Corts. Anuario de Derecho Parlamentario

Corts

núm. 28

Anuario de Derecho Parlamentario

2015

CORTS VALENCIANES

Consejo de Redacción

Presidenta
Alejandro Font de Mora Turón

Aguiló i Lúcia, Lluís
Aguirre Gil de Biedma, Esperanza
Aja Fernández, Eliseo
Ansuátegui Ramo, Daniel
Arnaldo Alcubilla, Enrique
Asensi Sabater, José
Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio
Barceló Chico, Ana
Barrieras Mombrú, Rosa María
Berenguer Fuster, Luis
Cabot Saval, Juan Manuel
Callao Capdevila, Juan
Camarero Benítez, Susana
Cano Bueso, Juan
Cazorla Prieto, Luis María
Cholbi Diego, José
Clemente Olivert, Antonio
Cotino Ferrer, Juan Gabriel
Cuñat Edo, Vicente
De España Moya, Julio
De la Rúa Moreno, Juan Luis
Díaz García, Elías
Escudero Pitarch, Isabel
Escuin Palop, Catalina
García Miralles, Antonio
Garrido Mayol, Vicente
Gimeno Sendra, José Vicente
Guillem Carrau, Javier
Lavilla Alsina, Landelino
Lerma Blasco, Joan
López Garrido, Diego
Luna González, Ángel
Maluenda Verdú, Rafael
Martínez Corral, Juan Antonio
Martínez Ramírez, Carmen
Martínez Navarro, María Milagrosa
Martínez Sospedra, Manuel
Millet España, Julio
Miró Pérez, Marcela
Ninet Peña, Carmen
Olivas Martínez, José Luis
Pitarch i Segura, Ismael E.
Puig i Ferrer, Joaquim
Quirós Palau, Martín
Ripollés Serrano, María Rosa
Rodríguez Marín, Juan
Sanahuja Sanchis, Javier
Sanz Fernández, Javier
Sevilla Merino, Julia
Soler i Marco, Vicent
Soriano Hernández, Enrique
Such Botella, Antoni
Such Ronda, Angélica
Tovar Vicente, José
Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico
Vidal Causanilles, María Fernanda
Villalba Chirivella, Héctor
Visiedo Mazón, Francisco J.
Zapatero Gómez, Virgilio
Zaplana Hernández-Soro, Eduardo
Zaragoza Meseguer, Vicente

Director
Francisco J. Visiedo Mazón

Secretario
Lluís Aguiló i Lúcia

© Publicacions de les Corts Valencianes
Depósito legal: V. 2407-2008
ISBN: 84-482-1040-9
ISSN: 1136-3339
Impreso en

Nota de redacción: el *Anuario* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, los cuales las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Índice

I. Presentación

9 *Alejandro Font de Mora Turón*

II. Estudios

19 La reforma constitucional del Senado
Piedad García-Escudero Márquez

43 Comentario a la STC 155/2014, de 25 de septiembre. La constitucionalidad de la incompatibilidad de los Presidentes de las Corporaciones o Entidades Locales con el mandato de Diputado del Parlamento de Andalucía
Esteban Greciet García

73 La sombra de las *political questions*. Notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha
Manuel Martínez Sospedra

105 La información y transparencia en los parlamentos españoles
Xosé Antón Sarmiento Méndez

III. Notas, dictámenes e informaciones

137 Constitución, tradición y fiestas: la igualdad de las mujeres en el espacio público festivo
Manuel Alcaraz Ramos

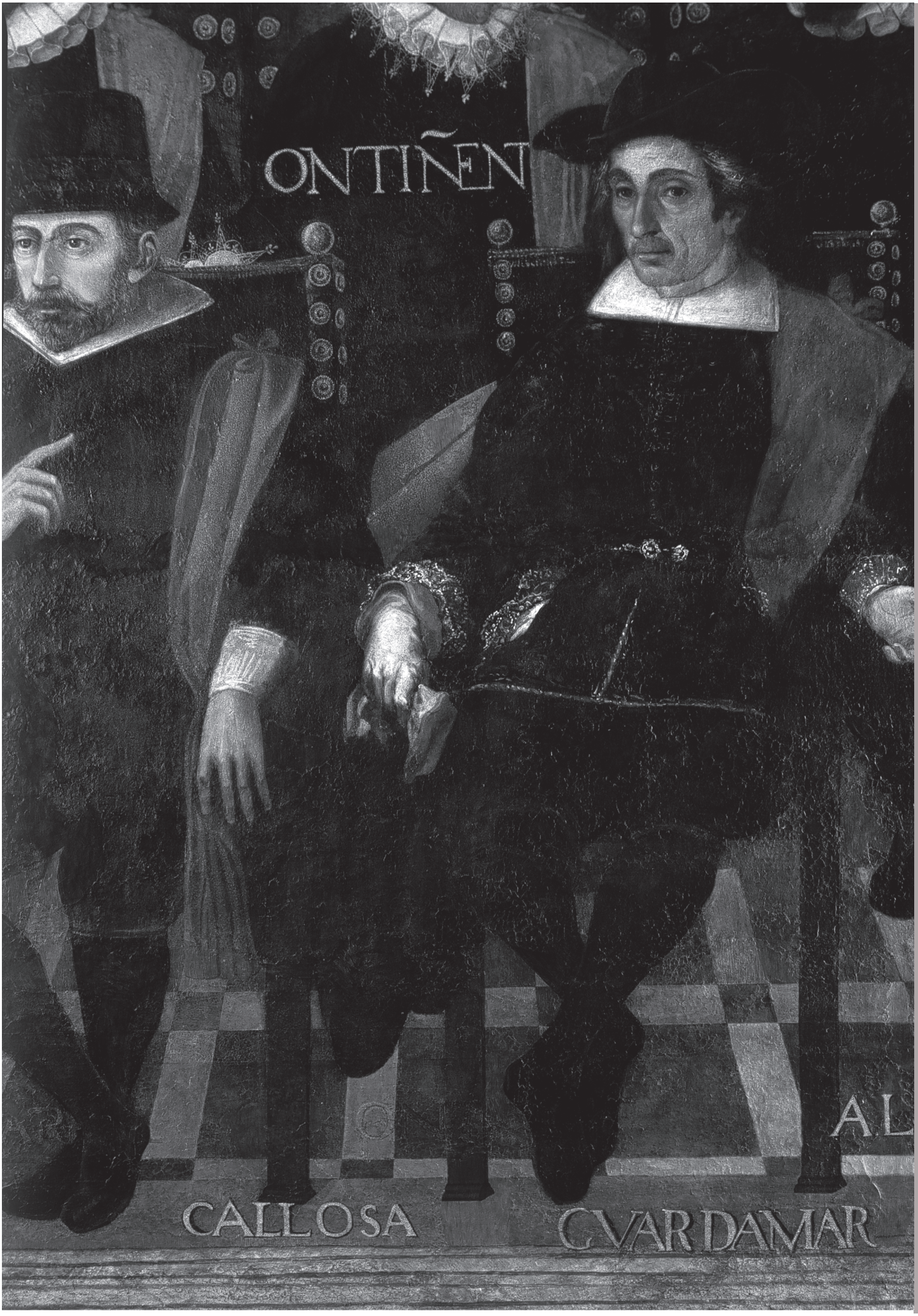
161 La figura del parlamentario no adscrito
Estela Gilbaja Cabrero

187 La mejora de los entornos normativos y la competividad económica: el ajuste regulatorio (REFIT) de la UE
Javier Guillem Carrau

IV. Crónica parlamentaria

213 El Parlamento Europeo: Legislatura 2009-2014
Javier Guillem Carrau

233 Crónica parlamentaria de les Corts Valencianes (enero 2013-marzo 2015)
Enrique Soriano Hernández


ONTIÑEN
AL
CALLOSA
GVARDAMAR

I. PRESENTACIÓN

Presentació

Alejandro Font de Mora Turón
President de les Corts

En finalitzar esta VIII Legislatura les Corts publiquen el número 28 de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, i és per a mi un honor com a president de les Corts i del Consell de Redacció, presentar-ne en esta ocasió el contingut.

Abans d'això vull agrair la tasca realitzada pels qui m'han precedit al front del Consell de Redacció des de l'inici, com són Antonio García Miralles, Vicente González Lizondo, Héctor Villalba Chirivella, Marcela Miró Pérez, Julio de España Moya, María Milagrosa Martínez Navarro i Juan Gabriel Cotino Ferrer. Tots ells han fet possible que esta publicació siga referent necessari en el dret parlamentari i en la vida parlamentària.

