «a principal cubierto» exigía que este último cubriese el importe o tasación del animal antes de comenzar a participar en las ganancias, lo que da idea del carácter leonino de este contrato reflejado en el refranero popular asturiano de la siguiente manera: «*De les vaques en comuña, lleva l'amu hasta la uña.*» La ruptura del equilibrio económico de este contrato determinó el inicio de su decadencia cuando las condiciones económicas mejoraron y su sustitución por la modalidad de «a la media cría», menos gravosa para el aparcerero y más acorde con los postulados de reciprocidad de la aparcería. Esto no implica que ambos tipos de aparcería de ganados tuviesen una sucesión cronológica, ya que se trata de contratos coetáneos que surgieron simultáneamente para dar respuesta a una misma necesidad.

#### **4. Arriendo rústico y venta de hierba o pación**

En Asturias, la costumbre establece que, con independencia del plazo estipulado en el contrato original, los arriendos permanezcan dentro de una misma familia a través de las generaciones, siempre y cuando las partes implicadas estén de acuerdo y ninguna manifieste lo contrario, ya sea el arrendador o el arrendatario.

Esto es posible porque, de no mediar aviso de desocupación, los arriendos se entienden prorrogados por otro año agrícola y así sucesivamente, de modo que, gracias a esta sistemática, las prórrogas pueden llegar a sumar siglos.

Para ello el arriendo se transmite al hijo casado en casa, quien, además, compra los derechos que sus hermanos pudieran tener sobre los bienes arrendados para consolidar el usufructo, retenerlo en la familia y poder así transmitirlo a sus sucesores.

Esta circunstancia supuso que los arriendos funcionasen como una propiedad privada del arrendatario y que éste los asimilase a una parte de su patrimonio hereditario, sobre todo porque los cambios de titular, al realizarse dentro de una misma familia de llevadores, no implicaban necesariamente una renovación del contrato de arriendo.

Todas estas prácticas han ocasionado que en Asturias los arriendos revistan un carácter troncal, en especial aquellos que se concretan sobre la casería, pues, en este caso, la identificación de la familia con los bienes en arriendo, de los que depende su sustento, es total por razones obvias.

Junto al arriendo de casería, el de hierbas es otra modalidad de gran importancia que muestra el peso específico de los prados en la economía asturiana. Éstos ofrecen un doble aprovechamiento, ya que por una parte producen hierba segadía en verano,

utilizada como forraje seco para alimentar al ganado, y por otra generan pación en primavera y otoño, recogida en verde o pastada a diente por los animales.

Estas dos producciones tienen su reflejo en sendos tipos de contrato que exigen un tratamiento diferenciado según se concierten sobre la hierba y pación conjuntamente o sobre ambas por separado. En el primer caso estamos en presencia del arriendo de hierbas y en el segundo de la venta de hierba o de la venta de pación.

Las diferencias que median entre una y otra modalidad afectan también al nombre y al papel de los que en ellas intervienen. Si se trata de arriendo de hierbas podemos hablar de arrendador y arrendatario, correspondiéndole a este último las tareas de limpieza, cuidado y abonado del prado. Si se trata de venta de hierba o pación cabe hablar de propietario y comprador, correspondiéndole a aquél, esto es, al propietario, las tareas antes descritas como obligaciones del arrendatario. Dicho de otra manera: sólo se puede vender la hierba o la pación por separado, ya que en el supuesto de que ambas se vendan conjuntamente estaremos en presencia de un arriendo de hierbas, pero nunca de un contrato de venta de hierba y de pación.

## **5. Bistechu**

La palabra *bistechu* proviene de la unión de los vocablos latinos *bis* (dos veces) y *tectum* (techo) y consiste en repetir la superficie del alero sobre el suelo desde el cuerpo de la construcción hasta el extremo final del tejado, delimitando así un espacio que es propiedad del dueño de la misma.

El *bistechu* surge así como instrumento de defensa de la propiedad privada. Es un medio de evidenciar que el espacio sobre el que se proyecta pertenece al dueño de la construcción, quien, previamente a su materialización, ya ha calculado de qué espacio quiere disponer como *bistechu* -por regla general entre los 30 y 60 centímetros- y ha retranqueado la pared de la construcción sobre su propiedad.

Implícita en su formulación se encuentra la idea de que el *bistechu* sólo adquiere alcance jurídico cuando afecta a construcciones colindantes o se abre a camino público. En este último caso, actúa como mecanismo de delimitación entre la propiedad privada y la pública, lo que se patentiza utilizando como signos externos de tal función piedras hincadas, tiestos, jardineras o similares colocados en la línea divisoria.

El *bistechu* ha cumplido una función como espacio anejo a la casa muy importante, no sólo para instalar los andamios y reparar la fachada o el tejado, sino también como lugar de descanso, tertulia, trabajo y depósito de aperos y leñas.

## **6. Casería**

La casería constituye el eje central de la economía campesina asturiana, representando una unidad orgánica y económica de explotación familiar sobre la que convergen los esfuerzos de todos los miembros de la familia con la pretensión de lograr su per-



petuación mediante el establecimiento de vínculos de unión entre las generaciones pasadas con las presentes y de las presentes con las futuras.

La casería ha permanecido fiel a sus rasgos históricos y en la actualidad aún mantiene plena vigencia el concepto que de ella elaboró Jovellanos al definirla como «una unidad orgánica de explotación agropecuaria, capaz de sostener a una familia campesina a la que sirve de hogar y solaz».

Contribuye a reforzar el carácter identitario y de unidad de la casería el hecho de que suele tener un nombre propio que la identifica y que se mantiene a través de las generaciones, nombre que toma como referencia los rasgos físicos o la actitud de la familia que la explota, los oficios desarrollados en ella, su localización geográfica o sus características constructivas, entre otros motivos.

La casería proporciona el sustento a la familia que en ella vive, lo que no excluye la posibilidad de que existan otros ingresos complementarios, pues desde siempre los oficios tradicionales y los trabajos fuera de la casería han aportado un capital extra a la familia campesina. Ocupaciones u oficios tradicionales como *goxeru*, madreño, herrero, cantero, molinero, carpintero o tratante de ganado; ocupaciones u oficios temporales como jornalero, caminero o leñador; empleos asalariados en la mina, en la construcción o en los servicios han permitido combinar la economía básica de la familia campesina asturiana con los ingresos extra referidos. Mano de obra y beneficiarios de los rendimientos de esa mano de obra se conjugan en la casería como elementos característicos e indisolubles.

Pero, además, la casería constituye un elemento aglutinador de referencia para otras figuras integrantes del derecho consuetudinario asturiano como la *andecha*, la *sestaferia*, la sociedad familiar asturiana, el testamento mancomunado y la viudedad universal, que están íntimamente vinculadas a la casería, ya sea por su naturaleza asal o porque su finalidad última es el mantenimiento de esa unidad orgánica y de explotación familiar en que consiste la casería.

La fuerza que irradia del concepto unitario de la casería se manifiesta también en el hecho de que, aunque sus elementos integrantes estén dispersos, no hay lugar al derecho de retracto de colindantes de uno de ellos aisladamente considerado porque el interés social que preside dicho retracto cede ante el vigor que emana de la casería como unidad de explotación de cuya supervivencia como núcleo agrícola depende el sostenimiento del campesinado asturiano.

## **7. Cierres**

En Asturias, junto a los sistemas ordinarios de cierre de fincas, coexisten otros con un marcado carácter tradicional que aparecen singularizados por cuanto que pertenecen a los llamados cierres en abertal, es decir, cierres de carácter horizontal que sin impedir el paso de unas fincas a otras marcan claramente sus límites, cumpliendo el doble

papel de cierre y deslinde simultáneamente. A esta categoría pertenecen la *cárcova* y *calderín*, los *finxos* y el *sucu*.

En cuanto al papel de cierre de estos sistemas tradicionales, se caracterizan por presentar el perímetro de la finca libre y sin obstáculos que verticalmente impidan el paso de personas o animales. Precisamente por esta razón se denominan cierres en abertal, pues más bien se trata de cercos visuales, donde el elemento de cierre consiste en una zanja excavada, un montón de tierra o piedras hincadas a distancia unas de otras, que pueden ser traspasados con cierta facilidad.

En cuanto atañe al deslinde, los cierres en abertal cumplen perfectamente la función de deslindar, ya que evidencian los límites de la propiedad y resultan disuasorios para el ganado, además de favorecer el drenado del exceso de agua en la finca y contener los deslizamientos de tierra.

Aunque no existe una medida estándar para los cierres con *sucu* y a *cárcova* y *calderín*, lo habitual es que sus dimensiones oscilen entre 1 metro y 50 centímetros de anchura y 1 metro y 70 centímetros de profundidad o altura, según se trate de una zanja o un montón de tierra. Lógicamente, esta variación dependerá de las características del terreno y de la finca que se vaya a deslindar por este sistema.

## **8. Campaña pesquera**

A lo largo de la historia, el concepto de la *compaña pesquera* ha experimentado modificaciones. Inicialmente estaba circunscrito a la sociedad constituida por el armador y la tripulación de la embarcación con el fin de repartirse los beneficios obtenidos con la actividad pesquera. Este concepto histórico ha evolucionado y actualmente la denominación *compaña pesquera* sirve para referirse ya no sólo a los miembros de la sociedad, sino también al reparto propiamente dicho de las ganancias obtenidas con la pesca.

Su composición tampoco se ha mantenido estable. La propia evolución del sector ha determinado que la figura del aprendiz, también llamado *cho*, *marmitón* o *rapaz*, que era menor de edad y cobraba un *cuartón*, haya desaparecido. Hoy en día la *compaña pesquera* sólo está integrada por el armador, el patrón y los marineros, que también pueden hacer las veces de cocinero, motorista o neverero, y desempeñar labores menores en tierra, como vigilar el pescado descargado en la rula o preparar la carnada, entre otras.

También la variabilidad, inseguridad y peligrosidad del propio sector pesquero ha provocado que el reparto del *quiñón*, también llamado *soldada*, desde siempre haya sido proclive a las transformaciones. Los marineros cobran un *quiñón*, pero la participación en los beneficios de la pesca del patrón, cocinero, motorista o neverero depende de lo que se haya concertado a la hora de constituir la *compaña* y de la coyuntura económica del sector. Igualmente, los gastos que se detraen del Monte Mayor o del porcentaje correspondiente al armador son susceptibles de negociarse y pueden cargarse a uno o

a otro, también en función de la situación económica del sector pesquero y de la disponibilidad de tripulación. Por ejemplo, la tendencia actual es que los armadores, ante el desinterés de los jóvenes por enrolarse y con el objeto de atraer tripulantes, aumenten los *quiñones* extra de los cargos mencionados que, además, imputan a su propia participación en los beneficios de la pesca, cuando lo habitual siempre fue cargarlos al montante de la tripulación.

Se denomina Monte Mayor a la totalidad de los ingresos brutos obtenidos con la venta del pescado. Monte Menor, a la cantidad resultante de practicar sobre la cuantía del Monte Mayor los descuentos que procedan por los conceptos fijados por la costumbre del lugar. Se denomina *quiñón* a la porción o cuota de participación que corresponde en el Monte Menor a cada uno de los miembros de la *compañía pesquera*.

La característica principal de esta figura estriba no tanto en el hecho de que son sus miembros los que deciden los criterios de reparto de los beneficios de la pesca, sino en la circunstancia indudablemente peculiar de que si no hay beneficios, no hay nada que repartir y, por tanto, no se cobra.

### **9. Compraventa de animales**

Si hay una figura del derecho consuetudinario que evidencia la auténtica personalidad del campesino asturiano, ésa es la compraventa de animales. La liturgia que encierra y, en especial, la fase de la palmada, ensalza valores como la confianza, la lealtad, la seriedad y el compromiso más allá de los papeles, que dan la auténtica dimensión de esa personalidad. Al campesino asturiano le basta para cerrar un trato estrechar con fuerza la mano de la otra parte, porque ese simple gesto supone la asunción de un compromiso firme que implica que la voluntad así manifestada, por afectar al prestigio de quien la ha exteriorizado, se cumple por encima de todo.

El procedimiento de la compraventa de animales se ha mantenido invariable a lo largo de la historia y únicamente ha incorporado matices derivados de exigencias legales ineludibles. Del registro de trato habitual por el entendido se ha pasado a la exigencia de una cartilla de saneamiento que, lejos de desplazar el registro tradicional, ha sabido imbricarse con él, complementándolo. Si el saneamiento se erige en un requisito imprescindible, la idoneidad del animal para el destino que se pretende, ya sea la producción lechera, su utilización como nodriza o semental, o para los trabajos del campo, es cuestión que sigue sujeta al registro de trato.

El resto de los aspectos que caracterizan la compraventa de animales como el regateo, la presencia del terciador y de los testigos, la palmada y la *robla*, continúan aplicándose en todas las ferias y mercados de Asturias, por lo que puede concluirse que esta figura ha sabido adaptarse a los nuevos tiempos sin perder su identidad y contenido consuetudinario.

## 10. Comunidades

Bajo la rúbrica general de «Comunidades» se engloban una serie de modalidades relacionadas con la propiedad y explotación de bienes que, partiendo de un tronco común, presentan entre sí una serie de especialidades que las singularizan.

En primer lugar nos encontramos con la propiedad en mano común, en la que el elemento característico radica en que los bienes sobre los que recae pertenecen a una pluralidad de vecinos en calidad de grupo social y no como entidad administrativa.

El derecho de aprovechamiento y utilización de los elementos sobre los que se construye esta modalidad es de naturaleza casual y se articula en torno a la condición de vecindad, a la que debe ir unida la de tener «casa abierta con humos» y desarrollar una actividad agrícola o ganadera vinculada a los bienes sobre los que recae la propiedad en mano común, de tal manera que son estos elementos conjuntamente los que determinan la aparición o el nacimiento del derecho de aprovechamiento y utilización.

El aprovechamiento de estos bienes se realiza sin asignación de cuotas concretas entre los vecinos y puede realizarse bajo la modalidad en abertal, para llevar el ganado y aprovechar el rozo, hojas y leñas muertas, o bajo la modalidad por lotes. En este segundo caso, es decir, en la modalidad de aprovechamiento por lotes, cada cierto tiempo se dedica una zona de monte a su cultivo, a cuyo efecto se realiza un reparto igualitario entre los vecinos, aunque tradicionalmente se atendía al estado civil de los comuneros, de tal forma que los casados y viudos disfrutaban de una suerte, mientras que a los solteros les correspondía media suerte. Una vez recogida la cosecha, y cuando los nutrientes del suelo quedan agotados, esa zona se abre a la entrada de ganado y revierte a la comunidad.

Como ya quedó patente, al ser de naturaleza casual esta comunidad, los derechos que conlleva no pueden ser objeto de tráfico jurídico *inter vivos*, aunque sí *mortis causa*, puesto que se pueden transmitir de generación en generación siempre que concurra en el titular la condición de ser vecino, tener «casa abierta con humos» y desarrollar una actividad agrícola o ganadera vinculada a los bienes sobre los que recae la propiedad.

En segundo lugar se encuentra la propiedad en proindiviso de los términos vareables, que recae sobre montes y corresponde a varios propietarios con asignación de cuotas o participaciones ideales que presentan la característica de ser de propiedad privada y poder ser objeto de tráfico jurídico y transmisibles por actos *inter vivos* o *mortis causa*. Los términos vareables, como la propiedad en mano común, también puede aprovecharse en abertal o por lotes, con la diferencia de que en este caso los lotes se establecen proporcionalmente a las cuotas o participaciones ideales de cada propietario, que puede solicitar el deslinde de esas cuotas mediante cantos o mojones hincados en el suelo,

de tal manera que esas cuotas materializadas sobre el terreno pasan a denominarse fincas acantadas y pueden permanecer en abertal o ser cerradas.

En tercer lugar aparecen las comunidades especiales, denominación general bajo la que se recogen aquellas que participan de rasgos característicos de la propiedad en mano común, pero también de la propiedad en proindiviso, aunque presentan rasgos especiales que la singularizan respecto a éstas. Así, por un lado, los bienes que las integran son disfrutados en común por un grupo, característica que comparten tanto la propiedad en mano común como la propiedad en proindiviso; pero, mientras en el caso de la propiedad en mano común es imprescindible ser vecino para disfrutar de los bienes que la integran, en la propiedad en proindiviso este requisito de vecindad no es inexcusable, sino que lo relevante es ser propietario. Por otro lado, las comunidades especiales presentan rasgos de la propiedad romana en proindivisión, y los bienes a que se refieren pueden ser objeto de tráfico jurídico, pudiendo comprarse o venderse, con lo que el derecho depende de la condición de heredero y no de la de vecino.

En Asturias este tipo de comunidades especiales afectan al uso y aprovechamiento del agua y al uso de los molinos de propiedad compartida.

### **11. Empeño**

El término empeño deriva de la expresión latina *in pignus* (en fianza, en garantía).

Su implantación en Asturias hay que buscarla en la escasa posibilidad de ahorro de los campesinos y pescadores asturianos derivada del hecho de que la mayoría de los frutos que se obtenían trabajando la casería o saliendo a faenar se destinaban, con carácter principal, a la alimentación de la familia y al mantenimiento en buen estado de la casería o de la embarcación.

A consecuencia de ello, cuando surgía algún problema o circunstancia que obligaba a realizar un desembolso extraordinario no previsto, la única manera de que se disponía para afrontarlo era la solicitud de un préstamo.

Ahora bien, los únicos bienes susceptibles de ser ofrecidos como fianza eran a su vez los elementos que formaban parte o completaban la casería o la embarcación y que seguían siendo necesarios para el trabajo cotidiano, de tal manera que renunciar a ellos suponía poner en peligro el futuro de la familia, sobre todo cuando la propia precariedad económica que precisamente había obligado a solicitar el préstamo suponía que la devolución de éste habría de someterse a unos ritmos muy lentos y dilatados en el tiempo.

Estas circunstancias están en el origen de esta institución del empeño que se nos aparece como una fórmula alternativa de afrontar esas necesidades extraordinarias por cuanto que a través de ella resultaba menos gravoso el reembolso de la deuda.

## 12. *Facería*

La *facería* es la zona o franja de terreno limítrofe entre dos entidades de población que, siendo propiedad de una de ellas, también es usada, aprovechada y disfrutada por la otra bajo determinadas condiciones.

Su vigencia es indiscutible. Es frecuente ver referencias a la *facería* en los Decretos de reconocimiento de la personalidad jurídica de las parroquias rurales asturianas en los que, al fijar los límites territoriales de la parroquia, se deja a salvo el derecho de *facería* que pueda corresponder en los pastos limítrofes pertenecientes a otros entes territoriales, refiriendo su regulación a las normas consuetudinarias, como es el caso de la parroquia rural de Arbellales, en el concejo de Somiedo, en su Decreto 81/91, de 6 de septiembre, de reconocimiento de personalidad jurídica de dicha parroquia.

## 13. *Hórreo y panera*

La función principal del hórreo y de la panera es la de servir como granero de la casa campesina donde guardar las cosechas y otros productos a salvo de la humedad y los ratones, tal y como evidencia su propio sistema constructivo. Asimismo, el tamaño de las familias y la escasez de espacio en la vivienda obligaron a que el hórreo y la panera también se utilizasen como dormitorio, para lo cual se disponían algunas camas en su interior. En el espacio desarrollado bajo el hórreo y la panera se guardaban el carro y otros medios de transporte agrícola, se amontonaba la leña, se disponían pequeños gallineros, más adelante se utilizó como carbonera, etc. Incluso el corredor o las tablas de tenobia que apoyan sobre las cabezas de *trabe* se utilizaban para albergar colmenas o palomares. Todo ello muestra la importancia del hórreo y la panera para la casa campesina, así como el alto grado de aprovechamiento conseguido en esta construcción.

Las normas urbanísticas actuales y la propia Ley del Principado de Asturias de Patrimonio Cultural prohíben la existencia de hórreos y de paneras desvinculados de una edificación principal con la finalidad de mantener y proteger el hábitat tradicional, donde el hórreo y la panera cumplen funciones complementarias a la casa y no existen por sí solos al margen de ella, así como para evitar que proliferen como viviendas aisladas, sobre todo en la zona costera de veraneo, por el deterioro paisajístico que ello pueda acarrear.

En cuanto se refiere a la naturaleza mueble o inmueble del hórreo y de la panera, y sin desconocer que a efectos de su acceso al registro de la propiedad en ocasiones prevalece la consideración de ambos como bienes inmuebles más que por su inscripción como construcciones por el hecho de tomar como referencia el terreno sobre el que se asientan, la tradición y el trabajo de campo impone catalogarlos con carácter general como bienes muebles, dado su carácter desmontable y transportable, reafirmado por la propia Ley del Principado de Asturias de Patrimonio Cultural citada, que somete

dichas acciones a autorización expresa de la Consejería competente cuando su construcción sea anterior a 1900. A mayor abundamiento, los datos recogidos en el trabajo de campo reafirman tal consideración de bienes muebles, teniendo en cuenta que la titularidad de la propiedad del terreno sobre el que se levantan el hórreo y la panera no siempre coincide con la titularidad de la propiedad de estas construcciones, siendo posible distinguir entre la propiedad del suelo y la propiedad del vuelo, característica ésta que, unida al ya predicado carácter desmontable y transportable de cada una de las piezas que integran estas edificaciones, contribuye a su calificación como bienes muebles.

#### **14. Poznera**

El derecho de *poznera* tiene como antecedentes los *arbora signata* como prueba de dominio de la época romana y es una costumbre que ya fue recogida en el *Fuero Juzgo*. En Asturias esta costumbre aparece regulada en ordenanzas municipales y de parroquias que en ocasiones la configuran como un derecho-deber, combinando ambas vertientes al reconocer el derecho de los vecinos de plantar árboles para sí y el correlativo deber de plantarlos para el común. La fórmula protocolaria que se emplea a la hora de documentar de forma genérica los árboles en *poznera* es la de «árboles interpolados».

El derecho de *poznera*, que encierra la potestad de plantar, poseer y usufructuar árboles en terreno comunal, y en ocasiones público o ajeno, sin que ello genere derecho alguno sobre el terreno, surge de la combinación de tres circunstancias: la escasez de tierras propiedad del campesino asturiano; la importancia que tenía para el campesino el cultivo de los árboles frutales, y en concreto, de los castañales, que tan importante papel jugaban en su alimentación; y la diferencia entre suelo y vuelo, ya que la propiedad del terreno y del árbol tenían titulares no coincidentes.

El derecho de *poznera* supone tener la propiedad sobre el árbol que se planta aunque el terreno pertenezca a otra persona o entidad. Generalmente solía hacerse uso de este derecho en montes de terrenos comunales o públicos, que, por otra parte, eran los más apropiados para plantar castaños, especie más común, sin perjuicio de que el derecho también se extiende a robles, hayas, abedules, avellanos y nogales. Esto no impedía que el derecho de *poznera* pudiera utilizarse en terrenos particulares siempre que el dueño de dicho terreno estuviera de acuerdo con ello.

El derecho de *poznera*, al implicar la propiedad sobre el árbol, se extiende también a los frutos y a los esquilmos (leña y hojas), así como a la capacidad para podarlo o cortarlo cuando fuera necesario, y no impedía al dueño del terreno disponer de éste con toda libertad.

Utilizado el derecho de *poznera* y para no confundir los árboles propios con los de otros usuarios de dicho derecho, en el tronco se graba un signo, denominado marco,

que identifica a cada propietario o a cada casería del pueblo. Existen gran variedad de marcos, entre los que destacan los denominados parrilla, pata de gallina, *xugu*, *felechu* o *felechu invertiu*. También pueden emplearse las iniciales del nombre del dueño, lo que no es más que un ropaje nuevo para una vieja costumbre implantado a partir de la alfabetización generalizada de la población.

El derecho de *poznera* está complementado con el denominado derecho de *pañada*, que se extiende a la recogida de frutos hasta donde alcanza la llamada «sombra del árbol».

### **15. Prinda**

La *prinda* de ganado es una costumbre de gran arraigo en Asturias. Ya es posible advertir su presencia escrita en las Ordenanzas de Administración de Justicia de 1781, en cuyo Título XIII, 21 se establecía que «siempre que el dueño del ganado entregue prenda muerta o asegure el daño o multa que se le imponga, no se la ha de poder entrar ni llevar a los corrales de concejo, ni prender en manera alguna...»

En Asturias esta figura se ha positivizado al ser incorporada al artículo 118 de la Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural de 1989, cuyo epígrafe 1 establece que «la existencia de ganado en pastos de cualquier naturaleza y titularidad, cuyo dueño no sea conocido en el lugar, podrá ser aprehendido y retirado inmediatamente por el Ayuntamiento o por personal de la Consejería de Agricultura y Pesca y depositado en lugar idóneo, a costa de la misma.»

También se ha incorporado su regulación al ordenamiento local a través de las ordenanzas de los concejos y de las parroquias rurales, de las que constituyen claros ejemplos la Ordenanza Reguladora de Aprovechamiento y Mejora de los Pastos Comunales de los Montes de Utilidad Pública del concejo de Navia y la homónima de la Parroquia Rural de Saliencia, que incorpora la *prinda* basándose precisamente en la «arraigada costumbre del lugar».

No cabe duda de que esta institución ha experimentado un cambio respecto a su configuración histórica. Inicialmente se aplicaba en los montes públicos o comunes, pero también en los privados cuando el ganado entraba en espacios de cultivo o pastos. En la actualidad la vigencia de esta costumbre queda referida a los montes públicos o comunales. También ha sufrido un cambio en cuanto atañe a la legitimación para *prindar*. En sus orígenes esta facultad correspondía a la autoridad pública, pero también a los particulares. Hoy en día la facultad de *prindar* requiere la intervención inexcusable de una autoridad pública.

### **16. Servidumbre de paso, serventía y tornabuey**

Para proceder al cultivo de las fincas, con independencia de su ubicación, el acceso a las mismas desde camino público se convierte en una exigencia inexcusable.



En la satisfacción de esa exigencia está el origen de la servidumbre de paso, que parte siempre del antagonismo entre un predio sirviente y un predio dominante, siendo éste el beneficiario de la servidumbre y aquél el que debe soportar la carga que en último término representa la servidumbre de paso.

La servidumbre de paso es una figura común al tráfico jurídico, pero en Asturias adquiere matices singulares por lo abrupto del terreno, por el clima, por el ciclo de las cosechas y por la propia idiosincrasia del pueblo asturiano.

La litigiosidad que cabe predicar de esta institución no suele afectar a la existencia de la figura propiamente dicha, pues es evidente que todas las fincas tienen que disponer de una salida al camino público, sino a las clases y modalidades de la servidumbre: si debe ser de vehículo o *peonil*, permanente o temporal, y al trazado propiamente dicho. A lo que hay que añadir que la servidumbre, al tener que materializarse por el itinerario menos perjudicial a los predios sirvientes y, además, por la línea recta hacia el camino público, plantea también problemas a la hora de materializar estas dos directrices.

Junto a esta vertiente de la *serventia* como camino de tránsito, también es posible apreciar otra complementaria a ella en base a la cual la *serventia*, en una de sus dos modalidades, pasa a actuar como lindero entre fincas colindantes.

Por último, en lo que atañe al tornabuey, denominado en Asturias *tornaboi*, *tornabue* y *tornagiie*, es una modalidad de la servidumbre consistente en la facultad mutua que asiste a los propietarios de fincas colindantes para utilizar recíprocamente el predio ajeno para dar la vuelta con los bueyes o vacas que tiran del arado, pudiendo hacerlo siempre que dicho predio no esté sembrado.

Tiempos atrás también se la denominaba servidumbre de *mediu xugu*, ya que todos los labradores sabían que había que dejar sin labrar la franja del linde contigua con la otra finca en una anchura equivalente a la mitad de la longitud del *xugu*.

Si nos atenemos a la evolución de los tiempos quizá no sería aventurado denominar esta servidumbre, en la actualidad, servidumbre de tornatractor.

### **17. Servidumbre de polea**

La recogida de las algas de «arribazón» y de «litoral» representa para el campesino de la marina asturiana un complemento a sus ingresos, sobre todo en la época de las grandes mareas delimitada por la duración de la campaña que cada año regula la Consejería competente en materia de pesca, y que suele ser coincidente con los meses en los que la actividad agrícola y ganadera exige una dedicación menor a la habitual.

Inicialmente el destino de las algas era el abono de las fincas, aunque el interés de las industrias farmacéuticas, de fertilizantes, y últimamente de las alimenticias, han dado un nuevo giro a esta actividad en cuanto a su rendimiento económico.

Para facilitar la recogida de las algas, sobre todo en zonas abruptas en las que el acceso a la playa no se puede realizar ni con animales ni con vehículos, a las personas autorizadas para desarrollar esta actividad se les permite la instalación de una polea fija al borde de los acantilados o el acceso hasta ellos con un medio mecánico con polea móvil incorporada, estableciéndose a ambos efectos un gravamen sobre las fincas colindantes con el mar.

La extensión material de la servidumbre de polea se manifiesta en dos aspectos. En cuanto atañe a la superficie, ésta, históricamente, debía permitir el paso y vuelta del ganado; en la actualidad, depende del medio mecánico que se utilice. En cuanto afecta a la longitud de la servidumbre, ésta también ha experimentado variaciones en su desarrollo: históricamente, y teniendo en cuenta que se utilizaba el ganado para izar las algas, se entendía que la servidumbre de polea debía alcanzar las medidas necesarias para que, tomando como punto inicial el marcado por el eje central de la polea, su trayectoria coincidiera en su punto final con el recorrido necesario que debía efectuar el ganado siguiendo una línea recta perpendicular a dicho eje, para permitir el izado de las algas; en la actualidad, y teniendo en cuenta que se utilizan medios mecánicos, la servidumbre de polea se restringe únicamente a una servidumbre de paso y vuelta.

### **18. Sestaferia**

La *sestaferia* es una figura de gran raigambre en Asturias muy utilizada históricamente para la reparación de caminos, fuentes, abrevaderos, lavaderos y similares, de cuya importancia da fe el *Reglamento de Sexta-ferias para la construcción, reparo y conservación de los caminos y puentes de la provincia de Oviedo* aprobado por la Diputación Provincial el 1 de enero de 1839.

En la actualidad la figura mantiene sus perfiles tradicionales y su vigor, con las variantes lógicas impuestas por el paso del tiempo. Incluso algunas entidades han llegado a positivizar su contenido regulando, junto a la prestación personal propiamente dicha, la prestación de transportes. Valga por todas la Ordenanza que se ocupa de ambos aspectos en la Parroquia Rural de Saliencia, aprobada en 1990.

La *sestaferia* se aplica a todas aquellas infraestructuras vecinales que resultan imprescindibles para la vida en el pueblo y que se localizan en sus términos, e incluye una serie de servicios puntuales que resultan igualmente importantes para la comunidad, aunque sean poco conocidos fuera de ella. Entre ellos se encuentran los senderos que dan acceso a los pastos y otros espacios productivos, «los caminos de yerba», «les cueñes» o caminos tallados en la roca madre con muro de contención, «les garmes» o muros de piedra levantados en lugares peligrosos para evitar que el ganado se despeñe, o «las gabias» o «xancias» para desviar hacia los laterales del pueblo las crecidas de los ríos o regueros, entre otros.

Históricamente la denominación «feria» aplicada a los días de la semana tiene su origen en el calendario eclesiástico que el Papa San Silvestre estableció en el siglo IV, y que ya había propuesto San Martino, obispo de Dume, en su obra *De correctione rusticorum*. Con ello se pretendía cristianizar los nombres paganos que popularmente se daba a los días de la semana, que aludían a las deidades romanas: así, el lunes (Luna), martes (Marte), miércoles (Mercurio) o jueves (Júpiter) pasan a llamarse *secunda feria*, *tertia feria*, *cuarta feria* y *quinta feria*, respectivamente. El domingo (*dies domini* = Día del Señor) se transforma en la *prima feria*, a partir de la cual se enumeran los siguientes días de la semana, correspondiendo al viernes el nombre de *sexta feria*.

Tradicionalmente, el día elegido para realizar estos trabajos era precisamente el viernes, tal y como indica el propio nombre de *sestaferia*. Sin embargo, en los últimos años algunos pueblos han comenzado a celebrar la *sestaferia* los sábados o domingos, ya que muchos vecinos tienen empleos asalariados y no disponen de tiempo libre para participar en ella hasta el fin de semana.

Los trabajos que se desarrollan en la *sestaferia*, muchos de los cuales exigen la utilización de maquinaria y utensilios peligrosos, no están exentos de un cierto riesgo para la integridad de quienes participan en ella. En ese proceso continuo de acomodación a los tiempos, y teniendo en cuenta la importancia que ha adquirido el tema relativo a la prevención y seguridad en el trabajo, quizá no fuera ocioso reivindicar la conveniencia de concertar un seguro de accidentes para los participantes en la *sestaferia*, así como un asesoramiento técnico facilitado por el concejo al que pertenezca la colectividad que la desarrolla. Estas medidas, lejos de suponer un menoscabo de esta importantísima figura del derecho consuetudinario asturiano, contribuirían a reforzarla y a garantizar su pervivencia acomodada a los perfiles y exigencias de la sociedad actual.

### **19. Sociedad familiar asturiana**

En Asturias la empresa familiar por excelencia es la casería debido al carácter eminentemente rural de nuestra Comunidad Autónoma.

Ciertamente, en algunas zonas la reconversión del campo ha influido en el desarrollo de esta figura modificando los perfiles tradicionales de la sociedad familiar, que ha pasado de ser una explotación familiar agrícola a ser una explotación familiar a secas al abrirse nuevos horizontes con la proliferación del turismo rural.

La sociedad familiar asturiana se nos aparece como una unidad de producción y consumo con un objetivo único: el sostenimiento y manutención de los miembros que la integran, que tradicionalmente eran dos generaciones de familias, los *vieyos* y los jóvenes, aunque la ausencia de parentesco de los *vieyos* entre sí, de los jóvenes entre sí y de ambos entre sí no suponía un impedimento para la constitución de la sociedad familiar.

Los integrantes de la sociedad familiar son la fuerza de trabajo de la explotación y tradicionalmente las tareas se organizaban de acuerdo a un rígido reparto en función de la edad y del sexo de cada uno de los miembros.

Junto a este componente solidario en la organización del trabajo concurrían también otros tres tipos de razones: una razón económica, en base a la cual los ancianos se aseguran su sustento y los jóvenes obtienen una explotación sobre la que construir su futuro; una razón social, por la que los ancianos buscan garantizar que recibirán todo tipo de atenciones cuando no puedan valerse por sí mismos; y, por último, una razón o componente ideológico, ya que la casa como sinónimo de familia es un símbolo al que hay que respetar y cuidar, así como procurar que permanezca a lo largo de las generaciones.

Bien es cierto que al momento actual el Estado ha arbitrado mecanismos que mitigan, en alguna medida, los elementos del componente social mencionado, pero no lo es menos que el sentido tradicional del campesino asturiano sigue prevaleciendo y se suele optar por el cuidado de sus mayores en el seno de la sociedad familiar asturiana antes que por acudir a los instrumentos que las instituciones ponen a su alcance.

Lo que no ha cambiado es la estructura organizativa interna de la sociedad familiar asturiana, que ha hecho recaer la autoridad y gestión de la misma en los miembros de más edad. Así, por poner sólo un ejemplo, los ingresos obtenidos con la venta de los productos de la explotación son guardados y administrados por ellos. También, y refiriéndonos en concreto a la esfera femenina, siguen manteniéndose los símbolos que marcan esta jerarquía, como la posesión de la llave del hórreo por el miembro de más edad del sexo femenino. La entrega de cualquiera de estos instrumentos a los jóvenes implica, tácitamente, el traspaso de poder.

Los miembros de la generación joven de la sociedad familiar suelen estar unidos por matrimonio y emparentados con los miembros de la generación de *vieyos*; normalmente se trata de un hijo o una hija de dicha generación, aunque la ausencia de tales circunstancias no implica prohibición para constituir la sociedad. Cuando existe parentesco consanguíneo lineal (padres-hijos) el miembro ajeno a la familia recibe diferentes nombres: la nuera se llama la *nueva* o la *venta* y el yerno, el *ventu*. Los jóvenes no tienen ninguna capacidad de decisión y deben subordinarse a las órdenes de los *vieyos*. El traspaso de poder dentro de la sociedad familiar sigue un proceso biológico, de modo que sólo tras la muerte de los miembros más ancianos de la sociedad familiar, salvo acuerdo, el matrimonio joven podrá tomar las riendas de la explotación.

La acción de constituir una sociedad familiar se llama «*casar pa en casa*», «casar en casa», «casar para casa», «troncar en casa», etc.

Una característica común de la sociedad familiar asturiana es la de que ambas generaciones deben vivir bajo un mismo techo. Las expresiones tradicionales para definir esta convivencia reflejan el objetivo principal de la sociedad familiar, que es el

asegurarse la subsistencia: «comer a una mesa y mantel», «estar a mesa y mantel», «a pan y mantel», «a una misma mesa y mantel», «a una mesa y mantel», «a mesa y mantel», «vivir a mesa y manteles», «a una sola mesa y manteles», «a mesa y manteles», «mesa común», «a un mismo pan y mantel», «a pan y cuchillo», «a un pan y comer», «a un pan y un sal», «a un pan y un fuego» o «a un mismo fuego», entre otras.

Otro rasgo característico de la sociedad familiar asturiana, ya implícito en las ideas anteriores, es el respeto a la jerarquía: los *vieyos* administran y gestionan los recursos de la empresa familiar; la venta de productos debe ser aprobada por ellos, aunque los jóvenes son los que van al mercado; pero, en todo caso, los ingresos deben entregarse a los *vieyos*. Igual sucede con el pago de la renta por la explotación, la contratación de obras y cualquier decisión que afecte a la empresa familiar.

## **20. Testamento mancomunado**

El testamento mancomunado y la viudedad universal son dos figuras del derecho consuetudinario asturiano íntimamente vinculadas entre sí. Dicho de otro modo, la viudedad universal constituye el corolario obligado del testamento mancomunado de tal manera que no se entiende una figura sin la otra, siendo obligado para delimitar el concepto de testamento mancomunado acudir al concepto de la viudedad universal.

Ello no quiere decir que el testamento mancomunado no pueda admitir otras modalidades en las que no existe vinculación entre esta figura y la viudedad universal como son los supuestos de testamento mancomunado para establecer la sociedad familiar asturiana o aquellas modalidades estructuradas en función de que existan o no descendientes o ascendientes. Pero, en todo caso, el testamento mancomunado típico del derecho consuetudinario asturiano está vinculado a la viudedad universal.

Ambas figuras gozan de gran arraigo y tradición en Asturias y mantienen una vigencia que ha trascendido el paso del tiempo vinculada al concepto de familia.

## **21. Viudedad universal**

Como ya quedó patente en el apartado anterior, la viudedad universal y el testamento mancomunado conforman un binomio inescindible en el derecho consuetudinario asturiano consecuencia del cual ambas figuras están vinculadas entre sí recíprocamente: el testamento mancomunado es el instrumento necesario para estipular la viudedad universal y la viudedad universal requiere para su materialización ser residenciada en un testamento mancomunado.

La viudedad universal es una figura de gran importancia cualitativa y cuantitativa. Cuantitativamente, da fe de su frecuente uso la consulta de los protocolos notariales. Cualitativamente, tiene también un extraordinario vigor y se nos aparece utilizada como cláusula de salvaguarda de la posición jerárquica de los cónyuges en el ámbito familiar, en base a la cual el cónyuge superviviente se pone a resguardo de las ambi-

ciones de los hijos procurándose sustento y poder dentro de la familia y asegurándose el control y dirección de ésta y de todo lo que ella aglutina, fundamentalmente la protección e indivisibilidad de la casería.

Esta medida se materializa mediante la inclusión en testamentos sucesivos y mancomunados de una suerte de legado bilateral cuya aceptación por los herederos, a pesar de la fórmula habitualmente utilizada «se ruega», se blinda sometiendo su inobservancia al percibo exclusivo de la legítima estricta por parte del incumplidor.

En ocasiones el despliegue de efectos de la viudedad universal se supedita al cumplimiento de determinadas condiciones, siendo la más común la obligación que se hace recaer sobre el cónyuge superviviente de no contraer nuevas nupcias.

#### **IV. La Compilación como medio de prueba de la costumbre**

La costumbre, para que pueda ser aplicada en juicio debe de ser probada. Así como la ley sólo tiene que ser invocada, porque en España rige el principio *iura novit curia* (el juez conoce el derecho), este principio sólo rige para la fuente primaria del ordenamiento jurídico, esto es, para la ley. La costumbre, para que pueda ser válidamente invocada en juicio debe ser probada. Para la costumbre no rige el principio *iura novit curia*.

Pues bien, la Compilación suple la necesidad de prueba de la costumbre y evita que el juzgador pueda aplicarla.

Esto no es una afirmación gratuita, sino que viene avalada por la práctica diaria de los tribunales asturianos, y en especial por las sentencias de la Audiencia Provincial de Oviedo con cuyo Presidente, el Ilmo. Sr. don Ignacio Álvarez Sánchez, hemos tenido el honor de debatir el contenido del texto que finalmente fue aprobado como Compilación, y tiene una especial sensibilidad para con el Derecho Consuetudinario Asturiano.

El que los tribunales de justicia entiendan que la Compilación sirve como medio de prueba de la costumbre constituye, sin duda, el mejor aval para su consolidación definitiva, a la vez que el mejor acicate para que los ciudadanos y los operadores jurídicos la invoquen en las controversias en las que esté en juego, sin el gravamen adicional de tener que probarla.

# Principales medidas fiscales en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana

MARÍA LUISA CARRASQUER CLARI

Profesora de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad CEU Cardenal Herrera

## Resumen

La transferencia de competencias normativas sobre tributos cedidos permite a las Comunidades Autónomas aumentar o disminuir la presión fiscal en sus territorios, pero además supone la posibilidad de desarrollar una política fiscal propia. Las principales medidas fiscales adoptadas por el legislador valenciano y que son manifestación de la política fiscal general desarrollada por esta Comunidad se recogen en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana. Este texto contiene normas que afectan prácticamente a todos los impuestos cedidos, con alcance y efectos muy diferentes, siendo especialmente importantes las medidas introducidas en relación con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones. El estudio de tales medidas demuestra que es objetivo general del legislador valenciano mejorar la tributación y, en definitiva, la calidad de vida de los ciudadanos, pero además el análisis de la norma autonómica deja patente que existe un compromiso con los principios y valores constitucionales. La política fiscal desarrollada por las Cortes Valencianas se ha dirigido especialmente a la defensa y protección jurídica de la familia en todos sus aspectos, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 39 de la Constitución Española.

## Resum

La transferència de competències normatives sobre tributs cedits permet a les comunitats autònomes augmentar o disminuir la pressió fiscal als seus territoris, però a més suposa la possibilitat de desenvolupar una política fiscal pròpia. Les principals mesures fiscals adoptades pel legislador valencià i que són manifestació de la política fiscal general desenvolupada per esta comunitat es recullen en la Llei 13/1997, de 23 de desembre, de la Generalitat Valenciana. Este text conté normes que afecten pràcticament tots els impostos cedits, amb abast i efectes molt diferents, i són especialment importants les mesures introduïdes amb relació a l'impost de successions i donacions. L'estudi d'estes mesures demostra que és objectiu general del legislador valencià millorar la tributació i, en definitiva, la qualitat de vida dels ciutadans, però a més l'anàlisi de la norma autonòmica deixa clar que hi ha un compromís amb els principis i els valors constitucionals. La política fiscal desenvolupada per les Corts Valencianes s'ha dirigit

especialment a la defensa i la protecció jurídica de la família en tots els seus aspectes, en compliment del mandat contingut en l'article 39 de la Constitució espanyola.

### Summary

The transference of regulation competences on transferred tributes allows the Autonomous Communities to increase or to diminish the fiscal pressure within its territories, but in addition it supposes the possibility of developing an own fiscal policy. The main fiscal measures adopted by the Valencian legislator, which are a manifestation of the fiscal general policy developed by this Community, are gathered in Law 13/1997, of December 23rd of the Valencian Generalitat. This text contains rules that practically affect all the transferred taxes, with very different implications and effects being especially important the measures introduced in relation to the Death and Donations Taxes. The study of such measures shows that the Valencian Legislator has a general goal of improving the Tax System and, all together, the citizens' quality of life of the, but in addition the analysis of this autonomic regulation makes evident that a commitment with the principles and constitutional values exists. The fiscal policy developed by «Les Corts Valencianes» (Valencian Parliament) is especially aimed to the defense and legal protection of the family in all its aspects, in fulfillment of the mandate contained in article 39 of the Spanish Constitution.

### Sumario

- I. Introducción
- II. El Impuesto de Sucesiones y Donaciones: medidas fiscales previstas en la ley valenciana
- III. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: medidas fiscales previstas en la ley valenciana
- IV. El Impuesto sobre Patrimonio: medidas fiscales previstas en la ley valenciana
- V. El Impuesto sobre la Renda de las Personas Físicas: medidas fiscales previstas en la ley valenciana
- VI. Conclusiones



## I. Introducción

La Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos, tiene por objeto el ejercicio de las competencias normativas asumidas por la Comunidad Valenciana en materia de tributos cedidos.

El ejercicio de estas competencias se produce inicialmente en el contexto de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias y, en un segundo momento, en el marco de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

La cesión de competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos es consecuencia de su propia autonomía financiera y plasmación del principio de corresponsabilidad fiscal, que les permite intervenir en la organización de su propio sistema de financiación. La transferencia de dichas competencias conlleva la posibilidad de aumentar o disminuir la presión fiscal en sus territorios, pero además supone el reconocimiento de un ámbito de actuación a los parlamentos autonómicos para desarrollar una política fiscal propia y adoptar decisiones que afectan a la función fiscal y extrafiscal de los diferentes tributos.

Las principales medidas fiscales adoptadas por el legislador valenciano y que son manifestación de la política fiscal general desarrollada por esta Comunidad se recogen en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana. Este texto contiene normas que afectan prácticamente a todos los impuestos cedidos, aunque con un alcance y efectos muy diferentes, según el ámbito de la cesión de competencias que la ley estatal establece respecto de cada tributo y los objetivos que el legislador autonómico ha pretendido alcanzar con su regulación. Como veremos, la intervención del parlamento autonómico es de una gran trascendencia respecto al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, de cierta consideración en relación con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre el Patrimonio y mínima en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En las líneas siguientes analizaremos las medidas fiscales más relevantes contenidas en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, en relación a los citados tributos con objeto de identificar cuál es la política fiscal desarrollada por el legislador valenciano y determinar en qué medida el mecanismo de los ingresos públicos sirve a los objetivos de política económica y de justicia social.

## **II. El impuesto de Sucesiones y Donaciones: medidas fiscales previstas en la ley valenciana**

El Impuesto de Sucesiones y Donaciones se configura como un tributo directo y complementario del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuyo fundamento es gravar las adquisiciones por personas físicas que tienen su causa en actos gratuitos, ya sean inter vivos o mortis causa.

Este impuesto se define además con una clara función social: contribuir a un reparto justo de la carga fiscal y a la redistribución de la riqueza. Con esta finalidad, el gravamen es progresivo en función de la cuantía de la adquisición patrimonial y se adapta al grado de parentesco entre transmitente y adquirente, aumentando la tributación a medida que el vínculo es más lejano. Además el carácter redistributivo del impuesto justifica que la cuota pueda incrementarse cuando el patrimonio que posee el beneficiario en el momento de la adquisición es de cierta importancia.

El Impuesto de Sucesiones y Donaciones se define también como un impuesto subjetivo. Especialmente en las adquisiciones mortis causa, el gravamen se personaliza según el criterio del parentesco, la edad del beneficiario, o su posible discapacidad, estableciéndose unos mínimos exentos en forma de reducciones en la base imponible que se incrementan en las situaciones de mayor desamparo económico, según afirma la misma Exposición de Motivos de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, reguladora del impuesto (en adelante LISD).

Con esta configuración, el ejercicio de la habilitación concedida al legislador valenciano sobre este impuesto se ha concretado en diversas medidas generales y específicas que se refieren a los distintos aspectos cedidos del impuesto (reducciones en la base imponible para adquisiciones inter vivos y mortis causa, tarifa, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente y bonificaciones en cuota) y que, en ocasiones, afectan a la misma función redistributiva del tributo.

Como medidas generales, la ley valenciana establece la escala de tipos de gravamen del impuesto (artículo 11) y las cuantías del patrimonio preexistente (artículo 12). En ambos casos la regulación autonómica de estos elementos de cuantificación tiene como finalidad aumentar sensiblemente la tributación y la progresividad del impuesto para los destinatarios de la ley valenciana. Se reafirma así el sentido social del impuesto y su función redistributiva de la renta en beneficio de los sectores de la población más desfavorecidos.

Por otra parte, como medidas concretas se introducen reducciones en base y bonificaciones en cuota orientadas principalmente a tres objetivos: en primer lugar, a facilitar la transmisión y sucesión de la empresa familiar, garantizando el traspaso generacional y la supervivencia de la misma tras la muerte o jubilación del empresario; en segundo lugar, a fomentar la neutralidad fiscal del tráfico jurídico que se produce

en el ámbito familiar más próximo, asegurando la protección de los descendientes y del patrimonio familiar no empresarial; y, en tercer lugar, a proteger y mejorar el tratamiento fiscal de las personas con discapacidad.

Con el objetivo de facilitar la transmisión y sucesión de la empresa familiar la Ley valenciana ha establecido importantes beneficios fiscales que completan a los previstos en la normativa estatal con la misma finalidad (artículo 20.2.c y 20.6 LISD) y que se producen en el marco de la política comunitaria de protección de dichas empresas. Estas medidas autonómicas se concretan en ocho reducciones «propias», es decir, creadas por la Comunidad, y que son aplicables a la transmisión inter vivos y mortis causa de empresa individual agrícola (artículos 10.dos.1.º y 10.bis.3.º), empresa individual o negocio profesional familiar (artículos 10.dos. 3.º y 10.bis.4.º) y participaciones en empresas familiares (artículos 10.dos.4.º y 10.bis.5.º).

Con la finalidad de evitar los problemas de interpretación y aplicación que plantean las reducciones estatales, el legislador valenciano ha optado por configurar los beneficios autonómicos como reducciones «propias» y no «análogas» a las del Estado, a pesar de que la finalidad de unas y otras es la misma.

Las reducciones autonómicas para la transmisión de la empresa familiar se caracterizan por flexibilizar los estrictos requisitos legales a los que se condicionan las reducciones estatales. Su objetivo principal es ampliar el ámbito de los supuestos bonificados por la ley estatal a situaciones que de acuerdo con la finalidad de la norma son merecedoras de igual protección fiscal. Así, por ejemplo, las reducciones autonómicas no exigen que la empresa o las participaciones que se transmiten estén exentas en el Impuesto sobre el Patrimonio, siendo suficiente con que el causante o donante ejerza la actividad o las funciones de dirección en la entidad en unas condiciones de remuneración que pongan de manifiesto que la empresa es efectivamente su *modus vivendi*. Del mismo modo, los beneficios autonómicos pueden ser aplicados en el supuesto, bastante frecuente en la práctica aunque no contemplado por la normativa estatal, en que el transmitente está jubilado en el momento de la transmisión, habiendo traspasado la gestión del negocio a sus herederos o sucesores. Por último, la norma autonómica reduce a cinco años el periodo de permanencia de los bienes en el patrimonio del adquirente, pero exige que la empresa se mantenga en actividad durante dicho plazo.

En definitiva, la normativa autonómica debe ser valorada muy positivamente, porque no sólo completa la regulación estatal sino que permite acomodar los beneficios para la transmisión de la empresa familiar a la realidad sobre la que han de aplicarse y a la verdadera finalidad de la norma. El legislador valenciano garantiza un tratamiento fiscal equivalente en supuestos que deben considerarse iguales y limita la aplicación de tan amplias ventajas fiscales a situaciones en que las mismas están plenamente justificadas desde la perspectiva del deber de contribuir, pues sus beneficiarios responden a los objetivos económicos que las motivaron.

Con la finalidad de minimizar el efecto fiscal de las transmisiones gratuitas a favor de familiares, la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, ha introducido cuatro beneficios fiscales referidos dos a las adquisiciones mortis causa y dos a las inter vivos.

En relación con las adquisiciones por causa de muerte, la ley valenciana recoge, en primer lugar, una reducción por parentesco para los grupos I y II del artículo 20.2.a de la LISD, mejorando y sustituyendo a la reducción estatal (artículo 10.uno.a). Esta reducción se establece con el carácter de «análoga» a la del Estado y, por tanto, con la finalidad de establecer unos mínimos exentos en función del grado de parentesco con el causante, teniendo en cuenta la menor edad del adquirente y su situación de mayor desamparo económico. El objetivo inmediato es salvaguardar el patrimonio familiar no empresarial dentro del ámbito de la familia directa (cónyuge, descendientes y ascendientes por consanguinidad).<sup>1</sup> La medida refleja la especial consideración que el legislador ofrece a la inmediata vinculación familiar. Por ello el beneficio no alcanza a colaterales, descendientes y ascendientes por afinidad del causante a pesar de sí ser considerados por la norma estatal para sujetivar el gravamen.

En segundo lugar, la ley valenciana introduce una bonificación del 99 por cien para las transmisiones mortis causa a favor de los parientes de los grupos I y II del artículo 20.2.a de la LISD cuando tengan su residencia habitual en la Comunidad Valenciana (artículo 12.bis.a). La regulación de este beneficio tiene importantes consecuencias no sólo para la liquidación del impuesto sucesorio sino incluso para la tributación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La regulación de la bonificación del 99 por cien supone la exención prácticamente total de las transmisiones por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio cuando el adquirente de las mismas sea cónyuge, descendiente o ascendiente del fallecido y con independencia de cuál sea el objeto de la transmisión.

El objetivo de la norma autonómica, según manifiesta el mismo legislador, es garantizar la neutralidad tributaria por el relevo generacional en la titularidad del patrimonio familiar no empresarial dentro del ámbito de la familia, permitiendo el mantenimiento incólume del patrimonio heredado como recurso económico colectivo de la familia del fallecido. Además tratándose de descendientes del causante menores de veintiún años, la medida tiene en cuenta la ausencia normalmente de recursos económicos propios en estos casos, en los que el incremento patrimonial estático que se produce por la sucesión no queda compensado, o lo es a duras penas, con la situación dinámica de quebranto o pérdida del status económico originado por el fallecimiento del familiar que mantenía al heredero. La reducción del impuesto para los descendientes menores se fundamenta en las mismas razones de justicia redistributiva que justifican la existencia misma del impuesto y la exclusión del ámbito del Impuesto sobre Renta, evitando que el metálico recibido para subsistir se deba aplicar al pago del

<sup>1</sup> Preámbulo de la Ley 14/2005, de 23 de diciembre de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat.

impuesto o con la misma finalidad se deba liquidar el patrimonio familiar no empresarial que es susceptible de generar riqueza en el futuro.<sup>2</sup>

El resultado de la aplicación de la normativa autonómica es que el principio de parentesco que inspira la regulación estatal del impuesto y que conecta con el fundamento mismo de la sucesión se impone en estos casos sobre la función redistributiva de la renta y la necesidad de evitar excesivas acumulaciones de bienes. El patrimonio familiar es objeto de protección por su consideración como elemento fundamental del sustento económico de la familia, a cuya formación contribuye su titular pero también los herederos del mismo. La limitación de los efectos del impuesto sucesorio para los familiares más directos del causante garantiza el derecho a heredar y a ser heredado que contempla el artículo 33 de la Constitución Española. En definitiva, el legislador valenciano quiere evitar el gravamen del patrimonio familiar directo.

Por otra parte, la aplicación de la bonificación del 99 por cien permite actualizar el valor de los bienes heredados sin coste alguno y reducir legítimamente el gravamen de las futuras ganancias patrimoniales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Hasta el momento la progresividad del impuesto sucesorio exigía tener en cuenta si era conveniente declarar un valor ajustado al fiscal, o por el contrario, interesaba ajustarse al valor de mercado, atendiendo a la naturaleza, antigüedad y destino de los bienes y derechos heredados y las posibles repercusiones que su futura transmisión podía generar. En la mayoría de los casos, la mejor opción era intentar reducir el tipo marginal aplicable en el Impuesto de Sucesiones, aunque aumentara la ganancia patrimonial en el Impuesto sobre la Renta derivada de la posterior transmisión, pues ésta tributaba siempre al tipo fijo del 15 por cien (ahora al 18 por cien). Actualmente en los supuestos en que resulte de aplicación la bonificación del 99 por cien interesa siempre actualizar el valor de los bienes y derechos heredados, declarándolos por su valor de mercado, pues el aumento de valor de los bienes generado mientras están en el patrimonio del causante («plusvalía del muerto») no tributa y de este modo se reduce la tributación de la futura ganancia patrimonial en el Impuesto sobre la Renta del heredero.

La aplicación de la bonificación del 99 por cien se condiciona a que el sucesor tenga su residencia habitual en la Comunidad Valenciana a la fecha del devengo. Es decir, es necesario que en el momento del fallecimiento el sujeto pasivo haya permanecido en el territorio de la Comunidad más de 183 de los 365 días anteriores a dicha fecha o que tenga en el mismo su principal centro de intereses económicos de acuerdo con la normativa del IRPF, no siendo preciso que dicha residencia se extienda a ejercicios anteriores.

Resulta discutible si esta exigencia puede interpretarse como una corrección de los puntos de conexión establecidos por el Estado y resultar discriminatoria por establecer un tratamiento fiscal diferente atendiendo a la residencia o no en el territorio de

<sup>2</sup> Preámbulo de la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana.

la Comunidad del sujeto pasivo o, por el contrario, nos encontramos ante una diferenciación que se encuentra implícita en el propio reconocimiento de la autonomía tributaria. Lo que es evidente es que el requisito exigido por la norma autonómica actúa como un auténtico incentivo fiscal de residencia en la Comunidad y permite compensar a quienes en su condición de contribuyentes están vinculados territorialmente a la misma y en general sujetos a las obligaciones derivadas de las leyes tributarias valencianas.

En relación con las adquisiciones inter vivos y dentro de la política de apoyo a la familia directa, la ley valenciana ha establecido dos beneficios orientados a reducir el coste fiscal de las transmisiones inter vivos entre determinados familiares. El ámbito de aplicación y el alcance de estas ventajas fiscales es mucho más restringido que el previsto para las mortis causa.

En primer lugar, se introduce una reducción por parentesco en la base imponible, semejante a la existente para las transmisiones mortis causa, pero sólo aplicable a favor de hijos y padres del donante y, en caso de premoriencia del padre que determina el vínculo, entre abuelos y nietos (artículo 10.*bis*). Del mismo modo que sucede en las adquisiciones por causa de muerte, el importe del beneficio se incrementa para descendientes menores de veintiún años.

Según se desprende del texto de la ley, el objetivo de esta medida es favorecer la ayuda mutua en el seno de la familia, liberando de gravamen las donaciones no empresariales de pequeño importe que se producen en el seno familiar más estrecho, completando así los beneficios ya existentes para las donaciones de empresas familiares.

La norma tiene una gran trascendencia para la regulación del impuesto pues con ella se personaliza el gravamen en función del grado parentesco y la edad del adquirente para las donaciones entre padres e hijos, acercando el régimen de éstas al de las adquisiciones mortis causa. El legislador valenciano entiende que también en las operaciones inter vivos la progresividad del gravamen debe adaptarse al principio de parentesco y a la edad del beneficiario, al menos en determinados casos.

En segundo lugar, la ley valenciana establece una bonificación en la cuota del 99 por cien para las adquisiciones por hijos o padres del donante con un límite de 420.000 euros. En caso de premoriencia del padre, el beneficio es aplicable también a las adquisiciones entre abuelos y nietos (artículo 12.*bis.c*).

Este beneficio, como el anterior, sólo son aplicables a las transmisiones entre padres e hijos (o entre abuelos y nietos en los casos apuntados), excluyéndose las operaciones entre cónyuges y otros familiares, para los que sí se aplican los beneficios mortis causa. El legislador valenciano limita la aplicación de la bonificación al ámbito paterno-filial más estrecho de acuerdo con la misma finalidad del beneficio, pensado para favorecer las donaciones dirigidas a garantizar la posibilidad de la independencia económica de los familiares más cercanos. En concreto, la medida se conecta con la política social

del Gobierno valenciano orientada a favorecer la adquisición de la primera vivienda por los jóvenes o la preservación de una calidad de vida para los mayores en entornos familiares y propios.<sup>3</sup>

Probablemente la misma finalidad es la que lleva a que el beneficio se limite a un importe de hasta 420.000 euros, límite que se calcula además teniendo en cuenta todas las adquisiciones de la misma naturaleza que se realicen dentro de los cinco años inmediatamente anteriores al devengo a favor del mismo sujeto que provengan del mismo donante.

Por otra parte, de acuerdo con el carácter subjetivo y los objetivos generales de este tributo, la aplicación de los beneficios autonómicos para las transmisiones inter vivos se condicionan a que el donatario no tenga un patrimonio preexistente que supere los dos millones de euros, exigiéndose también aquí la residencia habitual en la Comunidad.

En definitiva, la introducción de estos dos beneficios autonómicos supone un acercamiento del régimen fiscal de las adquisiciones inter vivos al de las mortis causa, atenuando la discriminación que tradicionalmente se ha considerado existe en la regulación estatal de ambos tipos de operaciones.

Con la finalidad de mejorar el tratamiento de las personas con discapacidad, la ley valenciana recoge cuatro medidas que reducen su tributación en Impuesto de Sucesiones y Donaciones y que responden tanto a la limitación de capacidad económica ligada a las situaciones de discapacidad, como a la política de apoyo a los colectivos sociales desfavorecidos.

Teniendo en cuenta el carácter subjetivo del impuesto, el legislador valenciano introduce una reducción en la base imponible para las adquisiciones mortis causa por discapacitados, mejorando y sustituyendo a la reducción estatal (artículo 10.uno.b). La reducción se introduce con el carácter de «análoga» a la del Estado, como un mínimo exento que aumenta en función del mayor grado de minusvalía del sujeto pasivo al que se asocia una disminución de capacidad económica.

El beneficio se aplica atendiendo únicamente a la condición de discapacitado y, por tanto, con independencia de que exista grado de parentesco con el causante. La norma autonómica distingue dos grados o niveles de discapacidad: el primero, referido a los discapacitados físicos o sensoriales con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por cien e inferior al 65 por cien; y el segundo, incluyendo a los discapacitados psíquicos con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por cien y a los físicos y sensoriales con un grado de discapacidad igual o superior 65 por cien. Es decir, el beneficio autonómico extiende el tratamiento más favorable que se establece para los discapacitados físicos o sensoriales de grado igual o superior al 65 por cien a los discapacitados psíquicos con un grado de minusvalía del 33 por cien, de acuerdo con el criterio establecido en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad.

<sup>3</sup> Preámbulo de la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat.

En segundo lugar, la ley valenciana introduce una reducción en la base imponible para las adquisiciones inter vivos por discapacitados, con el carácter de reducción «propia» al no existir el beneficio en la ley estatal (artículo 10.*bis*.2.º). También aquí, la introducción de esta medida supone subjetivizar el gravamen en función de las circunstancias personales del obligado al pago en las operaciones inter vivos, acercando su tratamiento al de las mortis causa.

La reducción es aplicable a los discapacitados de mayor grado en todo caso y a los de menor grado sólo cuando sean hijos o padres del donante. Llama la atención que se exija este requisito, pues si el beneficio se establece en atención a la situación de discapacidad del contribuyente no tienen sentido que su aplicación se condicione a la existencia una determinada vinculación familiar con el donante. De otro lado, si la intención del legislador era aumentar la reducción inter vivos por parentesco cuando el familiar destinatario de la donación es discapacitado, parece más correcto que el beneficio se hubiera configurado como un incremento de aquélla y no como una reducción diferente.

El legislador autonómico establece además una bonificación en la cuota del impuesto del 99 por cien por discapacidad tanto para adquisiciones mortis causa como inter vivos (artículo 12.*bis*. *b* y *d*). En ambos casos, el beneficio sólo se aplica a los discapacitados de mayor grado es decir, a discapacitados físicos o sensoriales con un grado igual o superior al 65 por por cien o psíquicos con un grado de discapacidad igual o superior al 33.

La aplicación de la bonificación mortis causa por discapacidad permite extender el tratamiento establecido para los familiares de los grupos I y II del causante a los discapacitados de mayor grado que no mantienen relación de parentesco con éste, librándoles además del requisito de la residencia habitual en el territorio de la Comunidad.

Por otra parte, la bonificación prevista para las donaciones a favor de discapacitados sólo es aplicable cuando éstos sean además hijos o padres del donante. También aquí parece desentonado que se exija al discapacitado una cierta relación familiar con el donante para disfrutar de la bonificación y tal vez quedaría más claro si el beneficio se configurara como una regla especial de la bonificación inter vivos por parentesco permitiendo a los donatarios discapacitados disfrutar de la misma sin límite, con independencia del importe de su patrimonio preexistente y sin necesidad de acreditar la residencia habitual en la Comunidad.

En definitiva, con el establecimiento de estos cuatro beneficios fiscales a favor de las personas con discapacidad, el legislador valenciano trata de responder a la especial situación de este tipo de personas, intentando garantizar la existencia de medios económicos a su disposición suficientes para atender a las específicas necesidades vitales de los mismos.



### **III. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: medidas fiscales previstas en la ley valenciana**

El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se define como un tributo de naturaleza indirecta, cuyo fundamento es gravar las transmisiones onerosas entre particulares, las operaciones societarias y la documentación de determinados actos jurídicos, dando lugar a tres modalidades impositivas.

Este impuesto se configura además como real, por gravar manifestaciones aisladas de capacidad con independencia de la persona del contribuyente; objetivo, por no tener en cuenta las circunstancias personales y familiares de éste para calcular el importe de la deuda; y proporcional, en atención a sus tipos de gravamen.

En relación con este impuesto, el ejercicio de la habilitación concedida al legislador valenciano se ha concretado en medidas que afectan exclusivamente a los tipos de gravamen, renunciando a la posibilidad de adoptar otras como introducir reducciones en la base imponible o bonificaciones en la cuota.<sup>4</sup> Esta decisión parece bastante coherente teniendo en cuenta la proliferación desmesurada de exenciones que ha marcado la evolución legislativa del impuesto y la existencia de numerosos beneficios en la normativa estatal.<sup>5</sup> En definitiva, la intervención del legislador autonómico es en este caso de menor trascendencia que respecto al Impuesto de Sucesiones y Donaciones y con efectos mucho más limitados.

La primera medida introducida por la ley autonómica se concreta en un incremento del tipo general de Transmisiones Patrimoniales Onerosas aplicable a las operaciones sobre bienes inmuebles hasta el 7 por cien (artículo 13.1). Esta medida supone un aumento de la tributación para los destinatarios de la ley valenciana, que, sin embargo, es equiparable al que se produce en el resto de Comunidades Autónomas donde también se ha incrementado este tipo de gravamen en un punto respecto a la normativa estatal.

El legislador valenciano mantiene el tipo de gravamen estatal del 4 por cien para las transmisiones de bienes muebles o semovientes (artículo 13.5), acentuando la diferencia de gravamen entre la propiedad o riqueza inmobiliaria y mobiliaria y la mayor facilidad para la transmisión de esta última, que es característica esencial del impuesto.

En segundo lugar, con la finalidad de facilitar el acceso a la vivienda y mejorar el tratamiento fiscal de la familia y de los discapacitados el legislador valenciano introduce tipos reducidos en la misma modalidad para las adquisiciones de «vivienda habi-

<sup>4</sup> Actualmente la única bonificación que contempla la ley valenciana se refiere a la adquisición o alquiler de viviendas habituales por miembros de determinadas entidades relacionadas con la XXXIII Edición de la Copa América y Vuelta el mundo de Vela. Alicante 2008.

<sup>5</sup> Basta contemplar el artículo 45 del Texto Refundido del Impuesto (RDL 1/1993, de 24 de septiembre) donde no sólo se recogen un amplio abanico de exenciones subjetivas y objetivas sino también la referencia a numerosas Leyes especiales que contienen beneficios fiscales que afecta a este impuesto.

tual» en determinados supuestos (viviendas de protección oficial, familias numerosas o discapacitados)(artículo 13.2, 3 y 4). La introducción de estas medidas supone una cierta subjetivización del impuesto que, según ciertos autores, resulta difícil de conciliar con su configuración estatal y su carácter esencialmente objetivo.

En tercer lugar, en relación con el gravamen de Actos Jurídicos Documentados se incrementa el tipo general que recae sobre la documentación notarial hasta el 1 por cien y se introduce un tipo incrementado hasta el 2 por cien para la documentación de operaciones en las que se ha renunciado a la exención por el Impuesto sobre el Valor Añadido (artículo 14.3 y 2). Esta segunda medida trata de compensar la pérdida de ingresos que se produce por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas cuando el sujeto pasivo del Impuesto sobre el Valor Añadido renuncia a la exención por este impuesto para tributar por el mismo y evitar la liquidación del primero, con la doble finalidad de eludir la comprobación administrativa y poder deducir el impuesto soportado.

Por último, con el objetivo de favorecer el acceso a la vivienda, el legislador valenciano ha establecido tipos reducidos en la modalidad documental para la formalización de operaciones vinculadas a la adquisición de la «vivienda habitual», prestando especial atención a la situación de las familias numerosas y los discapacitados.

En definitiva, las medidas adoptadas por el legislador valenciano en relación con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados tienen sobre todo efectos esencialmente fiscales y sólo marginalmente permiten dar cobertura a otros objetivos de política económica y social, como facilitar el acceso a la vivienda o mejorar el tratamiento fiscal de los discapacitados o las familias numerosas.

#### **IV. El Impuesto sobre el Patrimonio: medidas fiscales previstas en la ley valenciana**

El Impuesto sobre el Patrimonio se configura como un tributo directo, cuyo fundamento es gravar la capacidad de pago adicional que la posesión de un patrimonio supone, contribuyendo a una utilización más productiva de los recursos y a una mayor justicia redistributiva complementaria de la aportada por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La intervención del legislador valenciano en relación con este impuesto se ha concretado en medidas referidas al mínimo exento que tiene por objeto mejorar el tratamiento fiscal de los contribuyentes en la Comunidad en el ámbito de la imposición patrimonial, completando los beneficios introducidos en el ISD. También en este caso, el legislador renuncia a la posibilidad de introducir deducciones y bonificaciones en la cuota del impuesto.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La única bonificación existente en la ley valenciana se refiere a los miembros de determinadas entidades relacionadas con la celebración de la XXXIII Edición de la Copa América y Vuelta al Mundo de Vela. Alicante 2008.

En primer lugar, la ley valenciana incrementa el importe del mínimo exento general hasta 150.000 euros, cuando el sujeto pasivo resida habitualmente en la Comunidad Valenciana. Para reforzar la atención especial a los discapacitados de mayor grado, se establece un mínimo especial más elevado para los contribuyentes que se encuentren en esta situación (hasta 250.000 euros) (artículo 8).

El objetivo de la medida autonómica es que el impuesto sólo afecte a los patrimonios más elevados, como un primer paso para llevar a cabo una eliminación progresiva del impuesto y de la penalización que el mismo supone para el pequeño ahorro familiar, adecuando la imposición patrimonial de los valencianos a la del entorno de la Unión Europea.<sup>7</sup>

Con el establecimiento de un mínimo especial para los discapacitados se introduce una cierta subjetivización del impuesto. La procedencia o no de esta medida depende de la consideración del impuesto como marcadamente subjetivo u objetivo.

En definitiva, la normativa autonómica sobre el Impuesto sobre el Patrimonio tiene importantes efectos en la medida que alcanza a la determinación de la capacidad económica gravada y reduce la operatividad del impuesto en el cumplimiento de sus fines y, especialmente, como instrumento de control de la imposición sobre la renta.

## **V. El impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: medidas fiscales previstas en la ley valenciana**

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se define como un tributo personal y directo que grava la renta de las personas físicas de acuerdo con su naturaleza y sus circunstancias personales y familiares. Como elemento esencial de nuestro sistema tributario, su configuración responde a los principios de generalidad, capacidad económica, igualdad y progresividad, siendo instrumento idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta y solidaridad que la Constitución propugna.

La intervención del legislador autonómico en la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es mínima por las mismas limitaciones de la cesión de competencias en relación con este tributo. Su consideración como elemento fundamental en la definición del «deber de contribuir» exige que la incidencia de los parlamentos autonómicos no impida garantizar la igualdad básica en todo el territorio.

Las medidas adoptadas por el legislador valenciano en relación con el IRPF se concretan en medidas generales y específicas.

Como medida general, se establece la escala autonómica de tipos de gravamen con un efecto de rebaja de la tributación en todos los tramos de la escala, especialmente para las rentas bajas y medias.

Como medidas específicas se establecen un amplio abanico de deducciones en la cuota orientadas a la consecución de diversos objetivos.

<sup>7</sup> Preámbulo de la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

En primer lugar, es evidente que uno de los principales objetivos que ha inspirado la legislación tributaria de las Cortes Valencianas ha sido la protección integral de la familia. La ley valenciana introduce medidas referidas a los diferentes aspectos de la realidad familiar, como son el sustento de los hijos o la conciliación de la vida familiar y laboral, prestando una atención especial a la situación de las familias numerosas. Se trata de medidas que individualmente consideradas no tienen un efecto fiscal importante, pero que en su conjunto contribuyen a mejorar la fiscalidad de las situaciones y relaciones familiares de los destinatarios de la ley valenciana.

En segundo lugar, el legislador valenciano ha introducido importantes medidas para favorecer el acceso de los contribuyentes a una vivienda en propiedad, atendiendo a la importancia que dicha inversión supone en el endeudamiento de las familias, con atención especial a la situación de jóvenes y discapacitados. Estas medidas se completan con otras dirigidas a facilitar la opción del alquiler de la vivienda habitual por el contribuyente.

En tercer lugar, la normativa valenciana del Impuesto sobre la Renta dedica una especial atención a la defensa de los colectivos más desfavorecidos de la sociedad, en especial de las personas con discapacidad. Las medidas introducidas están orientadas a la proteger la situación socioeconómica y laboral de estas personas, mejorando su tratamiento fiscal mediante el establecimiento de beneficios fiscales. La ley autonómica también presta especial atención a los mayores de sesenta y cinco años.

En definitiva, las medidas autonómicas introducidas en este impuesto permiten en general reducir sensiblemente la tributación para los destinatarios de la ley valenciana, ajustar el gravamen a la situación personal y familiar del contribuyente y fomentar determinadas actividades con clara finalidad extrafiscal.

## **VI. Conclusiones**

La transferencia de competencias normativas sobre tributos cedidos permite a las Comunidades Autónomas desarrollar una política fiscal propia. Las medidas recogidas en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, son muestra de que es objetivo general del legislador valenciano mejorar el tratamiento fiscal y, en definitiva, la calidad de vida de los destinatarios de la ley valenciana. Pero además, el análisis de tales medidas deja patente que nuestro legislador autonómico es buen conocedor de la realidad sobre la que sus normas han de aplicarse y se muestra comprometido con los principios y valores constitucionales. Así se ha comprobado como la norma autonómica equipara el tratamiento fiscal de situaciones que pueden considerarse iguales, completando los efectos de la norma estatal, o permite personalizar el gravamen en atención a las circunstancias personales y familiares del contribuyente y, en definitiva, según la efectiva capacidad económica, garantizando una distribución más justa de la carga fiscal.

Por otra parte, es manifiesto que el objetivo más importante de la política fiscal desarrollada por el legislador valenciano es la protección jurídica de la familia en todos sus aspectos, dando cumplimiento del mandato del artículo 39 de la Constitución Española. Muestra de ello son sobre todo los importantes beneficios fiscales introducidos en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, donde el legislador otorga una consideración especial a la inmediata vinculación familiar, garantizando la protección del patrimonio personal y empresarial de la familia.

# La argumentación jurídica en el procedimiento legislativo: la idoneidad de la Ponencia en la aplicación de los principios de técnica legislativa. Un caso singular en Castilla y León

LAURA DíEZ HERRERO

Letrada de las Cortes de Castilla y León

## Resumen

La argumentación jurídica se centra en la actividad lingüística para la corrección de los enunciados normativos, y puede aplicarse en varios campos: el de la producción de las normas jurídicas, el de la aplicación de dichas normas jurídicas y el de la dogmática jurídica. Este trabajo se centra en el ámbito de la producción de las normas, específicamente, en la fase legislativa, esto es, en el procedimiento legislativo; y, desde la perspectiva de la relación entre el lenguaje y el derecho, trata de proponer soluciones a la siempre difícil tarea de velar por la calidad de las normas. En concreto, se plantea la tesis de la idoneidad de la fase de Ponencia en la tramitación parlamentaria como el momento más adecuado para la aplicación de los principios de técnica legislativa. Asimismo, se suscita la posibilidad de que la Ponencia conozca los criterios de expertos lingüistas y los incorpore al informe que más tarde será debatido y votado en la Comisión correspondiente.

## Resum

L'argumentació jurídica se centra en l'activitat lingüística per a la correcció dels enunciats normatius, i pot aplicar-se en uns quants camps: el de la producció de les normes jurídiques, el de l'aplicació d'estes normes jurídiques i el de la dogmàtica jurídica. Este treball se centra en l'àmbit de la producció de les normes, específicament en la fase legislativa, és a dir, en el procediment legislatiu; i, des de la perspectiva de la relació entre el llenguatge i el dret, tracta de proposar solucions a la sempre difícil tasca de velar per la qualitat de les normes. En concret, es planteja la tesi de la idoneïtat de la fase de ponència en la tramitació parlamentària com el moment més adequat per a l'aplicació dels principis de tècnica legislativa. Així mateix, se suscita la possibilitat que la ponència conega els criteris d'experts lingüistes i els incorpore a l'informe que més tard serà debatut i votat en la comissió corresponent.

## Summary

Legal argumentation focuses on linguistic activity for the correction of the regulation statements and can be applied in several fields: the production of legal norms, the application of such legal norms, and the legal dogmatic. This work focuses on the scope of the rules' production and specifically on the legislative phase, which is, on the legislative procedure; and, from the perspective of the relation between the language and the law, it tries to propose solutions to the always difficult task of making the quality of the rules sure. In particular, the thesis of the suitability of the previous phase of the draft bill in the parliamentary procedure is considered like the most suitable moment for the application of the principles of the legislative technique. Likewise, the possibility of this previous phase of the draft bill taking into account the criteria of expert linguists and incorporating them into the report, that later will be debated and voted in the corresponding Commission, can be arisen.

## Sumario

- I. Introducción
- II. Derecho y lenguaje en el procedimiento legislativo
  1. Lenguaje común y lenguaje jurídico
  2. La técnica legislativa
  3. Actual relevancia de la técnica legislativa: causas y consecuencias
- III. La técnica legislativa en el procedimiento legislativo ordinario
  1. Posibilidades de ejercicio de las técnicas legislativas
  2. Órganos encargados de velar por la aplicación de la técnica legislativa
  3. En especial, la idoneidad de la Ponencia
  4. Un caso singular: el Instituto Castellano y Leonés de la Lengua en las Cortes de Castilla y León
- IV. Conclusión

## I. Introducción

Apunta Robert Alexy<sup>1</sup> que la argumentación jurídica se concibe como una actividad lingüística que tiene lugar en situaciones tan diversas como, por ejemplo, el proceso y la discusión científico-jurídica. Se centra, de ese modo, la actividad lingüística en la corrección de los enunciados normativos, esto es, en el «discurso» y, puesto que se trata de la corrección de los enunciados normativos, en el «discurso práctico». En concreto, el discurso jurídico, como caso especial del discurso práctico general, puede ser contemplado desde diversas perspectivas: la empírica, la analítica y la normativa. En este comentario, abordaremos el estudio de la argumentación jurídica desde una perspectiva analítico-normativa, aunque en determinados aspectos nos referiremos necesariamente a argumentos empíricos.

A tal efecto, constituye punto de partida ineludible la distinción que aborda Atienza, clasificando en tres los campos de lo jurídico en los que se efectúan argumentaciones: el de la producción de las normas jurídicas, el de la aplicación de dichas normas jurídicas y el de la dogmática jurídica.<sup>2</sup>

En el campo de la producción de las normas se pueden diferenciar, a su vez, dos fases: la prelegislativa y la legislativa. En la fase prelegislativa, las argumentaciones se efectúan como consecuencia de la aparición de un problema social cuya solución puede ser una ley, por lo que los argumentos en esta fase tienen un basamento de corte político o social. Mientras, en la fase legislativa, las argumentaciones jurídicas tienen lugar cuando un problema pasa a ser considerado por el Parlamento o por algún órgano de la Administración, haya sido o no discutido previamente por la opinión pública. Es precisamente en esta fase en la que nos centraremos, puesto que aquí los argumentos son de tipo técnico-jurídico.

## II. Derecho y lenguaje en el procedimiento legislativo

Una primera afirmación respecto a la relación entre el Derecho y el lenguaje puede resumirse en palabras de Savigny: «todas las formas de la vida nacional (religión, arte, idioma o derecho) hunden sus raíces en el espíritu del pueblo. Todas ellas deben su existencia y contenido a la convicción de su necesidad enraizada en la conciencia común, de modo que estas formas no son manifestaciones independientes entre sí, sino fuerzas y actividades de un pueblo único.» Sin que ello implique compartir en su totalidad la doctrina de la Escuela Histórica, sí podemos concluir que es comúnmente aceptada la interconexión entre dos manifestaciones del espíritu del pueblo: el Derecho y el lenguaje. En efecto, es evidente, como pone de manifiesto Henkel, que la vinculación del Derecho con el lenguaje es una de las elementales relaciones ontoló-

1 ALEXY, R.: *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989.

2 ATIENZA, M.: «Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica». núm. 31 *Cuadernos y Debates. Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, 1997.



gicas de éste, pues lo que el Derecho quiere significar y ordenar recibe su sentido del lenguaje mediante signos orales y escritos.

No se trata ahora de hacer un análisis desde el estructuralismo, para el que el lenguaje constituye el objeto mismo de la investigación, como ocurre en obras como el *Cour de linguistique générale* de Ferdinand de Saussure. No obstante, quizá sí debamos rozar conceptos utilizados por el estructuralismo jurídico, considerando el Derecho como un sistema de signos que ordenan la vida humana, pues, como escribe A.J. Astaré en *L'estructuralisme et le droit*, «el Derecho supone la cristalización de reglas de comunicación entre personas, personas y grupos o entre éstos y bienes, por medio de mensajes codificados.»

### **1. Lenguaje común y lenguaje jurídico**

La preocupación por el lenguaje normativo no es fruto de una ingenua devoción conceptualista o nominalista, sino de la convicción de que sólo la realidad puede crear la ley. Esta relación hace irrefutable la afirmación de Montesquieu, para quien el estilo de las leyes debe ser simple ya que la expresión directa se entiende siempre mejor. La degradación del lenguaje normativo conlleva la de los conceptos y categorías jurídicas, afectando a los valores fundamentales del orden jurídico concebido como un sistema jurídico complejo e indisociable. Por eso, de la imprecisión de las palabras a la arbitrariedad de los actos de los poderes públicos hay sólo un paso. Por otra parte, en este acercamiento al Derecho desde el lenguaje debe hacerse una distinción con Wroblesky entre lenguaje de la ley, el que usan los órganos con poder normativo, y el lenguaje de los juristas, que éstos utilizan para hablar de las leyes. Sin confundir ambos niveles lingüísticos, cabe apuntar con Díez-Picazo<sup>3</sup> que la normalización del lenguaje legal es necesaria para evitar la vaguedad conceptual y la ambigüedad sintáctica que acaban generando incertidumbre en la aplicación de las leyes. Además, el lenguaje legal será un lenguaje vivo en la medida en que asuma los principios de la lógica jurídica, entendida ésta, con Perelman, como controversia; por ello, no puede desconocerse la incidencia del lenguaje de la ley en el ordenamiento jurídico en que se integra.

Si las leyes no deben ser obras de amena literatura, como escribió Pérez Serrano, una ley redactada con palabra tersa será entendida, estudiada y aplicada con mayor facilidad que una ley de términos borrosos, grises y de expresión balbuciente y atormentada. En este contexto, el lenguaje jurídico no es diferente del lenguaje ordinario, sino su modulación, producida por su utilización en los procesos de creación y aplicación del derecho. Desde el punto de vista lingüístico, el lenguaje jurídico es un lenguaje que se emite por un sujeto en una lengua para ser entendida por el destinatario al que se dirige, para lo que éste debe conocer la lengua en que el mensaje se redacta y la realidad a la que se refiere (código y referente). Desde el punto de vista jurídico, el mensaje se caracteriza por un lado, por el vocabulario, formado por términos procedentes del lenguaje ordinario cuyo sentido se altera al incorporarse a un texto jurídico, y por

<sup>3</sup> DIEZ PICAZO, Luis María: en *Estudios de derecho público en homenaje a Ignacio de Otto*. Oviedo, Universidad de Oviedo, 1993.

otro lado, por el referente formado no sólo por la realidad física y social a la que se refiere, sino también a la realidad jurídica que le da valor.

En un sentido amplio, el lenguaje jurídico comprende tanto el lenguaje creador de derecho como el utilizado en los procesos de realización del mismo. El primero incluye aquellos mensajes que se enuncian en una norma, en una decisión individual o en un acuerdo y, jurídicamente, se trata de actos que difieren entre sí por su origen y alcance pero, que pese a ello tienen un valor jurídico similar pues expresan una obligación jurídica. El segundo abarca aquellos mensajes que se integran en los procesos de aplicación del derecho bien para descubrir los presupuestos de hecho, bien para expresar los razonamientos que conducen a la adopción de decisiones, bien, finalmente, para formular las pretensiones o justificar decisiones.

En definitiva, señala Sainz Moreno,<sup>4</sup> la inteligibilidad de los textos normativos depende de su claridad semántica y jurídica. Con respecto a la claridad semántica, entre el lenguaje jurídico y el ordinario no deben existir diferencias esenciales, de modo que el sentido de las palabras utilizadas en los textos normativos debe conservar, con matices, su sentido ordinario, fundamentalmente porque el principio de vinculación universal del derecho (previsto, entre otros en los artículos 97, 103 y 117 de la Constitución Española –en adelante CE–, así como en el artículo 6 del Código Civil –en adelante CC–) exige que todos los ciudadanos puedan entender el lenguaje normativo. La interpretación de este lenguaje comienza por la comprensión del sentido propio de sus palabras (artículo 3.1 CC), que sufre ciertas modificaciones al incorporarse a un texto normativo: la mera inserción de un término en un contexto jurídico altera su sentido al cambiar su valor lingüístico como consecuencia de su coexistencia con los demás términos que en ese texto cubren el mismo campo de referencia; la reiterada utilización de un término en razonamientos jurídicos que emplean la interpretación sistemática como instrumento principal, incorpora notas que alteran su extensión y comprensión, en sentido lógico formal. En algunos supuestos, la norma fija expresa no sólo los términos mediante la técnica de la definición, sino que, en ocasiones, los textos normativos crean conceptos jurídicos, se trata de términos instrumentales creados *ex novo*, lo que va más allá de la definición legal de conceptos prejurídicos.

El principio de claridad semántica no justifica, sin embargo, el empobrecimiento del lenguaje jurídico y la pérdida de su valor cultural. A este respecto, apunta Prieto de Pedro,<sup>5</sup> que el especial respeto y protección que la Constitución Española impone a los poderes públicos ante la lengua como patrimonio cultural (artículo 3 CE) les exige adoptar las medidas necesarias para que el uso público no vaya en detrimento de dicho patrimonio. Es decir, los poderes públicos no pueden permanecer ajenos a la corrección lingüística; por eso, entre otros motivos, de la técnica legislativa forma parte la atención y el cuidado del lenguaje legal como especie de un género más amplio que es la lengua.

4 SÁINZ MORENO, Fernando : en *La calidad de las leyes* (coord. Juan Carlos Da Silva Ochoa), Parlamento Vasco, 1989.

5 PRIETO DE PEDRO, Jesús: *Lenguas, lenguaje y derecho*. Madrid: Civitas, 1991.

En consecuencia, el lenguaje jurídico, para cumplir su misión, debe seguir siendo un lenguaje especial con los andamiajes precisos para sustentar su condición científica, pues sacrificar los tecnicismos, lejos de facilitar la comprensión del lenguaje jurídico, inducirá a equívocos y errores. «El derecho es de todos pero su cultivo exige una profesionalización de la que no cabe prescindir», dice Olivencia Ruiz. En línea con lo anterior, en la actualidad, el principal obstáculo al que se enfrenta el lenguaje jurídico es la creencia en un sistema jurídico completo, que retrocede ante el empuje de los planteamientos tópicos más proclives al casuismo anglosajón que al de inspiración napoleónica continental. Sin embargo, la terminología jurídica es un instrumento técnico indispensable para expresar con la deseada claridad y precisión, conceptos jurídicos. El drama que vive el patrimonio léxico de la ciencia del derecho es la oposición de quienes lo denostan como un mal que debe ser evitado. Se piensa que, para acercar un derecho a los ciudadanos, los juristas debemos prescindir de un vocabulario arcano, siendo la solución propuesta la regla de la inevitabilidad: sólo se usan términos técnicos cuando no queda más remedio.

## **2. La técnica legislativa**

El papel de la técnica jurídica es de todo punto legítimo en cuanto facilita lo que Ihering ha denominado «realizabilidad» formal del Derecho. La técnica del derecho, señala Gény (Geny, 1925), fijando los elementos característicos de los hechos susceptibles de consecuencias jurídicas, precisando esas mismas consecuencias, ordena, si no siempre categorías hieráticas, a lo menos esquemas generales, donde encuentran su lugar, y en algún modo se moldean, los hechos reales de la vida social. La técnica separa las nociones de las realidades, procura idealizar los elementos jurídicos, erigirlos en concepciones sobre cuya base se puedan edificar construcciones abstractas, a las cuales por necesidad habrán de adaptarse los hechos.<sup>6</sup>

Los códigos técnicamente bien hechos mantienen su perdurabilidad por encima del paso del tiempo y con una mínima labor de adaptación, aparte de la menor cantidad de problemas a que dan lugar en el ánimo del intérprete, en tanto que los códigos tachados de imperfecciones técnicas precisan enseguida de constantes retoques y se prestan a confusas interpretaciones. Por eso, la buena técnica es incluso un factor necesario para la realización del Derecho; y casi podría decirse que éste se niega a sí mismo cuando renuncia a una buena técnica, es decir, a un depurado empleo de los medios de expresión integral (gramatical y lógico) de la idea jurídica que se intenta expresar. No sin razón podría decirse con Legaz Lacambra que en Derecho, la falta de técnica encierra, casi siempre, una injusticia.

En cualquier caso, son necesarias unas breves precisiones terminológicas, pues el distinto uso de las expresiones técnica legislativa y normativa viene determinado, dice Gómez Orfanel, porque quizá el segundo término permite un enfoque más amplio

<sup>6</sup> ALONSO GARCÍA, M.: *La codificación del derecho del trabajo*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Junta de Estudios Económicos, jurídicos y sociales. Madrid 1957.

para incluir aquellos supuestos de elaboración de normas que no tienen formalmente carácter legislativo. En cualquier caso, la expresión «técnica legislativa» atribuida a Geny<sup>7</sup> es la más comúnmente utilizada; por ello, y porque el objeto de análisis de este comentario se circunscribe a la aplicación de la técnica jurídica al procedimiento legislativo, la hacemos nuestra.

A la definición de técnica legislativa se acerca Salvador Coderch desde una concepción estricta, afirmando que se trata de un saber aplicado a la composición y redacción de leyes y disposiciones jurídicas. Un conjunto de procedimientos y recursos de muy diversas procedencias cuyo objeto sería el análisis del lenguaje legal y la composición y estructura interna de las disposiciones jurídicas, que deberían distinguirse del resto de saberes, por ejemplo, la metodología legislativa que se ocupa de los estudios sobre evaluación e implementación de las leyes. Sainz Moreno, desde una concepción más amplia, entiende que hay que poner especial énfasis en que las disposiciones se insertan dentro de un sistema normativo, en que lo que cabe asegurar no es sólo la calidad de las normas, sino la coherencia global del sistema y su efectividad. Por ello, la técnica legislativa no sólo debe procurar establecer las reglas formales sobre la redacción de disposiciones, sino también sobre el contenido de sus preceptos desde el punto de vista de la garantía de la unidad del ordenamiento y, además, sobre la viabilidad y eficacia real de las normas, así como los procedimientos utilizados en su elaboración. Finalmente, desde una perspectiva aún más general, Atienza subraya que la técnica legislativa trata de conseguir como resultado la optimización de las normas provenientes del legislativo y de ciertos órganos administrativos, o se ocupa de la composición y redacción de leyes y disposiciones jurídicas.

La legislación sobre la legislación, dice Santaolalla,<sup>8</sup> ha experimentado una revalorización espectacular en los países de nuestro entorno que, concientes del deterioro de la calidad de las normas se han puesto a trabajar, algunos llevan ya tiempo haciéndolo con ahínco, precisamente para cuidar de este aspecto de las normas. Por lo que se refiere a las fuentes reguladoras de la técnica legislativa, la conveniencia de que éstas sean de carácter sistemático y global para todos los partidos políticos, y comunes para todos los intervinientes en la elaboración de las normas, aconsejaría que fuera una ley formal la que las consagrara y, sin embargo, ese desideratum debe descartarse no sólo porque, como apunta Pagano, el discurso sobre el modo de redactar las normas es un discurso nuevo, sino por el pormenor y detalle propios de estas directrices. Como consecuencia de lo anterior, en materia de fuentes reguladoras de los principios de técnica normativa únicamente podemos referirnos a la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que serán de aplicación a «los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real-decreto, propuestas de

7 GENY: «La technique législative dans la codification civile moderne» publicado en *Le Code civile* 1804-1994.

8 SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: en *Técnica normativa en la Unión Europea*. Temas del Senado, Madrid, 2008.

acuerdo del consejo de ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el *Boletín Oficial del Estado*.» (Directriz segunda).

### **3. Actual relevancia de la técnica legislativa: causas y consecuencias**

Viandier (Viandier, 1986) ha hablado del «crepúsculo del arte legislativo» desde dos perspectivas diferentes: la que se refiere al propio procedimiento legislativo y la que atiende a los aspectos formales de la ley (estructura, vocabulario o estilo). Las causas de esta crisis son difíciles de aislar: conversión de las normas jurídicas en una variedad de normas técnicas, predominio del tecnócrata sobre el jurista, arcaísmo en la preparación de los textos cuya viabilidad posterior no se verifica, descodificación o parcelación del ordenamiento jurídico y, sobre todas ellas, el papel de la legislación en la consecución de la justicia social.

Debemos recordar que el artículo 66.2 CE confiere a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado y los artículos 75, 81 y 91 CE regulan el procedimiento a través del cual el Parlamento elabora las leyes. Y, debemos recordarlos para inmediatamente advertir con Cazorla Prieto que la debilitación de la función legislativa del Estado, antes omnímoda, se encuentra hoy acechada por peligros como la amplia interpretación que se ha venido haciendo sobre la facultad del Gobierno de dictar Decretos-leyes, o la creciente tendencia a la deslegalización de materias que debieran ser reguladas por el Parlamento.

Junto a la reflexión anterior, la constatación de la existencia de ejecutivos democráticos fuertes basados en el sufragio universal y en la opinión pública, en relación, dice Von Beyme con el grado de fragmentación del Estado de partidos, coadyuva necesariamente a la tesis de la degradación de la calidad de las normas. No puede tampoco desconocerse la circunstancia histórica de que el Estado de bienestar social se haya instrumentado principalmente a través de las leyes-medida y de pura acción administrativa. Forsthoff se refiere de forma lúcida a la degeneración de la legislación desde tarea parlamentaria a asuntos de especialistas. De la antigua teoría según la cual el Parlamento era señor de su legislación, no queda más que la posibilidad de que el trámite parlamentario sirva para que la minoría consiga deslegitimar ante la opinión pública una ley que resultará aprobada. No obstante, es un error concluir, decía Bentham, que una Asamblea está corrompida por el solo hecho de hallarse dirigida en su ordinario curso por los ministros, porque esto no es reprobable en sí mismo, pero requiere el arbitrio de mecanismos que ejerzan como contrapeso, entre ellos uno especialmente válido es precisamente la implantación generalizada de técnicas legislativas, aplicables no sólo, y aunque aquí nos centraremos únicamente en ellas, al ámbito del Legislativo, sino también al Ejecutivo.

Junto a la multiplicidad de centros de producción normativa existente en nuestro país como consecuencia de su configuración como un Estado autonómico, se puede decir con Cazorla Prieto<sup>9</sup> que la incorporación a la Unión Europea ha supuesto que nuestro ordenamiento jurídico amenace con convertirse en una maraña legislativa fragmentaria y caleidoscópica.

Estas realidades impiden la labor codificadora tal y como fue concebida en los albores del siglo XIX. Si su esencia debe permanecer porque supone una garantía para los ciudadanos, su forma ha cambiado. De hecho, García De Enterría ha hablado abiertamente de «descodificación», mientras que A. Menéndez en la Conferencia sobre «La calidad de las leyes y la reforma de la Comisión General de Codificación» (Academia de Legislación y Jurisprudencia de 17 de marzo de 1998), señalaba que se ha escrito sobre el «cúmulo salvaje de leyes» incrementado cada vez más por la concurrencia o entrecruzamiento entre ordenamientos (estatal, autonómico y comunitario). Nuestro siglo ha sido definido como el del legislador motorizado en todos los sectores del ordenamiento jurídico, que amenaza al mismo fin primordial de seguridad que debe cumplir todo ordenamiento. Se ha dicho que la crítica racional y racionalista y los aires postmodernos que todo lo horadan, han sido termitas imparables y han llegado, como no podía ser menos al oficio y al lenguaje del jurista y del derecho en general.

En tal estado de cosas, el constituyente español toma también posición con respecto a la codificación. Del artículo 1.1 CE se extrae que la cláusula del Estado de Derecho reclama una producción jurídica que reúna los atributos que la tradición y ciencia jurídica exigen y que con el formato correspondiente pase a formar parte del ordenamiento español. Mientras, la cláusula del Estado democrático, ha escrito Prieto De Pedro, sugiere que si la Ley es expresión de la voluntad popular hemos de admitir que ha de estar expresada de forma inteligible para todos.

Sin embargo, es sin duda el principio de seguridad jurídica el que adquiere una mayor relevancia en nuestro comentario. La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 27/1981 señala que el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, interdicción de arbitrariedad e irretroactividad de lo no favorable pero que si se agotara en la suma de estos conceptos no hubiera precisado ser formulada expresamente.» La STC 46/1990 añade que «la exigencia del citado precepto, en relación con el principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe procurar que acerca de la materia que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse.»

En resumen, el principio de seguridad jurídica (al que contribuye el cuidado de la norma) es condición necesaria para la realización de la justicia y de la libertad y, además, genera confianza y aceptación entre los ciudadanos. Por otra parte, aunque la aceptación no es, ciertamente, un requisito para la vigencia jurídica de las normas, sí lo es para que éstas sean reales y efectivas. La sumisión a reglas de juego conocidas de

9 CAZORLA PRIETO, L. M.: «Doce años de revolución jurídica silenciosa y paulatina tras la incorporación de España a la Unión Europea» en *Información comercial española*, núm. 776, 1997.

antemano facilita la buena fe en el tráfico jurídico y dota a las relaciones jurídicas de la fortaleza necesaria para la armonía social. Esta importancia se compeadece mal con la carencia de fuerza normativa de que adolecen las Directrices de técnica normativa; sobre todo porque como ya ha recordado nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia de 15 de marzo de 1990 «el legislador ha de perseguir la claridad, no la confusión...» Hay que buscar la certeza respecto a lo que es el Derecho y no provocar relaciones entre normas que den lugar a perplejidad respecto a la previsibilidad exigible al Derecho.<sup>10</sup>

Respecto a las condiciones de intelegibilidad de las normas, el artículo 9.1 CE señala que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico vincula a los poderes públicos y a los ciudadanos, por ello resulta lógico y deseable que las normas sean redactadas en un lenguaje entendible por los destinatarios de las mismas ya que, además es un principio básico del Estado que las normas jurídicas obligan sin que pueda alegarse su desconocimiento. Consecuencia de lo anterior es la necesidad de combinar un lenguaje normativo preciso, claro y riguroso con su entendimiento general, esto es, hacer que el lenguaje jurídico resulte lo más claro y lo menos simplificador posible.

Santaolalla ha señalado que el principio general del derecho de seguridad jurídica exige que de los términos de la norma se deduzca claramente su valor normativo, su naturaleza jurídica, su posición en el sistema de fuentes, su eficacia, su vigencia, su estructura y publicidad. Directamente relacionada con la igualdad y la certeza jurídica se encuentra la cuestión del estilo de la norma, lo que significa que el estilo debe ser objetivo, no sentimental ni emotivo; claro, no necesariamente convincente y conciso, no doctrinal ni pedagógico. Que el estilo de la norma deba ser objetivo quiere decir que los términos empleados sean los propios y adecuados al contenido de la norma, sin concesiones al emotivismo. Que la redacción sea clara significa que se evite el abigarramiento y el exceso de términos para que el contenido de la norma sea inteligible, al menos para los destinatarios de la misma. Y que el estilo sea conciso implica que las explicaciones o criterios doctrinales sobre la solución a determinadas cuestiones hermenéuticas no tienen cabida en el estilo normativo.

No se puede olvidar que el estilo de las normas es expresión de una actitud de fondo sobre la manera en que el Derecho ha de cumplir su función en la sociedad, de modo que, si su principal función consiste en contribuir a la realización de la Justicia, ciertamente el estilo y el lenguaje normativo estarán trufados de formas, giros lingüísticos y de redacción, que permanentemente nos recuerdan que la finalidad de las normas es también la realización de la Justicia desde la materia de que se trate en cada caso. Sobre el uso y selección de los términos jurídicos o normativos por parte del legislador o del complejo Gobierno-Administración, la regla general que demanda la buena técnica normativa es siempre escoger aquellos términos ya insertados en el patrimonio o cultura jurídica de un país, tarea en la que se comprueba la influencia recíproca entre el lenguaje ordinario y el normativo.

10 RODRÍGUEZ-ARANA, J.: «La técnica normativa y el Estado de Derecho (sobre el principio de seguridad jurídica)»

### III. La técnica legislativa en el procedimiento legislativo ordinario

#### 1. Posibilidades de ejercicio de las técnicas legislativas

Aguiló Lúcia<sup>11</sup> plantea tres hipótesis diferentes en relación con la competencia para dictar Directrices de técnica normativa: atribuirle al Gobierno, al Parlamento o a alguna Comisión técnica o de expertos que tuviera carácter oficial. Atribuir la competencia al Gobierno tiene la ventaja de que siendo el origen principal de las más importantes tareas legislativas el gubernamental, y existiendo una mayoría parlamentaria que apoya el programa político del Gobierno, la proporción más alta de las leyes que se aprobarán tendrá su origen en la iniciativa gubernamental. Sin embargo, esta atribución conllevaría al mismo tiempo ciertos inconvenientes, toda vez que la intervención del Gobierno en la elaboración legislativa finaliza con la presentación de proyectos de ley ante la Cámara y, en el caso de las proposiciones de ley, con la manifestación de su criterio antes de la toma en consideración o no de dicha proposición de ley por parte de la Cámara, quedándole únicamente con posterioridad la posibilidad de posicionarse mediante la presentación de enmiendas técnicas a través del Grupo Parlamentario que le sustentara en el Parlamento.

La atribución de la citada competencia al Parlamento presenta diferentes matices. Si se tiene en cuenta que toda iniciativa legislativa puede ser modificada por la presentación de enmiendas por los Parlamentarios o Grupos Parlamentarios a lo largo de la tramitación parlamentaria, y que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía atribuyen al Parlamento el poder legislativo, y que, finalmente son los Letrados los que realizan el último asesoramiento técnico legislativo en el proceso de elaboración de la ley, todo ello postularía a favor de la atribución al Parlamento de la competencia para dictar esas directrices. Sin embargo, al no ser aplicables a la fase de iniciativa de las normas legales, éstas podrían llegar al Parlamento con una técnica defectuosa o no conforme con la adoptada en el Parlamento, sin que las iniciativas legislativas estuvieran viciadas de nulidad en el caso de que no hubieran ajustado a las Directrices de técnica parlamentaria dictadas por el Parlamento.

La tercera solución implica la atribución a una Comisión de expertos que intentaría solucionar los problemas con criterios técnicos. El principal inconveniente es que el asesoramiento puede producir un buen producto de laboratorio pero ajeno a la realidad socio-política que se pretende racionalizar. Además, en un sistema constitucional y democrático, esta competencia debe estar atribuida siempre a un órgano democrático con el apoyo del asesoramiento técnico que se considere oportuno.

Concluye Aguiló Lúcia, y nosotros con él, que la competencia para dictar Directrices de técnica normativa debería estar atribuida al Parlamento. Por el contrario, Abajo Quintana entiende que la solución debe partir del Ejecutivo, en primer lugar, porque es el Gobierno el que tiene atribuida la facultad de presentar lo que, en definitiva, es

11 AGUILÓ LÚCIA, L.: «Competencia para dictar directrices de técnica legislativa» en *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco, Vitoria, 1989.



el 90 % de las iniciativas de legislación. Al tiempo, el Ejecutivo cuenta con organismos técnicos suficientes para garantizar la correcta elaboración de esos proyectos de ley. Del mismo modo, dado que el Gobierno en definitiva es emanación de la mayoría parlamentaria, a través de los partidos políticos que lo sustentan, puede introducir a lo largo de la tramitación parlamentaria todas las enmiendas que considere conveniente para la mejora del texto.

Los argumentos señalados en estas líneas pueden servir de base no sólo para determinar la atribución de competencia en la elaboración de las Directrices correspondientes, sino también en relación con la sede en que resulta más adecuado y efectivo el ejercicio y aplicación de estas técnicas normativas. Concluimos que es la sede parlamentaria la más adecuada para el cuidado de la calidad de las leyes. Pero ¿cuál debe ser el órgano encargado de velar por la aplicación de los principios de técnica normativa?

## **2. Órganos encargados de velar por la aplicación de la técnica legislativa**

Mientras en el intrincado laberinto de la fase deliberante se constata, dice Pendás García, que demasiadas personas intervienen en la tramitación del proyecto, no hay instancia específica respecto de la calidad técnica u homogeneidad formal del texto. La solución, sin embargo, no es tan sencilla como atribuirla en exclusiva a la Ponencia, pues como recuerda Recoder De Casso, se puede producir con posterioridad la aprobación de nuevas enmiendas o la aceptación parcial de otras, que modificarían el texto estudiado en fase de Ponencia. Por ello, sería beneficioso acentuar la importancia, respecto al cuidado de la calidad de las normas, de una fase posterior a la Ponencia en la que se eliminasen aquellas enmiendas que se caractericen por su inaceptabilidad, por razones técnicas y formales y destacando la bondad de las transaccionales.

En la delimitación de la idoneidad de un determinado órgano que se encargue de velar por la aplicación de los principios de técnica legislativa, conviene dejar a un lado el momento de corrección técnica situado en el inicio de la tramitación parlamentaria. La competencia de la Mesa para la inadmisión a trámite de proyectos y proposiciones de ley que no vengan acompañados de la Exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos no abarcaría, en ningún caso, la posibilidad de inadmisión por motivos técnicos de un proyecto o proposición de ley. Al respecto es muy interesante recordar la ya consolidada jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional relativa a las facultades calificadoras de la Mesa de las Cortes y su alcance, por todas baste citar la STC 208/2003, según la cual «a la Mesa sólo le compete verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria», de este modo, (...) «La Mesa de la Cámara, al decidir sobre la inadmisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que manifestación del ejercicio del derecho par-

lamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho.»

No será la Mesa de las Cortes, sino la Comisión (aquella a la que corresponda en función del proyecto o proposición de ley de que se trate, según la labor calificadora citada) el órgano parlamentario en el que nos vamos a detener en orden a analizar su idoneidad para velar por la efectividad de la calidad de las leyes. En primer lugar, si desde la perspectiva del derecho parlamentario la presentación de enmiendas constituye el momento de la materialización del valor superior del pluralismo político, desde la vertiente jurídica, se presenta como aquel del caldo de cultivo de antinomias y disonancias. El motivo principal es la confrontación, de un lado, del texto redactado por los expertos gubernamentales y de otro, el universo de la pluralidad parlamentaria donde afloran numerosas enmiendas al texto procedentes de ideologías diversas o de intereses antagónicos. Resulta muy difícil sistematizar y dar coherencia a un texto alterado de forma indiscriminada por enmiendas in voce y transaccionales.

Tampoco tras la fase de Ponencia resultará adecuada la Comisión para mejorar el texto. Cano Bueso y Terrón Montero han hablado de la inutilidad de la fase de Comisión en el procedimiento legislativo, por cuanto viene a ser una reduplicación de los debates en el Pleno, prefiriendo por otra parte los Grupos Parlamentarios de la oposición esta última instancia para aducir sus argumentos por cuanto la publicidad y resonancia en los medios de comunicación es muy superior.

No obstante, no conviene iniciar el siguiente argumento sin referirse a una posibilidad, inexplorada en la práctica, pero no por ello carente *ab initio* de perspectivas de éxito. Me estoy refiriendo al trámite previsto en el artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), según el cual: «Terminado el debate de un proyecto, si, como consecuencia de la aprobación de un voto particular o de una enmienda o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos, la Mesa de la Cámara podrá, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión, con el único fin de que ésta, en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno. El dictamen así redactado se someterá a la decisión final del Pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, en una sola votación.»

De este precepto se extraen una serie de ventajas inequívocas en cuanto al objeto que nos ocupa: en primer lugar, la remisión sólo se producirá si, tras la aprobación final en el Pleno, el texto resulta incongruente. Se salvan así las incorrecciones que pudieran haber surgido en el texto en la fase de Comisión o Pleno, como consecuencia de la introducción de enmiendas nuevas o de la transacción de otras. En segundo lugar, la decisión la adoptará la Mesa de la Cámara, evitándose así interpretaciones partidistas del precepto y de la necesidad de remisión, dada la presunción de imparcialidad de que se encuentran investidas las decisiones de la Mesa. En fin, el texto

armonizado sería sometido de nuevo a la decisión del Pleno, a la legitimación de la voluntad popular. Los inconvenientes, de hecho, la principal causa de su inaplicación práctica, son el relativo al factor temporal, pues esta remisión implica el retraso en la aprobación de una norma de no sólo un mes, que será el máximo utilizado por la Comisión para la elaboración de su nuevo dictamen, sino del que transcurra desde la emisión del dictamen hasta la nueva ratificación por el Pleno; lo que podría demorar en exceso su aplicación (inaceptable, dependiendo de la norma de que se trate y de su oportunidad política, para la mayoría que sustenta al Gobierno). La previsión reglamentaria del artículo 119 RCD plantea otra dificultad en su ejecución y es que, a pesar de que del tenor del precepto se extrae que el dictamen debe dejar a salvo los acuerdos adoptados en el Pleno, lo cierto es que, en ocasiones, la modificación meramente técnica de una norma puede introducir variaciones de corte político que vulneren «por la puerta de atrás» los acuerdos adoptados por el Pleno de la Cámara. En fin, debemos descartar la solución prevista en el artículo 119 RCD como la más propicia para que nuestras normas gocen de la mayor brillantez posible, al menos en lo que a su vertiente técnica se refiere.