El primer treball que es publica és el de la catedràtica de dret constitucional de la Universitat Complutense de Madrid, lletrada de les Corts Generals i antiga secretària general del Congrés dels Diputats i lletrada major del Senat, Piedad García-Escudero Márquez, que en esta ocasió presenta un interessant treball referent a la possible reforma constitucional centrada en el Senat. És sabut que el Senat, que segons la Constitució és la cambra de representació territorial, es troba avui superat per la realitat política en la mesura que s'ha produït el procés de consolidació de les comunitats autònomes. La professora García-Escudero aborda la seua tesis des de la perspectiva del dret comparat i també des de la realitat interna que té el Senat en la nostra Constitució.

El segon treball està elaborat pel lletrat de l'Assemblea de Madrid, Esteban Greciet García, que comenta la Sentència 155/2014, de 25 de setembre, en la que s'analitza la constitucionalitat de la incompatibilitat dels presidents de les corporacions locals amb el mandat de diputat en el Parlament d'Andalusia d'acord amb la llei que es va aprovar en el seu dia. Este és un tema important i innovador ja que existia una certa tradició no solament en les Corts Generals sinó, sobretot, en els parlaments autonòmics, on els alcaldes compatibilitzen la seua funció en l'àmbit de l'administració local amb un escó en el parlament autonòmic corresponent.

Seguint amb els comentaris a les sentències del Tribunal Constitucional, el professor Martínez Sospedra, catedràtic de la Universitat Cardenal Herrera-CEU de Valèn-

cia, aborda les sentències 197/2014 i 15/2015, sobre les normes electorals per a l'elecció de les Corts de Castella-La Manxa, que ha suposat una important modificació del seu sistema electoral.

Per la seua part, el lletrat major del Parlament de Galicia i professor universitari, Xosé Antón Sarmiento Méndez, aborda un tema de gran actualitat como és el de la informació i la transparència en els parlaments espanyols en un moment en què, tant a nivell de les Corts Generals com de la majoria dels parlaments autonòmics, s'ha abordat la qüestió de la transparència en seu parlamentària.

Pel que fa al capítol de notes, destaquem en primer lloc el treball que aporta el professor Manuel Alcaraz Ramos de la Universitat d'Alacant, que tracta un tema que no ha deixat de plantejar polèmica des de l'aprovació de la Constitució, com és la participació en igualtat de les dones en l'espai públic festiu. Este és un tema que ha afectat moltes festes tradicionals espanyoles en les que la dona o no ha participat o ha mantingut un paper secundari dins del procés festiu.

La professora de la Universitat de Valladolid, Estela Gilbaja Cabrero, aborda una figura que encara que no és nova sí que ha anat apareixent amb una certa assiduïtat en els nostres parlaments, com és la figura del diputat no adscrit, és a dir, aquell que decideix abandonar el seu grup parlamentari o no integrar-se en cap però no acollir-se al grup mixt, sinó quedar-se en una situació peculiar como és la de parlamentari no adscrit, tot i ser conscient que en este cas veu voluntàriament reduïdes algunes de les possibilitats que tenen els parlamentaris en tant que formen part d'un grup parlamentari, de manera que en estos casos sols es reconeixen aquells drets que corresponen a qualsevol membre del parlament autonòmic de manera individualitzada.

Aprofitant l'estada que està realitzant el lletrat de les Corts, Javier Guillem Carrau, a la Unió Europea, dins dels processos d'intercanvis que hi ha en el marc europeu, ens aporta un treball referent a la millora dels entorns normatius i la competitivitat econòmica: l'ajust regulador (REFIT) de la UE. Amb això, permet obrir des de l'òptica del dret parlamentari espanyol una nova perspectiva dels procediments comunitaris que cada vegada més repercuteixen en el funcionament de les nostres institucions.

Finalment, com és habitual en tots els anuaris, el lletrat Javier Guillem Carrau aprofitant que, com indicàvem, està a Brussel·les temporalment, ens aporta una visió global del que ha estat la legislatura 2009-2014 del Parlament Europeu. I per part seua, el lletrat d'estes Corts i professor universitari, Enrique Soriano Hernández, realitza la crònica parlamentària corresponent de les Corts.

Així doncs, amb este nou número de la revista *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, finalitza la VIII legislatura i també el meu mandat com a president de les Corts, cosa per la qual desitge agrair al Consell de Redacció que ha fet possible la continuació d'esta revista, però també a tots els que han col·laborat perquè puga seguir sent un referent per a tots els qui ens preocupa i interessa el dret parlamentari.

Presentación

Alejandro Font de Mora Turón
President de les Corts

Al finalizar esta VIII legislatura Les Corts publican el número 28 de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, siendo para mí un honor como presidente de Les Corts y del Consejo de Redacción, presentar en esta ocasión el contenido del mismo.

Antes de ello quiero agradecer la labor realizada por quienes me han precedido al frente del Consejo de Redacción desde su inicio, como son Antonio García Miralles, Vicente González Lizondo, Héctor Villalba Chirivella, Marcela Miró Pérez, Julio de España Moya, María Milagrosa Martínez Navarro y Juan Gabriel Cotino Ferrer. Todos ellos han hecho posible que esta publicación sea referente necesario en el derecho parlamentario y en la vida parlamentaria.

El primer trabajo que se publica es el de la catedrática de derecho constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, letrada de las Cortes Generales y antigua secretaria general del Congreso de los Diputados y letrada mayor del Senado, Piedad García-Escudero Márquez, que en esta ocasión presenta un interesante trabajo referente a la posible reforma constitucional centrada en el Senado. Sabido es que el Senado, que según la Constitución es la cámara de representación territorial, se encuentra hoy superado por la realidad política en la medida en que se ha producido el proceso de consolidación de las comunidades autónomas. La profesora García-Escudero aborda su tesis desde la perspectiva del derecho comparado y también desde la realidad interna que tiene el Senado en nuestra Constitución.

El segundo trabajo está elaborado por el letrado de la Asamblea de Madrid, Esteban Greciet García, que comenta la Sentencia 155/2014, de 25 de septiembre, en la que se analiza la constitucionalidad de la incompatibilidad de los presidentes de las corporaciones locales con el mandato de diputado en el Parlamento de Andalucía de acuerdo con la ley que se aprobó en su día. Este es un tema importante y novedoso por cuanto existía una cierta tradición no solamente en las Cortes Generales sino, sobre todo, en los parlamentos autonómicos, en la que alcaldes compatibilizan su función en el ámbito de la administración local con un escaño en el parlamento autonómico correspondiente.

Siguiendo con los comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional, el profesor Martínez Sospedra, catedrático de la Universidad Cardenal Herrera-CEU de Valencia, aborda las sentencias 197/2014 y 15/2015, sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha, que ha supuesto una importante modificación de su sistema electoral.

Por su parte el letrado mayor del Parlamento de Galicia y profesor universitario, Xosé Antón Sarmiento Méndez, aborda un tema de gran actualidad como es el de la información y transparencia en los parlamentos españoles en un momento en que, tanto a nivel de las Cortes Generales como de la mayoría de los parlamentos autonómicos, se ha abordado el tema de la transparencia en sede parlamentaria.

Por lo que se refiere el capítulo de notas, destacamos en primer lugar el trabajo que aporta el profesor Manuel Alcaraz Ramos de la Universidad de Alicante, tratando un tema que no ha dejado de plantear polémica desde la aprobación de la Constitución, como es la participación en igualdad de las mujeres en el espacio público festivo. Este es un tema que ha afectado a muchas fiestas tradicionales españolas en las que la mujer o no ha participado o ha mantenido un papel secundario dentro del proceso festivo.

La profesora de la Universidad de Valladolid, Estela Gilbaja Cabrero, aborda una figura que aun no siendo novedosa sí que ha ido apareciendo con una cierta asiduidad en nuestros parlamentos, como es la figura del diputado no adscrito, es decir aquel que decide abandonar su grupo parlamentario o no integrarse en ninguno pero no acogerse al grupo mixto, sino quedarse en una situación peculiar como es la de parlamentario no adscrito, siendo consciente que en este caso ve voluntariamente mermadas algunas de las posibilidades que tienen los parlamentarios en tanto en cuanto forman parte de un grupo parlamentario, de tal manera que en estos casos sólo se reconocen aquellos derechos que corresponden a cualquier miembro del parlamento autonómico de manera individualizada.

Aprovechando la estancia que está realizando el letrado de Les Corts, Javier Guillem Carrau, en la Unión Europea, dentro de los procesos de intercambios que existen en el marco europeo, nos aporta un trabajo referente a la mejora de los entornos normativos y la competitividad económica: el ajuste regulatorio (REFIT) de la UE. Con ello permite abrir desde la óptica del derecho parlamentario español una nueva perspectiva de los procedimientos comunitarios que cada vez más repercuten en el funcionamiento de nuestras instituciones.

Finalmente, como es habitual en todos los anuarios, el letrado Javier Guillem Carrau aprovechando que, como indicábamos, está en Bruselas temporalmente, nos aporta una visión global de lo que ha sido la legislatura 2009-2014 del Parlamento Europeo. Y por su parte el letrado de estas Cortes y profesor universitario, Enrique Soriano Hernández, realiza la crónica parlamentaria correspondiente de Les Corts.