Son varios los autores, y nosotros con ellos, que coinciden en afirmar que la fase de Ponencia es la más adecuada para la negociación política y, sobre todo, para la mejora técnica del texto. Veamos.

### **3. En especial, la idoneidad de la Ponencia**

Definida la Ponencia como el conjunto reducido de miembros de una Comisión elegidos por la misma para el análisis inicial de una propuesta legislativa y de las enmiendas presentadas a esta última; su misión comienza en ese instante y está referida a la redacción de un informe a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, así se deduce de los artículos 113 RCD y 111 Reglamento del Senado (RS).

Sin adentrarnos en el estudio detallado de las notas caracterizadoras de la Ponencia en el derecho parlamentario español, sí debemos resaltar que, por su naturaleza y composición ha incrementado notablemente sus competencias, produciendo subraya Paniagua Soto, necesariamente un desplazamiento del centro de gravedad del Parlamento desde el Pleno a la Comisión y de ésta a ese pequeño comité de portavoces que sienta las bases de un proyecto o proposición de ley que difícilmente serán alteradas en instancias posteriores.

En efecto, la discreción de sus deliberaciones, la informalidad de sus trabajos, la posibilidad de ampliar el plazo de emisión del informe (previo acuerdo de la Mesa de Comisión), la especialización de sus componentes por razón de la materia constituyen un cúmulo de circunstancias que propician en esta instancia reevaluar la calidad formal del proyecto, estudiar su impacto en el ordenamiento y ponderar su adecuación a la realidad que pretende innovar. Pendás García (1990) señala que «la fase de Ponencia

cia es el momento crucial en el iter parlamentario de un proyecto de ley a los efectos de su calidad.» Si el texto no recibe un tratamiento adecuado en Ponencia, será imposible más tarde corregir los defectos o males originarios puesto que el debate posterior en Comisión y/o Pleno es más propicio a contribuir a su deterioro que a su mejora.

Como base de tales argumentos se puede exponer el tenor del artículo 113 RCD ( y, en similares términos el artículo 114 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, lo que nos interesará recordar en el siguiente apartado) que señala que «finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de 15 días.» La norma alude de modo genérico a un informe acerca del texto y de las enmiendas sin restringir su objeto; se puede pensar, por tanto, que el informe de la Ponencia debe ocuparse tanto del contenido como de los aspectos relativos a organización, estructura y forma de la iniciativa, es decir, de la técnica legislativa. Como ya planteaba la Circular de la Mesa del Congreso sobre atribuciones y facultades de las Mesas y Ponencias en las Comisiones de 1978 en un Parlamento plural, el informe de la Ponencia no puede ser otra cosa que un documento técnico, un análisis de los preceptos del proyecto o proposición de ley en cuanto a su sentido y en cuanto a los cambios que su adopción implican para el conjunto del ordenamiento jurídico y de las modificaciones que pretenden las enmiendas presentadas.

En cualquier caso, entendiendo el informe de Ponencia como un documento eminentemente técnico, se puede afirmar que la técnica legislativa, entendida como una disciplina eminentemente formal, no puede encontrar mejor acomodo que en la fase de Ponencia y, en esta fase, es a los Servicios Jurídicos de la Cámara a quienes compete informar de oficio acerca de si el texto cumple los principios de homogeneidad, sistematización y ordenación interna; si el proyecto regula una sola materia u objeto; si se cumple la estructuración sistemática de la norma y si el texto observa la necesaria ordenación de la materia mediante formas concretas de separación. No obstante, esta opción en ocasiones se muestra insuficiente porque el debate y posterior plasmación del mismo en el informe tienen un carácter tan marcadamente político que la técnica se supedita a criterios de oportunidad política. Desde una óptica preferentemente política y como agudamente destaca Recoder De Casso el específico pathos político se ha precipitado y está haciéndose sentir ya en la fase de Ponencia de manera que puede decirse que, en general, no hay ningún momento en que pueda hacerse una valoración fría y técnica de los proyectos o proposiciones de ley.

Cazorla Prieto<sup>12</sup> entiende que la solución no debe venir de la mano de la creación de órganos especiales encargados de esta materia frente a los legislativos ordinarios, porque la técnica legislativa forma parte inescindible de la función aprobatoria legislativa y, por otro lado, porque la creación de un órgano especial frente al ordinario

12 CAZORLA PRIETO, L.M.<sup>3</sup> en *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Navarra 1997. Aranzadi, Colección Divulgación Jurídica.

puede acabar en descoordinaciones. La solución que propone es la designación obligatoria dentro de la ponencia de un ponente-relator que se ocupe exclusivamente de la vertiente técnico legislativa, cuyo informe, con las sugerencias y propuestas oportunas se incorpore al general de la Ponencia. La implantación de esta fórmula cuenta con la ventaja del perfecto encaje dentro el Reglamento, que no necesitaría retoques. Sin embargo, no esta la única posibilidad viable, de hecho, en algunos Reglamentos de los Parlamentos de las diferentes Comunidades Autónomas se han ensayado otras alternativas.

#### **4. Un caso singular: el Instituto Castellano y Leonés de la Lengua en las Cortes de Castilla y León**

La complejidad del objeto sobre el que recae la técnica legislativa que no se constriñe exclusivamente a lo jurídico sino que abarca también aspectos como el gramatical, lingüístico, sociológico lo que alienta el surgimiento de los auxiliares de los titulares de estas potestades o redactores de textos legales o jurídicos en general. Estos auxiliares son conocidos también, dice Salvador Coderch como *draftsmen*, que no son los autores de la decisión, sino del texto que la expresa. En nuestro ordenamiento jurídico, la función técnico legislativa es reconocida por vía indirecta al Parlamento, a través de la atribución a los Letrados de las Cortes de la función de asesorar a las Ponencias y Comisiones correspondientes en la vertiente de la técnica legislativa (según señalan las Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobadas por Resolución de las Mesas en sesión conjunta de 26 de junio de 1989). En esas mismas normas se prevé que, en apoyo del trabajo legislativo de las Comisiones, corresponderá a los Letrados, entre otras, la tarea de redactar, con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de ponencia, un informe con el siguiente contenido: análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de aspectos ortográficos, léxicos y de estilo, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencias y en general, sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las Cámaras.

No obstante, las Cortes de Castilla y León se configuran como un caso singular y ello porque aquí el cuidado por el lenguaje se desdobra recayendo en dos tipos de expertos: de un lado, de la correcta utilización del lenguaje legal se ocuparán los Letrados de las Cortes y, de otro, de velar por el uso adecuado de la lengua común se encargará la Comisión de Estilo Alfonso X del Instituto Castellano y Leonés de la Lengua. Veamos los detalles.

En primer lugar, destacamos que, con fecha de 3 de noviembre de 2006, se aprueba por la Mesa de las Cortes de Castilla y León, un convenio de colaboración entre éstas y la Fundación «Instituto Castellano y Leonés de la Lengua» en orden a mejorar el nivel lingüístico de los textos legislativos durante su tramitación parlamentaria. Así, la Comisión de Estilo Alfonso X, en el seno de tal Fundación, supervisará los textos legislativos que le sean remitidos a tal fin por las Cortes de Castilla y León y frente a los que la Comisión propondrá, en su caso, las correspondientes alternativas gramaticales, léxicas o discursivas, debida y oportunamente razonadas.

En segundo lugar, no resulta innecesario recordar que la Fundación «Instituto Castellano y Leonés de la Lengua» registra entre sus fines esenciales el de la promoción del uso correcto del idioma español y, en este sentido, resulta de capital importancia el especial cuidado del lenguaje político y administrativo, dado su alto grado de penetración social, siendo al respecto decisiva la alta función desarrollada por las Cortes de Castilla y León.

En tercer lugar, el informe de propuesta de redacción será examinado por las Cortes en fase de Ponencia. Puede aducirse algún inconveniente a este sistema, por un lado, porque resulta poco común que, en sede parlamentaria, se conozcan informes extraparlamentarios y, por otro, porque la proclamada autonomía parlamentaria se compece mal con la vinculación de la Cámara a estos documentos ajenos a la misma. De esta manera, se debe puntualizar que para que alguna modificación propuesta por el Instituto sujete a las Cortes en orden a la redacción de cualquier texto legislativo, habrá de ser acordado por la Ponencia e incorporado por la misma al Informe que más tarde será ratificado en Comisión. Se otorga así legitimidad democrática a la corrección lingüística. Otro de los inconvenientes, en este caso de orden práctico, es la no incorporación de las enmiendas presentadas al texto legislativo en el informe del Instituto de la Lengua, y ello por razones evidentes: si el texto del proyecto o proposición de ley es enviado al Instituto tras la calificación y admisión a trámite por la Mesa de las Cortes, teniendo en cuenta que el plazo para la presentación de enmiendas comienza precisamente en ese momento, resulta claro que el Instituto nunca conocerá de tenor, correcto o incorrecto lingüísticamente hablando, de las enmiendas. Mucho menos aún de las enmiendas transaccionales e in voce, que se desarrollan en la fases posteriores a la de Ponencia en que habrá de estudiar el texto propuesto por el Instituto respecto al tenor inicial del proyecto o proposición de ley.

En cualquier caso, salvados los matices correspondientes, la realidad es que la incorporación del asesoramiento técnico-lingüístico relativo al lenguaje común y que complementa aquel relativo al lenguaje legal, no puede sino recibirse con la esperanza de que se consolide así un mecanismo que implemente la calidad de las normas que se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico.

#### IV. Conclusión

A veces olvidamos que, en un Estado de Derecho como el que proclama la Constitución Española, el objetivo último siguiendo el texto de su Preámbulo, formulado en términos hobbesianos, es el de asegurar el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. La sinergia entre el poder político y los operadores jurídicos puede contribuir a la recuperación de la sustantividad de la ley, evaluándola tanto en una etapa prospectiva o de evaluación *ex ante*, como en una retrospectiva o de evaluación *ex post*, tras su aprobación y entrada en vigor. Podemos volver a Viandier, aunque en este caso para refutarle: si en un momento determinado se pudo hablar del crepúsculo del arte legislativo, hoy sin duda hay que reconocer que nos encontramos ante su renacer lo que se demuestra por la preocupación que suscita la calidad de las normas no sólo entre la doctrina especializada, sino también entre los poderes públicos y sobre todo entre las autoridades judiciales.

Precisamente, es este interés generalizado por la técnica legislativa el que ha provocado estas líneas, en un intento por profundizar en las soluciones dadas hasta el momento y por plantear la posibilidad de utilización de nuevas vías inexploradas hasta ahora. Si la Ponencia en sede parlamentaria se ha demostrado como el órgano más adecuado para la aplicación de los principios de técnica legislativa, quizá su tendencia al pathos político, dejando a un lado su primordial carácter técnico, pueda mitigarse dando entrada a expertos en materia lingüística que coadyuven a la labor técnico-jurídica llevada a cabo por los Letrados en el proceso de redacción de las normas.

## Bibliografía

- AGUILÓ LÚCIA, L.: «Competencia para dictar directrices de técnica legislativa» en *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco, Vitoria, 1989.
- ALONSO GARCÍA, M.: *La codificación del derecho del trabajo*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Junta de Estudios Económicos, jurídicos y sociales. 1957.
- ATIENZA, M.: *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1997. Cuadernos y Debates, núm. 31.
- CAZORLA PRIETO, L.M.<sup>2</sup>: *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Navarra, 1997. Aranzadi.
- CORONA FERRERO, J. M.<sup>3</sup>, F. PAU VALL, y J. TUDELA ARANDA (coord.): *La técnica legislativa a debate*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid. Tecnos. 1994.
- GENY: *Método de interpretación y fuentes del derecho privado positivo*. Madrid, 1925.
- OLIVENCIA RUIZ, M.: *La terminología jurídica de la reforma concursal*. Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación, Madrid 1995.
- PENDÁS GARCÍA, B.: «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes». REDC, 1990, núm. 28.
- PRIETO DE PEDRO, J.: *Lenguas, lenguaje y derecho*. Madrid. Civitas. 1991.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, C.: *El lenguaje jurídico*. Barcelona. Bosch. 1969.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.: «La técnica normativa y el Estado de Derecho (sobre el principio de seguridad jurídica)»
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: en *Técnica normativa en la Unión Europea*. Madrid. Senado. 2008.
- VIANDIER, A.: «La crise de la technique législative». *Droits*, núm. 4, 1986.



# Análisis comparado de los informes de evaluación en las leyes estatales y autonómicas sobre igualdad efectiva y contra la violencia de género

**SANTIAGO GARCÍA CAMPÁ**

Personal investigador contratado Doctor de Derecho Constitucional

Universitat Jaume I de Castellón

## Resumen

En los últimos ocho años el Estado y varias Comunidades Autónomas han aprobado leyes para prevenir la violencia de género y proteger a sus víctimas, así como leyes para la igualdad de mujeres y hombres, cuyo objeto central es garantizar el principio de igualdad efectiva. En los textos legales sobre violencia de género del Estado, Castilla-La Mancha, Navarra, Cantabria, Canarias, Aragón, Galicia, Andalucía y Cataluña se ha previsto expresamente el control parlamentario sobre la actuación del poder ejecutivo mediante un informe sobre el cumplimiento y desarrollo de la ley. En la normativa sobre igualdad efectiva del Estado, País Vasco, Andalucía y, con algunos matices, Comunidad Valenciana, se ha incorporado un informe equivalente. Además, en el País Vasco se ha añadido un informe de la nueva Defensoría para la igualdad de mujeres y hombres. El análisis comparado de las normas legales estatales y autonómicas muestra una regulación similar, aunque con ligeras diferencias en el tratamiento del órgano encargado de la elaboración del informe, su contenido y los plazos para su presentación. No obstante, las diferencias son más apreciables cuando se compara el tratamiento del informe de evaluación realizado en las leyes sobre violencia de género y el efectuado en las leyes sobre igualdad efectiva.

## Resum

En els últims vuit anys l'Estat i diverses comunitats autònomes han aprovat lleis per a prevenir la violència de gènere i protegir les seues víctimes, així com lleis per a la igualtat de dones i hòmens, l'objecte central de les quals és garantir el principi d'igualtat efectiva. En els texts legals sobre violència de gènere de l'Estat, Castella-La Manxa, Navarra, Cantàbria, Canàries, Aragó, Galícia, Andalusia i Catalunya s'ha previst expressament el control parlamentari sobre l'actuació del poder executiu mitjançant un informe sobre el compliment i el desenvolupament de la llei. En la normativa sobre igualtat efectiva de l'Estat, País Basc, Andalusia i, amb alguns matisos, la Comunitat Valenciana, s'ha incorporat un informe equivalent. A més, al País Basc s'ha afegit un informe de la nova Defensoria per a la Igualtat de Dones i Hòmens. L'anàlisi comparada de les normes legals

estatals i autonòmiques mostra una regulació semblant, encara que amb lleugeres diferències en el tractament de l'òrgan encarregat de l'elaboració de l'informe, el contingut d'este i els terminis de presentació. No obstant això, les diferències són més apreciables quan es compara el tractament de l'informe d'avaluació realitzat en les lleis sobre violència de gènere i l'efectuat en les lleis sobre igualtat efectiva.

### Summary

In the last eight years the State and several Autonomous Regions have passed laws to prevent the domestic violence and to protect their victims as well as laws for the equality of women and men, whose main goal is to guarantee the principle of effective equality. In the legal texts on domestic violence of the State, of Castilla-La Mancha, of Navarre, of Cantabria, of the Canary Islands, of Aragón, of Galicia, of Andalusia and of Catalonia, the parliamentary control on the performance of the executive authority by means of a report on the fulfillment and development of the law is specifically planned. In the regulations on effective equality of the State, of the Basque Country, of Andalusia and, with some slight differences, of the Valencian Community, an equivalent report has been incorporated. In addition, in the Basque Country a report of the new Defense Department for the equality of women and men has been incorporated. The compared analysis of the state and autonomic legal rules shows a similar regulation, although with slight differences in the treatment of the organ in charge of the report elaboration, its content and the terms of presentation. However, the differences are more appreciable when the treatment of the evaluation report made in laws on gender violence is compared with the ones carried out in the laws on effective equality.

### Sumario

- I. Introducción
- II. Derecho estatal
  1. El informe periódico sobre la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres
  2. El informe de evaluación sobre la aplicación de la Ley Orgánica de protección integral contra la violencia de género
- III. Derecho autonómico
  1. Los informes sobre la ejecución de las leyes de igualdad
  2. Los informes sobre la ejecución de las leyes contra la violencia de género
- IV. Conclusiones

## I. Introducción

Desde el año 2001 el Estado y buena parte de las Comunidades Autónomas han aprobado leyes para prevenir la violencia de género y proteger a sus víctimas y leyes que, bajo diferentes denominaciones –igualdad, igualdad efectiva, igualdad de oportunidades, igualdad de género, para la mujer–, tienen como objeto central la igualdad de mujeres y hombres.<sup>1</sup>

Paralelamente, el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía desarrollado durante la pasada legislatura ha dado lugar a un cambio cualitativo en el tratamiento de las políticas de igualdad. Si en la mayor parte de los anteriores Estatutos de Autonomía la igualdad de mujeres y hombres se reducía en el mejor de los casos a una simple mención dentro de las competencias exclusivas conectadas con los servicios sociales, en los nuevos textos estatutarios esta materia ha pasado a ocupar varios preceptos en los que ha sido enunciada expresamente como derecho de ciudadanía o como uno de los principios rectores de las políticas públicas (Sevilla Merino, Freixes Sanjuán 2005).<sup>2</sup>

Como han puesto de manifiesto J. Sevilla y A. Ventura (2007, 17), la influencia de las declaraciones internacionales y de la normativa europea en el tratamiento jurídico desplegado en torno a la igualdad<sup>3</sup> no constituye un obstáculo para reconocer que este conjunto de leyes «se debe situar en la necesidad de hacer efectivo el derecho de igualdad reconocido en la Constitución Española de 1978». Sobre todo si su contenido se interpreta de modo sistemático junto con los artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución Española (en adelante, CE) (Ventura Franch 1999). Adicionalmente, la elaboración de estos textos legales también pretende dar una respuesta a los estudios empíricos que muestran la persistencia de situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito social, cultural, económico y político.<sup>4</sup>

Los textos legales sobre igualdad, especialmente aquellos centrados en la igualdad efectiva, han introducido algunos instrumentos que, tanto por su carácter novedoso como por sus implicaciones técnico-jurídicas, deben ser objeto de un análisis detenido que ayude a su correcta interpretación y, con ello, a su más adecuada aplicación.<sup>5</sup> Los

1 En varios trabajos recopilatorios pueden encontrarse la mayor parte de estos textos legales (Durán y Lalaguna, Ventura Franch 2004; Martínez Gallego 2007; Balaguer Callejón 2007).

2 Por ejemplo, artículos 19, 41 y 153 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE del 20), artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE de 1 de marzo) y artículos 15 y 37 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE del 20).

3 En un buen número de trabajos se ha constatado suficientemente esta influencia (Durán y Lalaguna 2005, 2006; Freixes Sanjuán 2000).

4 Por ejemplo, puede citarse el último informe elaborado por el Instituto de la Mujer y el Instituto Nacional de Estadística (2007).

5 Buena muestra de ello son las Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, que ha confirmado la constitucionalidad de la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por la que se introdujo el principio de presencia equilibrada en las listas electorales, y la Sentencia 59/2008, de 14 de mayo, que ha sancionado la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, por el que se modificó al artículo 153 del Código Penal para aplicar una sanción mayor a determinados supuestos de violencia contra las mujeres.

conceptos jurídicos de género o de violencia de género, la técnica de la transversalidad, la discriminación directa e indirecta, el principio de presencia equilibrada, los informes de impacto de género, las unidades de igualdad, los sistemas de evaluación del cumplimiento de las leyes o la defensoría de igualdad son algunos ejemplos de ello.

Siguiendo esta línea de investigación, el objetivo de este trabajo es analizar de modo comparado la regulación en el Derecho estatal y autonómico de los informes de evaluación sobre la aplicación de las leyes de igualdad efectiva y de prevención de la violencia de género y protección de sus víctimas. Se trata de un instrumento previsto en buena parte de la normativa estatal y autonómica que persigue una doble finalidad: en primer término, que el Gobierno efectúe una evaluación del grado de aplicación, desarrollo y cumplimiento de las leyes sobre igualdad y violencia de género; y, en segundo término, que el informe resultante de la actividad anterior sea conocido por el Parlamento.

En particular, con esta contribución se pretende estudiar el régimen jurídico estatal y autonómico aplicado a los informes de evaluación con el fin de clarificar suficientemente los órganos encargados de su elaboración, la periodicidad que deben cumplir y la información que ha de formar parte de su contenido. También se espera señalar los elementos que son comunes y detectar las cuestiones reguladas de modo diverso, sobre todo con el objetivo de mostrar si, como se ha apreciado en trabajos anteriores sobre las políticas de igualdad, existe una retroalimentación mutua entre los textos estatales y autonómicos (Subdirección General de Estudios y Cooperación 2005, 6). Finalmente, se prestará una atención particular a las diferencias que puedan existir entre las leyes sobre igualdad efectiva y los textos legales contra la violencia de género a la hora de regular la figura del informe de evaluación.

## II. Derecho estatal

### 1. El informe periódico sobre la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres

El informe periódico sobre la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres ha sido regulado en el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE del 23) (en adelante, LOI).<sup>6</sup> Su desarrollo reglamentario, previsto expresamente en el texto de esta disposición, ha teni-

<sup>6</sup> El Dictamen 803/2006, de 22 de junio, del Consejo de Estado, sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de igualdad entre mujeres y hombres, propuso que recayera expresamente en el Gobierno la responsabilidad de elaborar este informe, una modificación incorporada en el texto del proyecto de ley (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A (Proyectos de ley), 92-1 (8 de septiembre de 2006): p. 7). La tramitación parlamentaria de este precepto motivó la presentación de una enmienda en el Congreso (nº 111), que proponía fijar la perio-

dicidad del informe en una anualidad, finalmente rechazada. En el Senado se presentaron dos enmiendas: la nº 21, que reproducía la anterior, y la nº 235, que proponía añadir el Senado junto al Congreso en el control parlamentario del informe. Como consecuencia de la enmienda transaccional i) pactada a partir de la nº 235 se modificó el texto del artículo 18 y se incluyó la referencia a las Cortes Generales (*Diario de Sesiones del Senado*, VIII Legislatura, Comisiones, núm. 432 (5 de marzo de 2007): pp. 10 y 15).

do lugar mediante el Real Decreto 1729/2008, de 21 de diciembre, por el que se regula la elaboración del Informe Periódico, relativo a la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres (BOE de 12 de enero).

Con carácter general, el contenido del artículo 18 puede ser considerado una proyección de la función de las Cortes Generales de control de la acción del Gobierno (art. 66.2 CE) en el terreno concreto del principio de igualdad efectiva.<sup>7</sup> La especial relevancia otorgada por el legislador al derecho y principio de igualdad de trato (arts. 1 y 3 LOI) ha motivado la regulación de un instrumento específico de control parlamentario de la acción del Gobierno realizada en ejecución del articulado de la LOI. Simultáneamente, el artículo 18 LOI también constituye una consecuencia de los criterios generales de actuación de los poderes públicos enumerados en el artículo 14 del mismo texto legal. Concretamente, la exigencia al Gobierno de un informe periódico sobre las actuaciones emprendidas a favor de la efectividad del principio de igualdad está estrechamente relacionada con el «compromiso [de los poderes públicos] con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres» (art. 14.1 LOI).

De acuerdo con el párrafo tercero de la Exposición de motivos de la LOI, el informe periódico debe ser considerado uno de los instrumentos básicos para integrar el principio de igualdad en el ámbito de la Administración General del Estado, junto al Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (art. 17 LOI), la Comisión Interministerial de Igualdad (art. 76 LOI) y los informes de impacto de género (art. 19 LOI).<sup>8</sup> De hecho, en la parte expositiva del Real Decreto 1729/2008, de 21 de diciembre, se ha considerado el informe periódico «el instrumento básico del Gobierno, para la evaluación de la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el conjunto de sus actuaciones».

Mediante el artículo 18 LOI se establece una nueva obligación del Gobierno en el terreno de las políticas públicas para la igualdad. Consiste en la elaboración de un informe que, con carácter periódico, debe dar cuenta ante las Cortes Generales del conjunto de sus actuaciones dirigidas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres. En realidad, puede señalarse, siguiendo la propuesta de Y. Sánchez-Urán Azaña (2007, 154), que el artículo 18 LOI crea dos obligaciones: aprobar un informe periódico sobre su actuación en relación con la igualdad de mujeres y hombres y presentarlo a las Cortes Generales.

<sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 66.2 CE «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Igualmente, según el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE del 28), «Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos a control político de las Cortes Generales».

<sup>8</sup> En el Dictamen 803/2006, de 22 de junio, del Consejo de Estado, ya citado, se recomendó la agrupación del informe periódico con el Plan estra-

tégico de igualdad de oportunidades y el informe de impacto de género, lo que podía facilitar la apreciación de las relaciones existentes entre estas tres figuras: el Plan Estratégico como instrumento para enunciar las medidas del Gobierno; el informe de impacto de género como instrumento para adecuar los proyectos normativos y planes socio-económicos; y, finalmente, el informe periódico como instrumento de rendición de cuentas de los logros alcanzados con los dos anteriores (pp. 38-39).

La previsión expresa en el artículo 18 LOI de su desarrollo reglamentario no ha impedido que se haya estimado poco concreto en cuanto al tratamiento de la periodicidad, forma de presentación y contenido del informe periódico (García Campá 2007, 235; Sánchez-Urán Azaña 2007, 154). De hecho, su enunciado se limita a identificar el órgano responsable de su elaboración (el Gobierno), señalar su carácter periódico, apuntar su objeto (el conjunto de actuaciones relacionadas con la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres) y disponer su presentación ante las Cortes Generales.

La denominación asignada al informe periódico puede estimarse poco apropiada desde un punto de vista técnico-jurídico. Mientras que otros instrumentos básicos de las políticas públicas de igualdad han contado con una denominación más descriptiva [p.ej., el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (art. 17 LOI) y los informes de impacto de género (art. 19)], en este caso la terminología empleada sólo indica que se trata de un informe «periódico». Además, la referencia al principio de igualdad *entre* mujeres y hombres se aparta ligeramente del título de la propia LOI, que alude a «la igualdad efectiva *de* mujeres y hombres»,<sup>9</sup> y de la expresión utilizada en el párrafo tercero de su Exposición de motivos, que se refiere a este instrumento cuando habla de «los informes o evaluaciones periódicos sobre la efectividad del principio de igualdad». El Real Decreto 1729/2008, de 21 de diciembre, ha concretado y mejorado la denominación del informe bajo la rúbrica «Informe Periódico relativo a la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres».

La designación del Gobierno como órgano responsable de la elaboración del informe periódico planteaba la cuestión del departamento ministerial encargado de su confección. En un trabajo previo se sugirió que, de acuerdo con la estructuración del Gobierno vigente en el momento de aprobación de la LOI, su redacción debía corresponder a la Secretaría General de Políticas de Igualdad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al tener asignada la «realización del seguimiento de los programas de actuación de la Administración General del Estado en la materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres».<sup>10</sup> Igualmente, se advirtió sobre su necesaria conexión con dos nuevos organismos introducidos por la LOI: la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres (art. 76)<sup>11</sup> y las Unidades de igualdad (art. 77)<sup>12</sup> (García Campá 2007, 236).

9 El examen de esta cuestión llevado a cabo por el Consejo de Estado significó la modificación del título del anteproyecto (Anteproyecto de Ley Orgánica de igualdad *entre* mujeres y hombres) cuando fue aprobado como proyecto de ley (Proyecto de Ley Orgánica para la igualdad efectiva *de* mujeres y hombres), sin que este cambio se trasladara a muchos de los preceptos del texto legal (p.ej., arts. 1.1 y 3).

10 Artículo 19.1.e) del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE del 3).

11 La Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres es un órgano colegiado responsable de la coordinación de las medidas adoptadas por todos los departamentos ministeriales para cumplir con el principio de igualdad efectiva (art. 76 LOI). Su desarrollo reglamentario ha tenido lugar con la aprobación del Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre (BOE de 1 de noviembre), que regula su naturaleza, finalidad, funciones, composición y funcionamiento.

12 Las Unidades de Igualdad están encargadas de desarrollar el principio de igualdad efectiva en los departamentos ministeriales, a través de

El desarrollo efectuado por el Real Decreto 1729/2008, de 21 de diciembre, ha confirmado que corresponde a la Secretaría General de Políticas de Igualdad la elaboración de la propuesta de informe periódico que debe ser aprobada por el Consejo de Ministros (art. 2). Igualmente, ha contemplado su presentación ante la Comisión Interministerial de Igualdad antes de que se produzca su remisión final al Consejo de Ministros<sup>13</sup> (art. 3.2).<sup>14</sup> En cambio, no ha previsto de manera expresa la participación de las Unidades de igualdad. A pesar de esta omisión, puede afirmarse que éstas participarán cuando los departamentos ministeriales deban remitir a la Secretaría General de Políticas de Igualdad la información prevista en el artículo 3.1 del Real Decreto 1729/2008,<sup>15</sup> en la medida que corresponde a las Unidades de igualdad recabar la información estadística elaborada por los órganos del departamento ministerial en que se encuentran y velar por la aplicación efectiva del principio de igualdad [art. 77.a) y e) LOI].

No obstante, la nueva estructura del Gobierno regulada en el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril (BOE del 14), ha suprimido el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y ha creado el Ministerio de Igualdad, al que le corresponde «la propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de igualdad, lucha contra toda clase de discriminación y contra la violencia de género» y, en particular, «el desarrollo de las actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades en todos los ámbitos, especialmente entre las mujeres y los hombres» (art. 18). La estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, contenida en el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril (BOE del 16), ha incluido la Secretaría General de Políticas de Igualdad, con rango de subsecretaría [art. 17.1.b)].<sup>16</sup> Según el Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad (BOE del 9), la Secretaría General de Políticas de Igualdad cuenta entre sus funciones con la preparación y elaboración del Informe Periódico previsto en el artículo 77 (*sic*) de la LOI.<sup>17</sup>

Si se retoma el análisis del contenido del artículo 18 LOI, su redacción ha prescrito que el informe sea elaborado por el Gobierno de manera periódica, sin concretar el

las siguientes funciones: recabar la información estadística de cada Ministerio y asesorar para su elaboración según una perspectiva de género; elaborar estudios para promover la igualdad efectiva; asesorar a cada Ministerio en la elaboración del informe de impacto de género previsto en el artículo 19 LOI; fomentar el conocimiento entre el personal funcionario del principio de igualdad efectiva; y, finalmente, velar por el cumplimiento y la aplicación del principio de igualdad efectiva (art. 77 LOI).

13 El artículo 3.2 del Real Decreto 1729/2008, de 21 de diciembre, se ha referido erróneamente al Gobierno, cuando debería haberlo hecho al Consejo de Ministros. A este respecto, debe subrayarse que el Real Decreto 680/2008, de 30 de abril (BOE de 10 de mayo), ha previsto la Comisión para Política de Igualdad entre las Comisiones Delegadas del Gobierno (art. 8). Cfr. el artículo 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, ya citada.

14 De acuerdo con su artículo 3.c) del Real Decreto 1370/2007, ya citado, le corresponde a la Comisión Interministerial «la coordinación y supervisión de la elaboración del Informe periódico del Gobierno, establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Igualdad, sobre la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el conjunto de sus actuaciones».

15 De acuerdo con el artículo 6 del Real Decreto 1729/2008, los departamentos ministeriales deben remitir esta información durante los meses de enero y julio de cada año.

16 La Comisión Interministerial de Igualdad también ha quedado adscrita al Ministerio de Igualdad, según el artículo 1.6 del Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, ya citado.

17 Se trata de un error que debe ser corregido, dado que el informe periódico está previsto en el artículo 18 LOI.

lapso temporal que debe cumplirse. En un estudio anterior indicábamos que el desarrollo reglamentario podía oscilar entre una periodicidad mínima de carácter anual –empleada en otros instrumentos de la LOI como la evaluación anual de la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato en el empleo público (art. 63 LOI) o la elaboración anual del Plan de Igualdad en la Administración General del Estado (art. 64 LOI)–, y una máxima de cuatro años –dado que el informe debe elaborarse al menos en una ocasión durante una misma legislatura para que la función de control parlamentario sobre las actuaciones gubernamentales en torno a la efectividad del principio de igualdad no pierda toda su eficacia– (García Campá 2007, 236). En el artículo 4 del Real Decreto 1729/2008, de 21 de diciembre, se ha adoptado una posición intermedia que ha concretado la periodicidad del informe de forma bienal.

El contenido del informe periódico debe referirse al conjunto de las actuaciones efectuadas por el Gobierno con relación a la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres, una previsión concretada por el artículo 5 del Real Decreto 1729/2008 en los siguientes elementos: la aplicación y desarrollo de las previsiones de la LOI sobre las políticas públicas para la igualdad (título II), la igualdad y los medios de comunicación (título III) y el principio de igualdad en el empleo público (título V); las actuaciones de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en aplicación del citado texto legal; el seguimiento de las actuaciones que forman parte del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades previsto en el artículo 17 LOI; y, finalmente, cualquier otra medida adoptada para la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres no incluida en las previsiones anteriores –por ejemplo, las establecidas en las Disposiciones Transitorias décima y undécima y en las Disposiciones Finales tercera y quinta de la LOI–. Es necesario subrayar que esta información debe permitir efectuar una evaluación de la efectividad del principio de igualdad de mujeres y hombres, tal y como se dispone en el párrafo tercero de la Exposición de Motivos de la LOI («los informes o evaluaciones periódicos sobre la efectividad del principio de igualdad») y en la parte expositiva del Real Decreto 1729/2007, de 21 de diciembre («es el instrumento básico del Gobierno, para la evaluación de la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres»). Si nos atenemos a la definición que ofrece el Diccionario de la Real Academia, evaluar significa «señalar» o «estimar, apreciar, calcular» el valor de algo. Es decir, debe completarse una tarea de estimación o valoración del impacto o los efectos desplegados como consecuencia de la aplicación de la LOI, lo que implica al menos un examen de los objetivos alcanzados y de los resultados obtenidos.<sup>18</sup>

La aprobación de la LOI hace poco más de un año, y su desarrollo reglamentario hace apenas seis meses, no ha permitido estudiar ningún informe periódico examinado y debatido por las Cortes Generales.

18 Un estudio específico sobre la evaluación de las políticas públicas de igualdad ha sido llevado a cabo por I. Serra Yoldi (2004) en el ámbito de la Comunidad Valenciana.



## **2. El informe de evaluación sobre la aplicación de la Ley Orgánica de protección integral contra la violencia de género**

El informe sobre la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (BOE del 29) (en adelante, LOIVG) ha sido regulado en la Disposición Adicional undécima del citado texto legal. El precepto ha establecido que el Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, elaborará y remitirá al Congreso de los Diputados un informe «en el que se hará una evaluación de los efectos de su aplicación en la lucha contra la violencia de género», transcurridos tres años desde su entrada en vigor.

Si comparamos el contenido de este precepto con la regulación del informe periódico realizada en el artículo 18 LOI, el Gobierno ha de contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas para elaborar el informe de evaluación –lo que parece adecuado teniendo en cuenta el texto de la propia LOIVG (p.ej., art. 19) y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas al respecto–.<sup>19</sup> Una segunda diferencia radica en la fijación de un único término temporal para la elaboración del informe –transcurridos tres años desde la aprobación del texto legal– sin prever una repetición periódica en el tiempo –lo que, como veremos, también se aparta de los precedentes autonómicos sobre el tema–. En este caso el Congreso de los Diputados ha sido la Cámara elegida para recibir la comunicación del Gobierno. Por último, su contenido debe consistir en una evaluación de los efectos producidos por el texto legal en la lucha contra la violencia de género.

La regulación del informe de evaluación no ha merecido un desarrollo reglamentario donde se especifique el departamento gubernamental encargado de su elaboración, el procedimiento a seguir para su emisión o los contenidos particulares de la LOIVG que deben ser objeto de evaluación. Sin embargo, en conexión con el análisis llevado a cabo en el apartado anterior, puede afirmarse que corresponde nuevamente a la Secretaría General de Políticas de Igualdad su redacción, en la medida que tiene adscrita la Delegación del Gobierno para la violencia de género, a la que corresponde «la recogida de información relativa a la violencia de género de las administraciones públicas y de otros órganos del Estado... a fin de permitir el adecuado conocimiento y análisis de la situación y la evaluación y grado de satisfacción de las medidas implantadas».<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Dejando a un lado la legislación específica sobre violencia de género dictada por casi todas las Comunidades Autónomas, basta con citar la enunciación de esta materia como competencia exclusiva en algunas de las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía: artículo 71.37 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE del 23), artículo 153.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE del 20), artículo 70.1.11 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de

Autonomía de Castilla y León (boe de 1 de diciembre) y artículo 30.17 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE de 1 de marzo) –hace referencia a políticas de género–. En el artículo 73.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE del 20), se reconoce como competencia compartida.

<sup>20</sup> Artículo 17.b).1.º del Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, citado, y artículo 5.1.m) del Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, citado.

También cabe añadir que el contenido del informe no puede limitarse a una mera enumeración de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la LOIVG. El título de la Disposición Adicional undécima («Evaluación de la aplicación de la Ley») y la descripción del contenido del informe («un informe en el que se hará una evaluación...») insisten en la idea de evaluar, que, como se ha anticipado, implica una tarea de estimación o valoración del impacto o los efectos desplegados por la aplicación de la LOIVG.<sup>21</sup>

### III. Derecho autonómico

#### 1. Los informes sobre la ejecución de las leyes de igualdad

Siguiendo un criterio cronológico puede señalarse que en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres (DOGV del 4), el artículo 3.3 ha dispuesto que «el Consell de la Generalitat informará a las Corts Valencianes de las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la presente ley». Por su parte, en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres del País Vasco (BOPV de 2 de marzo), la Disposición Adicional primera ha previsto que «la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres, cada cinco años, hará un seguimiento del cumplimiento, del desarrollo, de la aplicación y, en su caso, de la oportunidad de la revisión de la presente ley. El informe será remitido al Parlamento Vasco». También en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía (BOJA de 18 de diciembre), el artículo 64 ha establecido que «En los términos que reglamentariamente se determine, se elaborará un informe periódico sobre el conjunto de actuaciones en relación con la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres que estará coordinado por la Consejería competente en materia de igualdad y que establecerá los criterios correctores que correspondan con la finalidad de esta Ley.»

El análisis comparado de los tres preceptos legales permite efectuar una primera división entre la previsión efectuada en la Ley 9/2003, de la Comunidad Valenciana, y los artículos de las Leyes 4/2005, del País Vasco, y 12/2007, de Andalucía. El tratamiento

21 El informe sobre la evaluación de la aplicación de la LOIVG ha sido aprobado en el Consejo de Ministros de 11 de julio de 2008 –en el momento de redactar esta contribución–, de modo que todavía no ha sido examinado por el Congreso de los Diputados. (informe disponible en <[http://www.migualdad.es/noticias/pdf/INFORME\\_EJECUTIVO-14\\_JULIO\\_2008def.pdf](http://www.migualdad.es/noticias/pdf/INFORME_EJECUTIVO-14_JULIO_2008def.pdf), última consulta 11-07-2008). No obstante, la previsión legal de este mecanismo y el retraso en su cumplimiento por el Gobierno fueron puestos de manifiesto en la comparencia de la Ministra de Igualdad ante la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados: *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Comisión de Igualdad, n.º 36 (9 de junio de 2008): «El informe de evaluación de los tres

años se presentará a finales de mes al Consejo de Ministros; previamente será objeto de análisis de la Conferencia Sectorial de la Mujer [...] que hemos convocado para el próximo 19 de junio, y, tal y como la ley establece, será remitido posteriormente al Congreso par información y conocimiento de SS.SS» (Sra. Aído Almagro, Ministra de Igualdad) (p. 4); «La ley se evalúa porque la propia ley obliga al Gobierno a realizar esta evaluación, evaluación que tenía que haberse realizado ya. [...] El retraso es considerable...» (Sra. Moneo Díez, Grupo Popular) (p. 11). El Consejo de Ministros acordó en su reunión de 13 de junio de este año el conocimiento del informe de ejecución del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención contra la violencia de género, previsto en el artículo 3 LOIVG.

efectuado en la Ley 9/2003, de la Comunidad Valenciana, se ha limitado a enunciar el deber de información del Consell a Les Corts en el cumplimiento del texto legal,<sup>22</sup> pero no ha prescrito la elaboración de un informe con cierta periodicidad que sea objeto de examen y debate en el Parlamento valenciano. En cambio, en la normativa vasca y andaluza la obligación de información de los respectivos gobiernos autonómicos se ha materializado en la elaboración de un informe, dotado de periodicidad y destinado a la evaluación de la aplicación de la Ley de Igualdad. Esto es, en términos más parecidos a la regulación del informe periódico del artículo 18 LOI. Ahora bien, el régimen jurídico aplicado en estos dos casos cuenta con diferencias notables.

La primera diferencia está relacionada con el órgano competente para la elaboración del informe. En la normativa vasca es la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de mujeres y hombres. Se trata de un órgano creado en el artículo 12 de la Ley 4/2005, encargado de la coordinación de las políticas en materia de igualdad de la Administración autonómica, foral y local, y adscrito al Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde).<sup>23</sup> En la normativa andaluza es la Consejería que ostenta competencias en materia de igualdad la que ha de coordinar la elaboración del informe de evaluación de la aplicación de la Ley 12/2007. En la actualidad se trata de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.<sup>24</sup>

Otra diferencia puede encontrarse en la regulación de la periodicidad. En la disposición legal del País Vasco se concreta en un plazo quinquenal, mientras que en el texto andaluz se anticipa su carácter periódico pero se deja pendiente su concreción en el futuro desarrollo reglamentario. Como se ha tenido ocasión de examinar, la opción por una periodicidad tan dilatada en el caso vasco, cinco años, no parece la más adecuada para un instrumento dirigido a evaluar el cumplimiento, el desarrollo y la aplicación del texto legal desplegados por el Gobierno vasco.

La finalidad del informe es en ambos casos de carácter evaluativo, según el título contemplado en los dos preceptos legales («Evaluación y revisión de la ley» y «Evaluación de la aplicación de la ley»). El contenido del informe de evaluación en la Ley 4/2005, del País Vasco, debe centrarse en el cumplimiento, desarrollo, aplicación y oportunidad de revisión del texto legal. En cambio, en la Ley 12/2007, de Andalucía, el contenido del informe ha de contemplar el conjunto de actuaciones en relación con la

22 Puede consultarse el artículo 45 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (DOGV del 30).

23 Su desarrollo reglamentario se ha producido con el Decreto 5/2007, de 16 de enero, de regulación de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres (BOPV de 1 de febrero), cuyo artículo 2.a) reitera entre sus funciones «Hacer un seguimiento del cumplimiento, desarrollo y aplicación de la Ley 4/2005, en los términos previstos en su Disposición Adicional Primera».

24 Artículo 1.2.g) del Decreto 122/2008, de 29 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (BOJA de 2 de mayo). Sin embargo, en este texto legal no se ha hecho una referencia expresa a la función coordinadora en la elaboración del informe de evaluación de la aplicación de la Ley 12/2007, a diferencia de lo sucedido en el Estado y el País Vasco.

efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres, un enunciado que evidencia una notable influencia del artículo 18 LOI.

También es importante examinar el tratamiento de la remisión del informe a los parlamentos autonómicos. En la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2005, del País Vasco, se dispone que el informe será remitido al Parlamento Vasco. Por el contrario, esta cuestión se omite en el artículo 64 de la Ley 12/2007, de Andalucía, lo que permite plantear si la presentación del informe al Parlamento andaluz está sometida al principio de legalidad o de oportunidad política. No obstante, si se acude a la tramitación parlamentaria de la ley andaluza de igualdad, puede apreciarse que la enmienda n.º 37, presentada por el Grupo Parlamentario Andalucista, en la que se proponía modificar el texto de este artículo con la indicación de que el informe «se elevará al Parlamento de Andalucía»,<sup>25</sup> no fue aceptada porque se estimó incluida en la enmienda n.º 166 del Grupo Parlamentario Socialista,<sup>26</sup> incorporada en el informe de la Ponencia del proyecto de Ley y finalmente aprobada.<sup>27</sup> Estos antecedentes legislativos permiten elaborar una interpretación según la cual la presentación del informe ante el Parlamento Andaluz se considera implícita en el dictado legal. Esta interpretación también puede apoyarse en alguna medida en la regulación efectuada por la Disposición Adicional primera de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, que prevé expresamente la presentación ante el Parlamento Andaluz de un informe anual de evaluación sobre las medidas en materia de violencia de género. En cualquier caso, el desarrollo reglamentario del informe de evaluación previsto en el artículo 64 de la Ley 12/2007, de Andalucía, debería enunciar expresamente la obligación de remitirlo al Parlamento Andaluz.

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha reforzado este tipo de evaluaciones. En la Ley 4/2005, del País Vasco, junto al informe de evaluación y revisión del cumplimiento y desarrollo de la ley, se ha previsto en el artículo 73 que la Defensoría para la igualdad de mujeres y hombres elabore un informe anual sobre su actuación que debe presentar ante el Parlamento Vasco.<sup>28</sup> El contenido del informe estará formado al menos por los siguientes contenidos vinculados con la defensa ciudadana ante situaciones de discriminación por razón de sexo: relación de las investigaciones llevadas a cabo y de su resultado, con indicación de las recomendaciones o propuestas de conciliación realizadas y de su resultado; relación de quejas rechazadas y sus motivos; relación de dictámenes emitidos según el artículo 75; y cualesquiera otras cuestiones de

<sup>25</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, n.º 744 (23 de octubre de 2007); pp. 39.653 y 39.669.

<sup>26</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, Serie A, n.º 404, Comisión de Igualdad y Bienestar Social (30 de octubre de 2007); p. 13.000.

<sup>27</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, n.º 753 (5 de noviembre de 2007); pp. 40.106 y 40.119.

<sup>28</sup> La Defensoría para la igualdad de mujeres y hombres es un órgano adscrito al Instituto de la Mujer Vasco (Emakunde), pero sin integrarse en su estructura orgánica y con un funcionamiento autónomo de la Administración pública vasca. Sus principales cometidos son la defensa ciudadana ante situaciones de discriminación por razón de sexo y la promoción del cumplimiento del principio de igualdad de trato en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

interés. Esta función de la Defensoría para la Igualdad ha sido reproducida en el artículo 5.e) del Decreto 119/2006, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este órgano (BOPV del 29). El artículo 19 ha desarrollado dos cuestiones del contenido del informe de la Defensoría: debe incluirse también el número y tipo de asesoramientos llevados a cabo y la relación de los estudios y las propuestas de legislación y reformas legislativas realizadas.<sup>29</sup>

## 2. Los informes sobre la ejecución de las leyes contra la violencia de género

El control parlamentario sobre la ejecución de las leyes de violencia de género ha sido previsto en todos los textos legales autonómicos sobre la materia, excepto en las leyes de la Comunidad de Madrid y Murcia.<sup>30</sup> El análisis comparado del régimen aplicado permite distinguir un primer grupo de normas compuesto por el artículo 11 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas de Castilla-La Mancha (DOCM del 22); la Disposición Adicional segunda de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra (BON del 12); el artículo 35 de la Ley 9/2003, de la Comunidad Valenciana, ya citada;<sup>31</sup> el artículo 15.2 de la Ley 1/2004, de 1 de abril, para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas de Cantabria (BOC de 12 de abril); y la Disposición Adicional cuarta de la Ley aragonesa 4/2007, de 22 de marzo, de prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia de género (BOA de 9 de abril).<sup>32</sup> En los cinco casos se ha enunciado la obligación del Gobierno

29 En el caso del Parlamento Vasco, la Comisión de Mujer y Juventud se constituyó el 20 de septiembre de 2005: *Parlamento Vasco, Diario de Comisiones*, VIII Legislatura, Comisión de mujer y juventud (20 de septiembre de 2005). La revisión de sus trabajos ha permitido comprobar que el informe de la Defensoría de Igualdad ha sido presentado en sus reuniones de 4 de octubre de 2007 y de 29 de mayo de 2008. En cuanto al informe de evaluación y revisión de la Ley 4/2005, a pesar de que su periodicidad es quinquenal, fue objeto de una comparecencia de la Directora del Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde) ante la misma Comisión, a fin de informar sobre la evaluación inicial de la implementación del texto legal vasco sobre igualdad efectiva: *Parlamento Vasco, Diario de Comisiones*, VIII Legislatura, Comisión de Mujer y Juventud (8 de febrero de 2007), pp. 8 a 20.

30 En el artículo 34.4 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid (BOCM del 29), se ha previsto que el Observatorio Regional de la violencia de género «redactará anualmente un informe sobre los temas y propuestas desarrolladas en el seno del mismo», pero sin contener ninguna referencia expresa a su control parlamentario. En el desarrollo reglamentario del Observatorio, contenido en el Decreto 256/2003, de 27 de noviembre (DOCM de 11 de diciembre), tampoco se desarrolla esta previsión. Por su parte, en el artículo 8 de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia (BORM del 21), también se ha previsto la creación de un Observatorio de Igualdad encargado de «recabar, analizar y difundir información periódica y sistemática sobre la evolución de los indicadores de igualdad de muje-

res y hombres en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», sin incluir ninguna referencia sobre su presentación ante el Parlamento.

31 La revisión de los trabajos de la Comisión permanente no legislativa de la Mujer y las Políticas de Igualdad de Les Corts, prevista en el artículo 45.2 del Reglamento de Les Corts, ha permitido comprobar que el informe previsto en el artículo 35 de la Ley 9/2003 no ha sido remitido a Les Corts: «Y es que usted [Consellera de Bienestar Social] está aquí, ha comparecido por petición expresa del Grupo Socialista, cuando usted tenía la obligación por ley de remitir el informe que usted nos acaba de leer a estas Cortes y que tiene la obligación el gobierno valenciano de hacer. Un informe que está planteado del año 2003, que está aprobado en la Ley de Igualdad, en el artículo 35, y que ha pasado el 2004 y estamos acabando el 2005. Por lo tanto, vaya por delante que esta comparecencia que usted está haciendo aquí tenía que haberla, no solamente pedido, sino haberla traído aquí»: *Cortes Valencianas, Diario de Sesiones*, VI Legislatura, Comisión de la mujer y las políticas de igualdad (20 de octubre de 2005): pp. 7-8. En las reuniones posteriores de esta Comisión, celebradas el 2 de mayo de 2006, el 31 de octubre de 2007 y el 17 de abril de 2008, tampoco se ha tratado el examen del informe prescrito por el artículo 35 de la Ley 9/2003.

32 En el caso de Aragón, la comisión encargada de esta materia es, de acuerdo con el artículo 58 del Reglamento de la Cámara, la Comisión de Asuntos Sociales. Puede dejarse constancia de que uno de los objetivos del Gobierno aragonés durante la presente legislatura es precisamente el desarrollo de la Ley 4/2007, de acuerdo con la comparecencia de la Consejera de servicios sociales y familia ante esta Comisión. En esta comparecencia tam-

autonómico de remitir al Parlamento un informe anual que debe contener preceptivamente información sobre los siguientes temas:

- los recursos humanos, asistenciales y económicos destinados a la prevención de la violencia y a la protección de las víctimas;
- el número de denuncias presentadas;
- las actuaciones desarrolladas para asistir a las mujeres víctimas de violencia de género;
- las actuaciones llevadas a cabo para la readaptación de los agresores.

Junto a estos temas comunes de información también pueden apreciarse diferencias en la consideración de otros asuntos: en el artículo 11 de la Ley 5/2001, de Castilla-La Mancha, se añaden los procedimientos penales iniciados sobre violencia de género, con indicación de su número, clase de procedimiento, delito o falta imputados y la intervención efectuada por la Administración regional, y la reproducción de las sentencias firmes condenatorias en casos de violencia de género –mediando siempre el consentimiento de la víctima o de quienes deban prestarlo en su lugar–. Estas cuestiones también aparecen en el artículo 35 de la Ley 9/2003, de la Comunidad Valenciana. En la Disposición Adicional cuarta de la Ley 22/2002, de Navarra, también se incluyen, por un lado, las propuestas de medidas jurídicas, procesales y sustantivas, formuladas a organismos con competencia en la materia con el fin de mejorar las deficiencias que se hayan detectado y, por otro lado, los procedimientos penales iniciados sobre violencia de género, con indicación de su número, clase de procedimiento, delito o falta imputados y la intervención de la Administración Foral. Por su parte, según el artículo 15.2 de la Ley 1/2004, de Cantabria, se debe incorporar información sobre las órdenes de protección solicitadas y la reproducción de las sentencias firmes condenatorias en casos de violencia de género –mediando nuevamente el consentimiento de la víctima o de quienes deban prestarlo en su lugar–. Finalmente, en la Disposición Adicional cuarta de la Ley 4/2007, de Aragón, también se requiere información sobre las órdenes de protección dictadas en esa Comunidad.

Los textos legales de Castilla-La Mancha, Cantabria y Navarra han merecido desarrollo reglamentario. El artículo 11 de la Ley 5/2001, de Castilla-La Mancha, ha sido desarrollado por el artículo 17 de Decreto 38/2002, de 12 de marzo (DOCM del 15), en el que se ha especificado la información preceptiva que ha de incluirse en cada uno de los temas enunciados<sup>33</sup> y se ha fijado como fecha límite para su presentación el 30 de junio

bién se anunció la preparación de una Ley de Igualdad efectiva de mujeres y hombres: *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, VII Legislatura, Serie A (Comparecencias), Comisión de Asuntos Sociales, n.º 7 (18 de septiembre de 2007): p. 154.

<sup>33</sup> En el apartado de recursos humanos, asistenciales y económicos debe especificarse el número de mujeres que recibieron asesoramiento jurídico y asistencia psicológica en los Centros de la Mujer y en las Entidades

colaboradoras, así como asistencia integral en los Centros de Urgencias y Casas de Acogida. También debe indicarse las actuaciones de asistencia jurídica y psicológica, ayudas y subvenciones a las víctimas de malos tratos, indicando el número de mujeres y menores beneficiados. En cuanto a la readaptación de los agresores, debe indicarse los programas implantados por la Administración Regional a estos efectos y el número de agresores que se acogen a los mismos.

de cada año.<sup>34</sup> El artículo 15.2 de la Ley 1/2004, de Cantabria, también ha sido desarrollado por el Decreto 64/2006, de 8 de junio (BOC del 19), que ha asignado la competencia para elaborar el informe anual a la Consejería competente en materia de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres,<sup>35</sup> ha establecido el procedimiento para la recopilación de los datos<sup>36</sup> y, como en Castilla-La Mancha, ha señalado el 30 de junio de cada año como fecha límite para su remisión al Parlamento (art. 17).<sup>37</sup> La Ley Foral 22/2002, de Navarra, ha sido desarrollada por el Decreto Foral 16/2007, de 26 de febrero (BON de 19 de marzo), que no ha hecho referencia al informe de evaluación.