Así pues, con este nuevo número de la revista *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, finaliza la VIII legislatura y también mi mandato como presidente de Les Corts, por lo que deseo agradecer al Consejo de Redacción que ha hecho posible la continuación de esta revista, pero también a todos los que han colaborado para que la misma pueda seguir siendo un referente para todos a quienes nos preocupa e interesa el derecho parlamentario.

II. ESTUDIOS

La reforma constitucional del Senado

Piedad García-Escudero Márquez
Letrada de las Cortes Generales
Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Este artículo analiza, desde la perspectiva de que pueda retomarse la reforma constitucional del Senado, su composición y sus funciones, a partir del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de 2006, así como la posición institucional del Senado resultante de la composición y funciones propuestas por el Consejo de Estado.

Resum

Aquest article analitza, des de la perspectiva que puga reprendre's la reforma constitucional del Senat, la seua composició i les funcions, a partir de l'Informe del Consell d'Estat sobre la reforma constitucional de 2006, com també la posició institucional del Senat que resulte de la composició i les funcions proposades pel Consell d'Estat.

Summary

This article analyzes, in view of an eventual constitutional reform of the Spanish Senate, its composition and functions, on the basis of the 2006 Council of State report on constitutional reform, as well as the institutional position of Senate, resulting from the composition and functions proposed by the Council of State.

Sumario

I. Introducción
II. La composición del nuevo Senado
   1. Relación entre composición y funciones
   2. Opciones de composición
   3. Cuestiones conexas
   4. Propuesta del Consejo de Estado
III. Funciones del Senado
   1. Potestad legislativa
   2. La autorización de tratados internacionales
   3. El Senado como espacio de concertación y cooperación con las comunidades autónomas
   4. Atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales
IV. Posición institucional del Senado resultante de la composición y funciones propuestas por el Consejo de Estado
V. A modo de conclusión

I. Introducción[1]

Después de tantos años debatiendo sobre la reforma del Senado, creo que podemos afirmar que hoy existe un punto de partida importante para la reflexión sobre su reforma constitucional, que es el Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española, de febrero de 2006, con estudios previos, exposición de opciones y formulación de propuestas articuladas de reforma.[2]

Destaco la importancia que presenta el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional en el debate doctrinal que nos ha ocupado tanto tiempo, en el que concurrían distintas opiniones –incluso ocurrencias–, porque puede ser calificado de documento cualitativamente diferente, pues supone la existencia de un texto oficial, obviamente no de la iniciativa gubernamental de reforma, pero sí de los términos en que podría llegar a plantearse.

Podemos, pues, dejar de hablar en el aire y tratar directamente sobre el texto de la propuesta para, en su caso, criticarla o mostrar sus méritos y defectos, en el ánimo de colaborar para que la eventual iniciativa –si en algún momento llega a haberla– sea lo más adecuada posible, o la mejor de las posibles. No se trata de realizar una especie de veredicto aprobando o censurando el Informe o al propio Consejo de Estado, sino más bien del análisis detenido de sus propuestas intentando aportar algo que las mejore.

Debo decir que estas exposiciones y comentarios son, por decirlo de alguna manera, académicos o técnicos. Pero si algo enseñan los años es a ser posibilista. Por mucho que nuestras propuestas sean de máximos, luego deben pasar por el tamiz de la negociación y de la decisión política, que es la que tiene en cuenta los parámetros dentro de los que moverse.

II. La composición del nuevo Senado

1. Relación entre composición y funciones

Con carácter previo debe advertirse que la composición de la Cámara y sus funciones son dos cuestiones íntimamente conectadas, que no pueden ser objeto de examen y decisión por separado.

En efecto, debe recordarse la paradoja de Madison, enunciada por Déhousse: «La evolución de los regímenes federales lleva a pensar que cuanto más importante sea el lugar de la Cámara Alta en el sistema institucional federal, más difícil le será cumplir la función representativa que le ha sido confiada.»[3]

Es decir, a la inversa: cuanto más territorial sea el Senado en su composición, mayor será la desigualdad de sus funciones respecto de la Cámara Baja elegida por sufragio

1 El presente texto tiene su origen en la exposición realizada ante el grupo de trabajo constituido por el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, que ha elaborado unas *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, J. García Roca, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

2 Informe publicado con los debates académicos previos, en los que fui invitada a participar, en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos,* F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, eds., pp. 795-824. Madrid, 2006. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y constitucionales.

3 R. Déhousse, «Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux», en *Revue de Droit Publique et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, núm. 3, 1990, p. 647.

universal, pasando entonces a ser una Cámara especializada, como ha ocurrido en Bélgica. Sólo cuando hay igualdad de origen democrático (y, por tanto, las mismas mayorías) se admite un bicameralismo perfecto. A mayorías distintas por distinta representación suelen corresponder funciones diferentes, cuestión esencial a tener muy en cuenta al decidir sobre la composición del futuro Senado.

En segundo lugar, tanto al resolver sobre la composición como sobre las funciones del Senado, no debe perderse de vista su función institucional en el seno de las Cortes Generales y las consecuencias sistemáticas sobre el conjunto de la estructura constitucional que el modelo de configuración del Senado comportaría. Ambas cuestiones fueron objeto de consulta al Consejo de Estado por parte del Gobierno y son de la mayor trascendencia por sus efectos sobre el entramado constitucional.

Desde esta perspectiva, el examen del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional en lo que respecta a las funciones del futuro Senado permite constatar, en primer lugar, que el objetivo de convertir al Senado en una auténtica Cámara territorial, tanto por su composición como por sus cometidos, se hace destacando expresamente que se mantiene su carácter de Cámara parlamentaria (pp. 318-319), lo que impide el mandato imperativo de los senadores: la territorialidad «se manifiesta por su origen y sus funciones, y desarrolla su virtualidad en el terreno político, pero no se traduce en exigencias políticas».

El bicameralismo imperfecto existente permanece también en la propuesta del Consejo de Estado, aunque con un intento de que sea más equilibrado, sobre todo en la función legislativa, como veremos. Se trata de un bicameralismo no homogéneo, desigual competencialmente y no paritario, pues, aunque «el Senado representa también al pueblo español, [...] al hacerlo como suma de partes, ha de ocupar un lugar que cede ante el Congreso de los Diputados, en cuanto este representa al pueblo en su unidad, *in toto*» (p. 320).

2. Opciones de composición

Dentro de la corriente renovadora de las segundas Cámaras, dos caminos podrían abrírsele al Senado español en su reforma: democratización o territorialización. La democratización, en nuestro caso, convertiría al Senado aún más en una duplicación de la composición del Congreso de los Diputados, si se pasara del sistema mayoritario a un sistema proporcional. La territorialización, en cambio, es la que se plantea como objetivo en todas las peticiones de reforma.

¿Cuáles son las posibilidades que se ofrecen? Las fórmulas que se barajan en el debate se contraen a las que aporta el Derecho comparado: que los miembros del Senado sean elegidos por la población de las Comunidades Autónomas, siguiendo –por analogía– el ejemplo de Estados Unidos y Suiza; por los Parlamentos de aquéllas, lo que supondría elevar los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución a la composición

total de la Cámara (a su vez, en esta opción, cabe inclinarse por un sistema de elección mayoritario o, como el que actualmente impone la Constitución, proporcional); y finalmente, la designación por los Gobiernos autonómicos, siguiendo el modelo del Bundesrat alemán.[4]

1. *Modelo Bundesrat*

Esta última fórmula podría considerarse excesivamente ajena a nuestra vida política como para que una reforma constitucional se atreviera a experimentar con ella. No han faltado, sin embargo, ciertas opiniones favorables: Santaolalla, Bouza-Brey, Trujillo.