Los restantes preceptos legales que han regulado este informe han asumido un planteamiento más general. En la Disposición Adicional cuarta de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección de las mujeres contra la violencia de género (BOCAN de 7 de mayo), se prescribe que el Gobierno de Canarias «remitirá al Parlamento un informe con carácter anual sobre la situación de la violencia en la Comunidad Autónoma canaria».<sup>38</sup> Un contenido muy similar puede encontrarse en la Disposición Adicional cuarta de la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género (DOG de 7 de agosto), en la que se añade la necesidad de que el informe cuente «con las aportaciones de todos los departamentos implicados en la prevención y tratamiento de la violencia de género».<sup>39</sup> De

34 El examen de los trabajos de la Comisión permanente legislativa de la Mujer de las Cortes de Castilla-La Mancha ha permitido apreciar que la presentación del informe anual sobre el seguimiento de las actuaciones en materia de violencia contra las mujeres se ha producido a través de una comparecencia de un miembro del Gobierno en las reuniones de 4 de junio de 2002 –todavía como Comisión de Bienestar Social–, 24 de octubre de 2003, 4 de octubre de 2004, 15 de noviembre de 2006 y 20 de noviembre de 2007. Además, tras la comparecencia para la presentación del informe se ha redactado una Resolución que es leída ante el Pleno de la Cámara. En cuanto a la creación de la Comisión, véase *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, VII Legislatura, n.º 4 (10 de julio de 2007): p. 18. Los trabajos parlamentarios en torno al examen del informe pueden consultarse en el *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha*, V Legislatura, Comisión de Bienestar Social, n.º 182 (4 de junio de 2002); VI Legislatura, Comisión de la Mujer, n.º 12 (24 de octubre de 2003), n.º 48 (4 de octubre de 2004) y n.º 165 (15 de noviembre de 2006); VII Legislatura, Comisión de la Mujer, n.º 27 (20 de noviembre de 2007). Pueden consultarse los informes elaborados en los años 2004, 2005 y 2006 en el siguiente enlace: <<http://www.jccm.es/imclm/Informes-Ley-Violenc.304.O.html>> (última consulta, 11-07-2008).

35 Esta competencia corresponde a la Consejería de Empleo y Bienestar Social, en la que se encuentra adscrita la Dirección General de la Mujer, según el Decreto 99/2007, de 2 de agosto, por el que se modifica la estructura básica de la Consejería de Empleo y Bienestar Social, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico (BOC del 3).

36 De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 64/2006, en los dos primeros meses de cada año las demás Consejerías deberán remitir a la Consejería de Empleo y Bienestar Social los datos relativos a los recursos humanos, asistenciales y económicos destinados a la prevención de la violencia

de género, las actuaciones desarrolladas para dar asistencia a las víctimas y las llevadas a cabo en materia de formación y sensibilización. También deben incorporarse los datos correspondientes a las actuaciones realizadas por el sistema de asistencia y acogimiento a las víctimas de violencia de género. Igualmente, debe recabarse de la Delegación del Gobierno en Cantabria y del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria información sobre los procedimientos penales. Por último, ha de solicitarse información de la Administración Local, Administración General del Estado, entidades privadas, instituciones, organizaciones sindicales o empresariales y empresas que realicen actuaciones en este ámbito.

37 En el caso de Cantabria, los informes han sido presentados al Parlamento mediante comparecencia ante la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Asuntos Europeos en 2005 y 2006. En el año 2007 el Consejero de Presidencia y Justicia presentó un escrito referido al informe sobre violencia de género 2006. El Informe de este año ha sido admitido a trámite por la Mesa el 8 de julio. Pueden consultarse los informes correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007 en el siguiente enlace: <<http://www.mujerdecantabria.com/violencia2/index.php>> (última consulta, 11-07-2008).

38 En el caso de Canarias, el conocimiento de los asuntos sobre violencia de género corresponde a la Comisión permanente legislativa de asuntos sociales, juventud y vivienda: *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, VII Legislatura, n.º 9 (16 de julio de 2007): p. 1. La revisión de los trabajos parlamentarios no permite tener constancia de la presentación del informe anual de evaluación.

39 En el Parlamento gallego desde la pasada legislatura una de las comisiones especiales no permanentes de la Cámara es la Comisión para la igualdad y para los derechos de las mujeres. La Comisión, creada por acuerdo de la Mesa de 14 de abril de 2002, fue renovada por acuerdo de la

modo similar, la Disposición Adicional primera de la Ley andaluza 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género (BOJA de 18 de diciembre), reproduce la periodicidad anual en la presentación del informe ante el Parlamento Andaluz, si bien prevé su elaboración por la Consejería competente en materia de igualdad y la necesidad de que el precepto sea desarrollado reglamentariamente.<sup>40</sup> Sólo la Disposición Adicional undécima de la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista de Cataluña (DOG de 8 de mayo), ha variado ligeramente el régimen aplicado a este informe, puesto que ha obligado al Gobierno a que comparezca anualmente ante el Parlamento para informar «de la ejecución del Programa de intervención integral contra la violencia de género», que constituye el instrumento básico de planificación de los objetivos y medidas del Gobierno para erradicar la violencia de género (art. 84).<sup>41</sup>

#### IV. Conclusiones

La relevancia que el legislador estatal y autonómico ha otorgado al principio de igualdad efectiva y, especialmente, a la prevención de la violencia de género y la protección de sus víctimas, se ha materializado en la obligación de que el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos elaboren un informe sobre el desarrollo, cumplimiento y aplicación de las leyes al respecto, que debe ser remitido al Parlamento correspondiente. Esta previsión puede considerarse una concreción de la función parlamentaria de control al Gobierno en el ámbito del principio de igualdad efectiva (art. 66.2 CE).

La revisión de los textos legales estatales y autonómicos reguladores del principio de igualdad efectiva y de las medidas en torno a la violencia de género ha permitido comprobar que el origen de los informes como mecanismo de control se encuentra en las leyes sobre violencia de género de ámbito autonómico, concretamente en la de Castilla-La Mancha, habiéndose adoptado posteriormente en los textos legales sobre igualdad efectiva, primero de ámbito autonómico y después de carácter estatal. Esta apreciación confirma la retroalimentación mutua entre las medidas estatales y autonómicas en el terreno de las políticas de igualdad observada en trabajos previos, y que, como se ha mostrado, también puede predicarse de las leyes de igualdad, al menos en lo que se refiere a los informes que han sido objeto de estudio en el presente trabajo.

Mesa de 1 de febrero de 2006. Las comisiones especiales no permanentes se encuentran reguladas en los artículos 50 y 51 del Reglamento de la Cámara.

40 En el Parlamento andaluz existe la Comisión permanente legislativa de igualdad y bienestar social. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, n.º 6 (25 de abril de 2008): p. 8. En la comparecencia de la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social en la Comisión de igualdad y bienestar social se informó de la preparación del Decreto por el que se regula

la elaboración del informe anual de evaluación de la Ley 13/2007: *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, Comisiones, VIII Legislatura, Igualdad y Bienestar Social, n.º 33 (4 de junio de 2008): p. 6.

41 En el caso de Cataluña, se ha creado como comisión específica la Comisión sobre derechos de las mujeres, encargada de la planificación y estudio de las políticas relativas a las mujeres y los derechos de las mujeres: *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, VIII Legislatura, Serie P, n.º 4 (1 de diciembre de 2006): p. 4.



Concretamente, en el Derecho estatal puede señalarse la equivalencia entre el informe periódico sobre la efectividad del principio de igualdad previsto en la LOI y el informe de evaluación de la aplicación de la LOIVG. En el Derecho autonómico este tipo de informes se encuentra previsto en las leyes autonómicas sobre violencia de género de Castilla-La Mancha, Navarra, Cantabria, Canarias, Aragón, Galicia, Andalucía y Cataluña, así como en la ley de igualdad de la Comunidad Valenciana, constituyendo una excepción los textos legales de la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia. En cambio, en las leyes de igualdad efectiva su elaboración sólo está prevista en los casos del País Vasco, Andalucía y, con algunos matices, Comunidad Valenciana. En consecuencia, mientras que la exigencia del informe es casi unánime en los textos legales sobre violencia de género tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, la obligatoriedad de realizar informes disminuye en gran medida en las leyes sobre igualdad efectiva. En la medida que ambos campos de actuación son complementarios, de suerte que las medidas adoptadas en un terreno favorecen necesariamente las actuaciones emprendidas en el otro, debe revisarse la previsión de este mecanismo en los textos legales sobre igualdad efectiva de ámbito autonómico.

El análisis de los preceptos legales que han regulado esta figura permite concluir que su tratamiento jurídico ha sido similar en la mayor parte de los casos, a condición de aseverar acto seguido que pueden observarse ciertas diferencias entre su regulación en las leyes sobre violencia de género y su ordenación en las leyes sobre igualdad efectiva.

La elaboración del informe se ha asignado al Gobierno o al departamento competente sobre políticas de igualdad, sobre todo en el caso de las leyes sobre violencia de género. En las leyes de igualdad del Estado y del País Vasco se ha previsto la participación de la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres y de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de mujeres y hombres, respectivamente. Se trata de dos nuevos órganos encargados de la coordinación entre los distintos departamentos con la finalidad de que se cumpla la transversalidad del principio de igualdad efectiva.

En los textos legales autonómicos sobre violencia de género la periodicidad del informe ha sido fijada en un año. En cambio, en la LOIVG se ha señalado un único plazo de tres años desde su aprobación para elaborar el informe. En las leyes para la igualdad efectiva se ha efectuado una regulación diferente: el desarrollo reglamentario de la LOI ha otorgado al informe periódico del Gobierno una periodicidad bianual y la Ley del País Vasco le ha asignado una periodicidad quinquenal. La opción por un plazo tan dilatado en el caso vasco ha merecido una consideración crítica, en la medida que su duración es superior al periodo correspondiente a una legislatura. Con esta regulación puede darse el caso de que el Gobierno que presente el informe tenga que responder de las acciones emprendidas en este campo por un Gobierno anterior –inclu-

so puede tratarse de un Gobierno de signo político totalmente distinto–, lo que convierte en ineficaz la labor de control parlamentaria perseguida con este instrumento.

El contenido del informe de evaluación en el ámbito de la violencia de género es más concreto –especialmente, en la normativa autonómica– que el contemplado en las leyes de igualdad efectiva. Incluso en los casos de Castilla-La Mancha y Cantabria el precepto legal donde se regula el informe ha sido desarrollado reglamentariamente. Básicamente, pueden señalarse cuatro contenidos del informe en que han coincidido las leyes de Castilla-La Mancha, Navarra, Comunidad Valenciana, Cantabria y Aragón: los recursos humanos, asistenciales y económicos destinados a la prevención de la violencia y la protección de sus víctimas; el número de denuncias presentadas; las actuaciones desarrolladas para asistir a las mujeres víctimas de violencia de género; y, finalmente, las actuaciones llevadas a cabo para la readaptación de los agresores. Otros asuntos como la publicación de las sentencias firmes –siempre con el consentimiento de la víctima o de quienes actúen en su nombre–, la enumeración de los procedimientos penales iniciados y sus resultados o la información sobre las órdenes de protección dictadas en la Comunidad Autónoma no han sido recogidos en todos los textos legales. En cambio, la LOI y las leyes de igualdad efectiva de País Vasco y Andalucía –en este caso, pendiente de desarrollo por Decreto– han regulado el contenido del informe de modo más general. El desarrollo reglamentario de la LOI ha concretado su contenido en cuatro temas: la aplicación de las previsiones de la LOI sobre las políticas públicas de igualdad (título II), la igualdad y los medios de comunicación (título III) y el principio de igualdad en el empleo público (título V); las actuaciones desplegadas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos; la ejecución del Plan Estratégico de igualdad de oportunidades; y cualquiera otra medida adoptada en este terreno. El análisis del tratamiento jurídico conferido al contenido del informe permite inferir su finalidad evaluadora, de tal modo que debe incluir un examen del grado de consecución de los objetivos perseguidos y una valoración de los resultados alcanzados.

Una mención particular debe hacerse a la Ley 4/2005, del País Vasco, que ha previsto la elaboración de otro informe a cargo de la Defensoría para la igualdad de mujeres y hombres, referido específicamente a la defensa ciudadana ante supuestos de discriminación por razón de sexo, cuya presentación ante el Parlamento Vasco también debe cumplir una regularidad anual.

## Bibliografía

- BALAGUER CALLEJÓN, M.<sup>a</sup> L. (2008): *Legislación sobre igualdad de género*, Tecnos, Madrid.
- DURÁN Y LALAGUNA, P. (2005): *Las Naciones Unidas y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, INSTRAW, Santo Domingo.
- (2006): *Sobre el género y su tratamiento en las Organizaciones Internacionales*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid.
- DURÁN Y LALAGUNA, P.; VENTURA FRANCH, A. (coords.) (2004): *Legislación internacional, europea, constitucional y administrativa en materia de igualdad entre mujeres y hombres*, Instituto de la Mujer, Madrid.
- FREIXES SANJUÁN, T. (2000): «La igualdad entre mujeres y hombres en el proceso de integración europea». En vv.AA.: *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA CAMPÁ, S. (2007): «Comentario al artículo 18». En García Ninet, J.I.; Garrigues Giménez, A (dirs.): *Comentarios a la Ley de Igualdad. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, CISS-Wolters Kluwer, Valencia.
- INSTITUTO DE LA MUJER, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2007): *Mujeres y hombres en España*, Instituto de la Mujer-Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- MARTÍNEZ GALLEGO, E. (2007): *Código de género*, La Ley, Madrid.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (2007): «Política pública de igualdad y políticas públicas para la igualdad». En MONTROYA MELGAR, A.; SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (coords.) (2007): *Igualdad de mujeres y hombres. Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Thomson-Civitas, Madrid.
- SERRA YOLDI, I (2004): *Evaluación de políticas públicas: los planes de igualdad*, Conselleria de Bienestar Social-Generalitat Valenciana, Valencia.
- SEVILLA MERINO, J.; FREIXES SANJUÁN, T. (2005): *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, Madrid.
- SEVILLA MERINO, J.; VENTURA FRANCH, A. (2007): «Fundamento constitucional de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Especial referencia a la participación política» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extraordinario (Igualdad): 15-51.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS Y COOPERACIÓN (2005): *Estudio comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (autonómicos y nacional)*, Instituto de la Mujer, Madrid.
- VENTURA FRANCH, A. (1999): *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Instituto de la Mujer, Madrid.

# Correcciones de errores en diarios oficiales: usos, abusos y responsabilidades

JAVIER GUARDIOLA GARCÍA \*

Universitat de València. Departament de Dret penal

## Resumen

La corrección de errores es un útil instrumento profusamente utilizado en todos los diarios oficiales; sin embargo, en algún caso se han empleado estas «correcciones» no para subsanar errores de edición sino para alterar el contenido efectivo de las normas o de los proyectos de normas en tramitación parlamentaria. Esto supone una grave irregularidad que puede determinar importantes consecuencias para la vigencia de las normas, y de la que pueden además derivarse responsabilidades de carácter penal para quienes la promueven.

## Resum

La correcció d'errades és un instrument útil profusament utilitzat en tots els diaris oficials; no obstant això, en algun cas s'han empleat estes «correccions» no per a esmenar errors d'edició sinó per a alterar el contingut efectiu de les normes o dels projectes de normes en tramitació parlamentària. Açò suposa una greu irregularitat que pot determinar conseqüències importants per a la vigència de les normes, i de la qual poden a més derivar-se responsabilitats de caràcter penal per als qui la promouen.

## Summary

The correction of errors is a useful tool used at great length in all official newspapers; nevertheless, in some cases these «corrections» have been used not to rectify edition errors but to alter the effective content of the rules or the draft bills in the parliamentary procedure. This means a serious irregularity that can cause important consequences for the use of the rules, and that can lead to penal responsibilities for those who promote it.

\* El autor participa del Proyecto de Investigación SEJ2007-67071/JUR1, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia y cofinanciado con fondos FEDER. Datos curriculares y de contacto en <<http://www.uv.es/Javier.Guardiola>>.

## **Sumario**

- I. Introducción: diarios oficiales y correcciones de errores
- II. El ámbito legítimo de la «corrección de errores»
- III. Supuestos «patológicos» de empleo de correcciones de errores
- IV. Consecuencias para las disposiciones «retocadas» y responsabilidades del «corrector»

## I. Introducción: diarios oficiales y correcciones de errores

La publicación de las normas en el diario oficial correspondiente condiciona su entrada en vigor<sup>1</sup> y, en cuanto da cumplimiento –siquiera sea desde el punto de vista formal y formalizado<sup>2</sup> o, si se prefiere, en términos de posibilidad dotada de eficacia jurídica– al conocimiento general que es requisito de su vinculatoriedad en un estado social y democrático de Derecho (artículo 9.3 de la Constitución), cumple una función de innegable importancia. Como también resulta sin duda esencial al correcto ejercicio de las funciones parlamentarias la publicación de los proyectos y proposiciones de actos normativos en los boletines oficiales correspondientes,<sup>3</sup> difundiendo así el texto que ha de ser objeto de enmiendas, debates y votaciones en el curso del procedimiento legislativo.

La importancia de esta publicación se traslada, naturalmente, a los errores que puedan existir en la misma: si se publica un texto incorrecto de la norma, se impide con ello la entrada en vigor del texto normativo realmente aprobado, y se genera una potencial cadena de errores en los destinatarios de la norma (a los que se ha hecho llegar como tal una disposición que no ha sido legítimamente dictada); si se publica una versión que no se compadece con la correspondiente al trámite en que se encuentre el procedimiento legislativo, los parlamentarios y las instituciones llamadas a participar en él ajustarán probablemente sus enmiendas, dictámenes e intervenciones a este texto, alterándose así la iniciativa legislativa legítima.<sup>4</sup> Ahora bien, si los errores de publicación resultan indeseables y de perniciosos efectos, son también prácticamente inevitables (cuando menos en parte, y no pretendo con ello justificar los desmanes de que con razón protestan Pérez Serrano, 1984, pp. 840-841 y 866, y Santaolalla López, 1998, p. 450); pero no irremediables. Por medio de las denominadas «correcciones de errores» se hace constar en los diarios oficiales la divergencia constatada entre un texto y el tenor publicado como correspondiente al mismo, para salvar el accidente y evitar sus efectos.

La «corrección de errores», pues, constata y enmienda un error de publicación en un diario oficial; es, pues, un reconocimiento de divergencias entre lo publicado y el texto que debía reproducirse –cuya real existencia presupone y cuya legitimidad recla-

1 Valga remitir al artículo 2.1 del Código Civil y al artículo 14.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Entiende la publicidad de las leyes «corolario lógico de su propia naturaleza», insistiendo (con cita de Bermejo Vera) en que la ficción *ignorantia legis non excusat* tiene como reverso la exigencia de publicidad, Santaolalla López, 1998, p. 435 (vide asimismo pp. 445 y siguientes); en sentido semejante, Sainz Moreno, 1993, pp. 121-122.

2 Formalización que, conviene recordarlo, cumple una función de seguridad jurídica y garantía frente a la arbitrariedad (en este sentido, Santaolalla López, 1998, p. 446).

3 Sin perjuicio de que en casos puntuales pueda acudir a medios diferentes; en tal sentido por ejemplo prevé el artículo 95.2 del Reglamento

de las Corts Valencianes que por urgencia o necesidad la Presidencia de las Corts puede (sin perjuicio de dejar constancia ulterior en el *Boletín Oficial de Les Corts*) reproducir los textos por otro medio y ponerlos así a disposición de los diputados o diputadas a efectos de debate y votación. En relación a las leyes ya aprobadas, y aunque en otro tiempo se emplearan distintos medios de publicación (Santaolalla López, 1998, pp. 436-437), desde mediados del siglo XIX en España se generalizó el sistema de publicación en diarios oficiales, que es hoy (de acuerdo con los preceptos citados más arriba, en nota) el único con eficacia oficial.

4 Lo que no necesariamente habrá de dar lugar a la nulidad del procedimiento legislativo, aunque sí pueden darse casos en que así sea, sobre los que volveré más adelante.

ma: no se trata de un nuevo acto normativo o de una propuesta legislativa diferente, sino de una rectificación de un error de publicación—. Sin perjuicio de los efectos que pueda tener la dilación en la publicación de parte del texto, estamos ante una rectificación de un proceso de publicación imperfecto (cuyo objetivo es publicar adecuadamente el texto inicial), no ante una revisión del texto inicial (si es esto lo que desea hacerse, sea para modificar la decisión expresada en ese texto —la que fuera *voluntas legislatoris*, con todos los matices que esta impropia expresión requiere y a los que aludiré más adelante—, sea para retocar la expresión con la que se ha recogido —el tenor literal del que habrá de colegirse la denominada *voluntas legis*—, la «corrección de errores» resulta una vía absolutamente inadecuada e ilegítima). No es, en consecuencia, un acto normativo ni un texto diferenciado del primeramente publicado,<sup>5</sup> sino una adecuación de la publicación al tenor real de éste; lo que explica, por una parte, por qué puede promoverla quien carece de legitimidad para dictar normas o participar activamente en procedimientos legislativos (el mismo diario oficial u órgano administrativo que lo gestione), y por otra parte, por qué no se sujeta a plazo alguno esta posibilidad.<sup>6</sup>

Sin embargo, es preciso reconocer que en ocasiones se ha recurrido y se recurre a este expediente de la «corrección de errores» para «rectificar», no un error de publicación, sino una iniciativa legislativa o el texto de una ley aprobada a fin de adecuarlos a un contenido distinto del que fue objeto de tramitación parlamentaria o de aprobación por el órgano administrativo o la cámara legislativa investidos de la potestad normativa. Esto es, para modificar —en el fondo o en la forma— no la publicación del texto, sino el texto publicado.

Al análisis de estos supuestos de pretendidas «correcciones» que en realidad suplantando el texto publicado se dedica la presente contribución.

## II. El ámbito legítimo de la «corrección de errores»

Como queda dicho, el instrumento de la «corrección de errores» responde conceptualmente —y carece de eficacia jurídica para satisfacer un fin distinto— a la necesidad de enmendar divergencias entre el texto que debió publicarse (texto o acuerdo, pues, existente y cognoscible) y el texto efectivamente publicado en el diario oficial.

5 Y ello, aun cuando el reglamento del diario oficial (*v.gr.*, artículo 19.2º. b) del Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de Ordenación del *Diario Oficial del Estado*, transcrito más abajo en nota) pueda exigir que ciertas correcciones de errores se garanticen formalmente con una «disposición» del mismo rango (que no supone un nuevo acto normativo, sino un «instrumento normativo de corrección de errores» (Sentencia del Tribunal Supremo [Sala Tercera] de 3 de octubre de 1997)).

6 «[E]n lo que a rectificaciones de error se refiere, éstas pueden efectuarse en cualquier momento sin sujeción a plazo alguno» (Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 3 de octubre de 1997, haciéndose eco a

su vez de la de 25 de junio de 1997). Es preciso sentar algunos matices: por una parte, ello no obsta a que la publicación más o menos prolongada en el tiempo de un texto normativo distinto pueda tener ciertos efectos jurídicos (en cuanto «sucesión aparente de dos normas distintas en el tiempo», en expresión de Santaolalla López, 1998, p. 451, aun cuando en rigor el texto incorrecto nunca llegó a ser norma [pp. 452-453]); por otra parte, respecto de textos correspondientes al procedimiento legislativo, es preciso reconocer que precluido el trámite para el que se publicaron esta «corrección» no podrá alcanzar eficacia y carece, por ende, de sentido, además de poder resultar gravemente disfuncional, como se matizará más adelante.

Ahora bien, esta única finalidad recoge en realidad distintos supuestos, tanto en cuanto al alcance del error como en cuanto a la fuente del mismo:

En efecto, en cuanto a su alcance, podemos encontrarnos con meras erratas o alteraciones menores (que resultarán insignificantes cuando no puedan inducir a error de ningún tipo sobre el sentido del texto, pero que podrán en algunos casos alterar o modificar el contenido o sentido del texto, o cuando menos suscitar dudas al respecto); pero también podemos encontrar modificaciones de mayor calado, que cambien sustancialmente el sentido de la regulación alterando ampliamente el texto.

Y, en cuanto al origen del error, éste puede deberse a un desajuste en la edición del diario oficial, o a un error en el documento remitido para su publicación –que diferiría, en tal caso, del realmente aprobado o propuesto.

Pues bien, sin perjuicio desde luego de las particularidades de la regulación de cada publicación oficial (atenderé en lo sucesivo principalmente al *Boletín Oficial del Estado*<sup>7</sup> y al *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*),<sup>8</sup> el régimen previsto para su subsanación es diferente en función de la entidad del error y del origen del mismo:

1. En cuanto a las erratas «irrelevantes», que no pueden inducir a equivocación sobre el sentido del texto, no se requiere su subsanación por corrección de errores.<sup>9</sup> Y ello, deriven de la edición del texto realizada por el diario oficial o traigan causa del texto remitido por el organismo correspondiente para su publicación;<sup>10</sup> aunque desde luego es razonable admitir que puedan subsanarse como efectivamente viene haciéndose en la práctica.

<sup>7</sup> Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de Ordenación del *Diario Oficial del Estado*, artículo 19: «Si alguna disposición oficial aparece publicada con erratas que alteren o modifiquen su contenido, será reproducida inmediatamente en su totalidad o en la parte necesaria, con las debidas correcciones. Estas rectificaciones se realizarán de acuerdo con las siguientes normas: / 1.ª El *Diario Oficial del Estado* rectificará, por sí mismo o a instancia de los Departamentos u Organismos interesados, los errores de composición o impresión que se produzcan en la publicación de las disposiciones oficiales, siempre que supongan alteración o modificación del sentido de las mismas o puedan suscitar dudas al respecto. A tal efecto, los correspondientes servicios de la Dirección General del *Boletín Oficial del Estado* conservarán clasificado por días, el original de cada número, durante el plazo de seis meses, a partir de la fecha de su publicación. / 2.ª Cuando se trate de errores padecidos en el texto remitido para publicación, su rectificación se realizará del modo siguiente: / a) Los meros errores u omisiones materiales, que no constituyan modificación o alteración del sentido de las disposiciones o se deduzcan claramente del contexto, pero cuya rectificación se juzgue conveniente para evitar posibles confusiones, se salvarán por los Organismos respectivos instando la reproducción del texto, o de la parte necesaria del mismo, con las debidas correcciones. / b) En los demás casos, y siempre que los errores u omisiones puedan suponer una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma, se salvarán mediante disposición del mismo rango.»

<sup>8</sup> Decreto 183/2006, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se regula el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, artículo 16 (Correcciones de errores): «Si algún documento apareciese publicado con errores u omisiones que alteren su contenido o sentido o puedan suscitar dudas al respecto, será reproducido, en su totalidad o en la parte necesaria, con las debidas correcciones. / Las correcciones de los errores se realizarán: / a) Los errores de inserción con respecto al documento recibido se corregirán de oficio por la Dirección General de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno o a iniciativa del remitente. / b) Cuando se trate de errores producidos en el documento recibido para su publicación, únicamente se corregirán previa petición y traslado por el solicitante del texto de la corrección, con los requisitos establecidos en este decreto para la remisión de documentos para su inserción.»

<sup>9</sup> Así *v.gr.*, respecto del *Boletín Oficial del Estado*, Santaolalla López, 1998, p. 452; aunque matizando después en pp. 453-454.

<sup>10</sup> En este último caso el tenor literal del artículo 19.2.a) del Real Decreto de Ordenación del *Diario Oficial del Estado* puede sembrar ciertas dudas, al referirse a la corrección de «meros errores u omisiones materiales, que no constituyan modificación o alteración del sentido de las disposiciones o se deduzcan claramente del contexto, pero cuya rectificación se juzgue conveniente para evitar posibles confusiones»; sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el precepto entero se refiere a «erratas que alteren o modifiquen su contenido».



2. Los errores en la inserción del documento remitido para su publicación (errores de edición, composición o impresión), cuando puedan inducir a error o alteren leve o sustancialmente el texto, se subsanarán por el diario oficial o departamento que lo gestione, bien de oficio, bien a instancia de parte (sea el departamento interesado [caso por ejemplo del BOE] o el remitente [*v.gr.* en el DOCV]).
3. Los errores relevantes que traigan causa del documento remitido para su publicación sólo se enmendarán a instancia del remitente del documento en cuestión; solicitud que puede aparecer revestida de ciertas formalidades (sea con carácter general, *v.gr.* en el DOCV, sea sólo para los casos en que la modificación resulte de sustancial relevancia («real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma»), como sucede en el Reglamento del BOE), pero que no supone un nuevo acto normativo –aunque deba, en su caso, revestir la misma forma jurídica–,<sup>11</sup> sino una constatación formal del error padecido con nueva remisión del texto auténtico para su publicación.

En todo caso, y con independencia de las formalidades requeridas en cada caso y de la posibilidad de corregir de oficio o a instancia de parte cualificada, el esquema conceptual es siempre el mismo: existe un texto auténtico, original, que no ha sido adecuadamente publicado, y la «corrección de errores» adecúa la publicación al tenor literal de ese texto legítimo.

### III. Supuestos «patológicos» de empleo de correcciones de errores

La modificación por vía de «correcciones de errores» de los textos de disposiciones generales publicados en diarios oficiales resulta muy frecuente, y en la medida en que responda a la constatación de errores de edición –gestados en un momento u otro, pero en definitiva divergencias entre el texto a publicar y el efectivamente publicado– no implica mayor problema. Sin embargo, desgraciadamente no siempre se ciñen las correcciones a la subsanación de erratas, y pueden señalarse bastantes casos en los que se han realizado verdaderas intervenciones legislativas por vía de «correcciones» de pretendidos «errores» de fondo.

Esto es: se ha empleado la «corrección de errores» no para adecuar el texto publicado al realmente propuesto o aprobado, sino para «enmendar» el texto presentado al procedimiento legislativo o efectivamente aprobado por quien ostenta la potestad normativa, suplantando con ello el «corrector» la función del legislador o asumiendo la alteración de la iniciativa legislativa en tramitación. Detrás de semejante invasión

<sup>11</sup> En este sentido, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 3 de octubre de 1997 (*contra*, entienden que se requiere una nueva norma que derogue la precedente Sainz Moreno, 1993, p. 141, y Santaolalla López, 1998, p. 455); esta formalidad es para la citada Sentencia requisito procedimen-

tal cuyo desconocimiento dará lugar a la nulidad de la corrección practicada (*contra* para la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas, sección 4.ª, número 385/2000, de 27 de julio, sería una irregularidad sin ulterior consecuencia).

de atribuciones pueden encontrarse –temo que no siempre– buenas intenciones (salvar decisiones claramente equivocadas o disfuncionales, adecuar el contenido de proposiciones normativas con la voluntad del grupo o entidad proponente, etc.), pero ello no obsta a que se haya perpetrado así una perversión de la «corrección de errores» (en expresión de Pérez Serrano (1984, pp. 849 y siguientes), al ámbito de las «correcciones de errores» corresponde la enmienda de «erratas de imprenta», no la de «errores de redacción») y, lo que es más grave, una usurpación de atribuciones: detrás de la «corrección» se esconde, en tales casos, un verdadero acto normativo o decisorio que no ha emanado de quien tiene la legítima potestad para dictarlo.

Y es que, en efecto, si resulta indiscutible que en nuestro sistema democrático nadie puede atribuirse una potestad normativa que el ordenamiento jurídico no le otorgue (y ello, con independencia del cargo que pueda ejercer en el ejecutivo o de la función representativa o parlamentaria que le corresponda), también es claro que en la democracia representativa la conformación de la voluntad legislativa ha de respetar reglas formales en la producción normativa, de forma que la alteración de estos procedimientos constituye un verdadero vicio de fondo susceptible de determinar la nulidad del procedimiento legislativo. Expresado de otra manera: ni es posible que quien no es el legislador sustituya la norma dictada por éste a su voluntad –por más que pueda estimar errónea la decisión legislativa adoptada–, ni puede alterarse caprichosamente la tramitación de las iniciativas legislativas sin arrostrar graves consecuencias que pueden determinar su nulidad de pleno Derecho.

Pues bien, aunque parezca sorprendente, no hace falta construir supuestos de laboratorio para ejemplificar con casos que responden a dinámicas de semejante orden. Y ello, tanto respecto de normas ya aprobadas, como en cuanto a textos que son todavía objeto de tramitación parlamentaria.

Ciñendo la ejemplificación a los supuestos, más graves, de normas aprobadas –cuya comprobación resulta relativamente sencilla, por otra parte, contrastando las publicaciones en diarios oficiales y sus «correcciones de errores» con los boletines de cortes o diarios de sesiones que dan cuenta del procedimiento normativo y desmienten las «correcciones» que son realmente modificaciones–, baste apuntar, sin ánimo de exhaustividad,<sup>12</sup> y remitiendo a la bibliografía que se cita para el análisis concreto de cada uno de estos supuestos y los problemas particulares que implica:

12 Por ejemplo, no incidiré en la cuestión del artículo 17.3 del Real Decreto 2641/1986, del Reglamento del Seguro de Responsabilidad civil derivada del Uso y Circulación de Vehículos a Motor (*vide* por todas Sentencias de las Audiencias Provinciales de Barcelona, sección 5.ª, de 10 de marzo de 1999, de Castellón, sección 1.ª, n.º 34/1999, de 8 de febrero, sección 2.ª, n.º 27/2000, de 24 de enero, y sección 3.ª, n.º 307/2000, de 5 de junio, de Madrid, sección 4.ª, n.º 264/1999, de 7 de julio, y sección 16.ª, n.º 162/2000, de 24 de abril, y de Zamora, n.º 270/1999, de 7 de septiembre; el supuesto incorpora cuestiones añadidas, por cuanto evidenciando el defecto que

ahora nos ocupa se inserta en una cadena normativa –disposiciones legales y reglamentarias y normativa europea– que ha llevado a los Tribunales a sostener criterios diferentes *cf.* v.gr. Sentencias de las Audiencias Provinciales de Asturias, sección 6.ª, n.º 440/1999, de 27 de septiembre; de León, sección 2.ª, n.º 270/2000, de 19 de abril; la misma Audiencia Provincial de Madrid, sección 25.ª, Sentencia de 27 de febrero de 2004; de Las Palmas, sección 4.ª, n.º 385/2000, de 27 de julio; o de Sevilla n.º 204/1999, de 13 de septiembre). Por cuanto en esta discusión se mezclan con frecuencia –y entiendo que a menudo de forma desafortunada– argumentos relativos a

- el Título IV del Real Decreto Legislativo 521/1990, por el que se aprobaba el Texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral (véase la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 3 de octubre de 1997; comentario en Rodríguez-Piñero Royo, 1998);
- el artículo 778.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (*vide* Rodríguez Chacón, 2001a y 2001b); o
- los artículos 234 y 244 del Código penal en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2003 (*vide* Carbonell Mateu/Guardiola García, 2004; Guardiola García, 2004; Jiménez Segado, 2004; y Álvarez García/Andrés Domínguez/Gutiérrez Castañeda, 2006).

¿Qué clase de argumentos pueden aducirse para intentar justificar semejantes tropelías?<sup>13</sup> Fundamentalmente dos: afirmar que se ha cometido una equivocación en el procedimiento legislativo, o reivindicar la legitimidad de la voluntad de grupos parlamentarios para adecuar a sus pretensiones los textos. Y ninguno de los dos resulta aceptable, porque en definitiva ambos parten de que quien pretende «corregir» conoce, representa o constituye la voluntad del legislativo o de los grupos parlamentarios. Y semejante pretensión no es admisible: en las democracias representativas la voluntad popular no tiene ocasión de manifestarse de manera constante para dirigir la actividad política en términos asamblearios o plebiscitarios, pero ello no otorga la soberanía ni a los parlamentarios en particular, ni a los representantes de los grupos parlamentarios, ni desde luego a los miembros del gobierno. Los procedimientos resultan esenciales en la válida conformación de la voluntad política; y la convicción personal de quienes participan en ellos no puede imponerse sobre el resultado legítimo de la actividad legislativa, porque es ésta y no la primera la que ostenta la potestad normativa.

Si el legislador ha adoptado decisiones disfuncionales, en su mano está –por medio de un procedimiento legislativo legítimo– alterar las decisiones tomadas; pero la vigencia de las normas no puede quedar al albur de valoraciones de oportunidad de quie-

la existencia de la norma (validez de la «corrección de errores» y por ende de la publicación de la «norma enmendada») y argumentos relativos a la cobertura normativa (habilitación legal para el desarrollo reglamentario), he creído preferible excusar toda referencia expresa a este caso en el texto; valga como evidencia el siguiente extracto de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas, sección 4.ª, número 385/2000, de 27 de julio: «No obstante debemos preguntarnos si las infracciones del Reglamento de Publicación del BOE pueden fundar la aplicación del artículo 1.2 cc. Es sabido que los tribunales civiles no pueden revisar la legalidad de las disposiciones normativas con rango inferior a la Ley. También es sabido que, en los casos de contradicción absoluta e insubsanable entre normas promulgadas de distinto rango, la contradicción no se resuelve por el principio de vigencia, sino por el de jerarquía normativa, que obliga a no aplicar la norma contradictoria de rango inferior. Por último, también es sabido que,

a los efectos del artículo 1.2 cc, los tribunales civiles podrían no aplicar las normas dictadas en uso de delegación legislativa, que fuesen contrarias a la Ley de delegación. Sobre esta base, parece claro que las infracciones del Reglamento de Publicación del BOE, no trascienden más allá de su propio ámbito.» Entiendo que se confunden los problemas de validez del texto publicado como corrección de errores con los relativos al alcance de la delegación legislativa –que sólo de afirmarse la validez de lo enmendado deberían entrar a considerarse–; y no me resisto, por otra parte, a constatar que la doctrina que se asume en relación a las irregularidades en la corrección de errores es opuesta a la mantenida por el Tribunal Supremo, que afirmó en su Sentencia (Sala Tercera) de 3 de octubre de 1997, que cuando la corrección «se ha producido prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente previsto», «por tanto resulta nula de pleno derecho».

13 De «felonía» calificaba la errata apócrifa Pérez Serrano, 1984, p. 847.

nes, con independencia de su función a otros efectos, ni son legisladores ni pueden arrojarse tal función y prerrogativa.<sup>14</sup> Si un grupo parlamentario ha promovido una iniciativa de forma válida, podrá después mantenerla u oponerse a ella, pero no puede impugnarse su validez porque en un momento determinado consideraciones de oportunidad hagan preferible para sus portavoces o representantes una opción distinta.

La «corrección de errores» que pretende, no adecuar la publicación al texto propuesto o aprobado, sino enmendar éste por vía irregular, ni es en propiedad una «corrección de errores», ni resulta legítima, ni puede alcanzar el efecto que pretende.

#### **IV. Consecuencias para las disposiciones «retocadas» y responsabilidad del «corrector»**

Pues bien, allí donde una «corrección de errores» haya buscado, no adecuar la publicación al texto legítimo correspondiente, sino alterar precisamente éste, bien para modificar el texto que se somete a consideración de las cámaras legislativas, bien para alterar el sentido de una norma válida y publicada, ¿qué efectos tendrá esta «corrección» y qué responsabilidades pueden derivarse de su publicación?

Para responder a estas preguntas, es preciso comenzar por distinguir netamente las alteraciones de textos emanados del procedimiento legislativo que no son todavía textos normativos válidamente aprobados, de las alteraciones de la publicación de las normas emanadas del titular de la potestad normativa dentro del procedimiento reglado para la producción de normas válidas. Y ello, porque mientras en el primer caso atendemos a irregularidades en el procedimiento legislativo, en el segundo caso estamos ante la publicación como norma vigente de un texto que no se ha adoptado por quien tiene asignada en el ordenamiento jurídico la potestad correspondiente (o, y viene a ser lo mismo, que no se ha dictado por el procedimiento que determina su validez), y la correlativa negación de publicidad al texto válidamente adoptado por el legislador.

En cuanto a las alteraciones producidas en el procedimiento legislativo por vía de enmiendas ilegítimas del texto sometido a tramitación, cuando estas alteraciones no hayan resultado eficazmente impugnadas a tiempo para devolver a la tramitación el texto originario, es preciso considerar que en los procedimientos parlamentarios se prevé ordinariamente una votación final sobre el conjunto del texto en la que el Pleno se pronuncia en valoración conjunta sobre el mismo.<sup>15</sup> Y es la decisión del Pleno, y no el proyecto o proposición que haya dado lugar a ésta, la que aprueba el texto y

<sup>14</sup> En semejante sentido Pérez Serrano, 1984, p. 863, y Rodríguez-Zapata, 1987, p. 177.

<sup>15</sup> Valga con citar el artículo 121.7 (y 125.6) del Reglamento de les Corts Valencianes: terminado el debate, el Pleno ha de someter a votación final el conjunto del proyecto o proposición de ley en cuestión.

crea la norma, lo que resta importancia al origen del texto sobre el que se produzca esta votación final. Sin embargo, es preciso tener en cuenta –con independencia de las responsabilidades disciplinarias que pudieran derivarse de la alteración del procedimiento previsto para la tramitación de los textos normativos– que la «corrección de errores» de un texto objeto de tramitación parlamentaria puede dar lugar a que parlamentarios o instituciones que participan en el procedimiento legislativo no puedan hacerlo eficaz y adecuadamente, por ejemplo cuando se modifique el texto una vez se haya emitido una calificación o dictamen o cuando haya precluido el trámite de presentación de enmiendas. En la medida en que esta ilegítima «corrección de errores» vacíe así de contenido efectivo la intervención en el procedimiento legislativo de quienes están llamados a participar en él, podrá determinar la nulidad de éste y de la norma que de él resulte, abriendo paso a la interposición de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional por los parlamentarios cuya participación en el procedimiento de producción normativa haya resultado vaciada de contenido.

En los supuestos en que se altere por vía de «corrección de errores» un texto ya aprobado y publicado –una norma, pues, vigente o en periodo de *vacatio*–, en la medida en que se publica en un diario oficial que sienta una presunción (*juris tantum* [Sainz Moreno 1993, pp. 138-139]) de autenticidad se estará sembrando en los destinatarios de la norma un más que razonablemente probable error sobre la normativa vigente –con clara merma de la seguridad jurídica–, pero realmente sólo esto: la «rectificación» que no tiene el respaldo de la autoridad legislativa no puede devenir norma vigente por su mera publicación.<sup>16</sup> La verificación de la legitimidad de una «corrección de errores», pues, dista de ser un mero accidente formal sin ulterior trascendencia,<sup>17</sup> para constituir una garantía cuyo vaciamiento ha de dar lugar a la nulidad de lo «corregido».<sup>18</sup> Los Tribunales deberán inaplicar estas «correcciones» abusivas,<sup>19</sup> recurriendo cuando sea preciso<sup>20</sup> a la cuestión de constitucionalidad.

Ahora bien, quien ha promovido tal «corrección» impropia y abusiva de un texto normativo válidamente aprobado, ¿en qué responsabilidades incurre?

El Código penal prevé, entre los delitos contra la separación de poderes, dentro del título XXI destinado a los delitos contra la Constitución, un delito de usurpación de atribuciones que castiga con prisión, inhabilitación y multa a la autoridad o funcio-

16 En expresión de Rodríguez Chacón, 2001a, «la inaplicación de una corrección abusiva y en todo caso improcedente como la que nos ocupa no sólo es la reacción adecuada sino también la obligada a tenor del artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: el principio de jerarquía normativa impide dar más o igual valor a un texto cuya procedencia se ignora frente al que consta corresponde a una ley aprobada en Cortes, que sólo puede ser corregida o derogada por otra Ley.»

17 Como parece entender la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas, sección 4.ª, número 385/2000, de 27 de julio.

18 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 3 de octubre de 1997.

19 Sainz Moreno, 1993, p.142.

20 Por existir una fuerte apariencia de legitimidad que suscite dudas sobre la validez de la corrección efectuada; cuando así no sea, podrán inaplicar directamente la corrección abusiva por contraria a la jerarquía normativa.

nario público que, careciendo de atribuciones para ello, dictare una disposición general o suspendiere su ejecución.<sup>21</sup>

Se trata de un delito especial que sólo pueden cometer autoridades o funcionarios públicos; pero ha de tenerse en cuenta que al efecto ha de acudirse a la amplia definición prevista en el artículo 24 del Código penal,<sup>22</sup> y resulta realmente difícil que alguien que no tenga, en el sentido del citado artículo, condición de funcionario público o autoridad y actúe en ejercicio de estas funciones, consiga que se publique una corrección de errores de un texto normativo en un diario oficial.

¿Puede la publicación de una pretendida «corrección de errores» que altera un texto normativo debidamente publicado encontrar encaje en este tipo penal? Sí.<sup>23</sup> El delito en cuestión atiende a «dictar» disposición o suspender su ejecución, sin referencias a la publicación de la resolución típica (porque también en los supuestos de «suspensión de la ejecución» ha de haber una resolución, expresa o tácita, que suspenda la ejecución (Tamarit Sumilla/Rodríguez Puerta, 2004); pero precisamente es a través de la publicación como puede darse efecto a esta resolución para la que se carece de atribuciones. Es decir, que la publicación puede no ser requisito típico, pero es obviamente forma idónea de realizar el delito. Y no creo que el hecho de que no venga firmada la corrección de errores evite su encuadre típico: precisamente porque se trata de disposiciones dictadas por quien carece de atribuciones para ello no resulta coherente pretender que se insista en quién dicta la resolución, sino por el contrario lo lógico es que se pretenda incidir directamente en su alcance.

En suma: la publicación dolosa de una corrección de errores que altere un texto legal para hacerlo divergente del efectivamente aprobado por quien ostenta la potestad legislativa, amén de no modificar la norma en cuestión –y salvos siempre los posibles efectos en sede de error que pueda generar–, resulta encuadrable en el delito de usurpación de atribuciones del art. 506 del Código Penal y debe ser perseguida en cuanto tal.

Por cierto que esta afirmación de responsabilidad penal para quien promueve la «corrección de errores» impropia de un texto normativo abre inmediatamente una pregunta adicional: ¿responderán también penalmente los encargados del diario oficial en que se publica la «corrección de errores»? Indudablemente, no si actuaron sin dolo;

21 «Artículo 506: La autoridad o funcionario público que, careciendo de atribuciones para ello, dictare una disposición general o suspendiere su ejecución, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años, multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a doce años.»

22 «1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Sena-

do, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal. / 2. Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas.»

23 Me pronuncié ya en este sentido en Guardiola García, 2004; afirman asimismo la tipicidad de estos supuestos Álvarez García/Andrés Domínguez/Gutiérrez Castañeda, 2006.

pero si eran conscientes del alcance y sentido de la corrección que publicaban la cuestión es bien distinta: su cooperación necesaria resulta incuestionable (difícilmente puede hacerse efectiva una disposición general sin publicarla de algún modo, o suspender la ejecución de una norma publicada<sup>24</sup> sin hacer pública la orden de suspensión), y no quedará más vía, si se quiere excluir su responsabilidad criminal, que acudir –en su caso– a las previsiones del artículo 30 del Código penal<sup>25</sup> para los delitos «que se cometan utilizando medios o soportes de difusión mecánicos».<sup>26</sup>

24 Distinto sería, ciertamente, el caso cuando se tratara precisamente de impedir la publicación de la norma para evitar su aplicación (sin entrar a considerar aquí, pues no es el supuesto que nos ocupa ahora, si esta modalidad encuentra o no adecuado encuadre típico a través del precepto en cuestión).

25 «1. En los delitos y faltas que se cometan utilizando medios o soportes de difusión mecánicos no responderán criminalmente ni los cómplices ni quienes los hubieren favorecido personal o realmente. / 2. Los autores a los que se refiere el artículo 28 responderán de forma escalonada, excluyente y subsidiaria de acuerdo con el siguiente orden: / 1.º Los que realmente hayan redactado el texto o producido el signo de que se trate, y quienes les hayan inducido a realizarlo. / 2.º Los directores de la publicación

o programa en que se difunda. / 3.º Los directores de la empresa editora, emisora o difusora. / 4.º Los directores de la empresa grabadora, reproductora o impresora. / 3. Cuando por cualquier motivo distinto de la extinción de la responsabilidad penal, incluso la declaración de rebeldía o la residencia fuera de España, no pueda perseguirse a ninguna de las personas comprendidas en alguno de los números del apartado anterior, se dirigirá el procedimiento contra las mencionadas en el número inmediatamente posterior.»

26 Sobre la interpretación de esta cláusula, poco pacífica, y sobre el sistema de responsabilidad escalonada previsto en dicho artículo, valga remitir a Cobo del Rosal/Vives Antón, 1999, p. 761; y Quintero Olivares, 2004.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ GARCÍA, F.J., ANDRÉS DOMÍNGUEZ, C., GUTIÉRREZ CASTAÑEDA, A. (2006): «Corrección de errores en fraude de ley: el caso de la “corrección de errores” que “resucitó” los derogados párrafos segundos de los artículos 234.1 y 244.1 del Código penal», en *La Ley*, 2006-I, pp. 1165-1171.
- CARBONELL MATEU, J.C., GUARDIOLA GARCÍA, J. (2004): «Consideraciones sobre la reforma penal de 2003», en *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 12, octubre, pp. 9-63.
- COBO DEL ROSAL, M., VIVES ANTÓN, T.S. (1999): *Derecho penal parte general*. 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia.
- GUARDIOLA GARCÍA, J. (2004): «Corrección de errores en el BOE y principio de legalidad en materia penal», en *La Ley Penal* n.º 10, noviembre, pp. 51-58.
- JIMÉNEZ SEGADO, C. (2004): «La corrección de errores como técnica legislativa de política criminal», en *Otrosí* (I.C. de Abogados de Madrid), n.º 57, mayo-junio.
- PÉREZ SERRANO, N. (1984): «Las erratas en las leyes», en *Escritos de Derecho político II*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 839-867 (primeramente publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, volumen I, n.º 2, 1957).
- QUINTERO OLIVARES, G. (2004): «Comentario al art. 30», en G. QUINTERO OLIVARES (Dtor.), F. MORALES PRATS (Coord.): *Comentarios al Nuevo Código Penal*, 3.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor.
- RODRÍGUEZ CHACÓN, R. (2001a): «El improcedente cambio del texto del artículo 778,2. Un error en la corrección de errores de la LEC 2000», en *Boletín de Legislación El Derecho*, n.º 170 (5 de marzo), pp. 1 ss.
- RODRÍGUEZ CHACÓN, R. (2001b): «Recuperado el verdadero texto del artículo 778,2. “Corrección del error de la ‘corrección de errores’ de la LEC 2000”», en *Boletín de Legislación El Derecho*, n.º 195 (24 de septiembre), pp. 1 ss.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. (1998): «La anulación judicial de la corrección de errores en la publicación del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral de 1990», en *Relaciones Laborales*, n.º 1, pp. 62-69.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (1987): *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid.
- SAIZ MORENO, F. (1993): «La publicidad de las normas», en el colectivo *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional: estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez: tomo I*, Civitas, Madrid, pp. 121-146.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1998): «Artículo 91: sanción y promulgación de las leyes», en los *Comentarios a la Constitución Española de 1978* coordinados por Alzaga Villamil, tomo VII.
- TAMARIT SUMALLA, J.M., RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (2004): «Comentario al art. 506», en G. QUINTERO OLIVARES (Dtor.), F. MORALES PRATS (Coord.): *Comentarios al Nuevo Código Penal*, 3.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor.



# El marco normativo del control parlamentario sobre la Radiotelevisión Valenciana

**JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO**

Becario de la Fundación Oriol Urquijo

## Resumen

El artículo analiza detalladamente el marco normativo que ha merecido el control parlamentario de los medios de comunicación públicos autonómicos en la Comunidad Valenciana, control previsto expresamente por nuestro constituyente en el artículo 20.3 CE. En el contexto del proceso de reforma sobre la Radiotelevisión Española al que asistimos, resulta esclarecedor analizar el modo en que esta cuestión está regulada en nuestro Derecho Parlamentario Autonómico, que probablemente haya de adaptarse próximamente al nuevo marco que se está elaborando a nivel estatal. El autor describe, a lo largo del artículo, los principales mecanismos de control existentes en el ámbito parlamentario valenciano, indicando algunas de las medidas que deberían tomarse en orden a cualificar y dotar de mayor eficacia a dicho control. Asimismo, se ofrece una perspectiva comparada de cómo está configurado este control en otras Comunidades Autónomas.

## Resum

L'article analitza detalladament el marc normatiu que ha merescut el control parlamentari dels mitjans de comunicació públics autonòmics a la Comunitat Valenciana, control previst expressament per la nostra constitució en l'article 20.3 CE. En el context del procés de reforma sobre la Radiotelevisió Espanyola a què assistim resulta aclaridor analitzar la manera en què esta qüestió està regulada en el nostre dret parlamentari autonòmic, que probablement haja d'adaptar-se pròximament al nou marc que s'està elaborant en l'àmbit estatal. L'autor descriu, al llarg de l'article, els principals mecanismes de control que hi ha en l'àmbit parlamentari valencià, i indica algunes de les mesures que haurien de prendre's amb vista a qualificar i dotar de major eficàcia este control. Així mateix, s'ofereix una perspectiva comparada de com està configurat este control en altres comunitats autònomes.

## Summary

The article analyzes in detail the law framework that the parliamentary control of the regional public mass media in the Valencian Community has deserved. This control is specifically foreseen in the article 20.3 CE. In the context of the reform process of the Spanish Broadcast television that is right now taking place, it turns out enlightening to analyze the way in which this question is regulated in our Autonomic Parliamentary Law that probably will have to be adapted to the new framework that is being elaborated at state level. The author describes, throughout the article, the main control mechanisms that exist in the Valencian parliamentary scope, indicating some of the measures that should be taken in order to qualify and provide with greater effectiveness this control. The article also gives a compared perspective on how this control is implemented in other Autonomous Regions.

## Sumario

- I. Introducción
  1. La exigencia del pluralismo comunicativo en los medios de comunicación
  2. El control parlamentario como instrumento de garantía del pluralismo dentro de los medios públicos
  3. El control parlamentario de la Radiotelevisión Española
- II. El control parlamentario de los medios de comunicación públicos valencianos
  1. Aproximación general
  2. El control parlamentario de Radiotelevisión Valenciana
- III. Los modelos de control parlamentario del audiovisual en Cataluña y en Andalucía
- IV. Conclusión
- V. Cuadro comparativo de los regímenes analizados

## I. Introducción

### 1. La exigencia del pluralismo comunicativo en los medios de comunicación

El núcleo de toda democracia radica en la capacidad que tienen los ciudadanos de participar y decidir sobre los asuntos públicos –directamente o a través de sus legítimos representantes–. Para que esa participación sea cabal, los individuos precisan de una información suficiente que les habilite para conformar su propio juicio sobre la realidad que les circunda. Nadie puede pronunciarse de modo responsable sobre una cuestión si no tiene a su alcance los datos para comprenderla.<sup>1</sup> Es por ello por lo que la satisfactoria garantía del derecho a la información de los ciudadanos constituye una de los presupuestos imprescindibles para la existencia de una democracia. En este sentido, Villaverde Menéndez (1994) ha señalado: «el régimen jurídico de la información se ha convertido en un aspecto esencial del ejercicio de la soberanía por la colectividad.»<sup>2</sup>

El pluralismo político es consagrado por nuestra Constitución como uno de los principios básicos del ordenamiento jurídico (art. 1). Este pluralismo político, en el ámbito de la información, tiene el corolario del pluralismo comunicativo: para que haya pluralismo político, para que las personas puedan formarse una opinión contrastada de lo que pasa a su alrededor, es preciso que exista una pluralidad de voces, ya que la realidad social nunca es unívoca.<sup>3</sup> Este pluralismo comunicativo, consecuencia de la libertad de expresión, es una plasmación del pluralismo –político, social, lingüístico, ideológico– que impera en la propia sociedad. En esta línea argumental se encuadra la ya abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por poner un solo ejemplo, en su STC 12/1982, el Tribunal Constitucional argumentaba: «Por ello, teniendo presente que el pluralismo político se encuentra erigido en uno de los valores fundamentales del Estado de Derecho que la Constitución crea y organiza, podemos decir que para que los medios de comunicación se produzcan dentro del orden constitucional, tienen ellos mismos que preservar el pluralismo» (STC 12/1982, FJ 6.º).

Dos son las proyecciones necesarias del pluralismo comunicativo: *ad extra* –el pluralismo externo– y *ad intra* –el pluralismo interno–. El pluralismo externo se refiere a la existencia de distintos medios de comunicación, que normalmente ofrecerán visiones distintas del mundo y de los acontecimientos.<sup>4</sup> El pluralismo interno hace referencia

1 Un interesante análisis de la interrelación entre democracia, espacio público e información, puede encontrarse en: VALLESPÍN, F.: «Un nuevo espacio público: la democracia mediática» en *Teoría Política: poder, moral, democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, pp. 462-477.

2 VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *Estado democrático e información*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994, p. 18.

3 Para una exposición pormenorizada del principio de pluralismo comunicativo y su alcance, véase: VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR, A.: *Curso de Derecho de la Comunicación Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 283-236.

4 Como han señalado numerosos autores, esta existencia de diversos medios de comunicación no es condición suficiente para que exista una información plural, por diferentes motivos: el creciente fenómeno de la concentración de medios, la existencia de agencias de noticias de alcance global, etc. En este sentido, resulta esclarecedor el análisis de RALLO LOMBARTE, A.: *Pluralismo informativo y constiución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 41-60. Para una perspectiva sociológica, extramuros del análisis jurídico, véase: RAMONET, I.: *La tiranía de la comunicación*, Debate, Barcelona, 2003.

al que tiene que existir dentro de cada medio de comunicación, que tiene que acoger en su interior diversas sensibilidades y opiniones. Si este pluralismo interno es una exigencia para todos los medios, tanto públicos como privados, en el primer caso cobra una especial importancia. Los medios de comunicación públicos han de ser imparciales, y ofrecer en su programación la riqueza y diversidad cultural y de pensamiento que existe en el cuerpo social. Así lo exigía Ley 4/1980, de 10 de enero, que contiene el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 4); así lo exige la reciente Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (art. 3.2); así lo exige la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal (art. 5); y así lo exige la Ley 7/1984, de 4 de julio de 1984, de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana, y regulación de servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana (art. 2.1).

Esta unanimidad legislativa del *deber ser*, contrasta de modo patente con otra unanimidad: la doctrinal, que al diagnosticar este pluralismo interno dentro de los medios públicos coincide en denunciar su inexistencia, debido a la endémica gubernamentalización de éstos, tanto a nivel estatal como autonómico.<sup>5</sup>

## **2. El control parlamentario como instrumento de garantía del pluralismo dentro de los medios públicos**

Instrumentar ciertas garantías que aseguren el pluralismo comunicativo dentro del mundo de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, es un reto apasionante que tenemos planteado. Quizá el debate más enconado dentro del mundo del Derecho de la Información y el Periodismo sea hoy en día la cuestión de la creación del Consejo del Audiovisual, con las ventajas y desventajas que conlleva.<sup>6</sup> En todo caso, el control parlamentario de los medios, que tiene un reconocimiento expreso en nuestro texto constitucional,<sup>7</sup> ha cobrado una relevancia importante tras la reforma de RTVE a la que estamos asistiendo. Resulta muy significativo que el preámbulo del primer Mandato-Marco a la Corporación RTVE,<sup>8</sup> aprobado en diciembre de 2007, señale en su segunda frase, que «La reforma de mayor calado –que incluye la Ley 7/2006– consiste en que el nuevo régimen jurídico garantiza, por primera vez en España, la

5 DÍAZ NOSTY ha denunciado certeramente lo que llama la *doble privatización* de los medios públicos, que se manifiesta en la gubernamentalización de los informativos y en el uso comercial del resto del espacio emisor. DÍAZ NOSTY, B.: *El déficit mediático*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 192 y ss.

6 Para un correcto encuadre de la cuestión, véase: TORNOS MAS, J.: *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Consell de l'Audiovisual de Catalunya-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999; GUICHORT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J. A.: «El Consejo Audiovisual de Andalucía» en *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, 2007, pp. 273-316.

7 Resulta interesante repasar los debates constitucionales previos a la inclusión del control parlamentario de los medios públicos en el artículo 20.3. Intervenciones como las de los diputados Bravo Castell, Letamendía, Roca Junyent o Morodo evidencian las esperanzas puestas en la eficacia del control parlamentario en orden a conseguir el pluralismo interno en los medios públicos: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, vol. 1, Cortes Generales, Madrid, 1980.

8 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 470, serie A, de 18 de diciembre de 2007.

independencia de la Radio Televisión Estatal respecto del Gobierno reforzando a cambio, la intervención de las Cortes Generales en el control de su actividad.»

Por ello, parece oportuno realizar una reflexión pausada sobre el modo en que está desarrollado legalmente este cauce de control en la Comunidad Valenciana, la idoneidad de ese marco legal, y las mejoras que podrían llevarse a cabo en orden a dotar a esta figura de toda la eficacia de la puede gozar al servicio del pluralismo de RTVV. Especialmente oportuno se revela este análisis en un momento como el actual, cuando a nivel estatal se están produciendo cambios significativos respecto del control parlamentario de RTVE, que probablemente habrán de ser trasladados –con conocimiento de causa y atención a la peculiar realidad existente de nuestra comunidad– al control sobre la Radiotelevisión Valenciana.

### **3. El control parlamentario de la Radiotelevisión Española**

Antes de proceder a analizar minuciosamente la realidad parlamentaria valenciana en lo que al control parlamentario de RTVV se refiere, resulta esclarecedor ofrecer una visión panorámica de cómo se ha configurado durante estos años el control parlamentario sobre RTVE en el Parlamento estatal. De este modo podremos comprender mejor la regulación de la Comunidad Valenciana, valorando en su contexto sus virtudes y sus defectos.<sup>9</sup>

Es la propia Constitución Española la que en su artículo 20.3 establece el control parlamentario de los medios de comunicación públicos. Esta previsión constitucional, aunque políticamente interesante, carece –en opinión prácticamente unánime de la doctrina– de valor jurídico alguno, ya que no añade nada al principio general de que todo ámbito de gestión pública queda sometido al control del Parlamento (arts. 66, 76, 77 ó 109 CE).<sup>10</sup> El posterior desarrollo normativo del control parlamentario de los medios de comunicación públicos se llevó a cabo en diversas sedes normativas:

- Art. 26 del Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980 (ERTV).
- Disposición Adicional Quinta del Reglamento del Congreso de los Diputados.
- Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1983.

Este desarrollo, a fuer de deslavazado, inconexo, y poco respetuoso del principio de autonomía reglamentaria de las Cortes, estableció un modelo de control rígido y poco

<sup>9</sup> Este breve análisis resulta especialmente necesario habida cuenta el mimetismo que ha caracterizado a la regulación autonómica respecto de la estatal en esta materia.

<sup>10</sup> El profesor RALLO LOMBARTE se pregunta: «Ninguna Constitución de nuestro entorno, salvo la española, contempla explícitamente el sometimiento al control parlamentario de los medios públicos de comunicación social. ¿Por qué deberían hacerlo si constituye una obviedad que en un régimen democrático parlamentario ningún ámbito público de gestión puede escapar a la fiscalización del Parlamento?» Y concluye: «No existe, en principio, razón jurídica que justifique una mención constitucional específica

al control parlamentario de los medios públicos de comunicación.» RALLO LOMBARTE, A.: *Pluralismo informativo y constitución*, op. cit., p. 129. En este sentido, véase también: LINDE PANIAGUA, E. y VIDAÑ BELTRÁN, J. M.: *Derecho Audiovisual*, Colex, Madrid, 2003, p. 316; SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «El control parlamentario de las radiotelevisiónes públicas en España» en *Las Radiotelevisiónes en el espacio europeo*, Valencia, 1990, p. 99; GÓMEZ MARCO, B.: «El control parlamentario de las televisiones públicas y en especial de RTVV» en *Identidades regionales y locales en la era de la comunicación transnacional* (Coord. E. Fernández Soriano), Universidad de Málaga, Málaga, 1994, p. 58.

eficaz, residenciado en una Comisión Permanente del Congreso de los Diputados. Junto con alguna virtud (la creación de una comisión especializada, la fijación de una semana al mes para la celebración de la Comisión, o la previsión de sometimiento directo del Director General del Ente público a la Comisión de control de RTVE), el modelo presentó más sombras que luces, como denunció durante años la doctrina de modo reiterado y unánime. Las principales deficiencias de la regulación estatal pueden resumirse en las siguientes: incoherencia del marco normativo; preterición del Senado; establecimiento de formas rígidas y demasiado formalizadas para llevar a cabo un control eficaz; primacía absoluta del principio de proporcionalidad en el funcionamiento de la Comisión, con el consiguiente ninguneo de las minorías parlamentarias. A este panorama, hay que sumarle la ausencia de voluntad de todos los grupos políticos en el poder para reformar la cuestión y facilitar una necesaria potenciación del control parlamentario.<sup>11</sup>

La drástica reforma de la Radiotelevisión Pública Española, iniciada en 2005 con el Informe para la Reforma de los Medios Públicos de Titularidad Estatal,<sup>12</sup> viene acometiendo con serenidad y contundencia una muy necesaria reforma del sector, que ha afectado de modo sustancial al control parlamentario.<sup>13</sup> Las distintas normas emanadas por el Parlamento resultan esperanzadoras en lo que a nuestro estudio se refiere: la Ley 7/2006 establece un marco regulatorio del control parlamentario mucho más flexible que el de la ERTV, dejando a la voluntad de las Cámaras –de ambas Cámaras– la creación de los instrumentos oportunos en cada momento para llevar a cabo el control. Por consiguiente, estamos ante un modelo más versátil. Asimismo, incluye dos provisiones igualmente positivas: la creación de una autoridad audiovisual, y la aprobación por el Parlamento de dos instrumentos –el mandato-marco y el contrato-programa– llamados a concretar el alcance del servicio público de televisión y a guiar la actuación de los órganos rectores de RTVE durante períodos de tiempo razonables y no coincidentes con el principio y fin de cada Legislatura.

Por lo que respecta al órgano llamado a efectuar el control, las Cámaras ya han aprobado por dos ocasiones –en la VIII y IX Legislatura– la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado de control sobre la actuación de la Corporación RTVE, que da cabida en sus actuaciones a importantes matizaciones del principio de proporcionalidad

11 En pro de la brevedad, no se ha considerado oportuno realizar en esta sede un análisis pormenorizado de estas carencias del modelo estatal de control. Para un estudio detallado de las virtudes y defectos del modelo estatal de control existente hasta 2006, véase: GARROREN MORALES, A. y MONTORO FRAGUAS, A.: «La Comisión del Congreso para el control de la radiotelevisión pública en España» en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 2, Murcia, 1990, pp. 95-140. Una explicación más breve puede verse en: SALVADOR MARTÍNEZ, M.: «Sobre el control parlamentario

de la televisión» en *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual* (coord. J. Asensi Sabater), Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 539-555.

12 Este informe fue elaborado por un Consejo de expertos creado al efecto, según Real Decreto 744/2004, de 23 de abril. Puede consultarse desde la página web del Ministerio de Presidencia (23.VI.2008): <<http://www.mpr.es/Documentos/default.htm>>.

13 Para un correcto encuadre de la reforma de la radiotelevisión pública a la que asistimos, véase: AZURMENDI, A. (dir): *La reforma de la televisión pública española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

lidad. Asimismo, en diciembre de 2007 se aprobó el primer mandato-marco a la Corporación RTVE previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006.

A la espera de una paulatina maduración del nuevo sistema, con la concreta aplicación del mandato-marco y el contrato-programa, y con la creación de la Autoridad Audiovisual, no cabe decir sino que estamos ante una reforma valiente y acertada, que, en lo que al objeto de nuestro estudio se refiere, está cualificando el control parlamentario y dotándole de toda la eficacia que se puede esperar de un control de estas características.<sup>14</sup>

## II. El control parlamentario de los medios de comunicación públicos valencianos

### 1. Aproximación general

En la gran mayoría de Comunidades Autónomas –de modo paralelo e independiente a la actividad de RTVE– existen medios de comunicación públicos autonómicos, previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal. El mandato constitucional de control parlamentario (artículo 20.3 CE), referido a los medios de comunicación públicos, lógicamente también se extiende a estos medios autonómicos, que habrán de ser controlados por las respectivas Asambleas Legislativas de cada Comunidad Autónoma.

Así pues, el objeto material del control ejercido por estas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es doble: tanto la actuación de las radiotelevisiónes públicas autonómicas, como el funcionamiento del Consejo Asesor Territorial de RTVE, órgano territorial del Ente Público (de la Corporación RTVE, ahora) existente en cada Comunidad Autónoma.<sup>15</sup> Esta posibilidad fue prevista en algunas leyes autonómicas,<sup>16</sup> y confirmada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia STC 147/1993, de 29 de abril.<sup>17</sup>

Por lo que se refiere a la organización y fiscalización de los medios de comunicación públicos autonómicos, el ERTV prevé, en su artículo 2.3, la reproducción del esquema previsto para los medios estatales: «La organización y el control parlamentario del tercer canal regional previsto en el párrafo anterior, así como de la radiodifusión y

14 Un completo análisis de la naturaleza y alcance del control parlamentario excede el objeto del presente trabajo. Sobre esta cuestión existe abundante bibliografía, entre la que cabe destacar dos obras, de diversa extensión: MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, ARAGÓN REYES, M.: «El control parlamentario como control político» en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, pp. 9-39.

15 SALVADOR MARTÍNEZ, M.: «Sobre el control parlamentario de la televisión», *op. cit.*, pp. 547-548.

16 Por ejemplo, Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad de Madrid (artículo 5.3); o Ley 5/1989,

de 19 de octubre, de la Diputación General de la Rioja, de regulación del Consejo Asesor de RTVE (artículo 5.3).

17 En su Fundamento Jurídico Sexto se puede leer: «no puede colegirse que venga constitucionalmente vedado, desde la perspectiva de la distribución de competencias, un control parlamentario autonómico del Consejo Asesor [...] rectamente entendido y diferenciado convenientemente el objeto del control parlamentario que incumbe al Congreso de los Diputados sobre el ente RTVE y a la Asamblea autonómica sobre el Consejo Asesor no deben existir duplicidades ni incompatibilidades en el ejercicio de esas actividades.» STC 147/1993, de 29 de abril.

televisión en el mismo ámbito territorial, se articulará orgánica y funcionalmente de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos quinto a doce y veintiséis del presente Estatuto, y según Ley de la Comunidad Autónoma.»

En ese mismo sentido, al artículo 7 de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal, afirma: «Con carácter previo a la concesión, y sin perjuicio de la actividad encomendada a las Comisiones mixtas, la Comunidad Autónoma solicitante regulará mediante Ley la organización y el control parlamentario del tercer canal, de acuerdo con las previsiones de la Ley 4/1980.»

Con este marco jurídico, las distintas Leyes autonómicas de creación de los entes públicos de radiotelevisión de cada autonomía se limitaron a reproducir el esquema orgánico y competencial surgido del ERTV.<sup>18</sup> Por ello, el sistema de control parlamentario que incluye cada normativa autonómica ha sido hasta muy recientes fechas idéntico al establecido en el artículo 26 del ERTV para los medios de comunicación estatales: se encomienda el control parlamentario de los medios de comunicación social públicos a una Comisión en el Parlamento autonómico, con funciones meramente informativas. El control queda articulado en torno a las preguntas parlamentarias; comparecencias del Director General de cada radiotelevisión pública, o de miembros del Consejo de Administración; solicitudes de información, y control económico y presupuestario. En algunas autonomías, esa función de control se residencia en Comisiones ya existentes;<sup>19</sup> en otras, se ha constituido una Comisión *ad hoc* para ejercitar ese control.<sup>20</sup> En todo caso, se trata de Comisiones Permanentes no legislativas, sometidas al régimen general previsto para esas Comisiones en los respectivos Reglamentos de las Cámaras, y que carecen de un régimen específico, adaptado a la naturaleza peculiar de este control y a la exigencia constitucional del mismo.<sup>21</sup>

Así pues, en líneas generales, las leyes autonómicas se han ajustado y han reproducido la estructura y los preceptos del ERTV, con lo que se ha establecido un sistema *unitario*, con los mismos defectos que caracterizan el modelo de control parlamentario en el ámbito estatal, y que resumíamos más arriba. Se ha desaprovechado así la oportunidad de que las Comunidades Autónomas configuraran un modelo peculiar de control, diferenciado con respecto al control de RTVE.<sup>22</sup>

18 LLAMAZARES CALZADILLA, M. C.: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999, p. 217.

19 Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid, en el que el control corresponde a la Comisión permanente legislativa sobre Presidencia y Asuntos Institucionales, como dispone el artículo 46.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984.

20 Los artículos 148 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 1980 (sucesivamente modificado, véase *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 918, de 23 de noviembre de 1987) preveían expresamente la constitución de la Comisión Permanente de control de la Corporación catalana de Radio y Televisión.

21 Durante los últimos tres años se han producido novedades significativas en diversas regulaciones autonómicas, las más relevantes de las cuales serán tratadas en el capítulo IV del presente trabajo.

22 Algunos autores se han cuestionado si esta obligación de ceñirse al modelo previsto en el ERTV no atentaría contra el principio de autoorganización, inherente al principio de autonomía de las Administraciones Públicas (artículo 137 de la Constitución Española). Es el caso de RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: *El control de los Medios de Comunicación*, Dykinson, Madrid, 1998, p. 196.



## 2. El control parlamentario de Radiotelevisión Valenciana

El control parlamentario de los medios de comunicación públicos en la Comunidad Valenciana no ha sido una excepción respecto de la tónica general anteriormente apuntada. Cumpliendo con el mandato legal recogido en los artículos 2.3 ERTV y 7 de la Ley 43/86, reguladora del Tercer Canal, la Ley de la Generalidad Valenciana 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV), y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana, establece en su artículo 23 el control parlamentario sobre RTVV en los siguientes términos:

«Uno. Se constituirá una Comisión no legislativa permanente de la Cortes Valencianas de conformidad con lo que dispone el Reglamento de la Cámara. Esta Comisión ejercerá el control de la actuación de Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y sus sociedades.

Dos. El Director General comparecerá ante la Comisión Parlamentaria cuando ésta lo convoque, a fin de dar cuenta de la información que se le requiriese.»

Si bien es cierto que algunos autores han procurado ver en este desarrollo cierta voluntad de cualificar este específico control parlamentario, en la práctica el control ejercido en las Cortes Valencianas sobre RTVV se homologó rápidamente al ineficaz control estatal sobre RTVE, del mismo modo a como ocurrió en la totalidad de las autonomías.<sup>23</sup>

La Comisión de control sobre RTVV, que se constituyó por vez primera en noviembre de 1988, como la propia Ley señala tiene naturaleza permanente y no legislativa. Se incluye así entre aquellas cuya creación, por disposición legal, preveía el artículo 43.2 del anterior Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV).<sup>24</sup> La principal ventaja de esta configuración radica en que su creación no depende de los acuerdos mayoritarios de la Cámara, sino que estando prevista en un texto legal, tiene necesariamente que producirse en todas las Legislaturas, dentro de los quince días siguientes a la sesión constitutiva de Les Corts. Así pues, la mayoría no puede en ningún caso suprimir esta instancia de control.

Durante sus dos primeros años de funcionamiento, la Comisión de control sobre RTVV se rigió por la normativa genérica aplicable a las Comisiones permanentes no legislativas. Este marco normativo, fijado principalmente por los artículos 10, 42, 150,

23 Como constatan FERNÁNDEZ y SANTANA en su reciente estudio sobre la historia de los medios de comunicación en España desde la Transición, las televisiones autonómicas pronto «cayeron en los mismos defectos del ERTV, como no podía ser menos teniendo en cuenta que son una copia exacta del mismo. Así, se generalizó en todas las comunidades el mismo esquema de la televisión central: dependencia directa del Gobierno [...]» FERNÁNDEZ, I. y F. SANTANA: *Estado y medios de comunicación en la España democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 309. En este mismo

sentido, véase: SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «El control parlamentario...», *op. cit.*, p. 105.

24 Dicho Reglamento fue sustituido tras la aprobación de un nuevo Reglamento de Les Corts, el 18 de diciembre de 2006. Previamente, había sido objeto de una reforma sustancial con fecha de 30 de junio de 1994. A la numeración que la reforma de 1994 estableció nos referiremos al citar artículos de antiguo Reglamento.

151 y 161.2 del antiguo RCV –siempre con la numeración fijada tras la reforma de 1994–, adolecía de la claridad y la eficacia necesarias para articular coherentemente el control parlamentario de la Radiotelevisión Valenciana. Por ello, del modo análogo a como ocurrió con la Resolución de Presidencia de 1983 en el Congreso de los Diputados, el Presidente de las Cortes Valencianas dictó el 13 de noviembre de 1991 la Resolución de la Presidencia 1/III, por la que procedió a establecer unas normas de funcionamiento específicas para la Comisión de control de RTVV.<sup>25</sup> En diciembre de 2006, con la aprobación del nuevo Reglamento de Les Corts, la regulación detallada del funcionamiento de esta Comisión ha sido integrada dentro del cuerpo normativo del Reglamento, mereciendo un extenso artículo, el 182.

#### *a) Funcionamiento de la Comisión entre noviembre de 1988 y noviembre de 1991*

La Comisión de control de la actuación de Radio Televisión Valenciana (RTVV) y sus sociedades se creó en la II Legislatura, el 4 de noviembre de 1988.<sup>26</sup> Como se ha señalado, durante los primeros meses de su existencia, se rigió por las disposiciones de carácter general previstas para el resto de las Comisiones en el RCV.

En cuanto a su composición y a las normas generales de funcionamiento, se estuvo a lo recogido en la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo 4.<sup>º</sup> del Título III: los artículos 38 a 42 RCV. Como señalaba el artículo 38, su composición respondió al principio de proporcionalidad, matizado por el derecho de todos los Grupos Parlamentarios a contar con un diputado en cada Comisión. El número de miembros de las Comisiones y el reparto de los mismos entre los Grupos era el que en cada Legislatura «indique la Mesa de las Cortes Valencianas, oída la Junta de Síndics» (art. 38.1 RCV).<sup>27</sup>

Los artículos 39 a 41 recogían diversas previsiones cuyo análisis minucioso excede del objeto de este trabajo: están referidos al nombramiento de la Mesa de las Comisiones (art. 39); a la convocatoria y válida constitución de las mismas (art. 40); así como a ciertas pautas de funcionamiento y distribución de competencias entre las distintas Comisiones (art. 41).

Mayor trascendencia para el presente estudio alcanza el artículo 42 RCV, que en su primer epígrafe contenía las atribuciones de las Comisiones. Sintetizando el contenido del artículo, se regulaba la posibilidad de la Comisión de solicitar información y documentación de la Entidad Pública RTVV, del Director General de la misma, y del presidente del Consejo de Administración; así como de requerir la presencia de aquellos

<sup>25</sup> Se trata de la Resolución de la Presidencia por la que se aprueban las normas de funcionamiento de la Comisión de control de la actuación de Radio Televisión Valenciana (RTVV) y sus sociedades (*Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 21, 1991, pp. 1.057 y ss.)

<sup>26</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas*, núm. 90-C, 1988, pp. 1601-1603.

<sup>27</sup> Durante estos años, el número de miembros de la Comisión de control de la actuación de RTVV y sus sociedades se ha mantenido entre los catorce y quince miembros. En la presente Legislatura, la VII, el número de miembros ha sido fijado en quince. En todo caso, se trata de un número más razonable que el previsto en el Congreso de los Diputados, que supera holgadamente la treintena.

miembros del Consell, autoridades y funcionarios públicos para que informen acerca de los extremos sobre los que sean consultados.<sup>28</sup> En el mismo artículo se establecía un plazo de treinta días para el caso de que la Administración, de modo jurídicamente fundado, manifieste al Presidente de las Cortes las razones que impidan la aportación de la documentación solicitada. No existe, por el contrario, previsión alguna para el caso de incumplimiento por la Administración del deber de informar. Como se tendrá ocasión de analizar con posterioridad, este extremo ha sido subsanado en el texto del nuevo Reglamento de Les Corts, que sí contiene una previsión específica para este supuesto de incumplimiento por parte de la Administración del deber de aportar la documentación o información requeridas.

Por lo que respecta a las preguntas en Comisión, su distribución y régimen de tramitación, estaban recogidos en los artículos 150 y 151 RCV. El artículo 150 se refería a las preguntas con respuesta oral. Estarán «en condiciones de ser incluidas en el orden del día una vez transcurrido siete días desde su publicación» (art. 150.1). Respecto a su inclusión en el orden del día, no existía una indicación concreta al criterio de distribución, por lo que hubo que entender que sería de aplicación lo previsto para las preguntas con respuesta oral en el Pleno (art. 149.2 RCV): tenían prioridad las formuladas por aquellos diputados que todavía no hubieran hecho ninguna pregunta en la Comisión en ese período de sesiones.

Sin perjuicio de este criterio –señalaba asimismo el artículo 149.2– el Presidente, de acuerdo con la Junta de Síndics, señalará el número de preguntas que se deben incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre diputados correspondientes a cada grupo parlamentario.

La tramitación de las preguntas orales en Comisión se realizaba conforme a lo establecido para las preguntas con respuesta oral en el Pleno (art. 149.3 RCV), con una peculiaridad respecto al tiempo: las primeras intervenciones tenían asignado un tiempo de diez minutos, y las de réplica de cinco (art. 150.2 RCV). Se incrementaba pues el tiempo concedido a las preguntas orales en Comisión respecto de las mismas en el Pleno, que tan sólo tenían adjudicados cinco minutos para la primera intervención.

Las preguntas con respuesta por escrito, debido a su menor repercusión pública, tienen una eficacia fiscalizadora mucho menor, por lo que su importancia en el ámbito del control parlamentario es muy reducida. Estaban reguladas en el artículo 151 RCV. Se establecía un plazo de veinte días para su contestación, prorrogable, a petición motivada del Consell –del Presidente del Consejo de Administración o del Director de RTVV, en el caso de la Comisión que nos ocupa– y por acuerdo de la Mesa, por un plazo de otros veinte días. En caso de no recibir respuesta, y a solicitud del diputado que formuló la pregunta, dicha pregunta debía incluirse, como pregunta con respuesta oral, en la siguiente sesión de la Comisión (151.2 RCV).<sup>29</sup> Dos indicaciones más contenía el Reglamento sobre las preguntas escritas: en defecto de indicación expresa, se

<sup>28</sup> Parece oportuno señalar que este mismo derecho de formular solicitudes de información y de documentación les es reconocido a los diputados, a título individual, en el artículo 9 del Reglamento de Les Corts.

<sup>29</sup> Con este sencillo mecanismo de convertir una pregunta con respuesta por escrito en una de respuesta oral, queda garantizada en la gran mayoría de los casos la puntualidad en la respuesta. La indiscutible diferencia de repercusión mediática de una respecto de la otra empuja al sujeto requerido a evitar la publicitación del asunto en cuestión, contestando por escrito dentro del plazo establecido por el artículo 151.

entendía que quien formulaba una pregunta solicitaba respuesta por escrito (art. 148 RCV); y finalizado el período de sesiones, las preguntas con respuesta oral que hubieran quedado pendientes se tramitarían como preguntas por escrito, que debían ser contestadas antes de la iniciación del siguiente período de sesiones (art. 150.3 RCV).

Finalmente, el artículo 161 del RCV reconocía la posibilidad de celebrar sesiones informativas con los miembros del Consell, bien por iniciativa propia, bien a petición de la Comisión. Análogamente, debía entenderse que en el caso de la Comisión de control sobre la actuación de RTVV las sesiones informativas se celebrarían con el Director General de la Radiotelevisión Valenciana o con el Presidente del Consejo de Administración. En cuanto al desarrollo de estas sesiones informativas, el artículo 161.2 establecía lo siguiente: «El desarrollo de la sesión constará de las siguientes fases: exposición oral del Conseller; suspensión por un tiempo máximo de cuarenta y cinco minutos, para que los diputados y grupos parlamentarios puedan preparar la formulación de preguntas y observaciones, y posterior contestación de todas por el miembro del Consell.»

De toda la regulación genérica analizada, cabe llamar positivamente la atención sobre dos cuestiones. En primer lugar, a la hora de determinar los criterios de inclusión de las preguntas con respuesta oral en el orden del día no encontramos un señalamiento normativo explícito al principio de proporcionalidad, principio que dificulta la eficacia real del control parlamentario.<sup>30</sup> Esta ausencia de especificación merece una valoración positiva a nivel teórico. Sin embargo, su justificación en la vida parlamentaria diaria es sencilla: debido a la escasa eficacia fiscalizadora de las preguntas, no ha existido en el seno de la Comisión un verdadero interés en formularlas, por lo que el cupo máximo previsto muy excepcionalmente es cubierto. Así, independientemente del criterio abierto que señala la ley, todas las preguntas planteadas por los parlamentarios son incluidas sin mayores problemas en el orden del día de la Comisión. Una segunda cuestión positiva es el mayor tiempo concedido a la tramitación de las preguntas con respuesta oral en el seno de las Comisiones –diez minutos para la primera intervención y cinco para la réplica–, frente al establecido para las mismas preguntas en el Pleno –cinco minutos para la primera intervención y la réplica–. Esta ampliación del tiempo previsto es coherente con la finalidad de las Comisiones, foros reducidos y especializados de debate minucioso.<sup>31</sup>

30 Como ha señalado ROSADO IGLESIAS: «cuando las posibilidades de control de la minoría quedan en manos, para su puesta en funcionamiento, de la voluntad de la mayoría que sustenta el Ejecutivo, la función de control, como actividad [...] queda en papel mojado.» ROSADO IGLESIAS, G.: *La Televisión Pública en España. Régimen jurídico y control*, Cedecs, Barcelona, 1999, p. 461.

31 Paradójicamente, en las Cortes Generales se hizo precisamente lo contrario en este aspecto, reduciendo de modo difícilmente justificable el

tiempo previsto para las preguntas con respuesta oral ante la Comisión de control sobre RTVE a cinco minutos, equiparándolo con el tiempo previsto para las preguntas con respuesta oral en el Pleno. Esta medida fue lamentada unánimemente por la doctrina. Véase, a modo de ejemplo, GARRONA MORALES, A. y MONTORO FRAGUAS, A.: «La Comisión del Congreso...», *op. cit.*, p. 126.

### *b) La Resolución de la Presidencia 1/III, normativa aplicable entre 1991 y 2006*

Tras dos años de funcionamiento de la Comisión de control de la actuación de RTVV y sus sociedades conforme a la normativa señalada anteriormente, en la III Legislatura la Presidencia de Les Corts consideró oportuno aprobar una Resolución encaminada a «adecuar las disposiciones contenidas en el Reglamento de las Cortes Valencianas a la función encomendada a la citada Comisión no legislativa», como se indicó en la propia Exposición de motivos de la Resolución.<sup>32</sup> Se hacía uso de este modo de las facultades reconocidas en el artículo 29.2 RCV (en aquel momento, 28.2) al Presidente de Les Corts de dictar resoluciones que interpreten el Reglamento y colmen sus lagunas, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics.<sup>33</sup>

La estructura de la Resolución es sencilla: tras un sucinto Preámbulo, contiene tres artículos, referidos respectivamente a las solicitudes de información y documentación; a las preguntas; y a las sesiones informativas.

En el Artículo Primero se recoge la posibilidad de recabar información y documentación sobre la Entidad Pública RTVV y sus sociedades de la que gozan los diputados (art. 9 RCV) y la propia Comisión (art. 42.1 RCV). En el caso de los diputados, se hace referencia a datos, informes y documentos que obren en poder del Presidente del Consejo de Administración y del Director General de RTVV.

El Artículo Segundo regula las preguntas a formular en la Comisión. Los potenciales sujetos pasivos de estas preguntas serán el Presidente del Consejo de Administración y el Director General de RTVV, «en el ámbito de sus respectivas competencias dispuestas en la Ley 7/84», como señala expresamente el artículo. En los apartados 1.º y 2.º se concreta el modo en que las preguntas deben tramitarse: las orales conforme a las previsiones del artículo 150 del RCV; las escritas, conforme a las del 151 RCV.

Para concluir, el Artículo Tercero se ocupa de las sesiones informativas. En su apartado 1.º, indica que las sesiones se celebrarán a petición propia del Presidente del Consejo de Administración o el Director General, o a iniciativa de la Comisión. Asimismo, se prevé la comparecencia de los máximos responsables de RTVV cuando así lo acuerde la Mesa de la Comisión, a solicitud de un Grupo Parlamentario o de la décima parte de los integrantes de la Comisión –se observa aquí una transposición de lo previsto en el artículo 162 RCV–. En los apartados 2.º, 3.º y 4.º se pormenoriza quiénes pueden comparecer en nombre o acompañamiento del Director General y el Presidente del Consejo de Administración: previa comunicación motivada, el Presidente del Consejo de Administración puede delegar su comparecencia en un miembro del mismo; los miembros del Consejo de Administración tienen la posibilidad de asistir a las sesiones de la Comisión; el Director General podrá comparecer acompañado de aquel personal directivo de la Radio y Televisión Valenciana cuando lo estime oportuno. Por último, el apartado 4.º

<sup>32</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 21, 1991, pp. 1.057 y ss.

<sup>33</sup> El artículo 29.2 señala: «Corresponde al presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se impusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics.»

del Artículo señala que las sesiones informativas deben desarrollarse conforme a lo establecido en el artículo 161 RCV, sobre las informaciones del Consell.

Como puede verse, la Resolución 1/III incorpora pocas novedades respecto al régimen que se venía siguiendo con anterioridad. Su papel es fundamentalmente clarificador e integrador de las diversas disposiciones incluidas de modo disperso en el anterior Reglamento de Les Corts. En ese sentido merece una valoración positiva, ya que reúne de modo coherente y ordenado el marco normativo regulador de la Comisión de control de la actuación de RTVV, y ha constituido un instrumento eficaz al servicio de la seguridad jurídica durante tres lustros.

### *c) El artículo 182 del Reglamento de Les Corts de 2006*

Con la aprobación del nuevo Reglamento de Les Corts, el 18 de diciembre de 2006, la regulación pormenorizada del funcionamiento de la Comisión de control parlamentario sobre RTVV ha quedado finalmente integrada dentro del propio Reglamento de Les Corts. Este hecho merece una valoración positiva: tratándose el control parlamentario de los medios de comunicación públicos de una previsión expresa del constituyente, parece más conveniente que la regulación final de cómo este control deba de ejercitarse quede cualificada con el rango normativo de un Reglamento, y no por el contenido de una Resolución de Presidencia.

El Título XV del Reglamento de Les Corts, «De las relaciones de Les Corts con la Entidad pública Radiotelevisión Valenciana y sus sociedades», contiene un solo artículo: el 182. Sus dos primeros apartados hacen referencia a la Comisión de control sobre RTVV, señalando su naturaleza permanente y no legislativa, y atribuyéndole la competencia para ejercer dicho control. Aun cuando sus disposiciones no aportan novedad alguna, estos apartados constituyen un punto de partida interesante, ya que encuadran de modo formal la Comisión que nos ocupa dentro del ámbito institucional de Les Corts.<sup>34</sup>

El apartado 3.º del artículo 182 amplía de forma novedosa las competencias de la Comisión: al estricto ejercicio del control parlamentario añade la sustanciación de aquellas proposiciones no de ley y otras iniciativas no legislativas que, referidas a la materia de la radiotelevisión pública, tramite la Mesa de Les Corts en Comisión. Aunque todavía no se ha producido ninguna iniciativa de este tipo, esta ampliación competencial ha de ser bienvenida, ya puede presuponerse que serán los diputados miembros de

<sup>34</sup> El tenor literal de dichos apartados es el siguiente: «182.1. La relación de Les Corts con la entidad pública Radiotelevisión Valenciana y sus sociedades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de La Generalitat, se hará mediante la creación, en el seno de Les Corts, de una comi-

sión no legislativa destinada a ejercer el control de la actuación de Radiotelevisión Valenciana y sus sociedades. 2. Es por tanto la Comisión Permanente no Legislativa de Control de la Actuación de RTVV y sus Sociedades, creada por disposición legal, la competente para ejercer el control del ente y de sus directivos y sociedades.»

esta Comisión los más cualificados para debatir y opinar de todas las cuestiones relacionadas con los medios de comunicación públicos autonómicos.

En cuanto a los procedimientos habilitados para el control, el apartado 4.º procede a enumerarlos y regularlos, en los siguientes términos:

«4. Para el ejercicio del control de la actuación de Radiotelevisión Valenciana, sus sociedades y sus altos cargos y directivos, sin perjuicio de lo que determina este reglamento se estará a lo siguiente:

1.º Solicitud de información y documentación.

a) Los diputados y diputadas, en los términos que determina el artículo 12 de este reglamento, podrán solicitar del presidente del Consejo de Administración y del director general de RTVV, los datos, informes y documentación que tengan del ente y de sus sociedades.

b) La Comisión de Control de la Actuación de RTVV y sus Sociedades, de acuerdo con lo que establece el artículo 44 de este reglamento, podrá solicitar la información y documentación que necesite de la entidad pública RTVV y de sus sociedades.

2.º De las preguntas.

a) Los diputados y diputadas, sin perjuicio de lo que dispone este reglamento, podrán formular por escrito preguntas con contestación oral ante la comisión al presidente o presidenta del Consejo de Administración y al director general, en el ámbito de sus respectivas competencias dispuestas en la Ley 7/1984. También podrán formular preguntas requiriendo respuesta por escrito.

b) Todas las preguntas, las calificadas como de respuesta oral ante la comisión, y las calificadas como de respuesta escrita, se tramitarán de acuerdo con lo que prevén los artículos 153 y 156 de este reglamento.

3.º De las sesiones informativas.

a) El presidente o presidenta del Consejo de Administración, así como el director general de RTVV, a petición propia o a iniciativa de la comisión, comparecerán ante ésta para celebrar sesiones informativas. También tendrán que comparecer cuando lo acuerde su Mesa, a solicitud de un grupo parlamentario o de la décima parte de los miembros de la comisión.

b) Estos podrán comparecer acompañados de miembros del Consejo de Administración o de los directores y del resto de personal directivo respectivamente.

c) El desarrollo de las sesiones informativas se ajustará a lo dispuesto en este reglamento.

4.º De otras competencias de la comisión.

La comisión podrá también ejercer, en materias de su ámbito, el resto de competencias que el artículo 44 de este reglamento concede a las demás comisiones de Les Corts.»

De una lectura detenida del tenor del artículo puede inferirse que apenas hay cambios en la nueva regulación respecto del régimen que venía siguiéndose con la normativa anterior. Tras enumerar los instrumentos de control de los que la Comisión goza, se hace una cumplida referencia a aquellos artículos del nuevo Reglamento de Les Corts que determinan los procedimientos a seguir en cada caso: solicitudes de información y documentación (arts. 12 y 44); preguntas en Comisión, bien con respuesta oral, bien con respuesta por escrito (arts. 153 y 156 respectivamente); y sesiones informativas (en este último caso, se hace una mención genérica a que su desarrollo «se ajustará a lo dispuesto en este reglamento»). Finalmente, el apartado 4.º recoge una previsión genérica en la que se amplía el marco competencial de la Comisión de control de la actuación de RTVV al resto de materias de su ámbito, en los términos que el propio Reglamento reconoce en su artículo 44 al resto de las Comisiones.<sup>35</sup>

No obstante esta falta de originalidad en el texto del artículo 182, es preciso hacer un breve recorrido por el tenor de aquellos artículos a los que éste hace remisión. Tras este análisis, veremos cómo sí que varían algunos de los extremos de la regulación, potenciando la eficacia del control parlamentario que la Comisión de control sobre la actuación de RTVV y sus sociedades está llamada a llevar a cabo.

En primer lugar, conviene destacar que el Reglamento de Les Corts aprobado en 2006 incluye mayores garantías que el Reglamento anterior para el efectivo ejercicio del derecho a solicitar documentación e información por parte de los diputados.<sup>36</sup> El artículo 12 del nuevo Reglamento reduce en diez días el plazo de la Administración para manifestar las razones fundadas en derecho que impidan ofrecer la documentación solicitada: los treinta días de plazo previstos en el art. 9.2 del anterior RCV pasan a ser veinte. Además, el artículo 12.3 del vigente Reglamento recoge dos previsiones interesantes añadidas: en caso de que el Consell –léase, órganos rectores de RTVV– incumpla con su obligación de presentar la documentación requerida, el diputado o diputada solicitante podrá formular una pregunta oral ante la comisión competente que se incluirá en el orden del día de la primera sesión que se convoque. Con este mismo propósito, se establece que el Grupo Parlamentario al que pertenece el solicitante, en caso de que a su juicio las razones esgrimidas por parte de la Administración para eximirse de informar no sean fundamentadas, puede presentar en el plazo de cinco días una proposición no de Ley ante la Comisión correspondiente, que necesariamente tendrá

35 Artículo 44.1. Las comisiones, por medio del presidente o presidenta de Les Corts, podrán: Primero: Recabar la información y documentación que precisen del Consell, de los servicios de la propia cámara y de cualquier autoridad de La Generalitat. [...] Segundo: Requerir la presencia ante ellas de los miembros del Consell, altos cargos de la administración de La Generalitat, así como autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueran consultados. Tercero: Solicitar la presencia

de otras personas con la misma finalidad. [...] 3. Asimismo, podrán solicitar tanto de la administración del Estado como de la administración local información y documentación sobre materias de interés para la Comunitat Valenciana.

36 En cuanto a las solicitudes de información y documentación que puede efectuar la Comisión, los artículos 42 del anterior Reglamento y 44 del vigente son prácticamente idénticos.



que ser incluida en el orden del día de una sesión a celebrarse en el plazo de quince días desde su publicación.

Por lo que se refiere a las preguntas, el art. 182.4.2.º.a) enuncia el derecho de diputados y diputadas de formular preguntas –bien con contestación oral, bien con contestación escrita– al presidente del Consejo de Administración y al director general de RTVV. Este mismo derecho era reconocido a los miembros de la Comisión por el Artículo Segundo de la Resolución 1/III, como tuvo ocasión de analizarse anteriormente. Los artículos referenciados en el artículo 182 son en este caso el 153 y el 156, independientemente del tipo de respuesta requerida, oral o escrita. El artículo 153 regula las condiciones para la admisión a trámite y calificación de las preguntas, y no incluye novedades sustanciales al respecto. Sorprendente resulta sin embargo la exclusiva remisión al artículo 156 para todas las preguntas, aquellas con respuesta oral y aquellas con respuesta por escrito, cuando el artículo citado tan solo regula el modo de tramitar las preguntas con respuesta oral. No se hace una remisión para las preguntas con respuesta por escrito al artículo 157, que regula de modo específico esta cuestión, como podría parecer más natural. Resulta complicado imaginar cómo esta previsión reglamentaria pueda llevarse a la práctica, ya que la naturaleza y estructura de las preguntas con respuesta por escrito difícilmente podrá adaptarse al dinámico procedimiento previsto en el 156 para las preguntas orales. Así pues, cabe concluir que posiblemente estemos ante un error de transcripción o un descuido del legislador, extremos ambos fácilmente subsanables con una sencilla modificación reglamentaria.<sup>37</sup> Por último, mientras el anterior reglamento preveía un incremento del tiempo a disposición de los intervinientes en las preguntas orales en Comisión (diez minutos para la primera intervención, frente a los cinco disponibles en las preguntas en el Pleno), el nuevo artículo 156.3 vuelve a fijar en cinco minutos el tiempo máximo para cada intervención.

Finalmente, y en cuanto a las sesiones informativas, el Reglamento omite la posibilidad del Presidente del Consejo de Administración de delegar su comparecencia, previa comunicación motivada, posibilidad que sí le reconocía la Resolución de Presidencia 1/III. En este caso el artículo 182 no hace referencia expresa a qué artículos hayan de seguirse para regular las sesiones informativas. Por analogía habrá que atenerse a lo dispuesto en el artículo 167, que regula las informaciones del Consell en Comisión. La única novedad que este artículo incluye –idéntico en su redacción al artículo 161 del anterior Reglamento– es la condición final que incorpora para que autoridades y funcionarios de la consellería asistan a los miembros del Consell en su comparecencia: la comunicación previa a la Presidencia de la Comisión.

<sup>37</sup> Una posible redacción del artículo 182.4.2.º.b) podría ser: «Todas las preguntas se tramitarán de acuerdo con lo que prevé el artículo 153 de este reglamento. Según su calificación, de respuesta oral o de respuesta escrita, se tramitarán según lo previsto respectivamente en los artículos 156 y 157 de este Reglamento.»

### III. Los modelos de control parlamentario del audiovisual en Cataluña y en Andalucía

Sin tratar de ofrecer en esta sede un estudio pormenorizado de la configuración en otras Comunidades Autónomas del control parlamentario de los medios de comunicación públicos, resulta interesante hacer un rápido repaso del modo en que esta instancia de control está regulada en Andalucía y en Cataluña, cuyas legislaciones son las más avanzadas y originales dentro del ámbito autonómico español. Este resumen nos ofrece un valioso punto de contraste con nuestra normativa, *máxime* cuando ambas regulaciones parecen estar marcando la pauta de la nueva regulación estatal, que paulatinamente está incorporando figuras de reciente creación en ambas Comunidades Autónomas.

Desde que en el año 2000 creara su Consejo del Audiovisual,<sup>38</sup> Cataluña ha llevado la iniciativa normativa en materia audiovisual –tanto en los aspectos más positivos, como en los más controvertidos–. Así ha sido también en materia de control parlamentario de la televisión pública, que en dicha Comunidad Autónoma se articula según la siguiente normativa:

- artículo 110 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña;
- artículo 34 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales;
- artículos 173 a 176 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

El marco normativo que rige el control parlamentario en Andalucía es el siguiente:

- art. 214 del Estatuto de Autonomía Andaluz;
- art. 35 de la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y televisión de Andalucía;
- arts. 188, 189 y 190 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

La principal nota distintiva de ambas regulaciones, *extramuros* todavía del objeto de nuestro estudio, la constituye la existencia de sendos Consejos del Audiovisual.<sup>39</sup> Dichos Consejos tienen atribuidas numerosas competencias, tanto ejecutivas como de control, que les convierten en los verdaderos reguladores y fiscalizadores del ámbito de la comunicación audiovisual, tanto pública como privada.<sup>40</sup>

38 Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña.

39 El Consejo Audiovisual de Andalucía fue creado mediante la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

40 La existencia de esta Autoridad de control y ejecutiva, *libera* de cierto peso a la Comisión parlamentaria, que por su propia naturaleza par-

lamentaria no puede llevar a cabo ciertas actuaciones ejecutivas, aunque en ocasiones, desde distintos sectores doctrinales, se le hayan procurado atribuir. Son numerosos los autores que han prevenido del riesgo de atribuir a una Comisión de naturaleza parlamentaria funciones decisorias. Véase, por todos: ROSADO IGLESIAS, G.: *La Televisión Pública en España...*, *op. cit.*, p. 456.

Por lo que a Cataluña se refiere, y en cuanto a la previsión de control parlamentario de los medios públicos, tanto la Ley de la comunicación audiovisual de Cataluña (art. 110) como la Ley de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (art. 34) hacen una somera referencia a él, sin entrar a regular el modo en que ha de llevarse a cabo. La segunda de las normas citadas habla literalmente, en su art. 34.1, del control de la «prestación del servicio público de comunicación audiovisual», terminología novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, que merece una valoración positiva. Ya no se habla exclusivamente de controlar la radiotelevisión pública, sino que se señala que el control recaerá sobre la «prestación del servicio público de comunicación audiovisual». Estamos ante una visión más amplia de la comunicación de masas y de los medios públicos para llevar a cabo dicha comunicación, visión que resulta más flexible y acorde con la realidad cambiante que vivimos dentro del mundo de las nuevas tecnologías del audiovisual. El control se lleva a cabo por la Comisión Parlamentaria de control de la actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. Los artículos 173 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña regulan detalladamente los mecanismos de control: las preguntas, tanto orales como escritas; las sesiones informativas; y las solicitudes de información. Su regulación es ciertamente análoga a la existente en el ámbito estatal, y a la realizada en el artículo 182 de Les Corts, que se ha tenido ocasión de analizar con detalle. Como elemento novedoso, el artículo 176 señala que la Comisión de Control puede aprobar resoluciones y nombrar grupos de trabajo sobre las materias objeto de su competencia. Resulta interesante que un texto legal reconozca estas posibilidades, que enriquecen y hacen más dinámico el funcionamiento de la Comisión, potenciando asimismo la repercusión pública de sus actuaciones.

La regulación andaluza del control parlamentario de los medios públicos es sobria, profundamente respetuosa con el principio de autonomía reglamentaria del Parlamento, y muy bien articulada. El control se lleva a cabo por la Comisión, Permanente y no Legislativa, de Control de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía y de sus sociedades filiales, cuyo funcionamiento es similar a su homóloga en el Parlamento valenciano.

Una última novedad, dentro las normativas catalana y andaluza, la constituye la previsión de un contrato-programa entre el gobierno autonómico y la Radiotelevisión pública, cuya finalidad es la de definir de modo concreto las funciones de servicio público de la Corporación Catalana o Agencia pública Andaluza, así como fijar las aportaciones económicas de los respectivos gobiernos autonómicos.<sup>41</sup> En el caso catalán, este documento, aprobado para el cuatrienio 2006-2009, fue firmado en Barcelona el 5 de julio de 2006, y consta de dos partes. La primera, *stricto sensu* el contrato-programa, está compuesta por trece cláusulas, entre las que cabe destacar la segunda, en la que se recogen los compromisos de la Corporación Catalana de Radiotelevisión, y se concre-

41 El contenido mínimo de dicho contrato-programa está regulado respectivamente en los artículos 21 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, y 8 de la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y televisión de Andalucía.

tan la función y obligaciones del servicio público.<sup>42</sup> La segunda parte es un documento anexo que describe el nuevo modelo de la CCRTV, describiendo la misión-visión de la televisión pública catalana, su estrategia de futuro, la financiación, los criterios básicos del plan de empresa para el cuatrienio 2006-2009, y los principios estratégicos para la transición a la Televisión Digital Terrestre. En Andalucía todavía no se firmado dicho contrato-programa, que aún está en proceso de elaboración. Si este instrumento jurídico, el contrato-programa, no marca necesariamente una línea unívoca a la fiscalización parlamentaria –y por lo tanto, política– de los servicios públicos de comunicación audiovisual, sí que ofrece a la Comisión parlamentaria unos parámetros claramente definidos sobre los que inspirar su control, con la suplementaria legitimación que esta objetividad puede otorgar de cara a la ciudadanía.

Como conclusión a este breve recorrido por las normativas catalana y andaluza, podemos señalar que su regulación es pionera en materia del control parlamentario. Junto con haber sido de las primeras Comunidades Autónomas en recoger la regulación del control parlamentario en el propio articulado de su Reglamento parlamentario, han rodeado al control parlamentario de dos figuras –muy diferentes en su naturaleza y configuración– complementarias e importantes para el propio control: el Consejo del Audiovisual, y el contrato-programa. No quiere decirse aquí que la implementación y la concreta puesta en práctica estas instituciones esté siendo pacífica y totalmente efectiva –más bien está suscitando numerosos problemas y precisará indudablemente de reajustes–. Lo que sí que puede afirmarse, atendiendo a nuestro Derecho Comparado y a los sectores doctrinales mayoritarios, es que la necesaria cualificación del control de los medios de comunicación de masas, y la adecuada ordenación de dicho sector, viene en esa dirección.<sup>43</sup>

#### IV. Conclusión

Una vez analizada en detalle la configuración jurídica del control parlamentario de Radiotelevisión Valenciana, podemos decir que su régimen, tan similar al previsto en el ERTV para el ámbito estatal durante los últimos cinco lustros, ha adolecido de la misma rigidez e ineficacia que el previsto para RTVE. Para una adecuada dinamización del control, hay que dar pasos decididos en algunas direcciones: potenciar el protagonismo de las minorías en la función de control; establecer procedimientos más flexibles, que fomenten la participación social de expertos independientes y el verdadero diálogo en el seno de la Comisión; conseguir un eco mediático del control parlamentario,

<sup>42</sup> Las principales obligaciones del servicio público que recoge la Cláusula Segunda son: 1) Garantizar el acceso a una información veraz, plural e independiente. 2) Reforzar la identidad nacional y el compromiso cívico; 3) Ser referente de calidad en el sector audiovisual.

<sup>43</sup> *Informe para la reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado*, 4 de febrero de 2005.

que posibilite que ese control llegue al electorado, de tal modo que se produzca esa «responsabilidad política difusa» de los responsables de los medios públicos, verdadera finalidad de este control político. Quizá la nota más positiva de la regulación valenciana haya de encontrarse en el hecho de haberse regulado en 2006 la cuestión en un único artículo del propio Reglamento de Les Corts. Se supera de este modo la práctica, no por extendida deseable, de regular el control parlamentario en diversas normas, independientes y de distintos rangos normativos.

Es más que probable que una vez cristalice el proceso de reforma de RTVE que se inició en 2005 y que todavía sigue abierto, los medios públicos autonómicos hayan de adaptar sus procedimientos de control al previsto para la Corporación RTVE.<sup>44</sup> Algunas autonomías, como se ha tenido ocasión de analizar, ya han aprobado herramientas alternativas al control parlamentario, que lejos de dificultarlo o recortar su efectividad, lo complementan y legitiman. En este contexto, resulta deseable la pronta aprobación por Les Corts de un mandato-marco para RTVV, que marque las directrices de la programación y las líneas maestras de la actuación de la radiotelevisión valenciana, y que lleva un tiempo en proceso de elaboración.<sup>45</sup> El próximo paso puede ser la elaboración del contrato-programa, que concrete lo previsto por el mandato-marco para períodos de tiempo algo inferiores. También es el momento de debatir abiertamente sobre la conveniencia de crear un Consejo del Audiovisual Valenciano, con las oportunidades y riegos que un órgano de dicha naturaleza comporta.

Junto con estas medidas, resulta imprescindible la voluntad política todos los agentes implicados –Grupos Parlamentarios, Ejecutivo, responsables de los medios de comunicación públicos– de apostar decididamente por el pluralismo informativo. Sin este compromiso con el pluralismo interno en los medios públicos, y con el control parlamentario como su garantía efectiva, todas las reformas que se aprueben tendrán una eficacia muy relativa. Asistimos, a todos los niveles, a un proceso de reforma del marco jurídico del control parlamentario pertinente y acertado, que ha diagnosticado bien los problemas y está apuntando en la dirección adecuada; sólo nos cabe esperar que nuestros representantes en las Cámaras y gobernantes estén a la altura de las circunstancias, y pongan los medios oportunos para que estos cauces legales no queden, una vez más, en papel mojado.