Pero incluso los propios autores que declaran inclinarse, en el ámbito teórico, por esta solución, reconocen las dificultades para su puesta en práctica y proponen finalmente otra opción. Así, Aja alega como ventaja del sistema alemán la eficacia en la representación de la posición de los Gobiernos de los Länder, y como desventaja el que el Bundesrat no constituye una Cámara parlamentaria, sino una especie de «Dieta» que representa a los Gobiernos, lo que podría cuestionar el carácter jurídico-constitucional de las Cortes y la propia declaración del artículo 66.1 de la Constitución.[5] Asimismo, Torres del Moral cree difícil que la opinión pública, a quien ya cuesta trabajo aceptar la disciplina de voto de los partidos o de los grupos parlamentarios, no viera en el mandato imperativo de los Gobiernos autonómicos sobre sus senadores una liquidación del Parlamento e incluso una disolución del Estado en las Comunidades Autónomas.[6] Fernández Segado, por su parte, considera que la opción Bundesrat no es encuadrable en la forma de Estado regional constitucionalizado en nuestro país.[7]

4 Fórmula mixta sería la propuesta por E. Aja en «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en *Informe Comunidades Autónomas 1993,* Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, vol. I, pp. 575 y ss.), que incluye representación de la mayoría en el Parlamento y Gobierno autonómicos así como de los grupos parlamentarios de la oposición. Cierta similitud con esta propuesta guarda la de M. Martínez Sospedra, quien, además de proponer el aumento del número de senadores designados sin necesidad de reforma constitucional, interpretando el artículo 69.5 de forma que las fracciones inferiores al millón de habitantes proporcionen un senador adicional, aboga por un método y un instrumento normativo comunes para la elección de los senadores autonómicos (que deberían ser diputados autonómicos y al menos uno de ellos miembro del Gobierno autonómico) (*La reforma del Senado*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1990, pp. 197-198). También J. M.ª Gil-Robles («El Senado en la Constitución española», en *Tapia*, núm. 43, 1988, p. 30) se plantea la posibilidad de combinar senadores elegidos por los Parlamentos y por los Gobiernos autonómicos.

5 E. Aja, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado,* Senado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 220-221. Proponía como número de senadores, en caso de optarse por esta solución, el actual del artículo 69.5. Más recientemente («De los Gobiernos autonómicos», *El País*, 2 de mayo de 2004), Aja insiste en que sería más fuerte el Senado integrado por miembros de los Gobiernos autonómicos «porque éstos se han convertido en los auténticos pilares de las respectivas Comunidades Autónomas». Continúa manteniendo la postura favorable a la fórmula Bundesrat en su intervención ante el grupo de trabajo del Instituto de Derecho Parlamentario, véase «Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate», J. García Roca ed., *op. cit.,* pp. 58 y ss.

6 A. Torres del Moral, «El Senado», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (*La reforma constitucional*), 1992, p. 362. G. Trujillo llamaba la atención sobre el hecho de que, aunque los elementos de caracterización cercana a un paradigma de tipo federal que ofrece la Constitución están clarísimamente orientados hacia una segunda Cámara de tipo Senado más que de tipo Consejo, paradójicamente se vuelven los ojos una y otra vez al Bundesrat alemán y no a otros tipos de segundas Cámaras territoriales («Intervención en el debate sobre la reforma del Senado», Asamblea regional de Murcia, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, p. 192). Según R. Blanco Valdés («La reforma del Senado», *Claves de razón práctica*, núm. 99, 2005, p. 44), se correría el riesgo con este tipo de Senado de que acabara convirtiéndose, antes o después, en un disfuncional contrapoder, no sólo del Congreso, sino sobre todo del Gobierno del Estado.

7 F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 6, 1982, p. 111. También A. Sáiz Arnaiz piensa que el modelo de Bundesrat podría, en hipótesis, incidir sustancialmente en la forma de gobierno, además de obligar a una revisión en profundidad del Título III de la Constitución. Estos motivos,

Tal vez del conjunto de los argumentos expresados destaque el que mirar hacia el modelo Bundesrat al configurar el futuro Senado sería una especie de vuelta atrás desde una Cámara democrática que forma parte de nuestra reciente tradición constitucional. Tampoco cabe desconocer que la fórmula Bundesrat se ha cuestionado incluso en la propia Alemania. Para evitar el predominio de los partidos políticos en el Bundesrat, que le priva de su sentido original de Cámara de los Länder, se levantaban voces a favor de su reforma hacia un modelo Senado, o para variar sus funciones o el procedimiento de adopción de acuerdos.[8]

2. *Elección en circunscripción autonómica*

Las soluciones factibles en la práctica quedarían, si se abandonara el modelo Bundesrat, circunscritas a dos. La primera, la elección directa en circunscripción coincidente con la Comunidad Autónoma. Se manifiestan en algún momento a favor de la elección directa con circunscripción autonómica Fernández Segado,[9] López Garrido.

Ahora bien: las propuestas que tienden a sustituir la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral tienen un sentido limitado y, posiblemente, no tan trascendente como se piensa: en definitiva, ser elegido por una circunscripción que abarque todo el territorio de una Comunidad no convierte al senador en representante directo de aquélla y no supone un correctivo radical, como a veces se afirma, al predominio de los partidos en la vida política y parlamentaria. Ello por una razón muy simple: que también en las Comunidades Autónomas juega, como es obvio, la tendencia homogeneizadora que suponen los grandes partidos de implantación nacional; incluso si por esta vía se vieran superados en las elecciones los partidos nacionales por partidos nacionalistas o regionalistas de fuerte arraigo en una Comunidad determinada, los intereses de éstos no podrían identificarse sin más con los de la Comunidad como institución jurídico-política.[10]

y la ausencia de argumentos que, más allá del ejemplo alemán, jueguen a su favor, le llevan a descartar este modelo para el futuro Senado («El Senado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pp. 316-317).

8 Véase G. Strohmeier; «Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder instrument der Parteien?», *Zeitschrift füll Parlamentsfragen*, núm. 4, 2004, pp. 717 y ss., en particular pp. 730-731. Puede verse también un interesante estudio y resumen de las propuestas doctrinales para evitar las mayorías contrapuestas, en V. Wagschal y M. Grasl, «Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorsschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus», *Zeitschrift für Parlamentsfragen,* núm. 4, 2004, pp. 732 y ss. Entre nosotros, el propio Aja reconoce que, por el «peligro de parálisis, e incluso por circunstancias quizá incluso más difíciles, la fórmula de un Senado integrado por Gobiernos supone retos más difíciles que un Senado de carácter parlamentario», pero que «en cambio, las posibilidades de integración y eficacia son infinitamente superiores si se forma a partir de los gobiernos autonómicos» (*El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, *op. cit.,* p. 265).

9 F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *op. cit.,* pág. 111. No obstante, en su comparecencia como experto ante la Ponencia de reforma del Senado, revisó esta postura, por razones posibilistas, proponiendo el mantenimiento del actual sistema mixto de elección, reajustando el número de senadores a elegir por circunscripción provincial y por cada Comunidad Autónoma. Véase también F. Fernández Segado, «Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado», en A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos-Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 197-200.

10 En el mismo sentido, L. López Guerra considera que la conversión de las Comunidades Autónomas en circunscripciones electorales no representaría un cambio apreciable respecto de la situación actual; quizá alteraría la representación partidista, «pero no se ve cómo podría afectar o promocionar la representación de los intereses "propios" de cada Comunidad Autónoma» («Algunas notas sobre la igualación competencial», en *Documentación Administrativa,* núm. 232-233, 1992-1993, p. 133). Por su parte, J. A.

3. Elección por los Parlamentos autonómicos

La última opción consiste en la elección por los Parlamentos autonómicos por un sistema mayoritario o proporcional, opción que, merced a la existencia de los actuales senadores autonómicos, se entiende ya enraizada en nuestra cultura política.[11] La existencia de estos senadores permite, al encarar la nueva composición del Senado, valorar la experiencia desarrollada en estos años, a la vez que articular la representación de las Comunidades Autónomas en la Cámara Alta sin que sea una idea nueva a introducir desde cero, con la que la opinión pública tenga que familiarizarse sin ninguna referencia teórica que le sirva de punto de apoyo.[12]

Sin embargo, inclinarse por una u otra opción, y en particular por la designación por los Parlamentos autonómicos, no resuelve todos los problemas, sino que se hace necesario resolver una serie de cuestiones conexas, cuya combinación dará como resultado, una vez resueltas las incógnitas, la composición del futuro Senado.

3. Cuestiones conexas

En estas cuestiones conexas suele haber una visión doctrinal utópica, un tanto alejada de la realidad, y otra más pragmática, basada en la práctica y la experiencia parlamentarias. Me limitaré a enunciar este breve catálogo de problemas,[13] que deben ser resueltos en toda propuesta de reforma que afecte a la composición del Senado.

– Número de senadores
– Distribución por Comunidades Autónomas
– Relación con Parlamento designante
– Compatibilidad de mandato con parlamento autonómico
– Duración del mandato. Posibilidad de disolución

4. Propuesta del Consejo de Estado

La propuesta del Consejo de Estado en cuanto a la composición, declara mostrar «una moderada preferencia por la *elección de todos los senadores por sufragio universal* directo, simultáneamente a las Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas».

Portero Molina («Reflexiones sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado», en A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Senado*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 230) entiende que lo que explica el comportamiento electoral no es el tamaño de la circunscripción, sino la naturaleza de las elecciones. Véase también V. Franch i Ferrer y J. Martín Cubas, «Reflexiones en torno a una posible reforma del sistema de asignación de escaños en el Senado», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol,* núm. 18/19, Valencia, 1997, pp. 36-37.

11 R. Punset Blanco, «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, pp. 86 y ss. En el mismo sentido, A. Torres del Moral, «El Senado», *op. cit.,* p. 366.

12 En cualquier caso, tampoco en esta opción, como señala R. Blanco Valdés («La reforma del Senado», *op. cit.,* p. 43), hay razones para suponer que tras la reforma los senadores vayan a comportarse de manera distinta a los actuales senadores de elección autonómica indirecta, como senadores de partido que votan en función de la disciplina de partido y no de una hipotética vinculación territorial, por lo que no representan el interés de su respectivo territorio.

13 Puede verse un análisis de estos problemas en P. García-Escudero, «La reforma constitucional del Senado: cuestiones a resolver», en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, op. cit.,* pp. 795-824.

La propuesta a la que se dedica mayor estudio parte de una *elección mixta* como la actual,

– directa: los senadores que se asignen según el número de provincias (1 en la propuesta final), en circunscripción provincial y sistema mayoritario, coincidiendo con las elecciones autonómicas respectivas

– y por los Parlamentos autonómicos (la mayor parte de los senadores, los fijos por CA y los que correspondan por población, en elección proporcional como la actualmente prevista en el artículo 69.5 CE).

Se excluyen los senadores natos (y la inclusión de requisitos de elegilidad cualificados para los senadores, pero no que se tengan en cuenta por los partidos en la nominación) y se contemplan tres posibilidades:

1.º Número fijo de senadores, 5 por CA; más uno por millón y 2 por provincia. Total 223 escaños; proporción 1:4.

2.º Reducir a 1 o eliminar los senadores adicionales por provincia en las CCAA uniprovinciales, con número fijo de senadores 6 o 7, más uno por millón y 2 por provincia. Total 233 o 243 escaños, proporción superior a 1:4, entre 7 y 29 o 7 y 30 senadores por CA.

3.º Número fijo de senadores, 6 por CA; uno por millón y 1 por provincia. Total 190 escaños, con una proporción 1:3 entre CCAA.

Esta opción, como las anteriores, ofrece la variante de otorgar un senador más por cada 500.000 habitantes, en lugar de un millón, con lo que los escaños serían 234, ratio superior a 1:4.

El modelo 3.º es el que el Consejo de Estado considera preferible por ser más visible el giro autonómico, y sobre el que formula propuesta articulada.

Ceuta y Melilla mantendrían la elección directa de senadores.

En cuanto a las cuestiones conexas:

a) *Compatibilidad de actas* de Senador y parlamentario autonómico. El Consejo de Estado opina que la Constitución debe impedir la acumulación obligada, incluso por vía estatutaria, pero mantener la compatibilidad para no perjudicar la fluidez de relaciones entre parlamentos autonómicos y Senado. Admite la compatibilidad con miembros de los Consejos Ejecutivos.

b) *Mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo*

c) *Mandato ligado a la legislatura autonómica respectiva (*aunque prolongado hasta la nueva elección de senadores), lo que convertiría al Senado en

d) *Cámara permanente*, manteniéndose la disolución sólo para el supuesto de reforma constitucional agravada del artículo 168 de la Constitución, eliminándose para el Senado la posibilidad de disolución prevista en el artículo 99.5 y 115.1.

La disyuntiva entre composición por elección directa o mixta no merece gran comentario, pues ambas me parecen adecuadas, siempre que se reduzca el número

actual de senadores –que ha ido creciendo con la población– hasta donde sea posible. El trasfondo del problema de la composición, como siempre, es la realidad política: los dos partidos mayoritarios hacen sus cuentas sobre las distintas opciones y rechazarán aquello que les suponga una desventaja numérica respecto de las la situación actual.

III. Funciones del Senado

Las reflexiones doctrinales y propuestas sobre la reforma constitucional del Senado que se han planteado a lo largo del tiempo tratan de dotar de contenido a la función territorial del Senado proclamada por el artículo 69.1 de la Constitución.

Veamos las propuestas del Consejo de Estado y su crítica en referencia a las distintas funciones de la Cámara.[14] El Informe parte del objetivo de que su «actividad parlamentaria no constituya una reiteración, con variantes menores, de la del Congreso de los Diputados» (p. 244), de forma que se buscará dotarla de una especialización «que entronque su función con su naturaleza como Cámara de representación territorial». Todo ello, manteniendo la preeminencia del Congreso como representación unitaria del pueblo español.

1. Potestad legislativa

En lo que a la potestad legislativa se refiere, la propuesta del Consejo de Estado sigue las líneas siguientes:

a) El fortalecimiento de la posición del Senado en la elaboración y aprobación de las llamadas «leyes de incidencia autonómica», sin restringir o debilitar su intervención legislativa en el resto de las leyes.

b) En el procedimiento legislativo ordinario (respecto de leyes sin incidencia autonómica), las modificaciones propuestas se limitan a la ampliación de los plazos de actuación del Senado para enmendar o votar a cuatro meses en el procedimiento ordinario y a un mínimo de veinte días naturales en el de urgencia, siendo fijado el plazo concreto para cada caso en la declaración de urgencia por el sujeto declarante (Gobierno o Congreso de los Diputados) y sin establecerse un máximo.

c) Respecto de las leyes «especiales» desde el punto de vista territorial, y reiterando una vez más el propósito previo de preservar la preeminencia del Congreso, lo que supone atribuirle la decisión final, se descarta la opción de aumentar el número de supuestos en los que el Senado alcanza una situación de paridad con el Congreso, al ser imprescindible su acuerdo para adoptar la decisión (artículos 168 y 150.3). Se opta por materializar la mayor influencia del Senado en el procedimiento legislativo de la forma siguiente:

– ampliando a las llamadas *leyes de relevancia* autonómica el actual único supuesto legislativo previsto en el artículo 74.2 de la Constitución como de *primera lectura* por el

14 Un desarrollo del examen de las funciones del Senado en «Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el Informe del Consejo de Estado», en J. García Roca y E. Albertí (coords), *Treinta años de Constitución, Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 87-111.

Senado (la distribución del Fondo de Compensación Territorial; el otro supuesto no legislativo es el referido a los convenios entre Comunidades Autónomas)

– esta primera lectura debería concluir con una *votación general de conjunto* «cuyo resultado, con constancia de los votos de los senadores agrupados por referencia a sus respectivas Comunidades Autónomas, se incorporaría a los antecedentes» (p. 251), materia reglamentaria que no se refleja en la propuesta de modificación de preceptos constitucionales concretos

– la solución de las divergencias entre las Cámaras se resolvería mediante una *Comisión Mixta* paritaria, en la forma actualmente prevista por el artículo 74.2 de la Constitución: presentación por la Comisión de un texto a ambas Cámaras y, en caso de no aprobación, decisión por el Congreso por mayoría absoluta

– *el rechazo* por el Senado en primera lectura sería solventable mediante acuerdo del Pleno del Congreso, previo mensaje motivado del Gobierno a esta Cámara haciendo constar que el proyecto rechazado es necesario para el cumplimiento del programa político del Gobierno. El acuerdo del Pleno de la Cámara Baja permitiría iniciar en ella el procedimiento en la forma «ordinaria».

d) Las proposiciones de ley seguirán el procedimiento de tramitación –en cuanto a orden de actuación de las Cámaras– que corresponda a la materia sobre la que versen. Esto es aplicable tanto a las proposiciones de iniciativa del Congreso, del Senado o autonómica, aunque respecto de éstas últimas el Informe plantea como opción –luego no tenida en cuenta a la hora de formular propuestas articuladas– de que su toma en consideración corresponda en exclusiva al Senado. No se contempla variación respecto de la iniciativa popular.

e) El nudo de la cuestión, relativo a la identificación de las leyes de incidencia autonómica[15] que serían objeto de este procedimiento especial, se resuelve optando (de entre las variantes posibles: cláusula general, enumeración por categorías normativas, por materias objeto de competencias o por clases de competencias) por

– *la mención de los preceptos constitucionales* en que se contemplan los tipos de leyes afectados, en concreto las previstas en los artículos 150 (leyes marco, de transferencia y delegación, de armonización), 156.2 (delegación o colaboración respecto de tributos del Estado), 157.3 (financiación de las Comunidades Autónomas) y 158.2 (Fondo de Compensación Interterritorial),

– pero con la inclusión de una cláusula de cierre que permita al *Gobierno optar* por remitir al Senado para la iniciación del procedimiento legislativo proyectos referidos a «materias cuya relevancia autonómica, a [su] juicio [...], así lo justifique».

f) El Informe descarta incorporar modificación alguna respecto del procedimiento vigente de aprobación de las leyes básicas (aunque manifiesta que «sí procedería que la eventual falta de acuerdo entre Congreso y Senado sobre una iniciativa legislativa que tuviera dicho carácter básico se llevara a la Comisión Mixta paritaria

15 La doctrina ha utilizado diferentes denominaciones para referirse a esta categoría de leyes, aunque la relación de las incluidas no suele diferir mucho. Se ha hablado de leyes «de incidencia autonómica» (E. Aja Fernández, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado*, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 217), «de desarrollo autonómico» (L. Aguiar de Luque, «La participación del Senado en la función legislativa: una propuesta», en *Ante el futuro del Senado*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1996, pp. 347 y 352.), «de especial relevancia autonómica» (L. López Guerra, «La reforma del procedimiento legislativo del Senado», en la misma obra, p. 337) o simplemente «autonómicas» (J.J. Solozábal Echevarría, «Una Cámara de integración», *El País*, 2 de mayo de 2004).

prevista en el artículo 74.2», p. 253), ni de las *leyes orgánicas* que afecten a las Comunidades Autónomas; de autorización de los *tratados* previstos en el artículo 94.1; de aprobación de los *Presupuestos Generales del Estado* por lo que afecta a la financiación de las Comunidades Autónomas; ni de la convalidación o tramitación posterior de los *decretos-leyes*, aunque apunta la ambigua posibilidad –no reflejada en las propuestas articuladas– de una intervención del Senado «en relación con la decisión de que un decreto-ley, ya convalidado, se tramite como proyecto de ley, cuando su contenido material tuviera conexión con el de los supuestos respecto de los que se ha apuntando la pertinencia de vigorizar la función del Senado» (p. 261).