<sup>44</sup> Más discutible resulta el hecho de que en cada Comunidad Autónoma haya de establecerse una Autoridad Audiovisual, con alcance regional, pero habrá que prestar atención a una posible reforma de la Ley del Tercer Canal, y a la evolución de las distintas regulaciones autonómicas.

<sup>45</sup> Así lo manifestó el Director General de RTVV en la sesión de la de la Comisión de control sobre RTVV en Les Corts, el 8 de mayo de 2008.

## V. Cuadro comparativo de los regímenes analizados

	Ámbito estatal, hasta 2006	Ámbito estatal, desde 2006
Sede normativa en la que el control parlamentario es regulado	Constitución Española, ERTV, Reglamento del Congreso, Resolución de Presidencia de 1983	CE, Ley 7/2006, Acuerdo de Creación de la Comisión Mixta, Resolución de las Mesas del Congreso y el Senado sobre su funcionamiento
Valoración del desarrollo normativo	Desestructurado	Coherente
Órgano encargado de ejercer el control	Comisión de control sobre RTVE, en el Congreso de los Diputados	Comisión Mixta Congresos de los Dipuados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades
Naturaleza de la Comisión	De creación legal, permanente y no legislativa	No legislativa
Principios de funcionamiento de la Comisión	Estricta proporcionalidad	Proporcionalidad matizada: se da cabida a criterios de igualdad
Número de miembros de la Comisión	35	42
Potestades recogidas expresamente a la Comisión	Preguntas; sesiones informativas de control; solicitudes de información	Preguntas; sesiones informativas de control; solicitudes de información
Concreción de las funciones de servicio público	No existe documento alguno	Creación de dos instrumentos llamados de servicio público: el mandato-marco y el contrato-programa. El primer mandato.marco se aprobó en diciembre de 2007
Otros órganos de control complementarios	No	La normativa prevé la creación de un Consejo Audiovisual

---

---

**Comunidad Valenciana**

ERTV, Ley del Tercer Canal, Ley 7/1984 de creación de RTVV, Reglamento de Les Corts

Coherente

Comisión de Control de la Actuación de RTVV y su Sociedades

De creación legal, permanente y no legislativa

Proporcionalidad matizada: se da cabida a criterios de igualdad

15

Preguntas; sesiones informativas de control; solicitudes de información; sustanciación de proposiciones no de ley y otras iniciativas no legislativas

No existe documento alguno

No

**Cataluña**

ERTV, Ley del Tercer Canal, Ley 22/2005 de la comunicación audiovisual de Cataluña. Ley 11/2007, del CCMA, Reglamento del Parlamento de Cataluña

Coherente

Comisión de Seguimiento y Control de la Actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales

De creación legal, permanente y no legislativa

Proporcionalidad acentuada poco matizada por el principio de igualdad

23

Preguntas; sesiones informativas de control; solicitudes de información; aprobación de resoluciones; creación de grupos de trabajo

Contrato-programa aprobado para el período 2006-2009

Consejo del Audiovisual de Cataluña

**Andalucía**

ERTV, Ley del Tercer Canal, Estatuto de Autonomía de Andalucía, Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión andaluza, Reglamento del Parlamento de Andalucía

Coherente

Comisión de Seguimiento y Control de la Agencia Pública Empresarial de la RTVA de sus sociedades filiales

De creación legal, permanente y no legislativa

Proporcionalidad matizada: se da cabida a criterios de igualdad

16

Preguntas; sesiones informativas de control; solicitudes de información; proposiciones no de ley

La normativa prevé la existencia de un contrato-programa, en proceso de elaboración

Consejo del Audiovisual de Andalucía

## Bibliografía

- ARAGÓN REYES, M.: «El control parlamentario como control político» en *Revista de Derecho Político*, n.º 23, 1986, pp. 9-39.
- AZURMENDI, A. (dir): *La reforma de la televisión pública española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- DÍAZ NOSTY, B.: *El déficit mediático*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 192 y ss.
- FERNÁNDEZ, I. y F. SANTANA: *Estado y medios de comunicación en la España democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- GARRORENA MORALES, A. y MONTORO FRAGUAS, A.: «La Comisión del Congreso para el control de la radiotelevisión pública en España» en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 2, Murcia, 1990, pp. 95-140.
- GÓMEZ MARCO, B.: «El control parlamentario de las televisiones públicas y en especial de RTVV» en *Identidades regionales y locales en la era de la comunicación transnacional* (Coord. E. Fernández Soriano), Universidad de Málaga, Málaga, 1994, pp. 57-67.
- GUICHOT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J. A.: «El Consejo Audiovisual de Andalucía» en *Revista catalana de dret públic*, n.º 34, 2007, pp. 273-316.
- LINDE PANIAGUA, E. y VIDAL BELTRÁN, J. M.: *Derecho Audiovisual*, Colex, Madrid, 2003.
- LLAMAZARES CALZADILLA, M. C.: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999.
- MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- RALLO LOMBARTE, A.: *Pluralismo informativo y constiución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- RAMONET, I.: *La tiranía de la comunicación*, Debate, Barcelona, 2003.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A.: *El control de los Medios de Comunicación*, Dykinson, Madrid, 1998.
- ROSADO IGLESIAS, G.: *La Televisión Pública en España. Régimen jurídico y control*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- SALVADOR MARÍNEZ, M.: «Sobre el control parlamentario de la televisión» en *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual* (coord. J. Asensi Sabater), Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 539-555.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «El control parlamentario de las radiotelevisiónes públicas en España» en *Las Radiotelevisiónes en el espacio europeo*, Valencia, 1990.
- TORNOS MAS, J.: *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Consell de l'Audiovisual de Catalunya-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999.
- VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR, A.: *Curso de Derecho de la Comunicación Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- VALLESPÍN, F.: «Un nuevo espacio público: la democracia mediática» en *Teoría Política: poder, moral, democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, pp. 462-477.
- VILLAVARDE MENÉNDEZ, I.: *Estado democrático e información*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994.



# El Decreto-Ley en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)

**TERESA SEVILLA MERINO**

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universitat de València

## Resumen

El presente trabajo se refiere al estudio de la potestad legislativa de urgencia en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Son objeto de análisis, la constitucionalidad y conveniencia de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico y los elementos básicos de la estructura normativa del Decreto-ley: el presupuesto de hecho habilitante, la eliminación del ámbito de tal técnica de ciertas materias y la necesidad del pronunciamiento de las Cortes en un plazo relativamente breve.

## Resum

Este treball es refereix a l'estudi de la potestat legislativa d'urgència en l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, després de la reforma operada per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril.

Són objecte d'anàlisi, la constitucionalitat i la conveniència dels decrets llei en l'àmbit autonòmic i els elements bàsics de l'estructura normativa del Decret llei: el pressupost de fet que habilita, l'eliminació de l'àmbit d'esta tècnica de certes matèries i la necessitat del pronunciament de les Corts en un termini relativament breu.

## Summary

The present work talks about the study of the legal authority of urgency in the Statute of Autonomy of the Valencian Community, after the reform was carried out by the Statutory Law 1/2006, April 10th.

The text analyzes the constitutionality and suitability of the Decree-laws in the autonomic scope and the basic elements of the normative structure of the Decree-law: the reason of the qualifying fact, the suppression of certain legal matters in the Decree-law's scope and the necessity of the declaration in favor or against by Les Corts in a relatively short-term.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Constitucionalidad y/o conveniencia del Decreto-ley
- III. El reconocimiento del Decreto-ley en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
- IV. Análisis de la estructura normativa del Decreto-ley
  - 1. El presupuesto de hecho habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad
  - 2. Las materias excluidas del contenido de los Decretos-leyes
  - 3. El control parlamentario del Decreto-ley
    - a) La convalidación o derogación del Decreto-ley
    - b) La conversión del Decreto-ley en Ley

## I. Introducción

Un objetivo explícito del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha sido racionalizar y regular el ejercicio de las potestades normativas del Ejecutivo. Así en el artículo 44 se ha regulado la delegación de las Cortes a favor del Consell para poder dictar Decretos-legislativos y se ha previsto expresamente la posibilidad de recurrir por parte del Consell de la Generalitat al instituto del Decreto-ley.

Los Decretos-legislativos ya habían sido regulados por algunos Estatutos de Autonomía<sup>1</sup> y en el ámbito de la Comunidad Valenciana se introdujeron al margen de las previsiones estatutarias, primero en el Reglamento de las Cortes Valencianas de 4 de marzo de 1983, y posteriormente en la Ley del Gobierno de 30 de diciembre del mismo año,<sup>2</sup> no así los Decretos-leyes que han sido incorporados al Ordenamiento Autonómico por nuestro Estatuto, si bien le han seguido el resto de las Comunidades Autónomas a través de las sucesivas reformas estatutarias que han tenido lugar en los dos últimos años.<sup>3</sup>

Es por tanto un fenómeno generalizado el recurso, a esta técnica legislativa, por parte de las Comunidades Autónomas, en sintonía con lo que ocurre en el ámbito estatal. Y es que –como ha puesto de manifiesto Porras Nadales (1997)–, en la actualidad en los Estados Occidentales, el decreto-ley opera como una figura perfectamente normalizada dentro del sistema de fuentes, que no cabe ya situar en claves de excepcionalidad, que actúa dentro de un contexto institucional plenamente democratizado y que se justifica por el activismo gubernamental que demanda un Estado Social y Democrático de Derecho.<sup>4</sup>

En efecto, el Constitucionalismo que emerge tras la Segunda Guerra Mundial supuso un proceso de racionalización de las instituciones políticas, en las que el Ejecutivo apareció como un órgano beneficiado en la distribución de poderes y uno de los mecanismos que reforzaban su poder era el reconocimiento de la potestad normativa del Gobierno.<sup>5</sup>

1 GRECIET GARCÍA, E.: «Decretos legislativos autonómicos, ultra vires y responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma Legisladora» en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* número especial. Monográfico, 2003, pp. 235-268.

2 Artículo 18 c) y 42.7 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. Vid. SEVILLA MERINO i VISIEDO MAZÓN, F. *Comentarios a la Ley del Gobierno*. Corts. Valencia, 1985.

3 Artículo 64 de la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de febrero de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 44 de la Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículo 110 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; artículo 49 de la Ley Orgánica 11/2007 del Estatuto de Autonomía de Baleares; artículo 25. 4 de la Ley Orgánica 1/2007

de 28 de febrero de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-León; artículo 33 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 9 de febrero de 2007 (en tramitación); artículo 22.6 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Euzkadi de 14 de enero de 2005; artículo 25 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 14 de septiembre de 2006 (retirado).

4 PORRAS NADALES, A.: Prólogo de *La configuración constitucional del Decreto-Ley* en CARMONA CONTRERAS, A.M. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1997.

5 CARRILLO, M.: «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango y fuerza de ley» en *Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales de control parlamentario*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, p. 568.

Anteriormente Burdeau (1974) ha reconocido que la legislación gubernamental era un fenómeno «general e irreversible» y ello no es casual sino que se debe tanto al cambio y sentido de la función de las Asambleas Legislativas como a la función de poder en las democracias gobernantes.<sup>6</sup>

A ello se suma la mutación en el contenido de la ley en la que prevalece la tendencia que excluye las soluciones transaccionales y que repercute altamente sobre las necesidades sociales y no hay que olvidar que la finalidad del régimen democrático representativo consiste en el pleno cumplimiento del programa electoral para el que han sido elegidos tanto el Parlamento como el Gobierno.

Esta evolución en el cambio y sentido del sistema democrático si bien se traduce en un claro aumento cuantitativo de la actuación del Gobierno, a través de sus instrumentos normativos típicos, se nivela con un cambio cualitativo en la distribución de los correlativos instrumentos de control del Parlamento y otros órganos constitucionales.<sup>7</sup> Actualmente la potestad normativa del Ejecutivo admite dos variantes:

- O bien el Legislativo habilita al Ejecutivo para ejercer la función legislativa mediante un acto o para un grupo de actos, y en tal caso, el Legislativo determina las condiciones a las que debe adecuarse la delegación y el control que sobre ella pueda llevarse a cabo.
- O no existe tal habilitación preventiva y el ejecutivo determina discrecionalmente, si existen los presupuestos para su intervención parlamentaria. En tal caso, la norma adoptada se somete a una posterior intervención parlamentaria.

Estos dos tipos aunque similares son muy diferentes en su espíritu. Mientras que el Decreto-legislativo, al requerir la habilitación parlamentaria, se introduce naturalmente en el Reglamento de los Corts, el Decreto-ley al implicar el apoderamiento legislativo del poder Ejecutivo impone necesariamente su inclusión en el Estatuto.

## II. Constitucionalidad y/o conveniencia del Decreto-ley

La Constitución española en el artículo 86, habilita al Gobierno del Estado para dictar decretos-leyes, no existiendo pronunciamiento expreso acerca de si los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas pueden dictar actos o disposiciones con valor y fuerza de ley; los Proyectos de Estatuto de Autonomía de Cataluña y Asturias preveían el recurso al decreto-ley, pero esta propuesta queda rechazada en la Comisión constitucional del Congreso, sin que haya quedado constancia de los argumentos que condujeron a este resultado.

<sup>6</sup> BURDEAU, G.: *Traité de Science Politique*. París. Lib. G. de Droit et Jurisprudence, 1974. Tomo VIII

<sup>7</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El Régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*. Tecnos. Temas Clave. Madrid, 1988, p. 18.

Aún así desde 1979 se debate sobre si los consejos de gobierno de las comunidades autónomas tienen competencia para dictar decretos-leyes. La aprobación por el Gobierno Vasco de decretos-leyes al margen de su reconocimiento en el Estatuto, ha servido para acrecentar esta polémica que aún hoy continúa.<sup>8</sup>

Como recientemente ha señalado Boquera Oliver<sup>9</sup> repasando las principales posiciones doctrinales, dos son las cuestiones que se plantean: la primera si los decretos-leyes son constitucionalmente posibles, la segunda si son necesarios o convenientes. Y la práctica totalidad de la doctrina se pronuncia a favor de la constitucionalidad.

En cuanto a su constitucionalidad como hiciera ya Salas al abordar el tema en 1979 sobre la base de nuestro sistema constitucional por considerar que si bien nuestra Constitución, no lo apoya explícitamente, tampoco lo prohíbe. Así en los artículos 153 a) y 161, 1 a) cuando se refiere al control de las normas de las Comunidades Autónomas, se habla literalmente de «disposiciones normativas con fuerza de Ley» con lo que podría entenderse que sólo están incluidos los Decretos-legislativos, pero no los Decretos-leyes, por otro lado tales normas constitucionales se refieren a atribuciones del Tribunal Constitucional pero no otorgan expresamente una competencia a los órganos de gobierno de las Comunidades para emanar Decretos-leyes; lo mismo –continúa SALAS– podría decirse del artículo 30 e) del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, previsión más explícita, cuando dice «e) las leyes actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas y la expresión “actos” no puede referirse más que a los decretos-leyes»,<sup>10</sup> más decisivo es para este autor que «la Constitución no ha atribuido en todo caso el ejercicio de la potestad legislativa regional al Parlamento de la Comunidad Autónoma lo que permite que en el Estatuto de cada comunidad se prevea una competencia similar a la del artículo 86 del texto fundamental a favor del Consejo de Gobierno»<sup>11</sup> a partir de aquí y recordando que el artículo 148 1. 1.<sup>a</sup> otorga a las Comunidades Autónomas la competencia para organizar sus instituciones de autogobierno, no existe inconveniente en mantener la constitucionalidad siempre que así se establezca en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad respectiva al ser esta norma a la que le corresponde establecer el sistema

<sup>8</sup> El artículo 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983 dice «Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de los proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de la comunidad autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral ni a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos.» Apoyándose en este precepto el Parlamento Vasco facultó al Gobierno mediante la Ley 17/1983, para dictar decretos-leyes con motivo de unas graves inundaciones.

*Vid.* sobre este tema ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: «Teoría y práctica del Decreto-ley» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 106, enero-

abril 1985. COBREROS MENDOZA: «Los decretos-leyes en el ordenamiento autonómico de la Comunidad Autónoma Vasca» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 7, 1983

<sup>9</sup> BOQUERA OLIVER, J.M.: «Las fuentes del Derecho en la Comunidad Valenciana» en BAÑO LEÓN, coord. *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Estudios y Comentarios Legislativos. Civitas. Editorial Aranzadi, 2007.

<sup>10</sup> Artículo 27. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

<sup>11</sup> SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la Constitución Española de 1978*. Civitas. Madrid, 1979, p. 136.

de fuentes del derecho de la comunidad y ser el decreto-ley, una excepción al monopolio legislativo de las Cortes.<sup>12</sup>

Acerca de la oportunidad de introducir esta técnica legislativa en Estatutos, existe una mayor discrepancia Muñoz Machado (1982), no lo considera conveniente porque las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son menos numerosas y agobiadas por tareas legislativas pueden resolver con urgencia la práctica de las emergencias que quedan dentro de sus atribuciones por lo que concluye es suficiente con la aprobación de reglamentos de necesidad.<sup>13</sup>

Este argumento se inserta en el contexto de una obra, que siendo sin duda basilar para el Derecho Público Autonómico español, se expresa, en un contexto claramente obsoleto desde el punto de vista histórico.

Algunos autores han analizado alternativas al decreto al no estar regulado en los Estatutos.<sup>14</sup> Piniella Sorli considera que la única solución sería arbitrar un procedimiento legislativo de urgencia que solucionase con la misma eficacia que el Decreto-ley la situación o recurrir a dictar una Ordenanza de necesidad.

Y el tema se planteó en el País Vasco, siendo la solución adoptada de dudosa constitucionalidad, lo cierto es que si existen situaciones extraordinarias y urgentes en la Comunidades Autónomas, no creemos que deba existir inconveniente en recurrir a esta figura normativa, que como se ha visto no ofrece dudas de constitucionalidad.

Reflexionar sobre alternativas tales como Ordenanzas de Necesidad, procedimientos legislativos de urgencia o incluso atribuyendo al Gobierno potestad reglamentaria independiente,<sup>15</sup> nos lleva a reflexionar sobre institutos diferentes, que no responden a la finalidad del decreto-ley, que es resolver situaciones urgentes concediendo potestad legislativa al Gobierno<sup>16</sup> que le lleva a decidir libremente sobre si concurre una situación de urgencia, y quedando sujeta esta, en tanto que potestad legislativa, al control del Parlamento y del Tribunal Constitucional.

12 LASAGABASTER HERRARTE, I., mantiene la constitucionalidad del decreto-ley sin expresa previsión estatutaria por aplicación análoga y similitud de instituciones entre Comunidades Autónomas Estado, en «Consideraciones en torno a la figura de los decretos-leyes y decretos-legislativos en el ámbito autonómico» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2, 1982, p. 114.

13 MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I. Civitas. Madrid, 1982. En la edición de 2007 se mantiene lo dicho en 1982.

14 PINIELLA SORLI, J.: *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad: Encrucijada de competencias*. Bosch. Barcelona, 1994.

15 Los artículos 72 y 77 Anteproyecto de Constitución (BOC 5 de enero de 1978) introdujo la reserva reglamentaria de forma análoga a la establecida en los artículos 32 y 37 de la Constitución Francesa de 1958. BURDEAU refiriéndose a la misma estima que se «ha fortalecido al Ejecutivo a costa de una actividad que es esencialmente propia del Legislativo.»

Esta regulación recibió numerosas críticas de *vid.* GARRIDO FALLA: «Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el Anteproyecto de Constitución» en *Estudios al Anteproyecto de Constitución*. Madrid Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p. 46. ARAGÓN REYES: «La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional» en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona Labor, 1978, p. 297. AJA, E.: «La supremacía de las Cortes» en *La izquierda y la Constitución*. Taula de Canvi, 1978, p. 97. PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho en la Constitución Española*. Tecnos. Madrid, 1985, II. ed.

16 DE OTTO Y PARDO, I., considera que el Decreto-ley es el acto de un órgano complejo, lo que supone no sólo reconocer la potestad legislativa del Gobierno, sino también la de un segundo órgano, el Congreso de los Diputados, al Gobierno le corresponde la facultad de impulso y determinación del contenido de la norma con un efecto inmediato y temporalmente condicionado y al segundo la facultad de plena consagración de la norma o de derogación de la misma. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Ariel. Madrid, 1987, p. 201.

Como se ha puesto de manifiesto por algunos autores,<sup>17</sup> en el procedimiento legislativo de urgencia la estimación de la urgencia corresponde a la Mesa de la Cámara, esta circunstancia deja por tanto a la libre apreciación de la misma, la ponderación de las causas que pueden determinar la rapidez del procedimiento; obstáculo que no se da en la legislación de urgencia, en la que concurre tan sólo la decisión del ejecutivo sobre la base de urgente y extraordinaria necesidad.

Por lo que se refiere a los reglamentos de necesidad, además de ser normas diferentes a los decretos-leyes responden a supuestos distintos a los del decreto-ley estos reglamentos son los que se dictan para hacer frente con carácter temporal a situaciones excepcionales, pudiendo suspender la vigencia de normas con rango de ley pero se trata de atender a situaciones graves y anómalas, no de dar respuesta a «perspectivas cambiantes de la vida actual».<sup>18</sup>

### III. El reconocimiento del Decreto-ley en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

El Decreto-ley se introduce en nuestro Ordenamiento autonómico en medio de un consenso generalizado y sin debate ni discusión,<sup>19</sup> tan sólo se presenta una enmienda de contenido gramatical que fue aceptada por el Dictamen de la Comisión<sup>20</sup> la regulación que se realiza en nuestro Estatuto se remite a lo establecido en la Constitución, así el artículo 44.4 dice: «Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de Decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.»

Esta regulación se completa con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 12/2007 de 20 de marzo y el artículo 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas que establece un procedimiento de control parlamentario del decreto-ley muy similar al estatal.<sup>21</sup>

A nivel doctrinal, la inclusión de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico ha provocado opiniones diferentes, si bien y salvo alguna opinión discrepante son valorados positivamente.

17 TUR AUXINA, R.: «A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: Perspectivas y posibilidades» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 7, 1999, pp. 298-299.

18 NÚÑEZ LOZANO, M. C.: «El Decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad» en *Revista de Administración Pública*, n.º 162, septiembre-diciembre 2003, p. 353.

19 Sobre el Debate del Estatuto *vid.* GUILLÉN CARRAU, J. y VISIEDO MAZÓN, F.: «Estudio y tramitación de la reforma del Estatuto de Autono-

mía de la Comunidad Valenciana» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2005, n.º 16, pp. 369-383.

20 Enmienda del Grupo Socialista al artículo 44 donde se dice «a lo preceptuado en “debe decirse” a lo que preceptua». BOC, n.º 115 de 24 de junio de 2005.

21 El precepto es idéntico al artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con la única diferencia que el artículo 137. 1. p. 2.º del Reglamento de Les Corts establece la obligación del Consell de dar traslado de la disposición a la Mesa de Les Corts para su tramitación.

Así, Balaguer Callejón considera que si bien los decretos leyes no eran muy necesarios en la primera andadura de las Comunidades Autónomas, en la actualidad después de casi treinta años de desarrollo del Estado autonómico, con unas Comunidades Autónomas que tienen amplias competencias puede ser preciso recurrir a estos instrumentos normativos en condiciones de urgencia<sup>22</sup> sin embargo a veces se mira con recelo y se considera que el decreto-ley en el ámbito autonómico debe ser objeto de una interpretación restrictiva y utilizarse tan sólo en aquellos supuestos de urgencia objetiva.

Una severa crítica al reconocimiento del Decreto-ley en el Estatuto de Autonomía Valenciano se realiza por Bañón León y Boix Palop que consideran una regresión que se permita al Gobierno autonómico intervenir en ámbitos de libertad del individuo sin la garantía por reducida que ésta sea, de una ley previa aprobada mediante un procedimiento público, «máxime si se trata de un poder excepcional rigurosamente innecesario, dado que ninguna de las circunstancias previsiblemente extraordinarias requiere de esta figura... el recurso al decreto-ley sólo tiene sentido en materias reservadas a la ley, puesto que en todas aquellas donde sería suficiente una regulación por medio de normas reglamentarias el recurso al mismo sería superfluo. A no ser, que lo que se pretenda sea impedir o dificultar el acceso de los ciudadanos a los Tribunales», además «la legislación ordinaria ya prevé competencias extraordinarias tanto en los Alcaldes como de las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas en casos de catástrofe o situación susceptible de generar graves riesgos para la salud o seguridad pública si se observa el uso que ha hecho el Gobierno estatal del DL es especialmente apto para la adopción de medidas económicas conflictivas por una vía que evita el previo debate parlamentario»... Además es claramente inconstitucional tratándose de una excepción al monopolio legislativo de las Cortes y contrario a los principios que deban inspirar el autogobierno del Estado.<sup>23</sup>

Esta crítica no está nada clara, puesto que una cosa es que el Decreto-ley pueda ser de escasa utilidad en el ámbito autonómico y otra que se critique por como vaya a ser utilizado; la atribución de esta potestad normativa a los gobiernos autonómicos puede buscar añadir obstáculos a los ciudadanos en el acceso a los tribunales, pero combinar este argumento con las medidas de urgencia que puedan tomar los Alcaldes o con el<sup>24</sup> contenido típico de los Decretos-leyes de medidas económicas carece de la menor homogeneidad.

Nos parece pues que la única justificación como en su día argumentó Muñoz Machado estriba en la reducida actividad de los Parlamentos autonómicos. Si bien esto hoy ha cambiado.

Si el Decreto-ley no es en sí un instrumento perverso, que el juicio sobre el mismo, sea definitivamente positivo o negativo ha de depender, en última instancia, de la eficacia e idoneidad de los controles que al respecto se establezcan y el artículo 44 es bastante riguroso.

22 BALAGUER CALLEJÓN, ML.: «Las fuentes del derecho en las Comunidades Autónomas» en BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos 2007, 2.<sup>a</sup> edición, p. 414.

23 BAÑO LEÓN, J., BOIX PALOPPE, I.: «Estatuto Valenciano en el marco de la reforma» en *De la Reforma Estatutaria. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza. 2005.

24 Vid. artículo 21.1.m de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.



#### IV. Análisis de la estructura normativa del Decreto-ley

Pasando al análisis de la regulación autonómica, tres son las notas esenciales de la normativa de los Decretos-leyes:

1. La concurrencia de un presupuesto habilitante tasado, que se cifra en una necesidad de carácter extraordinario y urgente.
2. La existencia de límites materiales que ni siquiera en las circunstancias anteriores pueden ser invadidos por los decretos con fuerza de ley del Consell.
3. El reconocimiento de un doble mecanismo de control por el Tribunal Constitucional y las Cortes, quedando a voluntad de estas últimas la facultad de ratificar o derogar la decisión gubernativa.

##### 1. El presupuesto de hecho habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad

Como se ha dicho el presupuesto de hecho, que habilita al Gobierno para dictar un Decreto-ley «casos de extraordinaria y urgente necesidad» resulta de la mayor importancia, puesto que es el que determina el recurso a esta acción normativa. El significado que se le da al mismo, deberá realizarse teniendo en cuenta el papel que se le concede al Gobierno en el actual Estado intervencionista y el tipo de competencia que ejerce el Gobierno al emanar decretos-leyes.

Y como se ha dicho anteriormente, en la actualidad el Gobierno tiene atribuida por la Constitución, una competencia o potestad para legislar de forma no ordinaria, dentro de unos límites, en base a las transformaciones que se han operado en el Estado democrático.<sup>25</sup>

Pasando al análisis del artículo 44. 4, se requiere la existencia de una necesidad cuyo carácter excepcional quiere subrayarse mediante los adjetivos de extraordinaria, esto es «inusual e imprevisible» y urgente es decir no susceptible de ser afrontada ni siquiera a través del procedimiento legislativo de urgencia que prevén los Reglamentos de las Cámaras.<sup>26</sup>

El Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias consideró que «en principio y con un razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuando la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley» (STC de 31 de mayo de 1982) pero afirma su propia competencia para «en supuestos de “uso abusivo o arbitrario” rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada –de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia.»

En la Sentencia de 4 de febrero de 1983 se introduce una cierta flexibilidad a la hora de valorar el presupuesto habilitante, de la producción del Decreto-ley «que se puede entender como una necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los

<sup>25</sup> Vid. GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1980.

<sup>26</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.T., RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1982, Tomo I, p. 141.

objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes «o incluso, de circunstancias» en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (STC 6/1983, de 4 de febrero, reiterada en las SSTC FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). Ahora bien, como también hemos afirmado, –es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3) (STC de 15 de diciembre de 2005 fundamento jurídico 5).

Esta interpretación forzada, por la introducción de instrumentos de dirección pública en la vida social y económica<sup>27</sup> es flexible y en ocasiones parece que se identifica urgencia con conveniencia, pero como ya en 1978 escribiese Alzaga, «los “llamados casos de extraordinaria y urgente necesidad”, se plantean con cierta frecuencia en la vida política, social y económica de nuestros días... cuyo ritmo no puede ser alcanzado por el procedimiento legislativo ordinario e incluso... por el procedimiento de urgencia.»<sup>28</sup>

No debe pues extrañarnos que tan sólo en una ocasión se ha apreciado la inconstitucionalidad en un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto de hecho.<sup>29</sup>

Expuesto lo anterior, la cuestión a contestar es ¿si es aplicable esta doctrina a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas?, para responder a esta pregunta, es preciso ver como han regulado los Estatutos de las Comunidades Autónomas la referida potestad normativa y si exceptuamos la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias que en su artículo 25 limitaba las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad a «circunstancias catastróficas o de emergencia o lo circunscribía a los casos en que un proyecto de ley fuese obstaculizado, en los demás Estatutos de Autonomía, el presupuesto de hecho habilitante se define como “casos de extraordinaria y urgente necesidad” por lo que en principio resulta de plena aplicación la doctrina expuesta.»<sup>30</sup>

27 S. DE VEGA GARCÍA, A.: «La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” del Decreto-ley en la Jurisprudencia Constitucional Española» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 68, abril-junio, 1990, p. 252.

28 ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La Constitución Española de 1978. Comentario Sistemático*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978, p. 558, cit a FINER, Hermann: *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*. Tecnos. Madrid, 1964.

29 STC 68/2007, que declara inconstitucional el Decreto Ley 5/2002 de 24 de marzo de medidas urgentes para la reforma de protección de desempleo y mejora de la ocupabilidad. *Vid.* SANZ PÉREZ, A. L.: *De cómo puede*

*apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-leyes*. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional. n.º 10/2007.

30 Artículo 25 de la P. del Estatuto de Autonomía de Canarias «1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, justificada por circunstancias catastróficas o de emergencia, el Gobierno podrá dictar normas con rango de ley que recibirá n el nombre de decretos-leyes. 2. Igualmente podrá ejercer esta potestad cuando, habiendo enviado al Parlamento un proyecto de ley, su objeto pudiera verse gravemente obstaculizado por la aplicación de normas vigentes o por el ejercicio de derechos derivados de estas, mientras que se

## 2. La materias excluidas del contenido de los Decretos-leyes

Los Decretos-leyes se hallan sujetos a una doble limitación material, en primer lugar se hayan limitados por la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas: para poder dictar un decreto-ley, la Comunidad Autónoma tiene que tener asumida la competencia legislativa sobre la materia objeto de la misma, ya sea con carácter exclusivo o compartido. Consideramos que allí donde cabe la potestad reglamentaria no se debe dictar un Decreto-ley.<sup>31</sup>

En segundo lugar los estatutos de Autonomía al igual que el artículo 86 de la Constitución 30 excluido de su ámbito de normación una serie de materias.

Los límites materiales a la potestad de urgencia, son una opción del constituyente, pero además de inusuales en el Derecho comparado, plantean problemas de interpretación; no sólo porque las materias enunciadas en el artículo 86 de la Constitución, admiten interpretaciones diversas, sino también porque la existencia de unos ámbitos de decisión irrenunciables para el Parlamento e intocables para el Gobierno, que ya de por sí resulta una garantía suficiente sin que sea necesario añadir nada más.<sup>32</sup>

Dos son las opciones de los Estatutos: reproducir los límites materiales referidos en el texto constitucional, o especificar las materias que quedan fuera del ámbito de regulación.<sup>33</sup>

Nuestro Estatuto se remite a la norma constitucional y en el artículo 58 de la Ley del Gobierno especifica que los Decretos-leyes, «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de Generalitat, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía y al régimen electoral de la Comunitat Valenciana.»

Comienza el artículo 58 de la Ley de gobierno, diciendo que los decretos-leyes no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de la Generalitat.

En relación con esta primera exclusión y tras diferentes interpretaciones doctrinales, el Tribunal Constitucional ha señalado, en relación con las Instituciones Básicas del Estado, que son instituciones básicas «aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley» (5. TC 60/86 de 20 de mayo) y que la prohibición constitucional haría referencia a «los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las institucio-

produce la tramitación parlamentaria de a aquel. La vigencia de estos decretos-leyes quedará limitada al plazo de un año a contar desde su entrada en vigor y en todo caso, a la fecha de entrada en vigor de la ley, cuyo objeto se pretende salvaguardar.» Presentado el 14 de septiembre de 2006 (retirado).

31 *Vid.* sobre este tema NÚÑEZ LOZANO, M. C.: «El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y

urgente necesidad» en *Revista de Administración Pública*, n.º 62, sep-dici. 2003, p. 339 y la bibliografía allí citada en nota 2.

32 CARMONA CONTRERAS, A.: *La configuración constitucional... op. cit.* p. 33.

33 *Vid.* artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; Artículo 44.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón; Artículo 49 del Estatuto de Autonomía de Baleares; Artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León; Artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

nes estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas.

De una forma clara quedan excluidas, las referidas en el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que dice literalmente: «Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, la Academia Valenciana de la Lengua, el Consell Juridic Consultiu y el Comité Econòmic i Social y además el artículo 44.5 del EACV señala que «el desarrollo legislativo de las Instituciones de la Generalitat previstas en el artículo 20.3 de este Estatuto requerirá para su aprobación una mayoría de tres quintas partes de la Cámara.»

El segundo límite viene referido a «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía.»

Dos son por consiguiente las restricciones. En relación con la primera «derechos reconocidos en la Constitución Española», debemos efectuar las siguientes precisiones:

1. Los derechos reconocidos en la Sección Primera del Capítulo II del título 1 (artículos 15 a 29) exigen para su desarrollo reserva de ley orgánica, (que excluye la normación autonómica) reserva de ley «relativa» que queda circunscrita a las regulaciones que supongan «un desarrollo directo de un derecho fundamental» o bien de aquellas que «inciden sobre aspectos consustanciales del mismo», lo que la Constitución pretende es que se desarrollen por ley orgánica los elementos básicos que configuran el ejercicio de un derecho fundamental, es decir las normas «reguladoras de las formas y condiciones del ejercicio de los derechos fundamentales y de los límites de éstos».
2. Los derechos reconocidos en la Sección Segunda (artículos 30 a 38), se hallan sujetos a la reserva de ley ordinaria, lo que en principio no excluye las leyes autonómicas.

Además de ello hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 149 1.º de la Constitución, que reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, que incluye todos los derechos reconocidos en el capítulo II del Título 1 (artículos 14 a 38).

El Tribunal Constitucional ha precisado que son condiciones básicas las que «hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales... en todo caso, las condiciones básicas han de ser imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad que no puede consistir en igualdad formal absoluta.»<sup>34</sup>

En relación con la segunda exclusión, derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía, se hallan comprendidos en el Título II del Estatuto que bajo la rúbrica «De los derechos de los valencianos y valencianas» (artículos 8 a 19) reconoce un elenco de valores, derechos estatutarios y principios rectores que imponen obligaciones a la Generalitat.

34 CATALÁ I BAS, A. H.: «Estatuto Valenciano y construcción del Estado Social» en GARRIDO MAYOL, V.: *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Cátedra de Derecho Autonómico. Fundación Profesor Manuel Broseta. Universitat de València, 2007, pp. 181 y s.

Es en el apartado 2 del artículo 10, donde se dispone que «Mediante una Ley de Les Corts se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos, que contendrá el conjunto de principios, derechos y directrices que informen la actuación pública de la Generalitat en el ámbito de la política social», conteniendo el apartado 3 los diferentes ámbitos en los que se tendrá que centrar la actuación de la Generalitat.

Por consiguiente en este precepto se establece una obligación conjunta de les Corts y Gobierno, una colaboración entre ambos en orden a los derechos que no podrán ser regulados por el Ejecutivo sin los dictados de Les Corts.

Finalmente debemos precisar que se entiende por el término utilizado en la ley del Gobierno «afectar». El Tribunal Constitucional (refiriéndose al artículo 86 de la CE), en su sentencia 111/1983 ha señalado, que «este término debe interpretarse de tal modo, que ni reduzca a la nada el decreto-ley y... ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título 1, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos.» Pero añade la Sentencia «Esta vía interpretativa exige también que se tenga en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso, e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas Secciones y Capítulos del Título 1, dotados de mayor o menor rigor protector, a tenor del artículo 53 de la CE.» (STC 111/83).

Criterio que también es aplicable a la regulación autonómica. En este sentido algunos Estatutos de Autonomía han utilizado expresiones acordes con la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional y se han referido a «desarrollo de los derechos deberes y libertades» (Aragón) o «regulación esencial o desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto» (Cataluña).

En tercer lugar queda excluido del ámbito de normación de los decretos-leyes autonómicos el régimen electoral de la Comunidad Valenciana. Es claro que se refiere a las elecciones a diputados y diputadas de las Cortes Valencianas, ley prevista en el artículo 23 del Estatuto, normativa que se refiere a los aspectos primarios o básicos, pudiendo quedar los particulares y secundarios a disposición del decreto-ley.<sup>35</sup>

Más allá de esta reserva material hay una serie de cuestiones cuya regulación requiere, por decisión del Estatuto, la intervención de les Corts, o un específico procedimiento legislativo o medidas que requieren la intervención parlamentaria, sino por medio de una ley formal, por actos legislativos de las Corts, y en consecuencia quedan

<sup>35</sup> El régimen electoral está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor de lo establecido en el artículo 137 de la Constitución Española, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos

(STC 38/1983, de 16 de mayo). La Disposición adicional 1ª de la LOREG ha dispuesto el carácter básico de determinados preceptos de la ley estatal, aplicable por tanto a las elecciones de la Asamblea Legislativa de la Comunidad. Vid. Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

fuera de las posibilidades de la legislación gubernativa. Así ocurre con la reforma del Estatuto (81), Presupuestos de la Comunidad (artículo 76), autorización al Consell para emitir deuda pública (artículo 77 se requiere acuerdo de les Corts), Patrimonio de la Generalidad (artículo 71 reserva específica de ley), transferencia o delegación de funciones en las Diputaciones (artículo 66. 2), autorización de medidas necesarias sobre las Diputaciones para el cumplimiento forzoso de obligaciones (artículo 66. 4), ley de Coordinación de Diputaciones (artículo 66.3 se requiere una ley aprobada por mayoría absoluta), División Comarcal (artículo 65.1 requiere la aprobación por mayoría de 2/3), ley de régimen local (artículo 64.1 reserva de ley), delegación y ejecución de funciones y competencias en ayuntamientos y entes locales y supramunicipales (artículo 64.2 párrafo 1), descentralización en favor de los Ayuntamientos de competencias (artículo 64.2 párrafo 3.º se requiere ley de Corts), celebración de convenios de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas (artículo 62.4 se requiere autorización de Les Corts), Convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios con el Estado y Comunidad Autónomas (artículo 59 requiere aprobación de Les Corts y comunicación a las Cortes generales), Acuerdos de Cooperación (artículo 59. 2 se necesita autorización de las Cortes Generales), Ley de creación del Consell Audiovisual de la Comunidad Valenciana (artículo 56.3 se precisa mayoría de 3/5), Ley de Policía Autónoma (artículo 55.1 Ley de Corts).

### **3. El control parlamentario del Decreto-ley**

Los decretos-leyes, como instrumentos estrictamente gubernamentales, están sometidos a un breve plazo de vigencia, son intrínsecamente provisionales, en cuanto que en un plazo máximo de 30 días se debe producir un expreso pronunciamiento convalidatorio o derogatorio por parte del Legislativo.<sup>36</sup>

La clave del sistema constitucional de los decretos-leyes se encuentra en la necesaria intervención del Parlamento para su convalidación. El hecho de que el decreto-ley sea una norma gubernamental hace precisa la intervención de Les Corts para su pervivencia o no en el ordenamiento jurídico.

El artículo 44.4 del EACV siguiendo lo establecido en la Constitución Española señala que los decretos-leyes deben ser «sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.» El artículo 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas<sup>37</sup> establece un procedimiento de control prácticamente idéntico al establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

De acuerdo con esto, el artículo 86 de la Constitución establece dos procedimientos diferentes: el debate y votación de totalidad mediante los cuales el Congreso (en pleno o, en su caso Diputación Permanente a quien corresponde, según el artículo 78. 2, velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y ejercer en estos supuestos

<sup>36</sup> Vid. MONTERO GIBERT, J. R., GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*. Tecnos. Temas Clave de la Constitución Española, 1984, pp. 90 y s.

<sup>37</sup> Artículo 137.

«1. Cuando el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad dictare resoluciones legislativas provisionales mediante decretos ley éstos requieran la convalidación del Pleno de la Cámara y, por ello, deberá dar traslado inmediato a la Mesa de les Corts para su tramitación.

sus facultades si hubiera sido disuelta o hubiese expirado su mandato) habrá de pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación en bloque en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación, o bien la tramitación del mismo, durante dicho plazo, como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

La lectura del artículo 86 de la Constitución permitía pensar que ambos procedimientos estaban configurados como alternativos y de utilización indistinta según las circunstancias y la mayor o menor conveniencia de una discusión individualizada artículo por artículo, pero la praxis parlamentaria impuso desde el primer momento la solución opuesta de forma que la convalidación o derogación del decreto-ley, se considera previa en todo caso y, por tanto, condicionante de la utilización del segundo de los procedimientos habilitados en el texto constitucional.

Esta práctica que en el ámbito estatal venía forzada por el rigor del plazo de 30 días establecido en el artículo 86.2 de la Constitución en el que es imposible tramitar en las dos Cámaras un proyecto de ley, fue aceptada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 31 de mayo de 1982, si bien en esta sentencia se señaló que «nada se opone a una interpretación alternativa de las dos vías».

Desde un primer momento se puso de manifiesto, que la utilización sucesiva de ambos procedimientos provoca la inutilidad del segundo y la rigidez de la institución en su conjunto que, al estar desdoblada en dos procedimientos distintos no permite el ejercicio flexible y matizado del control parlamentario, impidiendo a la Cámara la posibilidad de introducir enmiendas en la disposición sometida a su consideración, posibilidad sólo actualizable a posteriori, a través de otro procedimiento y sin la inmediatez necesaria para que pueda ser operativo,<sup>38</sup> esta interpretación efectuada por el Reglamento del Congreso de los Diputados es a juicio de Cruz Villalón<sup>39</sup> poco acorde con el texto constitucional, porque lo que en todo caso se dice es que en el plazo de 30 días tiene que recaer un expreso pronunciamiento de las Cortes Generales ya conva-

2. El debate y votación sobre la convalidación o derogación del decreto ley se realizará en el Pleno de Les Corts o de la Diputación Permanente, antes de que transcurran los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo que establece el artículo 86.2 de la Constitución Española. En todo caso, la inserción en el orden del día de un decreto-ley para su debate y votación podrá hacerse tan pronto como hubiese sido publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

3. El procedimiento de convalidación o derogación de un decreto ley, tanto en el Pleno de la cámara como en la Diputación Permanente, se ajustará a los siguientes términos:

1.º Un miembro del Consell expondrá a la cámara las razones que han obligado a su promulgación, iniciándose a continuación un debate de los calificados de totalidad.

2.º En la votación siguiente, los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

3.º Convalidado un decreto-ley, la Presidencia de Les Corts preguntará si algún grupo parlamentario solicita que se tramite como proyecto de ley.

En caso afirmativo, la solicitud se someterá, sin debate, a la consideración de la cámara. Si el resultado de la votación fuese favorable, la Mesa tramitará el correspondiente proyecto de ley por procedimiento de urgencia, sin que puedan presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución.

4.º La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyecto de ley por procedimiento de urgencia los decretos-leyes que presente el Consell durante los períodos que les Corts estén disueltas. En este supuesto, toda la tramitación se hará ante el pleno de la Diputación Permanente.

5.º El acuerdo de convalidación o derogación será publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

38 SALAS, *op. cit.*, p. 143.

39 CRUZ VILLALÓN, P.: «Tres sentencias sobre el decreto-ley (SSTC 29/82 y 6 y 111/83)» en AA.VV.: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 1985.

lidando o derogando el decreto, ya decidiendo iniciar la reconversión en ley, el plazo de 30 días es para iniciar el procedimiento legislativo, no para concluir el mismo.

Además como señala Jimenez Campos, si el control se hace por medio del procedimiento de reconversión en ley, se propicia la colaboración e intervención de las minorías, todo lo contrario de lo que ocurre si el control se realiza por una Cámara en la que se produce el continuum gobierno-mayoría parlamentaria, este autor pone el énfasis en este tipo de control que es el único eficaz debido a las deficiencias que presenta el de constitucionalidad, al ser la extraordinaria y urgente necesidad un concepto de difícil fiscalización jurisdiccional.<sup>40</sup>

Con todas estas críticas y viendo próxima la incorporación de los decretos-leyes al ordenamiento autonómico se postulaba el carácter alternativo de ambos procedimientos,<sup>41</sup> y que fuese la Cámara la que decidiese entre la convalidación o conversión. No ha sido así la regulación estatutaria en aquellas Comunidades que han reconocido el decreto-ley, han configurado el mismo sistema de control parlamentario que el estatal, estableciendo una utilización sucesiva y no alternativa. Ello no impedirá que dada la regulación en las normas reglamentarias puedan modificarse si el control no resulta operativo.

En cuanto a la naturaleza del control, se trata sustancialmente de un control de oportunidad pues si bien encierra ciertos elementos de control de legalidad, descansa principalmente sobre el contenido material del Decreto-ley, sobre la oportunidad del mismo y sobre la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, que son juicios de carácter básicamente político. Se trata «de un control libre, no vinculado», de forma que el Congreso aprecia libremente la procedencia o no de la convalidación. Los controles de legalidad quedan reservados a los órganos jurisdiccionales.

#### a) *La convalidación o derogación del Decreto-ley*

Publicado el decreto-ley en el *Diario Oficial de la Generalitat* las Corts deben pronunciarse inexorablemente en un plazo máximo de 30 días sobre su convalidación o conversión, el Reglamento de las Corts Valencianas establece en el artículo 137 apartado primero la obligación del Consell de dar traslado inmediato del decreto-ley a la Mesa de Les Corts para su tramitación, extremo este no contemplado en la legislación estatal y que es muestra de las reglas de cortesía e información recíproca que deben presidir las relaciones entre ambos órganos constitucionales.

La convalidación se realiza en el Pleno de la Cámara, que comienza por la exposición de las razones, efectuada por un miembro del gobierno que han obligado a su promulgación, iniciándose a continuación un debate de los calificados de totalidad.

La decisión favorable a la ratificación del decreto-ley no convierte a éste en ningún caso en una verdadera ley. La práctica parlamentaria negó desde el primer momento este efecto al acto de ratificación, que se publica en el *Diario Oficial* como un acuerdo de

40 JIMÉNEZ CAMPO, J. « señala además que la norma del artículo 86.3 sólo tiene sentido estableciendo la alternatividad, puesto que la posibilidad de iniciar el procedimiento legislativo siempre existe Las Diputaciones Permanentes y el control del decreto-ley» en *Revista de Derecho Político*, n.º 15, 1982, p. 36.

41 TUR AUSINAR, R.: «A propósito de los...» *op. cit.*, p. 303 y *El control parlamentario de los decretos-leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004, p. 194. CARMONA CONTRERAS, A.M.: «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía. Consideraciones críticas» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 76, 2006, p. 36.



la Presidencia de la Cámara. En este sentido, se orientó también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: «El decreto-ley no se transforma en Ley, es decir no cambia su naturaleza jurídica.» Es por ello que se mantiene la vigencia de los límites materiales impuestos por el estatuto a la norma. Es sin embargo una norma con fuerza y valor de ley tan estable como cualquier otra. Santolaya, ha señalado que estamos ante un «tertium genus» sometidos a los mismos límites que el decreto-ley, pero sin su régimen de provisionalidad, y sobre los cuales no se ha producido apenas discusión parlamentaria, lo que produce infinidad de problemas.<sup>42</sup>

Si el pronunciamiento es negativo, el decreto-ley queda derogado con la inmediata puesta en vigor de la legislación por ellos afectada que había quedado en suspenso, pero la cuestión más importante que se plantea es el alcance de los efectos de la derogación, esto es, si producen efectos «ex nunc» o «ex tunc».

A favor del alcance «ex nunc» se ha pronunciado la mayoría de la doctrina (Astarloa, García de Enterría, Torres del Moral, Soriano, Cruz Villalón, Santolaya) manteniendo, entre otros, los siguientes argumentos: La utilización del término «derogación», la posición constitucional del Gobierno que hace que sus actos tengan una presunción de validez, presunción sólo desvirtuable por el Tribunal Constitucional un argumento sistemático del ordenamiento jurídico español en el que no existen dudas acerca de la efectiva competencia del Gobierno para producir decretos-leyes, por ello se concluye que estamos ante una cesación de efectos.

También se ha mantenido la nulidad, considerando que los efectos de la derogación deben retrotraerse al momento de la publicación del decreto en el diario oficial y ello porque «la no convalidación supone una declaración expresa del Congreso de los Diputados de que tal norma no debió nunca dictarse»<sup>43</sup> o por considerar que los decretos-leyes son disposiciones legislativas provisionales, provisionalidad que impide la consolidación o adquisición de firmeza de los actos de la Administración dictados en base a aquella y que incidan en la esfera jurídica de los ciudadanos.

En conclusión se puede afirmar con ASTARLOA que la utilización de la expresión «derogar» y la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9 de la Constitución Española imponen que los efectos sean «ex nunc», siendo además que esta derogación retroactiva puede responder a motivaciones puramente políticas.<sup>44</sup> Pero de la misma forma que en los ordenamientos donde se prevé la retroactividad se arbitran soluciones de compromiso nuestro derecho debe de facilitar instrumentos para evitar que la derogación «ex nunc» produzca como efecto la inatacabilidad de un acto dictado en ejecución de un decreto-ley, con la paradoja de que los eventuales vicios de éste resultarían sanados indirectamente. Tal se producirá sí, derogado el decreto-ley se impide por el Tribunal Constitucional la continuación de los recursos a que de lugar. En punto a estos efectos, el Tribunal Constitucional ha considerado en la STC 60/86 que: «Esta anulación no ha de comportar, sin embargo, la de los actos jurídicos dictados en eje-

42 SANTOLAYA MACHETTI, P.: *op. cit.*, pp. 210 y ss.

43 PÉREZ ROYO, J.: *Las fuentes...* *op. cit.*, p. 125.

44 ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *Comentario al artículo 86 de la Constitución Española. Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978* (dirigida por O. Alzaga). Vol. VII. EDESA. Madrid, 1985.

cución de los preceptos que ahora se invalidan ni por lo mismo la de las situaciones administrativas declaradas a su amparo, pues no hay razón en este caso para retrotraer el efecto invalidante de las normas declaradas inconstitucionales al momento de la entrada en vigor de las mismas.»<sup>45</sup>

A la vista de esta discusión no hubiese estado de más la previsión del legislador autonómico en orden a que se posibilitase a la Cámara para regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas bajo el decreto-ley provisional cuando se emitiera un acto derogatorio o ley sustitutoria.<sup>46</sup>

#### *b) La conversión del Decreto-ley en Ley*

Les Corts, de acuerdo con lo que se ha dicho, no tienen otra opción que convalidar o derogar en bloque el decreto-ley sometido a su consideración. Cualquier modificación del mismo, en base a la aceptación de las correspondientes enmiendas, ha de realizarse mediante este procedimiento de conversión en Ley.

Corresponde a Les Corts decidir si tramitan o no el decreto-ley como ley por el procedimiento de urgencia. El apartado 30 del artículo 137 del Reglamento de Les Corts así lo establece: «Convalidado un decreto-ley, la Presidencia de Les Corts preguntará si algún grupo parlamentario solicita que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud se someterá, sin debate, a la consideración de la Cámara. Si el resultado de la votación fuese favorable, la Mesa tramitará el correspondiente proyecto de ley por procedimiento de urgencia, sin que puedan presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución.»

En este supuesto los límites específicos a la producción normativa desaparecen. Les Corts no necesitan ya ni de presupuesto habilitante ni de relación de adecuación. El resultado final de la tramitación, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 111/83 de 2/12) «Es una ley formal del Parlamento que sustituye en el ordenamiento jurídico al decreto-ley» porque en ella «Las Cortes despliegan la plenitud de sus facultades legislativas».

Si bien no pueden presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución, exigencia lógica puesto que si lo que se desea es producir una normativa diversa a la originariamente elaborada por el Gobierno, no parece oportuno acudir al trámite de conversión. En tal supuesto lo procedente es ejercer el derecho de iniciativa legislativa.

Queda por plantearse que ocurre cuando publicado un decreto-ley en el *Diario Oficial* transcurre un plazo de 30 días sin que se produzca el pronunciamiento del Parlamento. La cuestión se ha planteado a nivel estatal y tal silencio debe entenderse en sentido negativo, el decreto-ley queda derogado, puesto que la nota de provisionalidad que se predica de los decretos y los términos imperativos que el artículo 86 establece al exigir un pronunciamiento expreso para que la convalidación se produzca, obliga a concluir, que transcurrido el plazo, el Decreto-ley pierde toda eficacia.

<sup>45</sup> STC 60/1986, de 20/5/1986, FJ 40.

<sup>46</sup> TUR AUSINA, R.: *El control p... op. cit.*, p. 195.

Algunos Estatutos de Autonomía se han referido de forma expresa a este extremo, así el artículo 110. 2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que «los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de 30 días siguientes a su promulgación no son convalidados.»<sup>47</sup>

«En el caso de que Les Corts estén disueltas, las facultades de convalidación o derogación del decreto y reconversión en ley, son asumidas por la Diputación Permanente, así lo establece el artículo 137 del reglamento de Les Corts.»<sup>48,49,50</sup>

### Consideración final

A la vista de lo que hemos estudiado, el Decreto-ley, que tradicionalmente se considera como un instrumento de reforzamiento del poder del Ejecutivo sobre el Legislativo, deviene en nuestro caso en una herramienta más trascendente desde el punto de vista político y de imagen del poder Ejecutivo, que un instrumento realmente útil para el Gobierno de la Comunidad.

47 En el mismo sentido artículo 49.2 del Estatuto de Autonomía de Baleares; Artículo 64. 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

48 Sobre este tema *vid.* JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-ley» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 10, 1981.