La propuesta del Consejo de Estado así resumida es objeto a continuación de plasmación en modificaciones del texto constitucional, sobre el que se ofrecen distintas soluciones sistemáticas posibles. No vamos a entrar aquí en su corrección o conveniencia, pareciendo en principio todas ellas adecuadas a su objeto y con expresión suficiente de sus ventajas e inconvenientes.

Observaciones

Manteniéndonos, pues, en el plano sustantivo, pueden formularse algunas observaciones a la propuesta relacionada con la participación del Senado en la función legislativa.

a) En relación con el procedimiento legislativo «ordinario», esto es, el procedimiento de tramitación de las leyes «sin relevancia autonómica» (porque todas las leyes afectan de uno u otro modo a las Comunidades Autónomas, nos resistimos a utilizar la expresión «sin incidencia autonómica»), la propuesta no puede ser calificada de ambiciosa o innovadora, ni de particularmente favorable para el Senado.

En efecto, de las dos cuestiones sobre las que la doctrina suele hacer bascular la posible reforma dirigida a atenuar la actual posición subordinada del Senado, sólo una ha sido recogida, la relativa a los *plazos*, y en términos tales que permiten mantener la urgencia en los actuales veinte días naturales. La otra posible mejora, la sustitución del actual rígido sistema de *solución de discrepancias* –que otorga la última palabra al Congreso sin posibilidad de conciliación sobre textos intermedios– por el recurso a una Comisión Mixta, sólo tiene cabida en la propuesta en relación con las leyes «autonómicas».

Cierto es que la reforma tiene como objetivo reforzar la potenciación territorial del Senado. Pero creemos que en nada dañaría fortalecer a la vez su papel de Cámara de segunda lectura, que ha sabido desempeñar con dignidad en estos más de treinta y cinco años de vigencia de la Constitución. Y sobre todo, las mismas razones que sirven para concederle un plazo mayor para el estudio y tramitación de las leyes podrían haber permitido justificar un procedimiento de solución de conflictos entre las Cámaras menos subordinado para la segunda[16] y más coherente con el

16 El procedimiento establecido es particularmente «minusvalorador» para el Senado, no sólo en el fondo, sino incluso en las formas, porque el Congreso no se pronuncia sobre el veto de la Cámara alta (sino que ratifica o no su texto inicial), y porque las enmiendas se aceptan o rechazan con rotundidad sin que quepa la aproximación de posiciones mediante procedimiento de conciliación alguno.

Derecho histórico y comparado[17] aun manteniendo la supremacía final de la primera.

b) En cuanto a la determinación de las leyes de relevancia autonómica, el criterio propuesto tiene de positivo que ha pretendido acogerse a la forma de identificación más clara posible. La remisión a los preceptos de la Constitución en que se contemplan los distintos tipos de leyes es elogiable en cuanto que es precisa y no deja en manos del intérprete un margen amplio de apreciación.

No obstante, tampoco puede decirse que la enumeración sea muy generosa para el Senado, al menos en la relación que aparece en la propuesta articulada («leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 157.3 y 158.2 de la Constitución»), aunque en el cuerpo del Informe se citan otras disposiciones aportadas por la doctrina u objeto «real o potencial» de consideración y debate (p. 252). Entre ellas, la reforma de los Estatutos de Autonomía (cuya exclusión del procedimiento especial es obvia por ser materia de ley orgánica, pero que podría haber merecido un comentario específico) y las «leyes que tengan por objeto la planificación de la actividad económica general o la efectividad del principio de solidaridad, leyes de declaración de interés general que legitime la acción estatal, entre otras», normas citadas pero que tal vez no sean las más relacionadas con la cuestión.

La exclusión de la legislación básica del procedimiento especial, que abriría una espita de difícil concreción, está adecuadamente justificada. La difícil concreción es la que aconseja que tampoco se introduzca para ellas el recurso a la Comisión Mixta, apuntado en el Informe pero no incorporado a las modificaciones propuestas. También se justifica la exclusión de las Secciones de los Presupuestos Generales del Estado que afectan a la financiación de las Comunidades Autónomas, pues su desglose podría plantear problemas que incidieran en el carácter por esencia unitario de los mismos.

Tal vez la aportación más novedosa del Informe en este punto sea la llamada *cláusula de cierre* que permitiría al Gobierno determinar la remisión de proyectos de ley al Senado en materias cuya relevancia autonómica a su juicio así lo justifique. Sería esta la primera de dos nuevas facultades que la propuesta de reforma atribuye al Gobierno (la segunda, en caso de rechazo por el Senado de la tramitación

17 Se trata de un procedimiento por completo ajeno a nuestro Derecho histórico en el que, partiendo de la declaración contenida en las Constituciones bicamerales a partir de 1837 (las Cortes se componían de dos cuerpos colegisladores iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados), la Ley de 19 de julio de 1837, de relaciones entre los cuerpos colegisladores, establecía la formación de una Comisión mixta paritaria de diputados y senadores «para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones», sometiéndose su dictamen a discusión por ambas Cámaras y precisándose su aprobación para que quedara aprobado el proyecto. La Ley para la reforma política, de 4 de enero de 1977, estableció asimismo como método de resolución de discrepancias sobre los proyectos de ley ordinaria la Comisión mixta y, sólo en el caso de que la Comisión no llegara a un acuerdo o que no mereciera la aprobación de ambas Cámaras, el Gobierno podría pedir al Congreso de los Diputados que resolviera definitivamente por mayoría absoluta. Tampoco es un procedimiento común en los sistemas bicamerales comparados, cuando ambas Cámaras son elegidas por el pueblo, hallándose un sistema similar en la Constitución francesa de 1946 y en la vigente Constitución austriaca, en concordancia con una composición diferente de las Cámaras, siendo la segunda de elección indirecta.

de un proyecto de ley). En este caso, dicha facultad permitiría abrir un poco más los supuestos restringidos de primera lectura por el Senado, y en este sentido puede considerarse positiva.

c) Por lo que se refiere a las especialidades que la prioridad de intervención de la segunda Cámara introduciría en el procedimiento, la posibilidad de que el Senado intervenga en primer lugar es la solución más sencilla apuntada por la doctrina para reforzar la posición del Senado respecto de determinado tipo de leyes, habiendo sido por otra parte ya utilizado este procedimiento en las leyes reguladoras del Fondo de Compensación Interterritorial.

No obstante, dado el sistema de partidos existente –al menos hasta ahora– no cabe esperar –en contra de lo que afirma el Informe– que la inversión en las Cámaras actuantes aporte un enriquecimiento para el Congreso al examinar un texto sobre el que «las representaciones (*singulariter* en su dimensión territorial) de las Comunidades Autónomas hubieran expuesto sus posiciones», sobre todo si «el proyecto fuera objeto de una votación general de conjunto, cuyo resultado, con constancia de los votos de los senadores agrupados por referencia a sus respectivas Comunidades Autónomas, se incorporaría a los antecedentes» (p. 251). Es evidente que los conflictos entre ambas Cámaras, a los que alude el Informe, derivarían de una diferencia de mayorías, pero que las posiciones políticas en el Senado lleguen a agruparse en función de su origen territorial, hasta el punto de que pueda afectar en algún sentido a la reflexión del Congreso, es dudoso a la vista de los sistemas de elección propuestos, o de los que lleguen a ser aceptables para las formaciones políticas que han de aprobar la reforma.