49 La posibilidad de que las Diputaciones Permanentes puedan reconvertir un Decreto-ley en ley, y por tanto pueden concluir el procedimiento legislativo ha provocado opiniones encontradas. A favor, AJA, E.: «Consideraciones sobre las Comisiones Parlamentarias» en AA.VV.: *Parlamento y*

*Sociedad Civil*. Coordinado por M.A. APARICIO. Cátedra de Derecho Político. Universidad de Barcelona. 1980, pp. 133-135. En contra, Jiménez CAMPO, *op. cit.*, p. 39.

50 Al concluir este trabajo, se ha aprobado el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo (DOGV núm. 5795, de 30 de junio de 2008. Convalidado por la Diputación Permanente de Les Corts el 24 de julio de 2008, con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Socialista y la abstención del Grupo Parlamentario Compromís.

# Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes (mayo 2007-junio 2008)

**FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN**

Ltrado de Les Corts Valencianes. Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València y de la Universidad Cardenal Herrera-CEU

**JUAN ANTONIO MARTÍNEZ CORRAL**

Ltrado de Les Corts Valencianes

## **Sumario**

- I. Aspectos generales
- II. Función legislativa, financiera y presupuestaria de Les Corts
- III. Función de impulso y control político del Consell por Les Corts
- IV. Instituciones de la Generalitat: relación con Les Corts
  1. Instituciones Consultivas y Normativas de la Generalitat
  2. Instituciones Comisionadas por Les Corts
- V. Otros temas de interés acaecidos durante el período que cubre la Crónica



## I. Aspectos generales

El período que cubre esta Crónica Parlamentaria viene marcado por el hecho de que mediante el Decreto 4/2007 de 2 de abril, del President de la Generalitat Valenciana, se disolvieron Les Corts y se convocaron elecciones, por lo que nuestro estudio, vendrá referido a lo que ha sido el inicio de la VII Legislatura, esto es, desde su Sesión Constitutiva el 14 de junio, de 2007, hasta el 30 de junio de 2008.

De acuerdo con lo anterior, en esta Crónica Parlamentaria, tendremos que hacer referencia a lo que han sido los resultados de estas elecciones en las que, sin lugar a dudas, el Partido Popular, con casi 1.300.000 votos y un 53,22 % de los votantes, ha tenido el mejor resultado de su historia en la Comunitat Valenciana. Por el contrario, el Partido Socialista Obrero Español, no alcanzaba los 850.000 votos y con ello se situaba por debajo del número de votos obtenidos en las anteriores elecciones autonómicas (1983, 1987, 1991, 1995 e incluso el 2003).

Por otro lado, en estas elecciones autonómicas del 27 de mayo de 2007, junto al éxito del Partido Popular, y el retroceso del Partido Socialista Obrero Español, con la nueva composición de la Cámara dada en el Estatuto, que pasaba de 89 a 99 diputados, el Partido Popular obtenía 54 escaños, y el Partido Socialista Obrero Español 38. La única fuerza política que se incorporaba también a Les Corts, era la Coalición Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís que con algo más de 190.000 votos y un 8,13 % del electorado, obtenía 7 escaños. El resto de las formaciones políticas que concurrían a las elecciones, se quedaban sin representación pero no sólo eso sino que ninguna de ellas superaba el 1 % del electorado en el ámbito de la Comunitat Valenciana, siendo en todo caso, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores más votadas, Unió Valenciana, Coalició Valenciana, Esquerra Republicana del País Valencià, y el Partido Social-Demócrata que se situaban entre los 23.000 y los 10.000 electores, con un porcentaje que oscilaba entre el 0,95 % y el 0,43 %.

El resto de las candidaturas (12) concurrentes se situaban entre los 400 y los 5.000 votos, por lo que no llegaba ninguna de ellas al 0,25 % del electorado (Véase Anexo I).

Por otra parte, parece que junto a este excelente resultado del Partido Popular, que «capitalizaba» el consenso alcanzado en la Reforma del Estatuto de Autonomía, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 11 de abril del 2006, nos encontramos, precisamente, con el año en el que va a resultar de aplicación el nuevo Estatuto de Autonomía e incluso servir, como norma básica, para estas elecciones autonómicas de mayo de 2007 aumentando la composición de la Cámara, de 89 a 99 integrantes.

También en esta Crónica, debemos dejar constancia de que el Tribunal Constitucional resolvía los días 12 y 13 de diciembre de 2007, los dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno de Aragón y por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (7288/2006 y 7289/2006) contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006

de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que daba una nueva redacción al art. 17.

Con relación a estos dos recursos de inconstitucionalidad tan solo señalar que tras la presentación de alegaciones, tanto por parte del Consell como por Les Corts Valencianes, ante el Tribunal Constitucional, antes de finalizar el 2006, el alto Tribunal emitió, en el 2007, Sentencias en las que se desestimaban ambos recursos (STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007 y STC 249/2007, de 13 de diciembre de 2007)

La VI Legislatura (2003-2007) finalizaba tal y como hemos señalado, mediante el Decreto 4/2007, de 2 de abril del President de la Generalitat que disolvía Les Corts y convocaba elecciones que se celebraban el 27 de mayo de 2007. Antes de finalizar la VI Legislatura entró ya en vigor el nuevo Reglamento de Les Corts Valencianes aprobado en la Sesión Plenaria el 18 de diciembre de 2006 (DOGV, núm. 5425, de 10 de enero de 2007), pese a que su aplicación, «*de facto*», se hizo de una manera gradual, habiendo sido de aplicación «real», en su totalidad, desde el inicio de la presente Legislatura.

Este Decreto 4/2007 de 2 de abril, del President de la Generalitat de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, resultó un Decreto «polémico» por cuanto como señalábamos en nuestra anterior Crónica Parlamentaria anterior, habían sido rechazadas las iniciativas que pretendían la reforma de la Ley Electoral Valenciana, de acuerdo con lo establecido en el nuevo Estatuto de Autonomía –Art. 23.1– y ello no permitía afrontar las elecciones con suficientes garantías jurídicas.

Esto planteaba algunos interrogantes: si la Ley Electoral Valenciana (Ley 1/1987 de 31 de marzo) continuaba en vigor después de la modificación del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril); si se podía mediante Decreto establecer el número exacto de Diputados y Diputadas a elegir, por cada circunscripción, en las elecciones de mayo del 2007; si continuaba vigente, o no, la barrera electoral prevista en la Ley Electoral de 1987... Todo esto, a juicio, de numerosos expertos le daba una cierta inseguridad jurídica al proceso electoral, como mas tarde se pudo comprobar.

Por todo ello el Decreto de disolución y convocatoria de elecciones, fue recurrido por una de las fuerzas políticas que concurría a las elecciones, dando lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, de 25 de mayo de 2007. En ella, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, ante el Recurso número 329/2007, interpuesto por el Bloc Nacionalista Valencià contra el Decreto 4/2007 del Molt Honorable President de la Generalitat y contra los actos dictados en ejecución de ese Decreto desestimaba el Recurso. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia entiende que el Decreto de Disolución y Convocatoria de elecciones «se ciñe al artículo 59 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en la redacción dada al mismo por la Ley de la Generalitat 12/2007 de 20 de marzo.» Asimismo entiende que la Ley electoral valenciana no ha sido derogada expresamente, ni tácitamente, por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril y que la única «cortapisa» que se ha puesto es que «al menos

haya 99 diputados en Les Corts Valencianes, garantizando a la vez veinte diputados por circunscripción electoral siguiendo el criterio de proporcionalidad y el resto sea el legislador valenciano el que configure el sistema.»

Como hemos señalado al principio, las últimas elecciones autonómicas; la Sesión Constitutiva de Les Corts y la Investidura del President de la Generalitat ocupan el espacio central de esta Crónica Parlamentaria junto a la actividad normativa. El Partido Popular obtiene los mejores resultados de su historia, en la Comunitat, con casi 1.300.000 votos y el Partido Socialista Obrero Español obtenía unos resultados incluso inferiores a los alcanzados en las elecciones autonómicas anteriores lo que presagiaba una crisis de esta formación política.

La tercera fuerza política con representación parlamentaria, Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, con casi 200.000 votos y un 8,13 %, obtenía 7 escaños, lo cual no representaba un resultado excelente, en la medida en que no habían conseguido sumar los resultados obtenidos por las formaciones, de la Coalición, en las elecciones autonómicas anteriores (1983, 1987, 1991, 1995, 1999 o 2003).

La Sesión Constitutiva de la Cámara se celebraba el 14 de junio de 2007, de acuerdo con lo establecido en el Decreto de convocatoria de elecciones 4/2007. En esta Sesión Constitutiva, integradas Les Corts por 54 escaños del Partido Popular, 38 del Partido Socialista Obrero Español y 7 de Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, (véase Anexo II) se procedía a la elección del órgano rector de la Cámara que quedaba integrado por la Presidenta, Excelentísima Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Milagrosa Martínez Navarro; el Vicepresident Primero, Excelentísimo Sr. D. José Cholbi Diego; la Vicepresidenta segunda, Excelentísima Sra. D.<sup>a</sup> Pilar Escudero Pitarch; la Secretaria Primera, Excelentísima Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Fernanda Vidal Causanilles; y el Secretario segundo, Excelentísimo Sr. D. Antoni Such Botella. En la Mesa de Les Corts, había por tanto tres integrantes pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular (Presidencia, Vicepresidencia primera y Secretaría primera) y dos del Grupo Parlamentario Socialista (Vicepresidencia segunda y Secretaría segunda) quedando fuera del órgano rector de la Cámara el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.

En el período de tiempo que cubre esta Crónica Parlamentaria, desde la Sesión Constitutiva, 14 de junio de 2007 hasta el 30 de junio de 2008, destaca, también, la Sesión de Investidura, celebrada el 25 de junio de 2007, que elegía President de la Generalitat al Honorable Sr. D. Francisco Camps Ortiz. Este procedía al nombramiento de los Vicepresidentes, Consellers, Secretario y Portavoz del Consell el 28 junio de 2007, (*Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, núm. 5545, de 2 de julio de 2007)

Por otra parte, en este período de tiempo, resulta reseñable, por un lado el «apaciguamiento» de lo que pudo ser una crisis en el Partido Popular motivada por el debate abierto entre el Ex-President del Partido Popular en la Comunitat Valenciana y Ex-President de la Generalitat, Eduardo Zaplana Hernández-Soro, y el President del



Partido y de la Generalitat, Francisco Camps Ortiz, así como de los seguidores de ambos, que se zanjó, con la elaboración de unas listas tanto a las elecciones locales como a las elecciones autonómicas con un claro predominio de los seguidores del President de la Generalitat, Francisco Camps Ortiz. Después de las elecciones, y de los resultados obtenidos por el candidato Francisco Camps Ortiz, el Partido volvió a la tranquilidad y nada parece que a lo largo del período que cubre esta Crónica Parlamentaria, cuestione el liderazgo del actual President de la Generalitat y President del Partido Popular.

Por el contrario, en las otras dos formaciones políticas, con representación parlamentaria parece que si que ha predominado la inestabilidad. Así los resultados electorales obtenidos por el Partido Socialista Obrero Español, que como ya hemos señalado significaron un descenso en el número de votos y porcentaje con relación a las elecciones autonómicas anteriores generaron una crisis de liderazgo en el Partido Socialista del País Valencià-PSPV.

Esta crisis larvada, encontró su punto álgido en una noticia aparecida en un medio de comunicación de ámbito nacional, el 16 de octubre, *El País*, que motivó la dimisión del Secretario General del PSPV-PSOE, en su condición de Secretario General y de Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Esta realidad llevó a que la Comisión Ejecutiva Federal del Partido Socialista Obrero Español, nombrara una Comisión Gestora en la Comunitat Valenciana, para el PSPV-PSOE, presidida por el entonces Portavoz en el Senado del Grupo Parlamentario Socialista y Ex-Secretario General del Partido Socialista del País Valenciano-PSOE, D. Joan Lerma i Blasco y también al cambio en la portavocía del Grupo Parlamentario Socialista en Les Corts Valencianes que pasó a ocupar D. Angel Luna González.

También en la Coalición, Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, el desacuerdo entre la Síndica de este Grupo Parlamentario, Dña. Gloria Marcos Martí y la mayoría de los integrantes del Grupo Parlamentario en la elección de los miembros del Consell de Administración de Radio-Televisión Valenciana, comunicado por los escritos presentados en Les Corts con fechas 13 y 16 de julio de 2007, motivó una crisis importante, que llevó a cuestionar incluso la portavocía del Grupo Parlamentario mediante la presentación de un escrito firmado por cuatro de los siete integrantes del Grupo Parlamentario «Compromís» días después (el 18 de julio). El relevo de la Síndica se produjo finalmente por Acuerdo de la Mesa de Les Corts de fecha 27 de julio de 2007, siendo sustituida por Dña. Mònica Oltra Jarque del mismo Grupo Parlamentario.

Esta crisis, se ha venido manteniendo a lo largo del último semestre de 2007 y primero del 2008, habiendo quedado aún más patente en la elaboración de las listas de Esquerra Unida a las elecciones generales para marzo de 2008, y posteriormente en el «quehacer» parlamentario, por lo que todo lleva a pensar en la dificultad de la permanencia de este grupo unido el resto de Legislatura.

En este corto período de tiempo de la VII Legislatura, han sido aprobados también quince textos normativos: tres en los últimos meses del 2007, esto es desde la Sesión Constitutiva de la Cámara hasta el 31 de diciembre y los otros doce en el primer semestre del año 2008, a lo que se suma el resto de los instrumentos de impulso y control político (Comparecencias; Interpelaciones; Preguntas; Propositiones no de Ley; Solicitudes de Documentació; ) que se han llevado a cabo durante este, aproximadamente, primer año de Legislatura. También debemos dejar constancia de que puede que sea esta una de las Legislaturas en la que menos cambios se han producido en la titularidad de los escaños. Así en el Grupo Parlamentario Popular solo dimitían cinco titulares –una Diputada por Alicante, otra por Castellón y tres Diputados –uno por Alicante y dos por Valencia.

Por lo que se refiere al Grupo Parlamentario Socialista tan solo dimitían un Diputado por Castellón y otro por Valencia, mientras que en el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís no se producía, hasta la fecha alteración alguna (véase Anexo III).

A continuación diferenciaremos dentro de esta Crónica Parlamentaria, lo que ha sido la función legislativa, financiera y Presupuestaria de Les Corts Valencianes a lo largo de estos aproximadamente doce meses, para posteriormente referirnos a todo lo que ha representado la función de impulso y control político del Consell, por parte de Les Corts Valencianes, haciendo especial hincapié en lo que representó la Sesión de Investidura del President de la Generalitat y la formación del nuevo gobierno valenciano, después de la Sesión Constitutiva de la Cámara. Dentro de esta función de impulso y control político del Consell distinguiremos un primer período que es el que media precisamente entre la Sesión Constitutiva de la Cámara, y el 31 de diciembre de ese mismo año, y lo que ha sido el período comprendido entre enero y junio de 2008 que es el primer periodo de sesiones ordinario completo de la presente Legislatura.

Una vez concluida la referencia a estas funciones básicas de Les Corts Valencianes, nos detendremos en las Instituciones de la Generalitat y su relación con Les Corts Valencianes para concluir la Crónica con una referencia a otros aspectos de interés acaecidos durante el período que cubre esta Crónica de aproximadamente un año desde el 14 de junio de 2007 al 30 de junio de 2008 y que no estén incluidos en apartados anteriores.

## **II. Función legislativa, financiera y presupuestaria de Les Corts**

En el período que cubre esta Crónica Autonómica, mayo 2007-junio 2008, Les Corts Valencianes han aprobado 15 textos normativos, que son los siguientes:

- Ley 13/2007, de 22 de noviembre de 2007, de la Generalitat, de Medicamentos Veterinarios (DOGV 5651, de 30.11.2007)

- Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (DOGV 5669, de 28.12.2007)
- Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008 (DOGV 5670, de 31.12.2007)
- Ley 1/2008, de 17 de abril, de la Generalitat, de Garantías de Suministro de Medicamentos (DOGV 5749, de 24.04.2008)
- Ley 2/2008, de 17 de abril, de la Generalitat, del Sistema Valenciano de Títulos y Acreditaciones de Educación Superior (DOGV 5749, de 24.04.2008)
- Ley 3/2008, de 24 de abril, de la Generalitat, de modificación de la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Instituto Cartográfico Valenciano (DOGV 5753, de 30.04.2008)
- Ley 4/2008, de 15 de mayo, de la Generalitat, de Creación del Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunitat Valenciana (DOGV 5768, de 22.05.2008)
- Ley 5/2008, de 15 de mayo de 2008, de la Generalitat, de Creación del Colegio Profesional de Licenciados en Ciencias Ambientales de la Comunitat Valenciana (DOGV 5768 de 22.05.2008)
- Ley 6/2008, de 2 de junio, de la Generalitat, de Aseguramiento Sanitario del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana (DOGV 5778, de 05.06.2008)
- Ley 7/2008, de 13 de junio de 2008, de la Generalitat, de Reconocimiento de la Universitat Internacional Valenciana (DOGV 5788, de 19.06.2008)
- Ley 8/2008, de 20 de junio, de la Generalitat, de los Derechos de Salud de Niños y Adolescentes (DOGV 5793, de 26.06.2008)
- Ley 9/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de modificación de la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana (DOGV 5803, de 10.07.2008)
- Ley 10/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna (DOGV 5803, de 10.07.2008)
- Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (DOGV 5803, de 10.07.2008)
- Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana (DOGV 5803, de 10.07.2008)

Dentro de estas quince Leyes debemos hacer referencia en primer lugar a la Ley 13/2007, de 22 de noviembre de 2007, de la Generalitat de medicamentos veterinarios. Este es el primer texto normativo aprobado en la VII Legislatura y tiene por objeto regular, en el ámbito de las competencias de la Generalitat, la distribución, dispensación, control oficial y uso racional de los medicamentos veterinarios dentro del territorio de la Comunitat Valenciana.

Este texto normativo fue presentado como Proyecto de Ley, el 31 de julio de 2007 y tramitado por la Mesa en la primera semana de septiembre de 2007, ordenando su publicación.

El debate de totalidad tenía lugar en el Pleno celebrado el 18 de octubre y a continuación se presentaban un total de 30 enmiendas al Proyecto, por el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís. El Informe, la ordenación de las enmiendas, se realizó por la Mesa de la Comisión, publicándose el 29 de octubre y se debatía en Comisión el 31 de ese mismo mes, pasando a debate en Pleno y aprobación, el 15 de noviembre de 2007. El texto consta de seis Capítulos con veintinueve artículos, una Disposición Derogatoria, y dos Disposiciones Finales.

En el Capítulo I, se fija cual es el objeto y el ámbito de aplicación del texto normativo; el régimen autorizatorio. El Capítulo II, comprende todo lo relativo a la utilización de almacenes mayoristas de distribución; funcionamiento de estos almacenes y el Director Técnico farmacéutico. En el Capítulo III, se regula la receta veterinaria, lo relativo a la prescripción obligatoria, la receta veterinaria para los animales de producción, incluidos los de peletería; medicamentos veterinarios para otros animales; fórmulas magistrales de autovacunas; receta electrónica y medidas de control. El Capítulo IV viene referido a la dispensación y depósito de medicamentos veterinarios, se regulan las oficinas de farmacia; los establecimientos comerciales detallistas; las entidades o agrupaciones ganaderas; farmacéuticos responsables de estos establecimientos; el botiquín de urgencia; ejercicio profesional; así como los hospitales y clínicas veterinarias. Por lo que se refiere al Capítulo V, este trata el uso racional de los medicamentos para fines veterinarios, se diferencian estupefacientes y spicotropos; radiofármacos de aplicación veterinaria; prescripción excepcional por vacío terapéutico en animales de producción, incluidos los de peletería, prescripción excepcional por vacío terapéutico en otros animales, sustitución en la dispensación, deber de información; otras medidas para el uso racional de medicamentos veterinarios y fármaco-vigilancia. En el último de los Capítulos, el Capítulo VI, se recoge todo lo relativo a inspección y régimen sancionador.

Con la Ley 13/2007, de 22 de noviembre de 2007 de la Generalitat, de medicamentos veterinarios hemos visto el primero de los quince textos que han sido aprobados en estos doce meses de la VII Legislatura. Este texto es uno de los tres que junto con el de Presupuestos para el ejercicio 2008 y la Ley de Medidas Fiscales de gestión administrativa y financiera, organización de la Generalitat –Ley de Acompañamiento– se aprobaron en el inicio de la presente Legislatura –la VII–, en el periodo comprendido entre la Constitución de la Cámara –14 de junio de 2007– y el 31 de diciembre de ese año.

La segunda de las normas aprobadas, la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Genera-

litat, nos obliga a reiterarnos en lo dicho en otras Crónicas anteriores en lo que se refería a las conocidas como «Leyes de Acompañamiento» que transforman o modifican leyes sin someterse al rigor que puedan tener las leyes, precisamente de modificación de un texto legal.

Esta Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, viene a modificar el texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat aprobado mediante Decreto Legislativo, 1/2005, de 25 de febrero. Asimismo, se modifica la Ley 10/1997, de 16 de diciembre de tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos; la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales de la Comunitat Valenciana; la Ley 3/2000, de 17 de abril de Creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación; la Ley 8/2005, de 5 de diciembre de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana; la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de ganadería en la Comunitat Valenciana; la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de la Generalitat, de Cooperativas de la Comunitat Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y ordenación del paisaje; la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, urbanística valenciana; la Ley 11/2000, de 28 de diciembre y el Decreto 125/2001, de 10 de julio, del Gobierno Valenciano, del Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados; la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunitat Valenciana; la Ley 5/2003, de 25 de mayo, de la Generalitat, de creación de la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva; y al mismo tiempo se fija el precio aplazado de los contratos de obras y equipamientos de infraestructuras judiciales; la duración máxima y régimen del silencio administrativo del título y carnet de familia numerosa; así como las subvenciones a los Partidos Políticos, Federaciones, Coaliciones y Agrupaciones de electores con representación en Les Corts.

Como se desprende de lo que acabamos de decir, estas leyes de acompañamiento, bautizadas como Leyes de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, sirven para modificar numerosas leyes aprobadas por Les Corts, incluso en el mismo ejercicio en el que se aprueba la «Ley de Acompañamiento», o en ejercicios anteriores, con un menor rigor al seguido por las leyes de modificación de textos normativos.

Por último nos encontramos con la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

En esta ley se establece que los Presupuestos de la Generalitat para el 2008 tienen como objetivo fundamental «mantener el ritmo de crecimiento sostenido y equilibrado que permita conseguir creando empleo a la vez que mayores niveles de calidad en la gestión de los servicios públicos.»

Los Presupuestos para el 2008, son los primeros que se presentan en situación de equilibrio Presupuestario, después de la aplicación del programa de estabilidad pre-

supuestaria 2005-2007, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que ha permitido conseguir un superávit presupuestario con el ejercicio 2006 de 138 millones de euros, en términos de contabilidad nacional.

A continuación, en el propio Preámbulo del texto normativo, se fijan los ejes estratégicos del Presupuesto, y tras este Preámbulo, nos encontramos con un texto normativo, que consta de cuarenta y tres artículos agrupados en siete Títulos, diez Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y tres Disposiciones Finales.

El Título I, se refiere a la aprobación de los Presupuestos; el Título II, a la Gestión Presupuestaria de los gastos; el Título III, a los Gastos de Personal; el Título IV, a la Gestión de las transferencias corrientes y de capital; el Título V, a las operaciones financieras; el Título VI, a las normas tributarias y el Título VII, a la información a Les Corts. Precisamente en el Título I, el art. 2, es el que establece que como resultado de las consignaciones de créditos aprobadas que se detallan en los apartados 1, 2 y 3, de este mismo artículo 2 del Proyecto de Ley de Presupuestos, el presupuesto consolidado de la Generalitat para el ejercicio 2008, asciende a 16.031.754.550 euros.

Esta Ley, la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, fue la última aprobada en el 2007, y la tercera de esta VII Legislatura.

El Defensor del Pueblo ha promovido el Recurso de Inconstitucionalidad número 2394/2008 contra la Disposición Adicional Once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, en ejercicio de la legitimación que le asignan los art. 162. 1 CE, art. 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y art. 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Dicho recurso de inconstitucionalidad ha sido admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, mediante acuerdo de fecha 17 de abril de 2008, dándose traslado a Les Corts –entre otras Instituciones– de la demanda y demás documentos presentados, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

La Disposición Adicional Once de la Ley 15/2007 de la Generalitat establece lo siguiente:

«Once. Del régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.

1. En los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, el vencimiento del plazo máximo sin haberse dictado y notificado resolución expresa determinará la desestimación de la solicitud formulada por silencio administrativo.

2. A los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, no se les aplicará el régimen de silencio administrativo previsto en la misma, rigiéndose por la normativa anterior.»

Dentro del plazo conferido y en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Mesa de Les Corts en su reunión celebrada el día 29 de abril de 2008, los Servicios Jurídicos de Les Corts se han personado en nombre y representación de Les Corts en el referido proceso y han formulado el correspondiente escrito de alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

Dentro de este apartado II, de la Crónica Autonómica, «Actividad Normativa», queremos dejar constancia también de las iniciativas que partieron directamente de la Cámara y que no fueron Proyectos de Ley.

También debemos dejar constancia, que por el Grupo Parlamentario Socialista, en este periodo se presentaron tres Propositiones de Ley, la primera de modificación de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública Radio-Televisión Valenciana reguladora de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana, la segunda sobre la modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano y la tercera sobre el Fondo de Congregación Municipal. La primera de ellas, tras su tramitación por la Mesa, en septiembre de 2007, se publicó en el *Boletín Oficial de Les Corts Valencianes* emitiendo criterio el Consell, el 29 de octubre, tramitado por la Mesa un mes después y no fue tomada en consideración en el Pleno de 15 de noviembre de 2007. La segunda de las Propositiones de Ley, la de modificación de la Ley de Gobierno, se tramitó por la Mesa el 25 de septiembre de 2007 y el Consell, emitía su criterio el 29 de octubre, que era tramitado por la Mesa, y se publicaba en el *Boletín Oficial de Les Corts*. La no toma en consideración se llevaba a cabo, también en el Pleno del mismo día 15 de noviembre de 2007.

La tercera de las Propositiones de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, era la de creación del Fondo de Cooperación Municipal para la Comunitat valenciana, que se tramitó por la Mesa el 4 de octubre de 2007, se publicaba en el *Boletín Oficial de Les Corts*, el 26 de octubre, y el criterio del Consell, era publicado con fecha de 29 de noviembre de 2007, no habiendo sido tomada en consideración en la Sesión Plenaria celebrada el 14 de abril de 2008.

Por lo que se refiere al período comprendido entre enero y junio del 2008, y al margen de la referencia hecha a la no toma en consideración de la última de las Propositiones de Ley, debemos hacer referencia a los otros 12 textos normativos aprobados, así como a los Proyectos de Ley, que aún se encuentran en tramitación o las Propositiones de Ley que aún no han sido debatidas en Sesión Plenaria.

De estos doce textos normativos, nos encontramos que ocho de ellos han supuesto innovación, mientras que otros cuatro, venían a desarrollar, previsiones de otras leyes, como la creación de dos Colegios Profesionales, mediante la Ley 4/2008, y Ley 5/2008, referidas al Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunitat Valenciana y de Licenciados en Ciencias Ambientales de la Comunitat Valenciana, o a modificar textos normativos como son la Ley 3/2008, de 24 de abril de, de la Generalitat, de modificación de la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Instituto Cartográfico Valenciano, y la Ley de modificación de la Ley 8/1998, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

Dentro del paquete de textos normativos aprobados a lo largo del primer semestre del año 2008, nos encontramos, como decíamos con anterioridad, con cuatro textos que no representan innovación legislativa, siendo dos de ellos modificación de la Ley de Creación del Instituto Cartográfico Valenciano, y de la Ley de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, y las otras dos Leyes de creación de Colegios Profesionales, atendiendo a lo establecido en la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana, cuyo art. 7 dispone que la creación de Colegios Profesionales con ámbito de actuación de la Comunitat Valenciana, se hará mediante Ley de la Generalitat.

En este sentido la Ley 4/2008, de 5 de mayo, de la Generalitat creó el Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios y la Ley 5/2008, de 15 de mayo de 2008, de la Generalitat creó el Colegio Profesional de Licenciados en Ciencias Ambientales.

Por lo que se refiere al bloque de los otros ocho textos normativos, que si han supuesto innovación legislativa, debemos destacar que predominan aquellos que han incidido en el ámbito de la Sanidad y de la Educación, representando más del 50% de los textos normativos, un 65%, siendo el resto de los aprobados los que regulan la protección integral de la infancia, la participación ciudadana y una de las Instituciones recogidas en el Estatuto de Autonomía, art. 57, como es el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna.

Precisamente dentro de este primer bloque de textos normativos, nos encontramos con la Ley 1/2008, de 17 de abril, de la Generalitat, de garantías de suministros de medicamentos que fue presentado por el Consell en octubre del año 2007, y tras varias prórrogas en el plazo de presentación de enmiendas, fue sometido a debate de totalidad el 21 de febrero de 2008. El debate en Comisión tenía lugar el 29 de febrero y el 9 de abril, se debatía en la Sesión Plenaria y se aprobaba finalmente el texto normativo.

Este texto consta de 10 artículos, divididos en 4 Capítulos, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. El mismo tiene por objeto, garantizar en el ámbito de las competencias de la Comunitat Valenciana, el efectivo suministro de medicamentos de uso humano que requieran receta médica mediante la intervención necesaria en la distribución y dispensación de los medicamentos dentro del territorio de la



Comunitat Valenciana. Con este texto normativo se ha querido atender a lo advertido por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 152/2003, de 17 de julio, y 109/2003, de 5 de junio, en lo referente a los distintos títulos competenciales existentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuanto a la regulación de los productos farmacéuticos.

El texto normativo garantiza la continuidad en el servicio, la declaración de situación de «suministro insuficiente», el sistema operativo de alerta de suministro de medicamentos, la comunicación de incidencias y las medidas para garantizar el suministro y la distribución de medicamentos. En el Título tercero, se establece todo un régimen sancionador para las infracciones y el Capítulo IV de este texto normativo viene a modificar los arts. 48, 49 y 64, de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la Comunitat Valenciana.

El otro texto normativo, que podemos incluir dentro de este paquete de leyes de innovación, la Ley 6/2008, de 2 de junio de la Generalitat, se aseguramiento sanitario del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valencia. Este texto normativo, fue presentado por el Consell, el 6 de noviembre de 2007, y también, como en el caso anterior, tras la solicitud de aplazamiento en el plazo de presentación de enmiendas, el Debate de Totalidad, tenía lugar el 23 de abril de 2008. El texto normativo era debatido en Comisión el 29 de abril y el 21 de mayo se debatía en Sesión Plenaria. La Ley consta de 21 artículos, divididos en 8 Capítulos, dos Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. La Ley, tiene por objeto regular en el ámbito del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana, el Sistema de Información Poblacional de la Conselleria de Sanitat y la Tarjeta Sanitaria individual de la Comunitat Valenciana; los requisitos para el acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana según los grupos y modalidades de aseguramiento y las prestaciones sanitarias a que da derecho cada modalidad de aseguramiento y el régimen de financiación pública de la Comunitat. En la Ley se regula el Sistema de Información Poblacional de la Conselleria de Sanidad, el número de identificación personal (SIP), diferenciando las situaciones de alta y baja en esta situación; los grupos y modalidades de aseguramiento del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana; las prestaciones sanitarias; el procedimiento de reconocimiento y acreditación de derechos; la tarjeta sanitaria individual y la confidencialidad de los datos que obran en el sistema de información poblacional.

Por último el tercero de los textos encuadrables dentro de este ámbito sanitario es la Ley 8/2008, de 20 de junio, de la Generalitat, de los derechos de salud de niños y adolescentes. Este texto normativo fue presentado por el Consell, el 29 de enero de 2008 y, como los dos casos anteriores, tras la ampliación en el plazo para la presentación de enmiendas, el Debate de Totalidad tenía lugar el 14 de mayo de 2008, y se deba-

tía en comisión ocho días después, siendo finalmente aprobado en la Sesión Plenaria el día 11 de junio, del 2008.

La Ley 8/2008, consta de 26 artículos divididos en tres Títulos, una Disposición Adicional, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y Dos Disposiciones Finales. El objeto de la Ley es garantizar de forma integral, los derechos de salud de niños y adolescentes, regulándose a lo largo del texto normativo los derechos generales, los derechos específicos (relacionados con el nacimiento y la lactancia; prevención de enfermedades y promoción de la salud; salud en el medio escolar; atención sanitaria pediátrica; información y elección; atención especial al adolescente; y derecho a un medio ambiente saludable). En el Título II, se recogen los derechos de los niños y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad diferenciando los derechos específicos de los niños y adolescentes con discapacidad y enfermos crónicos; los derechos específicos de los niños y adolescentes portadores de VIH; los derechos de los niños y adolescentes en situación de desprotección social y la prevención, detención y atención al maltrato infantil.

Dentro de estos ocho textos normativos, aprobados durante el primer semestre del año 2008, y que representan innovación legislativa, nos encontramos también con otros dos, que afectan al ámbito de la Educación como son la Ley 2/2008, de 17 de abril de la Generalitat, del Sistema Valenciano de Títulos y Acreditaciones de Educación Superior y la Ley 7/2008, de 13 de junio de 2008, de la Generalitat, de reconocimiento de la Universitat Internacional Valenciana.

El primero de estos textos normativos se presentó por el Consell el 31 de julio de 2007, y como en los tres casos anteriores, tras la solicitud de aplazamiento en el plazo de presentación de enmiendas, el debate de totalidad tenía lugar el 21 de febrero de 2008. Una vez rechazada la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, se producía el debate en comisión el 29 de febrero y finalmente se aprobaba en la Sesión Plenaria, el 9 de abril del 2008.

La Ley 2/2008, de 17 de abril, consta de seis artículos, y dos Disposiciones Finales. En el artículo primero se establece el objeto de la Ley que es la ordenación y coordinación del Sistema Valenciano de Títulos y Acreditaciones de Educación Superior, en el ejercicio de las competencias propias de la Generalitat, con respeto al principio de autonomía universitaria y en el marco del sistema universitario español y del espacio europeo de educación superior. A continuación se regula lo que es el Sistema Valenciano de Títulos y Acreditaciones de Educación Superior; la validez de los títulos y diplomas propios de las universidades reconocidas por la Generalitat; la homologación de títulos con contenido equivalente a otros títulos oficiales expedidos por universidades extranjeras; las acreditaciones de formación académico-profesional de diseño personal, y las certificaciones emitidas por Institutos de Investigación e Institutos Tecnológicos.

El otro texto normativo que hemos querido incluir en este ámbito de la educación, es la Ley 7/2008 de 13 de junio de 2008, de la Generalitat, de reconocimiento de la Universitat Internacional Valenciana.

Este texto normativo, fue presentado por el Consell el 20 de diciembre de 2007, y tras la solicitud también de la ampliación en el plazo de la presentación de enmiendas, al mismo se presentaban dos enmiendas de totalidad por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, y por el Grupo Parlamentario Socialista, que se publicaban en el Boletín Oficial de Les Corts el día 7 de abril de 2008, y que eran rechazadas en la Sesión Plenaria celebrada el día 7 de mayo. Posteriormente se debatía en comisión el texto normativo, el 15 de mayo y finalmente la Ley era aprobada en la Sesión Plenaria celebrada el 4 de junio de 2008.

En la Ley 7/2008, de 13 de junio, nos encontramos junto al Preámbulo con cinco artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales. En el artículo primero se reconoce a la Universidad Internacional Valenciana como Universidad privada en la Comunitat Valenciana para impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional con la modalidad predominantemente no presencial, configurándose como plataforma tecnológica y como consorcio virtual entre universidades. A continuación se regulan las enseñanzas y organización de esta Universidad Valenciana; la implantación e impartición de enseñanzas; la evaluación y control de la Universitat Internacional Valenciana, así como las normas de organización, funcionamiento y financiación de esta Universidad.

Además de los cuatro textos normativos, que como hemos señalado no suponen innovación legislativa y que eran desarrollo de otras leyes como de la Ley 6/1997, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana o que representaban modificación de otros textos normativos, y de los cinco textos incluíbles dentro del ámbito de la Legislación Sanitaria o de la Educación, nos encontramos con tres Leyes aprobadas, también durante el primer semestre del año 2008 y que afectan a temas diferentes como son la Protección integral de la infancia y la adolescencia; la Participación ciudadana de la Comunitat Valenciana y el Real Monasterio de Santa María de la Vallidigna.

La Ley 10/2008, de la Generalitat, del Real Monasterio de Santa María de la Vallidigna, nace como consecuencia de un texto normativo que fue presentado el 5 de febrero de 2008, por el Consell. A este texto normativo, tras la prórroga en el plazo para la presentación de enmiendas, el mismo era sometido a Debate de Totalidad el 4 de junio de 2008, y posteriormente se debatía en Comisión el 17 de junio, aprobándose finalmente, y por unanimidad, en la Sesión Plenaria celebrada el 26 de junio de 2008.

El texto normativo consta de 11 artículos, dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales. El objeto de la Ley es la regulación del destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de la Vallidigna, como punto de encuentro y unión

sentimental de todos los valencianos y como centro de investigación y estudio para la recuperación de la historia de la Comunitat Valenciana. Este texto normativo desarrolla lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que en su art. 57 establece que el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna es «templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, y es, igualmente símbolo de la grandeza del pueblo valenciano reconocido como nacionalidad histórica.» Precisamente es este art. 57 del Estatuto de Autonomía el que establece que una Ley de Les Corts «determinará el destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna como punto de encuentro de todos los valencianos y como centro de investigación y estudio para recuperar la historia de la Comunitat Valenciana». En la Ley se establece la consideración como bien de interés cultural, como símbolo del pueblo valenciano del Monasterio de Santa María de la Valldigna y lo convierte en sede adicional de las Instituciones de Autogobierno que constituyen la Generalitat. Al mismo tiempo, el art. 4 crea el Alto Patronato del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna, que tiene su sede en el mismo Monasterio. La Composición, funcionamiento, y funciones vienen regulados en los arts. 6, 7 y 8 del texto normativo y los arts. 9, 10 y 11 se refieren a la gestión ordinaria del Monasterio de Santa María de la Valldigna, así como a la figura de un arquitecto o arquitecta, conservador o conservadora y el ámbito de actuación territorial en el que el Alto Patronato y los demás órganos establecidos en la Ley ejercerán sus competencias.

También dentro de este primer semestre del año 2008, en la última Sesión Plenaria del mes de junio, el día 26, se aprobaba la Ley 12/2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este texto normativo era presentado el 20 de febrero de 2008 y tras varias solicitudes en el plazo de presentación de enmiendas, finalmente eran presentadas dos enmiendas de totalidad, una por el Grupo Parlamentario Socialista y otra por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, que eran rechazadas en el debate celebrado el 4 de junio de 2008. Posteriormente y tras la ordenación de todas las enmiendas parciales, que sumaban un total de 274, se elaboraba el Dictamen en la Comisión el 18 de junio, y era finalmente aprobada la Ley el 26 de junio en Sesión Plenaria.

Este texto normativo junto al Preámbulo consta de 184 artículos encuadrados en ocho Títulos, cinco Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria, y dos Disposiciones Finales.

La Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, tiene por objeto el reconocimiento y la protección de los derechos básicos del menor; y el establecimiento de un conjunto de medidas, estructuras, recursos y procedimientos para la efectividad de la protección social y jurídica del menor en situación de riesgo o desamparo; medidas de coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones Públicas y Entidades Colaboradoras en el ámbito de la protección

integral del menor y la familia; la creación del observatorio permanente de la familia y la infancia en la Comunitat Valenciana; la creación del Comisionado del menor de la Comunitat Valenciana; y el régimen sancionador sobre las materias reguladas en la propia ley.

En el Título primero se regula precisamente el objeto, el ámbito de aplicación, los principios rectores, líneas de actuación, criterio de interpretación y políticas integrales, mientras que el Título II, es el que se refiere a la Carta de Derechos del Menor en la Comunitat Valenciana. En el Título III, se regula todo lo relativo a la protección social y jurídica del menor en situación de riesgo o desamparo siendo el Título IV el que regula el sistema de reeducación de menores infractores y el Título V, la distribución de competencias de la colaboración y del fomento de la iniciativa social y la participación. En los Títulos VI y VII, se regula el Plan y Observatorio permanente de la familia y la infancia de la Comunitat Valenciana, así como el Comisionado del Menor de la Comunitat Valenciana, al que corresponderá la promoción y defensa de los derechos e intereses de los menores de la Comunitat Valenciana, de conformidad con las competencias previstas en la propia ley con respeto a la legislación de menores y a los Tratados y Convenios Internacionales. Finalmente el Título VIII, regula en tres Capítulos todo lo relativo al régimen sancionador (infracciones administrativas, sanciones administrativas y procedimiento sancionador).

El último de los textos aprobados, fue la Ley 11/2008, de la Generalitat de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. El Proyecto de Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana era presentado el día 26 de febrero de 2008, y tras la ampliación en el plazo de presentación de enmiendas, se presentaba una enmienda de totalidad, con texto alternativo, por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, que fue rechazada en la Sesión Plenaria celebrada el 4 de junio del 2008. Posteriormente, se ordenaban las 139 enmiendas parciales presentadas al texto normativo que eran debatidas en Comisión el 17 de junio, aprobándose finalmente la Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana en la última Sesión Plenaria del mes de junio celebrada el día 26. La Ley consta de 26 artículos, divididos en tres Títulos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. La Ley tiene por objeto regular y fomentar la participación ciudadana, de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural, y social de la Comunitat Valenciana, así como promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos. El ámbito de aplicación de esta Ley es la Administración Autonómica Valenciana y pretende, impulsar, la alta participación de los ciudadanos y las ciudadanas en los asuntos públicos, la garantía a su derecho a la información, el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las distintas políticas públicas así como impulsar la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía.

En el art. 4 de la Ley se atiende a las diferentes definiciones de «participación ciudadana», «ciudadanía», «instrumentos de participación ciudadana» y «Entidades Ciudadanas». A continuación en el Título II, se regula todo lo relativo a la participación ciudadana (derechos para la participación ciudadana; Entidades Ciudadanas, e instrumentos de participación ciudadana) y el Título III es el referido a las medidas de fomento de la participación ciudadana, diferenciando subvenciones y ayudas públicas; programas de formación para la participación ciudadana; medidas de sensibilización y formación para el personal al servicio de la Administración Pública Valenciana; campañas informativas y líneas de asistencia a las entidades ciudadanas.

Con este texto normativo, concluimos la referencia a las doce leyes que fueron a probadas en el primer semestre del año 2008 y que se suman a las tres aprobadas desde el inicio de la presente Legislatura hasta diciembre del pasado año 2007 y que nos da un total de quince leyes aprobadas en el tiempo transcurrido a lo largo de estos meses.

Pensemos no obstante también, que este primer semestre del 2008, se han presentado tres Proposiciones de Ley, que aún están pendientes de su toma en consideración, o no, por el Pleno de la Cámara, relativas al iluminado nocturno para la protección del medio nocturno de la Comunitat Valenciana; los derechos de las mujeres para la rehabilitación de la violencia machista, y la modificación del art. 5 de la Ley 2/1989, de impacto ambiental.

Asimismo nos encontramos con dos textos normativos como son el Proyecto de Ley regulador de los puntos de encuentro familiar de la Comunitat Valenciana y el Proyecto de Ley de Asociaciones de la Comunitat Valenciana que se encuentran aún en tramitación. A esto se suma, la tramitación aún pendiente por las Cortes Generales de la Proposición de Ley de la Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de diciembre de financiación de las Comunidades Autónomas que fue aprobada por el Pleno de Les Corts Valencianes el 21 de febrero de 2008.

Una vez vista la función legislativa, financiera y presupuestaria de Les Corts pasaremos a ver las funciones de impulso y control al Ejecutivo.

### **III. Función de impulso y control político del Consell por Les Corts**

En cumplimiento de estas funciones de impulso y control político del Consell, por parte de Les Corts, distinguiremos, en primer lugar, el periodo comprendido entre la Sesión Constitutiva de la Cámara, el 14 de junio de 2007 y el 31 de diciembre, para después ver lo que ha sido el período ordinario de sesiones referido al primer semestre del año 2008. No obstante en este apartado, sin duda, destaca junto a la Sesión Constitutiva de Les Corts la sesión plenaria celebrada el 25 de junio de 2007, que supuso la investidura del Honorable Señor D. Francisco Camps Ortiz, como President de la Generalitat.

Sin perjuicio de que al final del apartado hagamos una referencia más concreta a ambos eventos, debemos destacar también que en tan sólo unos meses (junio-diciembre) han sido formuladas 107 solicitudes de comparecencia, de las cuales han sido sustanciadas 64; han sido formuladas 17 Interpelaciones, de las cuales han sido sustanciadas 9 de ellas, y formuladas más de tres mil Preguntas escritas, orales en Comisión o en Pleno (2.901 escritas, + 51 orales Comisión, + 76 orales Pleno).

De estas Preguntas escritas, casi 3.000, (2.901), se han contestado aproximadamente 2.900 (2.881); de las Preguntas oral Comisión han sido presentadas 51, de las cuales han sido contestadas 18, y de las Preguntas oral Pleno, han sido presentadas 76, de las cuales han sido contestadas en Pleno 59.

Por lo que se refiere a las Preguntas de interés general al President del Consell, han sido presentadas 15, cinco por cada uno de los tres Grupos Parlamentarios, de las cuales han sido contestadas las 15 formuladas.

En cuanto a las Propositiones no de ley de tramitación especial de urgencia, han sido presentadas 24, de las cuales se han aprobado 6, y no han sido tomadas en consideración 9, retirándose una y habiendo decaído el resto, al finalizar el período ordinario de sesiones.

Por lo que respecta a las Propositiones no de ley de tramitación inmediata, se han presentado dos y han sido aprobadas las dos.

En lo que afecta a otro de los instrumentos de impulso político, esto es, las Propositiones no de ley de tramitación ordinaria en Comisión, se han presentado 106, de las cuales han sido aprobadas 12, no tomadas en consideración 16, convertidas en urgentes 3 de ellas, y retiradas 2, habiendo decaído al finalizar el periodo ordinario de sesiones el resto de las que estaban pendientes (73).

Del conjunto de Resoluciones aprobadas por la Cámara desde la Sesión Constitutiva hasta el 31 de diciembre debemos, en primer lugar, hacer referencia a la Resolución 13/VI sobre creación de la Comisión especial para el estudio del cambio climático en la Comunitat Valenciana, que aprobaba el Pleno de Les Corts en su Sesión el día 4 de octubre de 2007, y también la Toma en Consideración de la Proposición de Ley de Reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de diciembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) presentada por el Grupo Parlamentario Popular.

Asimismo, también destacan entre las Resoluciones aprobadas la 12/VII, sobre declaración del año 2008 como el Año de Jaume I, aprobada por el Pleno de Les Corts en su sesión celebrada el día 4 de octubre de 2007, y la Resolución 29/VII, sobre la salvaguarda y mantenimiento de los refugios, trincheras, edificios militares y otros restos de la República de la Guerra Civil, aprobada por el Pleno de Les Corts en su sesión celebrada el 28 de noviembre de 2007. En esta Resolución 29/VII, se insta al Consell a seguir haciendo el inventario de todos los refugios, trincheras, fortificaciones y restos de edificaciones militares, e incrementar las actuaciones y las construcciones citadas

que por su importancia así se aconseje, con el objeto de permitir su visita, su conocimiento y su utilización posterior como elemento de nuestro patrimonio histórico nacional, y la del resto de vestigios materiales de la República y de la Guerra Civil.

Por otra parte, también entre las Resoluciones aprobadas, destaca la 23/VII, aprobada por el Pleno de Les Corts el día 14 de noviembre de 2007, sobre la preocupación de Les Corts sobre el cambio climático global y la adhesión de todas las instituciones de la Generalitat al apagón de cinco minutos convocada para el 15 de noviembre por organizaciones ecologistas, sindicales, sociales y ciudadanas. También la Resolución 30/VII, sobre la construcción e instalación de RTV, en Torrent, aprobada por la Comisión de Industria, Comercio y Turismo el 29 de noviembre de 2007; la Resolución 31/VII, aprobada por la Comisión de Obras Públicas y Transportes el 4 de diciembre de 2007, sobre consecución del mayor consenso posible en las actuaciones de carácter portuario que afecten al municipio de Javea; la Resolución 33/VII, sobre la presentación en Les Corts de un Proyecto de Ley de Puertos de la Comunitat Valenciana, aprobada por la Comisión de Obras Públicas y Transportes, el 4 de diciembre de 2007, y la Resolución 36/VII, sobre la instalación de nuevos sistemas de energía renovables en Centros Públicos Escolares aprobada por la Comisión de Medio Ambiente en su reunión del 14 de diciembre de 2007.

El otro conjunto de Resoluciones, aprobadas por la Cámara, como veremos sucede también en el período posterior, pretenden instar al Gobierno de la Nación, a través del Consell, a la consecución de determinados acuerdos adoptados en Les Corts Valencianas. En ese sentido, la Resolución 11/VII, versa sobre el incremento de las Inversiones Estatales en la Comunitat Valenciana respecto a las inicialmente previstas en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2008 y fue aprobada por el Pleno de Les Corts en su sesión celebrada el 3 de octubre de 2007; la Resolución 28/VII insta al Consell que solicite la derogación del Decreto-Ley firmado por la Vicepresidenta Primera del Gobierno el 18 de junio de 2004, por el que se derogó el trasvase del Ebro a la Comunitat Valenciana y era aprobada por el Pleno de Les Corts en su sesión del día 28 de noviembre de 2007.

La Resolución 17/VII insta al Consell para que a su vez inste al Gobierno de la Nación para que incremente, antes del 31 de diciembre de 2009, el número de Jueces y Magistrados que ejercen sus funciones en la Comunitat Valenciana y fue aprobada en la Sesión Plenaria del 24 de octubre de 2007. En este mismo sentido, la Resolución 15/2007 insta al Consell para que inste al Gobierno de España para que cree el Partido Judicial de Albocàcer y fue aprobada el 16 de octubre de 2007.

Por otra parte, la Resolución 24/VII, aprobada por el Pleno de Les Corts en su sesión el día 14 de noviembre de 2007, insta al Consell para que a su vez lo haga ante el Gobierno de la Nación, para que éste fije fecha concreta, factible y con todas las garantías de la seguridad para la definitiva puesta en marcha de los tramos comprendidos en el



proyecto del AVE Madrid-Comunitat Valenciana; la Resolución 35/VII, manifiesta la oposición de Les Corts Valencianes a la desalinización masiva como solución al déficit hídrico de la Comunitat Valenciana por sus inaceptables impactos económicos y medioambientales, coincidiendo nuevamente en que para solucionar ese déficit hídrico, esto sólo resulta posible con el trasvase del Ebro. La Resolución 32/VII, insta al Consell a reclamar al Ministerio de Fomento la firma de un acuerdo con la empresa Aumar como Sociedad Concesionaria de la Autopista Valencia-Alicante y Valencia-Tarragona que permita utilizar de manera gratuita los enlaces Oliva-Ondara y Oliva-Xeresa en los dos sentidos como mínimo hasta que esté operativa la variante sur de La Safor con la financiación que finalmente proceda.

La Resolución de 34/VII, señala que Les Corts recogen la reivindicación de las Organizaciones Profesionales Agrarias y las Cooperativas Valencianas e instan al Ministerio de Agricultura a eliminar el período transitorio previo a la aplicación íntegra de las ayudas desacopladas para el sector de los cítricos y consideran inconveniente que, para poder cobrar las ayudas, sea obligatorio formalizar, ya se trate de Organizaciones de Productores o de Agricultores individuales, un contrato con la industria de transformación por considerar que este período transitorio es perjudicial e innecesario.

La Resolución 26/VII, insta al Consell de la Generalitat a que solicite la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud que agilice las acreditaciones de las plazas de formación especializadas de los Centros Valencianos Sanitarios y de esta manera, una vez acreditadas se puedan incorporar a la oferta anual de formación especializada sanitaria valenciana.

La Resolución 25/VII, insta al Consell de la Generalitat para que éste exija al Gobierno de la Nación la cofinanciación de las obras del nuevo Hospital La Fe para que se acabe con la discriminación de la Comunitat Valenciana respecto a otras Comunidades Autónomas para que el Estado cofinancie determinados hospitales.

Por último la Resolución 14/VII, aprobada por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, el 16 de octubre de 2007, insta al Gobierno del Estado a asumir y poner en práctica los acuerdos contemplados en el pacto mundial de las Naciones Unidas, especialmente los que hacen referencia al código ético para las inversiones de las empresas en el extranjero.

Ahora corresponde, más detenidamente a lo que hicimos en el apartado primero, referirnos por un lado a lo que fue la sesión constitutiva de la Cámara del 14 de junio de 2007 y, a continuación, hacer una referencia a lo que significó y representó el Debate de Inversión celebrado el 25 de junio de ese mismo 2007.

En primer lugar, por lo que se refiere a la Sesión Constitutiva de la Cámara, realizada el día 14 de junio del 2007 –por el Letrado Mayor–, se informó a los Ilustres Sres. Diputados e Ilustres Sras. Diputadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento de Les Corts Valencianes, que todos habían cumplido las declaraciones

de actividades y de bienes a las que se refería el art. 21 del Reglamento. Asimismo, indicó que de acuerdo con el art. 5 del Reglamento de Les Corts el acto de Sesión Constitutiva de Les Corts en la VII Legislatura se iniciaba con la formación de la Mesa de Edad y que según los datos transmitidos por las Juntas Electorales Provinciales de Alicante, Castellón y Valencia, correspondía al Diputado Ilustre Sr. D. José Cholbi Diego la Presidencia de la Mesa de Edad, a la Diputada Ilustre Sra. Dña. Marina Albiol Guzmán y a la Diputada Ilustre Sra. Dña. Mireia Mollà Herrera, la Secretaría de esta Mesa de Edad.

A continuación, el Presidente de la Mesa de Edad abrió la Sesión y por una de las secretarías se procedía a la lectura del Decreto de convocatoria, así como de la relación de Diputados y Diputadas electos y la comunicación del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en cuanto a que finalizado el plazo para la presentación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los recursos contenciosos-electorales no había sido presentado ninguno.

Antes de proceder a la elección del órgano rector de la Cámara, el Presidente de la Mesa de Edad, realizó un discurso de bienvenida en el que citó a los anteriores Presidentes de Les Corts Valencianes, recordando que también él había presidido la Mesa de Edad en la Sesión Constitutiva de la anterior Legislatura, el 12 de junio de 2003, destacando en su intervención como éxito de la Legislatura la profunda reforma del Estatuto de Autonomía que se había llevado a cabo mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. En primer lugar y de acuerdo con la nueva redacción del Reglamento de Les Corts, se procedió al juramento o promesa de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía por parte de los integrantes de la Mesa de Edad, y a continuación se recabó el juramento o promesa de todos y cada uno de los integrantes de la Cámara.

Finalizado este acto de juramento o promesa, se procedió a la elección del Presidente o la Presidenta, Vicepresidentes o Vicepresidentas, y Secretarios o Secretarías de Les Corts, según lo establecido en los arts. 36 y 37 del Reglamento de Les Corts, resultando elegida Presidenta de les Corts Valencianes, la Molt Excel·lent Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Milagrosa Martínez Navarro; Vicepresidente Primero, el Excelentísim Sr. D. José Cholbi Diego; Vicepresidente Segundo, la Excelentísima Sra. D.<sup>a</sup> Isabel Escudero Pitarch; Secretaria Primera, la Excelentísima Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Fernanda Vidal Causanilles; y Secretario Segundo, el Excelentísimo Sr. D. Antoni Such Botella.