La conclusión del procedimiento encomendando la resolución de las discrepancias entre ambas Cámaras a una Comisión Mixta paritaria debe ser valorada favorablemente, aun limitada a una categoría concreta de leyes. Frente al actual sistema de levantamiento del veto y aprobación o rechazo de las enmiendas, permitiría el acercamiento de posiciones y obtener el acuerdo sobre textos intermedios. Es cierto que puede suponer un cierto alargamiento del proceso, pero si el nuevo sistema queda limitado a las leyes de relevancia autonómica, su importancia y número reducido lo justifica.

En este procedimiento especial encontramos el segundo supuesto de atribución de facultades al Gobierno. Como señalaba el Informe en su toma de posición previa, reforzar al Senado no significa alcanzar la paridad con el Congreso de los Diputados. En particular, precisamente por las posibles desigualdades en la representación, no se desea otorgar el mismo valor al rechazo inicial de un proyecto por la Cámara Baja (en un debate y votación de totalidad, que puede acordar la devolución al Gobierno de su iniciativa) que por la Cámara Alta. En este caso, se prevé una «segunda oportunidad» tomada de algún ejemplo de Derecho compa-

rado: si el Gobierno se dirige al Congreso de los Diputados haciendo constar que el proyecto rechazado es necesario para el cumplimiento de su programa político y el Pleno del Congreso así lo acuerda, el procedimiento legislativo se inicia de forma ordinaria en esta Cámara «y se seguirá por todos sus trámites». Se prevé, pues, una especie de toma en consideración por el Congreso a petición motivada del Gobierno, siendo la voluntad de la Cámara Baja la que se impone al rechazo del Senado (y no, como se afirma en el Informe, la facultad del Presidente del Gobierno de obtener una reanudación del procedimiento en el Congreso). Sería una manifestación más del deseo de no otorgar demasiadas facultades, y desde luego no decisorias, al Senado, en prevención de una composición que facilite la existencia de una mayoría distinta a la que sustenta al Gobierno desde la otra Cámara. Senado con más facultades, sí, *ma non troppo*.

d) En cuanto al régimen de las proposiciones de ley, tal vez sea la parte de la propuesta en materia legislativa menos completa y sin desarrollar hasta sus últimas consecuencias. Cómo se diseña en el Informe y cómo podría ser es lo que contemplamos a continuación.

El Informe propone que las proposiciones de ley, sin distinguir su origen, sigan el procedimiento de tramitación que corresponda, según su objeto. Olvida, no obstante, que, con la salvedad de los cuatro tipos de leyes que enumera remitiéndose a preceptos constitucionales, en los proyectos de ley ha atribuido al Gobierno la decisión sobre la Cámara que inicia el procedimiento, en función de que se trate de leyes que a su juicio revisten relevancia autonómica. Esta intervención del Gobierno no cabe en las proposiciones de ley, emanadas de sujetos distintos al Ejecutivo y sin que éste tenga otra intervención en su tramitación que manifestar su criterio, u oponerse cuando afecten a una delegación legislativa en vigor o impliquen aumento de gastos o determinación de ingresos.

Falta, pues, la determinación del órgano que decide el procedimiento de tramitación de las distintas proposiciones de ley, extremo que debería quedar claramente resuelto en el texto constitucional, como se ha preocupado de señalar la doctrina, para evitar conflictos posteriores. Repasemos los distintos titulares de la facultad de propuesta que pueden remitir, en la regulación constitucional vigente, proposiciones de ley a las Cortes Generales.

– Las *proposiciones de ley de diputados y senadores* son tomadas en consideración por la Cámara respectiva. Sería, pues, la Mesa de cada Cámara la que, en ejercicio de sus funciones de calificación, determinara la tramitación a seguir de estas proposiciones. Habría, no obstante, que prever un procedimiento para que la otra Cámara pudiera oponerse y reclamar el inicio del procedimiento, incidente que, en caso de conflicto, tal vez podría resolver un órgano común como las Mesas de ambas Cáma-

ras en reunión conjunta, en las que el mayor peso numérico corresponde al Congreso de los Diputados.

– Las *proposiciones de ley autonómicas*, de acuerdo con la modificación del artículo 87.2 que se propone, se dirigen a la Mesa del Congreso o del Senado, sin más especificación, aunque la modificación genérica prevista del artículo 89 determina el inicio del procedimiento en una u otra Cámara en función de la naturaleza del texto normativo. Parece que, si no se prevé otra cosa, la calificación inicial parte de la Asamblea proponente, sin perjuicio de que la Mesa de la Cámara receptora pueda decidir inhibirse y remitir la proposición a la otra Cámara, a la vista de la materia sobre la que recae. El problema surgiría, como en el supuesto de la iniciativa parlamentaria, cuando es la Cámara no receptora la que se considera competente para iniciar el procedimiento. Aquí también debería preverse la forma de solventar el incidente, para que no termine en un conflicto entre órganos constitucionales resuelto años después por el Tribunal Constitucional.

El Informe se plantea como posibilidad, que luego no encuentra reflejo en una propuesta articulada, la toma en consideración por el Senado de las proposiciones de iniciativa autonómica.[18] Si el posible conflicto sobre el orden de tramitación posterior está adecuadamente resuelto, sería una de las facultades «inofensivas» que podría dejarse perfectamente en manos del Senado. En apariencia, incrementaría sus potestades territoriales, pero en la práctica seguiría en manos del Congreso paralizar a continuación la tramitación de las proposiciones sin relevancia autonómica (mediante la aprobación de una enmienda de totalidad de devolución), e incluso también –aunque más avanzado el procedimiento– de las tramitadas en primera lectura por el Senado, dado que no se le ha fijado a la Cámara Baja un plazo para su participación en la legislación «especial».

Creo que la propuesta en este caso debe ser el envío de todas las proposiciones de ley autonómicas al Senado para su toma en consideración, con la consiguiente modificación del artículo 87.2 CE, para luego tramitarse en función de la materia, con previsión de solución de conflictos entre las cámaras.

– Las *proposiciones de ley de iniciativa popular* son las grandes olvidadas. No se prevé la modificación del artículo 87.3, luego su toma en consideración corresponde al Congreso de los Diputados. No parece que pueda dejarse en manos de la Comisión promotora una precalificación, decidiendo la Cámara a la que las envía, luego sería la Mesa del Congreso –excluimos al Gobierno de la decisión por las razones antes expuestas, aunque otra cosa podría inferirse del nuevo artículo 89– la que, una vez tomada en consideración una proposición de origen popular decidiera si la envía al Senado para iniciar la tramitación legislativa.

Sin perjuicio de que habría que prever, como en los supuestos anteriores, un método –y un órgano– de solución de las divergencias entre Cámaras, cabría aquí

18 En la doctrina, habían formulado esta propuesta R. Punset (*El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 229) y A. Torres del Moral («El Senado», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, p. 369).

también plantearse la posibilidad de que la toma en consideración de estas proposiciones se atribuyera al Senado en el caso de incidir en materia sobre la que le correspondiera el primer lugar en la tramitación.

e) Coincido con el Informe en que no es necesario alterar la forma de aprobación de las leyes orgánicas, ni debe fraccionarse el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para atribuir al Senado el inicio de la tramitación de las Secciones más «territoriales», pues esto rompería su necesaria unidad.

Más dudas me suscita el párrafo dedicado a los decretos-leyes. De acuerdo en que no debe alterarse el sistema de convalidación, manteniendo su atribución al Congreso de los Diputados. Tampoco creo que debiera introducirse al Senado en la decisión sobre la tramitación como proyecto de ley (frente a lo que parece apuntar el Informe en la frase más arriba reproducida). Es más bien en la tramitación posterior cuando no debe olvidarse que el Senado inicia en ocasiones el procedimiento, lo que no parece haberse tenido en cuenta.

Cierto es que, conforme al artículo 86.1 de la Constitución, los decretos-leyes no pueden afectar al régimen de las Comunidades Autónomas, en el que podrían entenderse comprendidas todas las leyes «territoriales» citadas en el nuevo artículo 89. Pero cabría siempre pensar en otras leyes de relevancia autonómica, respecto de las que se ha atribuido al Gobierno la decisión sobre la inversión del procedimiento de tramitación en el caso de los proyectos de ley, lo que, desde una perspectiva *pro Senado*, sería también factible respecto de los decretos-leyes. Bastaría con que el Gobierno hiciera constar, al remitir el decreto-ley para su convalidación al Congreso de los Diputados, que el procedimiento habría de iniciarse en el Senado, en caso de decidirse su tramitación como proyecto de ley, lo que debería hallar reflejo en el artículo 86.3.

2. La autorización de tratados internacionales

Examinados por el Informe en conexión con la actividad legisladora del Senado, la autorización de tratados internacionales merece consideración independiente, por ser ejercicio de una función distinta.