Realizada la elección de la Mesa de Les Corts Valencianes, la recién elegida Presidenta de la Cámara pronunció un discurso institucional declarando abierto el primer período ordinario de sesiones de esta nueva Legislatura –la VII– y declarando constituidas Les Corts Valencianes.

Por lo que se refiere al Debate de Investidura, celebrado el 25 de junio de 2007, debemos indicar que ese día coincidía con el terrible atentado al contingente de las

Fuerzas Armadas Españolas en el Líbano, por lo que en primer lugar por la Presidencia de la Cámara se acordó guardar un minuto de silencio en memoria de los seis soldados del contingente español en el Líbano, muertos en el atentado terrorista.

Seguidamente, por la Presidencia de la Cámara se indicó que durante las vacaciones parlamentarias no se había reunido la Diputación Permanente pasando al Debate de Investidura del President de la Generalitat.

La Presidenta de Les Corts informó que, de acuerdo con el art. 27.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, el art. 2.2 de la Ley de Gobierno Valenciano y el art. 139.3 del Reglamento de Les Corts y consultados previamente los Grupos Políticos con representación parlamentaria, proponía a la Cámara al Ilustre Diputado Sr. D. Francisco Camps Ortiz, como candidato a la Presidencia de la Generalitat.

El candidato, por un espacio no superior a los treinta y cinco minutos, pronunció su discurso, interviniendo a continuación el Síndic –entonces– del Grupo Parlamentario Socialista, Ilustre Sr. D. Ignasi Plà i Durà, quién fue replicado por el candidato, interviniendo nuevamente ambos en sendos turnos de réplica. En nombre y representación del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, hizo uso de la palabra, la entonces Síndica del Grupo Parlamentario, Ilustre Sra. Diputada D.<sup>a</sup> Gloria Marcos Martí, quién igualmente fue contestada por el candidato, interviniendo nuevamente ambos en sendos turnos de réplica. Por último en nombre y representación del Grupo Parlamentario Popular, intervino el Ilustre Diputado Sr. D. Esteban González Pons que –fue contestado por el candidato– procediéndose a continuación a la votación. Esta votación se realizó de acuerdo con lo establecido en los arts. 84.2 y 85 del Reglamento de Les Corts y el candidato obtuvo 54 votos a favor y 44 en contra, por lo que la Presidencia indicó que habiendo obtenido el candidato la mayoría absoluta, quedaba elegido President de la Generalitat el Molt Honorable Sr. D. Francisco Camps Ortiz, de acuerdo con el art. 27.1 del Estatuto de Autonomía y el 138.1 del Reglamento de Les Corts.

La Presidencia de Les Corts quedó encargada de comunicar el acuerdo de la elección a Su Majestad el Rey y dar cuenta al Presidente del Gobierno del Estado a los efectos oportunos. En esta misma Sesión de Investidura, la Presidenta de la Cámara anunció que el Pleno de Toma de Posesión del President de la Generalitat tendría lugar el día 27 a las 12:00 horas.

De acuerdo con lo anterior, el 27 de junio de 2007, comenzaba la Sesión Plenaria para el juramento del President de la Generalitat, de acuerdo con el art. 138 del Reglamento de Les Corts. Por la Presidencia se indicó que en la Sesión Plenaria del pasado 25 de junio, había sido elegido President de la Generalitat el Honorable Sr. D. Francisco Camps Ortiz, y que una vez comunicada esta elección a Su Majestad el Rey por Real Decreto 860/2007, de 26 de junio, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana* el 27 de junio, se había procedido al nombramiento del Pre-

sident de la Generalitat, de acuerdo con lo establecido en los arts. 152.1 de la Constitución, 27 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y art. 3 de la Ley de Gobierno.

A Continuación, el Honorable Sr. D. Francisco Camps Ortiz, utilizó la fórmula que estaba siendo habitual en las últimas Legislaturas, para jurar o prometer, que fue la siguiente: «*Jure que aitant com tindrè el càrrec de president de La Generalitat acataré la Constitució espanyola y l'Estatut d'autonomia sense engany i guardaré fidelitat a La Generalitat.*» Posteriormente, por la Presidencia se le concedió nuevamente la palabra al Molt Honorable Sr. D. Francisco Camps Ortiz para hacer la Proposición sobre su Programa de Gobierno a Les Corts.

Después de la sesión plenaria de Investidura llevada a cabo el día 25 de julio de 2007, una vez elegido el Honorable Señor D. Francisco Camps Ortiz, President de la Generalitat, por éste se dictó el Decreto 7/2007, por el que se determina las Consejerías en que se organiza la Administración de la Generalitat.

Posteriormente, mediante Decreto 8/2007, de 28 de julio, del President de la Generalitat, se nombran a los Vicepresidentes, *Consellers*, Secretarios y Portavoz del Consell.

De acuerdo con lo anterior, el Consell quedó integrado en el inicio de esta VII Legislatura por:

- Francisco Camps Ortiz, President.
- Vicente Rambla Momplet, Conseller de Presidencia y Vicepresidente Primero del Consell
- Gerardo Camps Devesa, Conseller de Economía, Hacienda y Empleo y Vicepresidente Segundo del Consell
- Juan Gabriel Cotino Ferrer, Conseller de Bienestar Social y Vicepresidente Tercero del Consell
- Mario Flores Lanuza, Conseller de Infraestructuras y Transporte
- Alejandro Font de Mora Turón, Conseller de Educación
- Trinidad María Miró Mira, Consellera de Cultura y Deporte
- Manuel Cervera Taulat, Conseller de Sanidad
- Belén Juste Picón, Consellera de Industria, Comercio e Innovación
- Maritina Hernández Miñana, Consellera de Agricultura, Pesca y Alimentación
- José Ramón García Antón, Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.
- Fernando de Rosa Torner, Conseller de Justicia y Administraciones Públicas.
- Serafín Castellano Gómez, Conseller de Gobernación
- Angélica Such Ronda, Consellera de Turismo
- Rafael Blasco Castany, Conseller de Inmigración y Ciudadanía

En este Decreto 8/2007, de 28 de junio, del President de la Generalitat, se nombraba Secretario y Portavoz del Consell a Vicente Rambla Momplet. Al día siguiente median-

te Decreto 86/2007, de 29 de junio, se nombra representante del Consell en la Junta de Síndics de Les Corts Valencianes, el Conseller de Presidencia y Vicepresidente Primero del Consell, a D. Vicente Rambla Momplet. Por último a través del Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, se establece la estructura orgánica de la Presidencia y de las *Conselleries* de la Generalitat.

En lo que es el periodo ordinario de sesiones comprendido en el primer semestre del año 2008, debemos destacar, que en ese corto periodo de tiempo han sido formuladas 85, solicitudes de comparecencias, de las cuales han sido sustanciadas 27, han sido formuladas 35 interpelaciones, de las cuales han sido sustanciadas 16 de ellas y formuladas más de 4000, preguntas escritas, orales en comisión, o en Pleno, (4138 escritas + 61 orales en comisión + 126 orales en Pleno).

De estas preguntas escritas, se han contestado aproximadamente 2942; de las preguntas orales en comisión, han sido presentadas 61, de las cuales han sido contestadas 41 y de las preguntas orales en Pleno, han sido presentadas 126, de las cuales han sido contestadas en Pleno 92.

Por lo que se refiere a las preguntas de interés general al President del Consell, han sido presentadas 24, 8 por cada uno de los tres Grupos Parlamentarios de los cuales han sido contestadas 20.

En cuanto a las Propositiones no de Ley de Tramitación Especial de Urgencia han sido presentadas 38, de las cuales se han aprobado 8, y no han sido tomadas en consideración 13, retirándose 1 y habiendo sido decaído el resto al finalizar el periodo ordinario de sesiones.

Por lo que respecta a las Propositiones no de Ley de Tramitación Ordinaria en Comisión se han presentado 189 y han sido aprobadas 7, no tomadas en consideración 43.

También se han formulado 292 solicitudes de documentación y han sido remitidas 246, y de las Interpelaciones se han presentado 16 Mociones Subsiguientes.

En lo que afecta a otro de los instrumentos de impulso político esto es, las Propositiones no de Ley de tramitación ordinaria en comisión, se han presentado 189, de las cuales han sido aprobadas 7, no tomadas en consideración 43, convertidas en urgente 4, y retiradas 7, habiendo decaído al finalizar el periodo de sesiones el resto de las que estaban pendientes

El conjunto de resoluciones aprobadas por la Cámara entre febrero y junio de 2008, debemos destacar que nuevamente son muchas las resoluciones que instan al Gobierno de España a la realización de una determinada tarea o que realizan declaraciones políticas de la Cámara que son de aplicación en el conjunto del Estado. En este sentido, la Resolución 38/7 plantea la resolución inmediata, objetiva y rigurosa de las demandas y necesidades de la Comunitat Valenciana, en materia de infraestructuras, financiación, agua, y seguridad ciudadana; la Resolución 42/7, plantea la realización de las obras necesarias para dotar de agua potable a los vecinos de las Urbanizaciones de San

Miguel de Salinas, Blue Lagoon y el Galán; la Resolución 47/7, plantea la solidaridad de Les Corts con las necesidades de agua del Área Metropolitana de Barcelona y su derecho al trasvase de agua del Ebro, así como la exigencia del Presidente Rodríguez Zapatero de la ejecución urgente de todas las infraestructuras previstas en el anexo de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional; la Resolución 49/7, plantea la aprobación de un Decreto-Ley de medidas urgentes para la disposición prioritaria de suelo con destino a la construcción de viviendas de protección pública, aprobada por el Pleno el día 23 de abril de 2008; la Resolución 51/7, plantea el cumplimiento del Decreto de 3 de noviembre de 1980, referente a la denominación oficial de Vinaroz, aprobada por la Comisión de Gobernación y Administración Local el 24 de abril de 2008; la Resolución 54/7 plantea el desdoblamiento de la A-68, por el trazado de la actual carretera N232, desde Alcañiz hasta Vinaroz; la Resolución 55/7, plantea el apoyo a las gestiones del Consell respecto a la renovación integral de la Línea Ferrocarril Xàtiva-Alcoy; la Resolución 56/7, plantea el soterramiento de las vías de tren (RENFE, desde Silla hasta Valencia); la Resolución 57/7, plantea el soterramiento de las vías del tren (RENFE), a su paso por el centro urbano de Benifaió; la Resolución 60/7, plantea la actualización y modificación por el Gobierno Central del vigente modelo de financiación territorial con el reconocimiento demográfico experimentado por la Comunitat Valenciana desde la incorporación de la variable poblacional al nuevo sistema; la Resolución 61/7, plantea el apoyo a la candidatura de Madrid como sede para los Juegos Olímpicos y Paralímpicos del año 2016; la Resolución 62/7 plantea la solicitud al Gobierno Central de la modificación urgente del trazado de la nacional 340, en el tramo comprendido en el enlace entre los términos municipales de Castellón y Benicassim y la Resolución 62/7, plantea la aprobación de la Proposición no de Ley sobre la realización de las infraestructuras necesarias en la Línea de Ferrocarril Sagunt-Camfranc.

Como se desprende de lo visto se trata de Resoluciones que instan al Gobierno de España a la realización de determinadas actuaciones básicamente relacionadas con el agua y las infraestructuras.

En otro orden de cosas también nos encontramos con Resoluciones de la Cámara como la 64/7, que plantea la condena contra la violencia fascista ejercida por la extrema derecha contra los nacionalistas valenciano; la Resolución 48/7 sobre la continuidad de la tarea de apoyo a la lucha contra la malaria en cumplimiento de la llamada Declaración del Milenio; la Resolución 45/7, sobre condena de los actos de violencia de la Junta Militar de Birmania, contra la población pacífica de Myanmar...

Con esta serie de datos facilitados básicamente por el Servicio de Documentación de Les Corts Valencianes, hemos pretendido acercarnos a lo que han sido las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento (Consell-Corts) en el periodo que cubre la presente Crónica Parlamentaria. A continuación, haremos referencia, por un lado a las Instituciones que integran la Generalitat Valenciana (Consultivas, Normativas y Comi-

sionadas por Les Corts) y, por otra parte, a lo que hemos denominado «otros temas de interés» acaecidos durante el periodo que cubre esta Crónica.

#### **IV. Instituciones de la Generalitat: relación con Les Corts**

Por lo que se refiere a este apartado distinguiremos siguiendo el Capítulo IV del Título III del Estatuto de Autonomía, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, en primer lugar las Instituciones Consultivas y Normativas para después tratar aquellas denominadas como Instituciones Comisionadas por Les Corts.

##### **1. Instituciones Consultivas y Normativas de la Generalitat**

###### *a) Consell Valencià de Cultura*

El Consell Valencià de Cultura se encuentra regulado, actualmente dentro de las Instituciones Consultivas y Normativas de la Generalitat, en la Sección Segunda del Capítulo VI, Libro III del nuevo Estatuto de Autonomía que está referido a la Generalitat.

En esta Sección Segunda del Capítulo VI –Otras Instituciones de la Generalitat– De las Instituciones Consultivas y Normativas de la Generalitat, nos encontramos con el Consell Valencià de Cultura como Institución Consultiva y Asesora de las Instituciones Públicas de la Generalitat Valenciana en aquellas materias específicas que afecten a la Cultura Valenciana.

Como se hace con el resto de las Instituciones en el nuevo Estatuto, en cuanto al procedimiento de nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule. Asimismo también dejar constancia de que para estas Leyes, que regulan las Instituciones de la Generalitat, se requiere una mayoría para la aprobación de las tres quintas partes de la Cámara.

Durante estos meses no se han producido cambios en su composición, ni vacantes o pronunciamientos que debamos destacar. Pensemos que la última renovación de once miembros, mas una vacante, se llevó a cabo en mayo del 2004 y la siguiente renovación, se acometerá este año (2008) de los diez elegidos el 4 de julio de 2002 que ya habrán cubierto el período de seis años para el que fueron nombrados (art. 8 de la Ley 12/1985, de 30 de octubre del Consejo Valenciano de Cultura).

###### *b) Acadèmia Valenciana de la Llengua*

En la misma Sección Segunda del Capítulo IV, Título III, del Estatuto de Autonomía se recoge, en el art. 41, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, como Institución de la Generalitat de carácter público que tiene por función, determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano.

Esta normativa lingüística de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, será de aplicación obligatoria a todas las Administraciones Públicas de la Comunitat. Por lo que se refiere al nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule, que al igual que en el caso anterior exige una mayoría de tres quintos para su aprobación.

La Presidenta de esta Institución volvió a ser reelegida, como máxima dirigente de L'Acadèmia hasta el año 2011 en una votación «reñida» que provocó segunda vuelta. El Decreto 10/2006 de 8 de noviembre del President de la Generalitat nombraba Presidenta de L'Acadèmia Valenciana de la Llengua, para un período de cinco años a Ascensió Figueres Gorriz. En este Decreto se deja constancia de que el Pleno de L'Acadèmia Valenciana de la Llengua, siguiendo lo establecido en el art. 18.1 de la Ley 7/1998, en sesión celebrada 20 de octubre de 2006, procedió a la elección de la Presidencia de esta Institución, que lo será hasta octubre de 2011.

#### *c) El Comitè Econòmic i Social*

Dentro de las Instituciones Consultivas i Normativas de la Generalitat, la tercera que regula el Estatuto de Autonomía, en el art. 42, es el Comitè Econòmic i Social, que es el órgano consultivo del Consell y en general de las Instituciones Públicas de la Comunitat Valenciana en materias económicas, sociolaborales y de empleo, remitiéndose su regulación, el nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato a lo que disponga una Ley de Les Corts, a la que igualmente se exige una mayoría cualificada de tres quintos.

En los textos normativos presentados, estos han venido acompañados por el Informe del Comitè—cuando éste era preceptivo— y al mismo tiempo el Comitè ha presentado a la Cámara su Memoria de Actividad.

Con relación a esta Institución debemos señalar que mediante el Decreto 126/2007, de 27 de julio, del Consell se renovaban los miembros del Comitè Econòmic i Social correspondientes a los Grupos I, II, III, y IV (*Diario Oficial de la Generalitat*, núm. 5566, de 30 de junio de 2007)

#### *d) Consell Jurídic Consultiu*

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, es una Institución de la Generalitat de carácter público regulada en el art. 43 del nuevo Estatuto y es el Órgano Supremo Consultivo del Consell, de la Administración Autónoma y en su caso, de las Administraciones Locales de la Comunitat Valenciana en materia jurídica.

También como en los tres casos anteriores el procedimiento de nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá de ajustarse



tarse lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule, pero la que se exige, como hemos dicho en los otros tres casos, las tres quintas partes de la Cámara.

En esta Institución, tras el fallecimiento del Honorable Sr. D. Carlos Climent González, que era su Presidente, mediante Decreto 149/2004, de 22 de agosto, el Honorable Sr. D. Vicente Garrido Mayol era nombrado Presidente del Consell Jurídic Consultiu.

Por otra parte, mediante el Decreto 161/2005, de 4 de noviembre, se modificó el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu para adaptarlo a la Ley 5/2005, y también el 26 de octubre de 2005, mediante Resolución 197/VI, de Les Corts, se procedía al nombramiento de los Consejeros electivos del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en cumplimiento de lo establecido en el art. 4.1 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu, en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 4 de agosto, de reforma de la mencionada Ley. Las tres personas elegidas fueron el Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo, la Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Ana Castellano Vilar y el Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella (BOCV núm. 145, de 08.11.2005). Por otra parte, mediante Decreto 150/2005, de 28 de octubre, del Consell, se nombraba a los Consejeros electivos del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, cuya toma de posesión se celebró el día 24 de noviembre de 2005.

De acuerdo con lo anterior, el tercer mandato del Consell Jurídic Consultiu se inició con la siguiente composición:

PRESIDENTE	Hnble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol
VICEPRESIDENTE	Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera
CONSEJEROS	Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo Ilmo. Sr. D. José Rafael Díez Cuquerella Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud Ilmo. Sra. D. <sup>a</sup> Ana Castellano Vilar
SECRETARIO GENERAL	Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán

A lo largo del período que cubre esta Crónica no se ha producido ninguna variación de la que debamos dejar constancia, al margen del Informe que preceptivamente ha acompañado a los Proyectos de Ley.

## **2. Instituciones Comisionadas por Les Corts**

### *a) Síndic de Greuges*

El Síndic de Greuges, aparece regulado en el art. 38 del Estatuto como Alto Comisionado de Les Corts, designado por éstas, que velará por la defensa de los derechos y libertades reconocidos en los Títulos I de la Constitución y Título II del presente Esta-

tuto, en el ámbito competencial y territorial de la Comunitat Valenciana. Anualmente informará a Les Corts del resultado del ejercicio de sus funciones.

También en cuanto a lo que es el procedimiento del nombramiento, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule que requerirá para ser aprobada una mayoría de las tres quintas partes de la Cámara.

Durante el 2005 se tramitó el Informe sobre la implantación de los medios para hacer efectivas las medidas de reforma previstas en la Ley Orgánica 5/2000; el Informe Anual de la gestión correspondiente al año 2004; el Informe especial sobre la respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la Comunitat Valenciana; el Informe Especial sobre la situación de los instrumentos destinados a garantizar el cumplimiento de los deberes de edificación y conservación de inmuebles de la Comunitat Valenciana; y el Informe Especial sobre el acceso a la vivienda de la Comunitat Valenciana por parte de los colectivos sociales más desfavorecidos.

En el año 2006 se presentó el Informe de Gestión realizada por la Institución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana correspondiente al año 2005, siendo el último Informe presentado por Bernardo del Rosal –Síndic de Greuges.

En este Informe aparecía la Sanidad, las listas de espera que ya constituyen una «lacrónica del sistema», además de la desatención a los enfermos mentales; la enseñanza y la proliferación de barracones; el medio ambiente y la contaminación acústica y todo lo relativo al urbanismo y la vivienda que han polarizado el mayor número de las quejas durante el año 2005.

También en enero, el día 16, del 2006, dentro de los Informes especiales sobre la situación planteadas por el Síndic de Greuges, figuraba el relativo a la situación de los instrumentos destinados a realizar el cumplimiento de los deberes de edificación y conservación de inmuebles de la Comunitat Valenciana.

El Síndic de Greuges Bernardo del Rosal Blasco, mantuvo un mandato en la Institución comprendido entre, su designación que se producía el 4 de abril de 2001, y abril de 2006, fecha en la que concluía el mismo.

Precisamente con relación a ello debemos señalar que efectivamente desde abril del 2006 hasta el momento actual, ha transcurrido un largo período de tiempo en el que la Adjunta ha ocupado la dirección de la Institución, pero esto siempre, como hemos señalado es una interinidad demasiado larga que si no paraliza la Institución, si ralentiza el ritmo de trabajo, lo cual no nos parece positivo.

Precisamente antes de finalizar el primer período ordinario de sesiones, de la presente Legislatura, parecía haberse alcanzado un acuerdo entre los dos Grupos mayoritarios para designar al actual Vicepresidente de Les Corts Síndic de Greuges. La tensión política de este inicio de Legislatura, y la convocatoria de elecciones generales

para marzo de 2008, «abortaron» este acuerdo que puede, no obstante, mantenerse a partir de abril.

Por lo que respecta al año 2007 –continúa como Síndica la Adjunta Primera, D<sup>a</sup> Emilia Caballero– y el día 7 de marzo presentó su Informe especial sobre «La Escuela: espacio de convivencia y conflictos» que tuvo una gran resonancia en los medios de comunicación y que era tramitado por la Mesa de Les Corts, el 14 del mismo mes de marzo.

Por otra parte, y ya en la VII Legislatura, se ha presentado el Informe anual de 2006, así como el relativo a la gestión de quejas (abril 2006-julio 2007) que aun no ha sido debatido.

Recientemente, atendiendo a la propuesta formulada por el Grupo Parlamentario Popular, La Comisión de Peticiones, aprobó la Resolución 63/VII de modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Síndic de Greuges, el 16 de junio de 2008, que dará lugar a la renovación en la Institución del Síndic de Greuges –vacante como hemos dicho desempeñada en la actualidad por el Adjunto 2.º en sustitución de la Adjunta 1.ª.

#### *b) Sindicatura de Comptes*

En el art. 39 del nuevo Estatuto de Autonomía dentro de la Sección 1.ª relativa a las Instituciones Comisionadas por Les Corts, se encuentra la Sindicatura de Comptes como el Órgano a la que corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los Entes Locales comprendidos en su territorio y el resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen.

En cuanto al procedimiento de nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule, que como en los casos anteriores deberá ser aprobada por las tres quintas partes de los miembros de la Cámara.

En estos momentos se inicia el tercer año del mandato de los titulares de la Institución que fueron designados el 24 de mayo de 2004, mediante Resolución 49/VI, como Síndics de Comptes (Rafael Vicente Queralt, Marcela Miró Pérez y Antonio Mira-Perceval Pastor) y, posteriormente, el Presidente de la Generalitat nombró Síndic Major de Comptes a Rafael Vicente Queralt (Decreto 2/2004, de 2 de junio, del President de la Generalitat).

Precisamente, este año 2007, el President de la Generalitat mediante Decreto 5/2007, de 25 de mayo, DOCV núm 5521, de 28 de mayo de 2007, nombró a Rafael Vicente Queralt, Síndico Mayor de la Sindicatura de Comptes, transcurridos tres años desde su anterior nombramiento y ya hasta el final del mandato de los tres elegidos que lo será en el 2010.

Por parte de la Sindicatura se presentó Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al año 2005, el 22 de diciembre de 2006, del que

tuvo conocimiento la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, el día 13 de febrero, aprobando su Dictamen el 13 de marzo no llegándose a debatir por el Pleno de Les Corts finalizada la VI Legislatura.

Una vez constituida la nueva Cámara, en la VII Legislatura, la Mesa de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, en sesión celebrada el día 25 de octubre de 2007, acordó por unanimidad poner en conocimiento de la Mesa de Les Corts esta circunstancia con el fin de que por ésta se determinara si procedía o no la tramitación parlamentaria que corresponde desarrollar para que el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat, correspondiente al ejercicio 2005, pudiera ser sometido a la aprobación por el Pleno de Les Corts.

Por el Letrado de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda –Juan Antonio Martínez Corral– se emitió un Informe atendiendo la petición formulada –a través del Letrado Mayor– por la Mesa de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda en el que se entendía que las circunstancias absolutamente excepcionales que concurrían en el presente supuesto, permitirían a los Grupos Parlamentarios, si así lo estimasen oportuno, acordar, por unanimidad, incluir en el orden del día del Pleno de Les Corts, el debate sobre la aprobación del Informe de la Sindicatura de Comptes sobre la Cuenta General de la Generalitat de 2005, tomando como documento base para la realización de dicho debate el Dictamen de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda aprobado en la Sesión celebrada el día 13 de marzo de 2007, así como el Informe presentado por la Sindicatura de Comptes en fecha 22 de diciembre de 2006.

Precisamente, en base a este Informe de los Servicios Jurídicos de Les Corts Valencianes, la Junta de Síndics, acordó por unanimidad incluir en la sesión del Pleno de Les Corts a celebrar el 28 de noviembre de 2007, el debate del Dictamen de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda sobre el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio 2005, elaborado por la Sindicatura de Comptes. En esta Sesión Plenaria, el día 28 de noviembre, se adoptó la Resolución 27/VII, con el siguiente contenido: «Les Corts Valencianes aprueban el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio de 2005.» Dicha resolución fue publicada en el *Boletín Oficial de Les Corts* núm 36, de 21 de diciembre de 2007, y comunicada a la Sindicatura de Comptes, conforme a lo dispuesto en el apartado 7 de la Resolución de carácter general dictada por la Presidencia núm. 2208, párrafo 1.º, de 19 de noviembre de 1986 (BOCV núm 191, de 28 de noviembre).

Igualmente tuvo entrada en Les Corts, el 13 de marzo de 2007, el Informe sobre distribución de la participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado referente al cuarto trimestre del año 2006 y el Informe relativo al tercer trimestre del año 2006 que había tenido su entrada el 22 de noviembre de 2006, también la Sindicatura de Comptes, a lo largo del período que cubre esta Crónica, presentó el Informe

de Contabilidad Electoral de las elecciones de mayo de 2007, que fue aprobado por el Pleno de Les Corts Valencianes y el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de las Entidades Locales correspondiente al ejercicio 2005.

Por otra parte, también dentro de este apartado 4 de la Crónica queremos dejar constancia, sin perjuicio de poder ser objeto de comentario en otras Crónicas, de otros temas que se refieren también, precisamente, a los recursos ante el Tribunal Constitucional con relación a los nuevos Estatutos de Autonomía, aprobados recientemente. En este sentido por parte del Consell de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, el 29 de junio de 2007, se interpuso Recurso de Inconstitucionalidad contra el apartado 2.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOE 20 de marzo de 2007). Este Recurso de Inconstitucionalidad, fue inadmitido por el Tribunal Constitucional en un Auto que entendió que la petición de que se incluya como requerimiento en el súplico de la demanda que el Tribunal Constitucional realice una interpretación constitucional de un precepto de la Ley Orgánica 2/2007, que el propio recurrente, como se ha dicho, considera conforme con la Constitución, resulta «extravagante y ajena a la jurisdicción Constitucional». Esta petición no sólo no se compecede con el objeto propio de un Recurso de Inconstitucionalidad en la medida en que la propia demanda lo considera ajustada a la Constitución, sino que se endereza a lograr otra interpretación, esta vez de inconstitucionalidad de un precepto diferente de otro Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/2006) que ya fue recurrido en tiempo y forma. Con este razonamiento, el Tribunal Constitucional acuerda inadmitir a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra el apartado 2.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, con fecha 12 de julio de 2007.

También, en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 277 de 20 de noviembre de 2006, aparecía el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 9501-2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña promovido por el Consell de la Generalitat de Valenciana, tal y como hemos indicado, recoge el Auto de 12 de julio de 2007 del Tribunal Constitucional.

## **V. Otros temas de interés acaecidos durante el período que cubre la Crónica**

En esta Crónica Parlamentaria, no cabe la menor duda, que el tema que ocupa el lugar central son las elecciones autonómicas, celebradas el 27 de mayo de 2007, la constitución de Les Corts Valencianes, el 14 de junio de 2007, y posteriormente la Investidura del President de la Generalitat, en la Sesión Plenaria celebrada el 25 de junio de 2007.

No obstante, ha sido difícil, en ocasiones, encuadrar determinados acontecimientos, determinados hechos, que si bien es cierto que podríamos haberlo hecho, en la mayoría de los casos, dentro de la función de impulso político del Parlamento, en el apartado tercero, hemos preferido, diferenciarlo, en este último y corto apartado de «Otros temas de interés», acaecidos durante el periodo que cubre esta Crónica.

En este sentido, el *Diario Oficial de la Generalitat* núm. 5490, de 16 de abril de 2007, recogía mediante Decreto 37/2007 de 13 de abril, del Consell, la sustitución de un vocal de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, motivado por la renuncia del Catedrático de Derecho Financiero, D. Juan Martín Queralt, que era sustituido por el Catedrático de Derecho Civil, D. Javier Orduña Moreno, mediando el acuerdo al respecto de los Grupos Parlamentarios mayoritarios, en le Corts.

Por lo que se refiere a la VII Legislatura el Pleno de Les Corts Valencianes en sesión celebrada el 17 de julio de 2007, en cumplimiento de los arts. 7, 9 y 10 de la Ley de la Generalitat 3/1988, de 23 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunitat Valenciana, elegía –designaba– Senadores a los Excelentísimos Sres. D. Juan Antonio Rodríguez Marín; D.<sup>a</sup> Andrea Fabra Fernández; D. Julio de España Moya; D. Joan Lerma i Blasco; y D. Andrés Perelló Rodríguez con los correspondientes suplentes, los Excelentísimos Sres. D. Antonio Angel Hurtado Roca; D. Jose Antonio Redorat Fresquet; D. José Ciscar Colufer; D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> José Mendoza García y D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Angeles Rochel Icardo.

También ese mismo día 17 de julio de 2007, el Pleno de Les Corts Valencianes procedía a la elección de los miembros del Consejo de Administración de Radio-Televisión Valenciana, que recordemos había motivado la crisis en el seno del Grupo Parlamentario «Compromís» resultando elegidos los Ilustrísimos Sres. e Ilustrisimas Sras. D. Emilio Fernández Sierra, D. Miguel Domínguez Pérez, D. Juan de Dios Navarro Caballero, D.<sup>a</sup> Lucía Eugenia Esteban Villarolla, D. Alfredo José Angel González Prieto, D.<sup>a</sup> Paz Ferrín Quílez, D. Miguel Mazón Hernández, D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Dolores López Alarcón, D. José Ignacio Pastor Pérez, D.<sup>a</sup> Josefa Nicolás Antón, D. Amadeu Sanchis Lábios (*Diario Oficial de la Generalitat* 5562, de 24 de julio de 2007).

Por otra parte, el Pleno de Les Corts Valencianes, en la Sesión del día 17 de julio de 2007, designaba a los Diputados y Diputadas que iban a conformar el Consejo Asesor de Radio-Televisión Valenciana quedando este conformado de la siguiente manera.

- Grupo Parlamentario Popular: Rosa M.<sup>a</sup> Barrieras Mombrú, Sagrario Sánchez Cortés, Cesar Sánchez Pérez, Jaime Mundo Alberto, Verónica Marcos Puig, Asunción Quinzá Alegre, Andrés Ballester Costa.
- Grupo Parlamentario Socialista: Vicent Sarriá Morell, Nuria Espí de Navas, Eduardo Vicente Navarro, M.<sup>a</sup> José Salvador Ruguert, M.<sup>a</sup> Dolores Gay Bódalo.
- Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, Mónica Oltra Jarque (*Diario Oficial de la Generalitat* 5561, de 23 de junio de 2007)

Por lo que se refiere a las Cajas de Ahorro, las últimas renovaciones se producían en noviembre de 2006, por lo que hasta el año 2009, no habrá nueva renovación de los integrantes de las Cajas de Ahorro.

Con este último apartado, referido a otros temas de interés acaecidos durante el periodo que cubre la Crónica, hemos pretendido recoger los hechos más sobresalientes ocurridos en Les Corts Valencianes desde la Sesión Constitutiva celebrada el 14 de junio de 2007, hasta la finalización del segundo periodo ordinario de sesiones, correspondiente a 2008, entre febrero y junio de este año. (Véase Anexo IV)

Anexo I. Resultats electorals (27 de maig de 2007) Resultados electorales (27 de mayo de 2007)

Eleccions Autonòmiques 2007 Elecciones Autonómicas 2007	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia	Total CV
Electors/Electores	1.186.236	408.579	1.895.021	3.489.836
Votants/Votantes	897.721	288.269	1.352.840	2.538.83
Vots en blanc/Votos en blanco	11.531	4.619	18.198	34.348
Vots nuls/Votos nulo	6.317	2.376	7.683	16.376
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	293.073	108.653	437.261	838.987
Partido Popular (PP)	415.016	140.982	721.460	1.277.458
Esquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià	54.261	22.205	118.650	195.116
Partido Comunista de los Pueblos de España (PCPE)	1.402	386	2.300	4.088
España 2000 (E2000)	1.036	1.693	3.205	5.934
Esquerra Republicana del País Valencià (ESQUERRA)	3.566	1.944	6.176	11.686
Falange Auténtica (FA)	1.193	254	1.046	2.493
Coalició Valenciana	1.317	1.638	14.376	17.331
Units per València	627	315	1.617	2.559
Movimiento por la Unidad del Pueblo-Republicanos (MUP-R)	780		751	1.531
Unión Centrista Liberal			427	427
Unió-Unión Valenciana-Los Verdes Ecopacifistas (UV-LVE)	8.544	1.570	12.675	22.789
Partido Humanista (PH)	896		1.143	2.039
Falange Española de las JONS		320	698	1.018
Partido SocialDemócrata (PSD)	4.405	1.314	4.468	10.187
Democracia Nacional			706	706
Centro Liberal Renovador	1.461			1.461
Centro Democrático Liberal	785			78
Centro Liberal	1.511			1.511



Anexo II. Diputats i diputades electes/Diputados y diputadas electos

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PP	Gerardo Camps Devesa	Alejandro Font de Mora Turón	Francisco Enrique Camps Ortiz
	M. <sup>a</sup> Adelaida	M. <sup>a</sup> Soledad Linares Rodríguez	María Rita Barberá Nolla
	Pedrosa Roldán <sup>1</sup>	Ricardo Costa Climent	Francisca Mercedes Hernández Miñana
	Miguel Ignacio	Vicente Rambla Momplet	Serafín Castellano Gómez
	Peralta Viñes <sup>2</sup>	Herminia Palomar Pérez	Antonio Clemente Olivert
	Luis Bernardo Díaz Alperi	Ana Michavila Núñez <sup>3</sup>	M. <sup>a</sup> Sagrario Sánchez Cortés
	Milagrosa Martínez Navarro	Rosa M. <sup>a</sup> Barrieras Mombrú	Rafael Blasco Castany
	Rafael Maluenda Verdú	José Marí Olano	Esther M. Franco Aliaga
	José Ramón García Antón	Alberto Fabra Prat	Esteban González Pons <sup>4</sup>
	M. <sup>a</sup> Ángela Barceló Martorell	Ricardo Martínez Rodríguez	Juan Gabriel Cotino Ferrer
	César Augusto Asencio Adsuar	María Fernanda Vidal Causanilles	Alicia de Miguel García
	María Jose García Herrero	Jaime Mundo Alberto	Fernando Giner Giner
	José Cholbi Diego		Vicente Betoret Coll
	Gema Amor Pérez		M. <sup>a</sup> Dolores Botella Arbona
	Pedro Hernández Mateo		Justo Nieto Nieto <sup>5</sup>
	M. <sup>a</sup> Elena Bonet Mancheño		Salvador Cortés Llopis
	David Francisco Serra Cervera		Asunción Quinzá Alegre
	Trinidad M. <sup>a</sup> Miró Mira		Rafael Ferraro Sebastiá
	César Sánchez Pérez		Concepción Enma Iranzo Martín
	Andrés A. Ballester Costa		Eduardo Ovejero Adelantado
	Antonio Vicente Peral Villar		Verónica Marcos Puig
			Vicente Soria Mora
			Manuel Miguel Bustamante Bautista

1 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2007

2 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2008

3 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 29 de junio de 2007

4 Renuncia a su condición de Diputado mediante fecha 14 de marzo de 2008

5 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 28 de junio de 2007

Anexo II. Diputats i Diputades electes/Diputados y Diputadas electos

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PSOE	Diego Maciá Antón María Isabel Lloret Ivorra Ángel Luna González M. <sup>a</sup> Consuelo Catalá Pérez José Antonio Godoy García M. <sup>a</sup> Dolores Gay Bódalo Antonio Torres Salvador Elvira M. <sup>a</sup> Jiménez Gutiérrez Eduardo Vicente Navarro María Dolores Huesca Rodríguez Manuel Bueno Ortuño M. <sup>a</sup> Vicenta Crespo Domínguez Amando Vilaplana Gironés Rebeca Lirios Soler Cejudo	Isabel M. <sup>a</sup> Escudero Pitarch Joaquín F. Puig Ferrer M. <sup>a</sup> Amparo Marco Gual Juan Ignacio Subías Ruiz Sevilla María José Salvador Rubert Adolfo Sanmartín Besalduch Clara Tirado Museros Francesc Colomer Sánchez <sup>6</sup> María Soledad Sorribes Martínez Vicent Nebot Gargallo	Joan Ignasi Pla i Durá Josefa Frau Ribes Vicente Manuel Sarriá Morell María Núria Espí de Navas Antoni Such Botella Carmen Ninet Peña Juan Andrés Perelló Rodríguez <sup>7</sup> Ana Isabel Noguera Montagud Juan Jesús Ros Piles Cristina Moreno Fernández Francesc de Borja Signes Nuñez Jeanette Segarra Sales José Camarasa Albertos Josefa Andrés Barea
Esquerra Unida-Bloc-Verds -Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià	Lluís Torró Gil Mireia Mollà Herrera	Marina Albiol Guzmán Josep Maria Pañella Alcacer	Glòria Marcos Martí Enric Xavier Morera Català Mónica Oltra Jarque

<sup>6</sup> Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 11 de julio de 2007

<sup>7</sup> Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 23 de agosto de 2007

**Anexo III. Relación de diputados y diputadas a 31 de junio de 2008**  
**(Una vez efectuadas distintas sustituciones desde 27 de mayo de 2007)**

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PP	Gerardo Camps Devesa	Alejandro Font de Mora Turón	Francisco Enrique Camps Ortiz
	Luis Bernardo Díaz Alperi	M. <sup>a</sup> Soledad Linares Rodríguez	María Rita Barberá Nolla
	Milagrosa Martínez Navarro	Ricardo Costa Climent	Francisca Mercedes Hernández Miñana
	Rafael Maluenda Verdú	Vicente Rambla Momplet	Serafín Castellano Gómez
	José Ramón García Antón	Herminia Palomar Pérez	Antonio Clemente Olivert
	M. <sup>a</sup> Ángela Barceló Martorell	Rosa M. <sup>a</sup> Barreras Mombrú	M. <sup>a</sup> Sagrario Sánchez Cortés
	César Augusto Asencio Adsuar	José Marí Olano	Rafael Blasco Castany
	María Jose García Herrero	Alberto Fabra Prat	Esther M. Franco Aliaga
	José Cholbi Diego	Ricardo Martínez Rodríguez	Juan Gabriel Cotino Ferrer
	Gema Amor Pérez	María Fernanda Vidal Causanilles	Alicia de Miguel García
	Pedro Hernández Mateo	Jaime Mundo Alberto	Fernando Giner Giner
	M. <sup>a</sup> Elena Bonet Mancheño	Mariano Castejón Chaler <sup>3</sup>	Vicente Betoret Coll
	David Francisco Serra Cervera		M. <sup>a</sup> Dolores Botella Arbona
	Trinidad M. <sup>a</sup> Miró Mira		Salvador Cortés Llopis
	César Sánchez Pérez		Asunción Quinzá Alegre
	Andrés A. Ballester Costa		Rafael Ferraro Sebastiá
	Antonio Vicente Peral Villar		Concepción Enma Iranzo Martín
	Yolanda García Santos <sup>1</sup>		Eduardo Ovejero Adelantado
	José Ciscar Bolufer <sup>2</sup>		Verónica Marcos Puig
			Vicente Soria Mora
			Manuel Miguel Bustamante Bautista
			Rosa Roca Castelló <sup>4</sup>
			Vicente Parra Sisternes <sup>5</sup>

1 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 25 de marzo de 2008

2 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 25 de marzo de 2008

3 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 17 de julio de 2007

4 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 17 de julio de 2007

5 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 25 de marzo de 2008

Anexo III. Relación de diputados y diputadas a 31 de junio de 2008  
(Una vez efectuadas distintas sustituciones desde 27 de mayo de 2007)

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PSOE	Diego Maciá Antón	Isabel M. <sup>a</sup> Escudero Pitarch	Joan Ignasi Pla i Durá
	María Isabel Lloret Ivorra	Joaquín F. Puig Ferrer	Josefa Frau Ribes
	Ángel Luna González	M. <sup>a</sup> Amparo Marco Gual	Vicente Manuel Sarriá Morell
	M. <sup>a</sup> Consuelo Catalá Pérez	Juan Ignacio Subías Ruiz Sevilla	María Núria Espí de Navas
	José Antonio Godoy García	María José Salvador Rubert	Antoni Such Botella
	M. <sup>a</sup> Dolores Gay Bódalo	Adolfo Sanmartín Besalduch	Carmen Ninet Peña
	Antonio Torres Salvador	Clara Tirado Museros	Ana Isabel Noguera Montagud
	Elvira M. <sup>a</sup> Jiménez Gutiérrez	María Soledad Sorribes Martínez	Juan Jesús Ros Piles
	Eduardo Vicente Navarro	Vicent Nebot Gargallo	Cristina Moreno Fernández
	María Dolores Huesca Rodríguez	Mercedes Sanchordi García <sup>6</sup>	Francesc de Borja Signes Nuñez
	Manuel Bueno Ortuño		Jeanette Segarra Sales
	M. <sup>a</sup> Vicenta Crespo Domínguez		José Camarasa Albertos
	Amando Vilaplana Gironés		Josefa Andrés Barea
	Rebeca Lirios Soler Cejudo		Antoni Lozano Pastor <sup>7</sup>
Esquerra Unida-Bloc-Verds- Izquierda Republicana:			
Compromís pel País Valencià			
	Lluís Torró Gil	Marina Albiol Guzmán	Glòria Marcos Martí
	Mírcia Mollà Herrera	Josep Maria Pañella Alcacer	Enric Xavier Morera Català
			Mónica Oltra Jarque

<sup>6</sup> Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 17 de julio de 2007

<sup>7</sup> Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 19 de septiembre de 2007

Anexo IV. Actividad parlamentaria de Les Corts Valencianes  
VII Legislatura (junio 2007 a junio 2008)

COMPARECENCIAS	
Total presentadas .....	192
Sustanciadas .....	91
Rechazadas .....	8
Retiradas .....	9
Decaídas final periodo de sesiones .....	83
INTERPELACIONES	
Total presentadas .....	52
Sustanciadas .....	25
No admitidas a trámite .....	10
Decaídas final periodo de sesiones .....	17
MOCIONES	
Total presentadas .....	25
Rechazadas .....	20
Decaídas final periodo de sesiones .....	4
Retirada .....	1
PROCEDIMIENTO ANTE LES CORTS GENERALES .....	
Proposición de Ley de Proposición de Ley de Reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.	1
PREGUNTAS ESCRITAS	
Total presentadas .....	7.039
Contestadas .....	5.823
No admitidas a trámite .....	192
Retiradas .....	16
Pendientes .....	1.005
Convertida en oral .....	3
PREGUNTAS ORAL COMISIÓN	
Total presentadas .....	112
Contestadas .....	59
No admitidas a trámite .....	14
Retiradas .....	10
Pendientes .....	20
Contestadas (una vez convertidas en escritas) .....	9
PREGUNTAS ORAL PLENO	
Total presentadas .....	202
Contestadas en el Pleno .....	151
No admitidas a trámite .....	3
Retiradas .....	7
Decaídas final periodo de sesiones .....	41
PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL AL PRESIDENTE	
Total presentadas .....	39

Contestadas .....	35
No admitidas a trámite .....	1
Decaídas final periodo de sesiones .....	3
<b>PROPOSICIONES DE LEY</b>	
Total presentadas .....	6
No tomadas en consideración .....	3
Retiradas .....	3
<b>PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ESPECIAL DE URGENCIA</b>	
Total presentadas .....	62
Aprobadas .....	14
No admitidas a trámite .....	1
No tomadas en consideración .....	22
Retiradas .....	2
Decaídas final período de sesiones .....	21
Convertida en proposición no de ley ordinaria .....	1
Criterio contrario a su tramitación de la Junta de Síndics .....	1
<b>PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN INMEDIATA</b>	
Total presentadas .....	3
Aprobadas .....	3
<b>PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ORDINARIA EN COMISIÓN</b>	
Total presentadas .....	295
Aprobadas .....	19
No tomadas en consideración .....	59
Convertidas en urgente .....	7
Decaídas final período de sesiones .....	200
Retiradas .....	10
<b>PROYECTOS DE LEY (Incluyendo Proyecto de Ley de Presupuestos)</b>	
Total presentados .....	17
Aprobados .....	15
Pendientes .....	2
<b>SOLICITUDES DE DOCUMENTACIÓN</b>	
Total presentadas .....	566
Remitida la documentación .....	520
Pendientes .....	46
<b>INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR</b>	
Total presentadas .....	3
No admitida a trámite .....	1
Pendientes .....	2
<b>CONSTITUCIÓN PLENO</b>	
Pleno de constitución de la Cámara tras las elecciones: 14 de junio de 2007	
<b>DEBATE DE INVESTIDURA DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT</b>	
Pleno: 25 de junio de 2007	

COMUNICACIONES DEL CONSELL

Autor	Consell
Fecha documento	08.01.2008
Tipo documento	Plan
Título	Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011
Resultado del Pleno	Pronunciamiento Favorable
Autor	Consell
Fecha documento	17.04.2008
Tipo documento	Informe
Título	Comunicación del Consell sobre la situación hídrica de la Comunitat Valenciana
Resultado del Pleno	Pronunciamiento Favorable

DESIGNACIONES POR PARTE DE LES CORTS

Autor	Pleno de Les Corts Valencianes
Fecha documento	17.07.2007
Tipo documento	Resolución
Título	Elección de miembros del Consell de Administración de RTVV
Datos de Publicación	BOC núm. 5 de 20.07.2007
Autor	Pleno de les Corts Valencianes
Fecha documento	17.07.2007
Tipo documento	Resolución
Título	Designación de los diputados que formaran parte del Consejo Asesor de RTVE en la Comunitat Valenciana
Datos de Publicación	DOCV núm. 5561 de 23.07.2007 BOC núm. 5 de 20.07.2007
Autor	Pleno de Les Corts Valencianes
Fecha documento	17.07.2007
Tipo documento	Resolución
Título	Designación de los senadores en representación de la Comunitat Valenciana
Datos de publicación	BOC núm. 5 de 20.07.2007

INFORME SÍNDIC DE GREUGES

- Informe anual de 2.006 y gestión de quejas del periodo comprendido entre abril 2006-julio 2007.
- Informe anual del Síndic de Greuges de 2007 (En tramitación)

SÍNDIC DE COMPTES

- Informe de contabilidad electoral de las elecciones de mayo 2007. Aprobado.
- Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio de 2006. Aprobado
- Informe de fiscalización de la Cuenta General de las Entidades Locales correspondiente al ejercicio 2005. Aprobado
- Informe de fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio de 2006. Aprobado.

PROPUESTA DE CREACIÓN DE COMISIONES

Título	Creación de una comisión especial para el estudio del cambio climático en la Comunitat Valenciana
Fecha documento	12.09.2007
Grupo parlamentario	GP Popular
Resultado	Aprobada
Título	Creación de una comisión especial de estudio para la elaboración de un nuevo modelo de financiación autonómica para los valencianos
Fecha documento	17.09.2007
Grupo parlamentario	GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís
Resultado	Retirada
Título	Creación de una Comisión especial de estudio para elaborar una propuesta de estrategia territorial para la Comunitat Valenciana.
Fecha documento	01.10.2007
Grupo parlamentario	GP Socialista
Resultado	Decaída por finalización periodo de sesiones
Título	Creación de una Comisión especial de estudio de la financiación de la Comunitat Valenciana
Fecha documento	18.04.2008
Grupo parlamentario	GP Socialista
Resultado	No tomada en Consideración
Título	Creación de una Comisión permanente no legislativa sobre políticas de integración para la inmigración
Fecha documento	18.06.2008
Grupo parlamentario	GP Socialista
Resultado	Decaída por finalización periodo de sesiones



# El futuro ¿incierto? de las prerrogativas parlamentarias

Alexandre H. Català i Bas

Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, núm. 14, 2007, 225 pp.

ZULIMA PÉREZ I SEGUÍ

Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i de l'Administració

Universitat de València

El profesor Català i Bas presenta esta monografía, premiada por las Cortes Valencianas en 2006, desde el convencimiento de que se ha de acometer una profunda revisión de estas figuras por no responder a una necesidad actual de proteger a los parlamentarios de hipotéticas presiones provenientes de los otros poderes del Estado

Destaca el autor que al analizar las figuras de las prerrogativas en España se enfrenta a un hándicap difícil de superar: la normativa actual es dispersa, confusa y llena de lagunas e incoherencias. Efectivamente en la actualidad la cuestión de las prerrogativas se encuentra dispersa en una serie de normas que responden cada una de ellas a situaciones históricas distintas: artículo 71 de la Constitución española de 1978, artículos 10 y ss, del Reglamento del Congreso de 1982, artículos 20 y ss. del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, la Ley de 9 de febrero de 1912, los artículos 118 bis y 750 a 756 de la LECrim de 1882, artículo 108.8 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, artículos 57 y 73 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, artículo 2 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado y los correspondientes Estatutos de Autonomía, reglamentos de los parlamentos autonómicos y otras normas autonómicas. Es absurdo, dirá el autor, que normas preconstitucionales, del siglo XIX y de comienzos del siglo XX, regulen el estatuto de los diputados y senadores de un Parlamento del siglo XXI. Pero es que, además, las normas post-constitucionales también entran en contradicción entre sí.

Por lo tanto nos encontramos ante un posicionamiento muy crítico frente a estas figuras por los dos motivos apuntados: su no justificación de sus actuales contenido y alcance no casan con

la realidad de los parlamentos democráticos y por las contradicciones, lagunas e incoherencias de la normativa reguladora de las mismas.

La obra se divide en cinco capítulos. En el primero, El presente de las prerrogativas parlamentarias, el autor fija el sentido de la obra al cuestionarse hasta qué punto pueden mantenerse estas prerrogativas con el contenido y alcance que tuvieron en el momento de su nacimiento en el siglo XVIII cuando la situación que provocó su génesis ha cambiado radicalmente. Si no existe una clara justificación de su mantenimiento, las prerrogativas, cuyo objeto es permitir que la voluntad de la Cámara se forme libremente sin presiones externas, se convierten en auténticos privilegios susceptibles de mal uso/abuso con la consiguiente vulneración de derechos fundamentales de aquellos que han de ver como su derecho no puede ser restablecido por desplegar sus efectos la prerrogativa de turno.

El Capítulo segundo está dedicado al análisis de la inviolabilidad parlamentaria, prerrogativa que protege al parlamentario por las opiniones y votos realizados en el ejercicio de sus funciones. Tras una breve incursión por los antecedentes históricos y por el derecho comparado, se analiza la naturaleza jurídica y la extensión temporal, material y funcional de esta figura. El autor se muestra contrario a configurar esta prerrogativa con el carácter absoluto que tiene hoy en día. Es decir, toda opinión en el ejercicio de las funciones parlamentarias es protegida por la inviolabilidad, incluso aquellas que de no desplegar sus efectos podrían constituir delito, por ejemplo, de apología del terrorismo o del racismo, cuestiones que, para Català i Bas, deberían quedar, sin ningún género de dudas, fuera de su ámbito de protección. En

nada ayudan a conformar la voluntad de la Cámara que un parlamentario se convierta en apologeta de racistas o terroristas. Por ello, el autor se inclina más por el sistema alemán que deja fuera determinado tipo de expresiones. Se muestra la confusión en la que están sumidos nuestros tribunales que no parecen muy de acuerdo con el carácter absoluto de la prerrogativa. Así se analizan con detenimiento los casos Jon Salaberría (sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 5 de septiembre de 2003 y del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2004) y Atutxa (sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 de mayo de 2003 y del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2006).

El Capítulo tercero está dedicado a la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria. Al igual que en el caso anterior, se realiza una breve referencia a los antecedentes históricos y al derecho comparado para pasar a analizar con detenimiento toda la problemática que envuelve a esta prerrogativa. Arrecian las críticas del profesor Català i Bas contra esta figura a la que considera totalmente obsoleta en relación con la necesidad de solicitar el oportuno suplicatorio para inculpar o procesar a un parlamentario. Se muestra convencido de su falta de sentido actual. Es más, advertirá, si respecto a los parlamentarios autonómicos no existe la necesidad de suplicatorio y durante todos estos años no se ha denunciado ningún caso de acoso cabe cuestionarse la necesidad de mantener esta figura en relación con los parlamentarios nacionales. Más favorable se muestra con el mantenimiento de la prohibición de detención fuera del caso de flagrante delito. En este capítulo se hace especial hincapié en los derechos fundamentales que pueden quedar afectados por el despliegue de efectos de esta prerrogativa. De igual manera se destaca las cuestiones más conflictivas, y sobre las que hay gran discusión doctrinal, de esta figura tales como los criterios para la concesión o denegación del suplicatorio, la motivación del acuerdo o los efectos de la denegación.

El Capítulo cuarto está dedicado al aforamiento. Esta prerrogativa opera como complemento y cierre de las anteriores y está orientada, al igual que ellas a los mismos objetivos. Pese a que, de entrada, parece ser la prerrogativa que plantea menos problemas, lo cierto es que su regulación es altamente confusa e incoherente lo que conlleva problemas de interpretación y aplicación. En el caso de los parlamentarios, el juez ordinario predeterminado por la ley no es aquel que corresponde según las reglas generales de distribución de las competencias. El aparta-

do tercero del art.71 de la Constitución establece un supuesto de aforamiento referido a los miembros de las Cortes Generales: en las causas penales contra los mismos el juez competente es la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Para los parlamentarios autonómicos lo será el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente o, en su caso, el Tribunal Supremo. No se muestra convencido el autor de las razones que justifican esta prerrogativa pues no considera que el resto de órganos jurisdiccionales gocen de menores garantías de independencia, imparcialidad o sabiduría jurídica que éstos.

En el Capítulo quinto y último, El futuro ¿incierto? de las prerrogativas parlamentarias, el autor analiza las prerrogativas desde la perspectiva del abuso del derecho para pasar a sistematizar las contradicciones y lagunas de la regulación actual y realizar propuestas *lege ferenda* que acaben con las mismas.

En definitiva, la obra del profesor Català i Bas, de forma sistemática analiza estas cuestiones incidiendo en los puntos más polémicos y reclamando una pronta actualización de su régimen, cosa más que improbable pues la clase política por puros sentimientos corporativos no está por la labor de desprenderse de unas figuras que le son muy beneficiosas.