Se plantea como posibilidad incrementar la intervención del Senado para obtener una mayor participación de las Comunidades Autónomas respecto de tratados que pudieran afectarles,[19] aunque se descarta, apuntando que «lo máximo que cabría señalar es que, respecto de los tratados, el Gobierno puede decidir su remisión al Senado de modo paralelo a lo dicho respecto de las leyes de incidencia autonómica». Esto no aparece plasmado en ninguna propuesta concreta de modificación de los preceptos constitucionales, pues –salvo en el supuesto de autorización reforzada prevista en el artículo 93, que requiere ley orgánica– ni la autorización de tratados es ejercicio de la función legislativa ni la iniciativa que al respecto corresponde al Gobierno se ejerce

19 En cuanto a los tratados en general y a la dirección de la política internacional, en el posterior examen de las consecuencias sistemáticas de las modificaciones propuestas (p. 326), el Consejo de Estado recalca la ajenidad del modelo estadounidense de predominio del Senado a nuestra historia constitucional y a la forma de gobierno parlamentaria que otorga dicha dirección al Gobierno (art. 97) y confiere incluso cierta primacía al Congreso de los Diputados en materia de tratados (art. 74.2).

mediante un proyecto de ley. Si se desea que exista una facultad de opción sobre la Cámara que actúa en primer lugar, ello debería reflejarse en el artículo 74.2, cuya redacción actual, en cuanto a la decisión de las Cortes Generales prevista en artículo 94.1, establece que el procedimiento se iniciará en el Congreso.

¿Sería conveniente tal posibilidad de opción? Dada la escasa participación prevista para las Comunidades Autónomas respecto de tratados internacionales y Unión Europea –objeto de otras posibles reformas constitucionales examinadas en otro lugar del Informe–, en nada dañaría extender a aquéllos la posible primera lectura del Senado, cuya decisión queda en manos del Gobierno, siendo además el Congreso el que impone su voluntad en caso de discrepancia.

3. El Senado como espacio de concertación y cooperación con las comunidades autónomas

El Consejo de Estado no considera indispensable –ni quizá aconsejable– situar en el Senado el núcleo central de la acción y coordinación interterritorial, por estimar que «una Cámara parlamentaria no puede sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto instancia de diálogo y negociación». Entiende preferible mejorar los cauces por los que ha discurrido el sistema en los últimos años, incluso incorporar eventualmente a la Constitución el reconocimiento general del principio de colaboración y la mención de las conferencias sectoriales (sugerencias que no traduce después en propuestas concretas de modificación), antes que ensayar nuevas prácticas.

Es aquí la prudencia la que inspira el lenguaje («generar muchas incógnitas e incertidumbres que debiliten su utilidad y su eficacia», p. 264) y la posición del supremo órgano consultivo, prudencia justificada en este caso, como también el deseo de mantener las relaciones entre ejecutivos, bilaterales y multilaterales, sin perjuicio de que coexistan con las que se desarrollen en el ámbito parlamentario.

Tras esta introducción genérica, las propuestas contenidas en este apartado del Informe pueden resumirse como sigue:

a) Con el objetivo declarado de conectar de algún modo la conexión entre «los órganos de cooperación ya institucionalizados» –las conferencias sectoriales– y el Senado, se propone incluir en el artículo 110 de la Constitución un apartado que faculte al Senado para recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a éstos para solicitar ser oídos en Pleno o en Comisión.

La regulación propuesta difiere de la actualmente contenida en el artículo citado respecto de los miembros del Gobierno en cuanto éstos tienen la facultad de hacerse oir, y aquéllos sólo de solicitarlo.

El comentario que cabe hacer a esta propuesta es que quizá no sea la más adecuada para el objeto que persigue. El único mecanismo institucionalizado con el

que parece guardar relación es con la Comisión General de Comunidades Autónomas, y no con otros. Por otra parte, los órganos rectores de ambas Cámaras de las Cortes Generales han sido muy cuidadosos ante las peticiones de comparecencia, e incluso de información, de autoridades de las Comunidades Autónomas, aun permitidas expresamente por el artículo 109 de la Constitución, para evitar incurrir en actuaciones de control, que deben tener su sede en las respectivas Asambleas Autonómicas.

La mayor trascendencia de la reforma propuesta se encuentra en la constitucionalización de la facultad de los miembros de los Consejos de Gobierno de solicitar ser oidos en el Pleno y las comisiones del Senado. Se extiende a toda la Cámara lo introducido respecto de la Comisión General de las Comunidades Autónomas por la reforma reglamentaria de 1994: los Consejos de Gobierno pueden solicitar la convocatoria de la Comisión (art. 56 *bis* 3) y pueden intervenir en sus sesiones (art. 56 *bis* 2.2).

¿Es necesaria esta generalización? ¿Y debe tener rango constitucional? Porque si al cambiar el término «reclamar», referido a la presencia de los miembros del Gobierno, por «recabar» –aplicado en la propuesta a los miembros de los Consejos de Gobierno– se pretende evitar que la solicitud de la Cámara obligue a comparecer, no parece muy necesaria la adición. Tal vez sirviera, no obstante, para recalcar una intensificación de las relaciones –no se sabe si bilaterales o multilaterales– con los ejecutivos autonómicos, que dotara de una mayor normalidad a la presencia de éstos en los órganos de la Cámara Alta.

Contrasta, en todo caso, esta propuesta con la posición más conservadora adoptada por el Informe a continuación.

b) El Consejo de Estado considera que la redacción actual de la Constitución permite que se trasladen al Senado algunas decisiones políticas de especial calado, que pueden haberse debatido previamente en las conferencias sectoriales, adoptando las resoluciones en que se expresen los acuerdos alcanzados. No se requiere, por tanto, reforma constitucional sino la regulación reglamentaria de estos debates.

Coincidimos en que para la celebración en el Senado de este tipo de debates –que el Informe contempla para situaciones de discrepancia severa, la planificación de estructuras de interés general y los procesos de adaptación a las normas de la Unión Europea o toma de decisiones en los órganos de la Unión con trascendencia autonómica (p. 265)–, el único impulso necesario es la voluntad política, y no las normas. Con recordar que desde 1994, fecha de la reforma del Reglamento del Senado que instituyó en su artículo 56 *bis* 8 un debate anual sobre el estado de las autonomías, éste ha tenido lugar sólo en tres ocasiones, queda todo dicho.

c) Tampoco considera necesario el Informe incluir la referencia antes apuntada al Senado en cuanto sede de la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas ni de Presidentes de las Asambleas autonómicas, como elementos de cooperación orgánica y funcional y de encuentro político. En este caso, el Consejo reconoce que el éxito y eficacia de estas reuniones, que necesitan de flexibilidad en su régimen, depende de la voluntad política y de la conciencia de la necesidad de una actuación conjunta, más que de su plasmación en el texto constitucional, en lo que coincidimos plenamente.

d) Introduce a continuación el Informe una reflexión sobre el Senado como instancia de cooperación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea, en los que destaca las dificultades de cooperación que se presentan entre el Estado y las Comunidades Autónomas y éstas entre sí. Tras pasar revista a los mecanismos institucionales de cooperación –conferencias sectoriales, comisiones bilaterales, Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas– y los principales acuerdos alcanzados en el seno de los mismos, así como a las funciones que en la materia poseen la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Mixta para la Unión Europea, considera de aplicación lo expuesto con carácter general: el Senado debe ser la sede de los debates principales tanto en la fase ascendente como descendente, en Pleno o en comisión, estando en condiciones de mantener una fluida relación con las conferencias sectoriales y de asumir funciones de seguimiento y control. No obstante, se inclina en la parte final del capítulo (pp. 327-328) por proponer una modificación que reconozca la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase ascendente como en la descendente, en materias de relevancia autonómica, «con arreglo a las leyes», remisión que evitaría una excesiva rigidez de los mecanismos de participación.

Se plantea la posibilidad de introducir una previsión constitucional, similar a la incorporada en Alemania y Francia, para que el Gobierno dé cuenta inmediata al Senado de las iniciativas normativas en el seno de la Unión Europea, para un eventual debate sobre la postura de España al respecto –propuesta que formula más adelante como modificación constitucional acogiendo los términos del artículo 56 *bis* p) del Reglamento del Senado, sin aludir al debate, p. 328–, sin entender conveniente, en cambio, añadir otras cuestiones como el control del principio de subsidiaridad. Todo ello sin perjuicio de remitirse a la reflexión realizada en general en relación con la reforma constitucional que recoja la pertenencia a la Unión Europea.

Vuelve, pues, en este apartado, el Informe a una postura prudente y poco innovadora. Cabe incluso señalar que la reforma propuesta en este punto no sería necesaria, en cuanto no aporta nada que la voluntad política no pueda suplir, ni nada que la carencia de voluntad política no pueda soslayar y hacer inoperante.

4. Atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales

Versando asimismo la consulta sobre las atribuciones del Senado relacionadas con otros órganos constitucionales, el Informe, con buen criterio, no considera imprescindible la especialización autonómica en los medios de control del Gobierno, como las interpelaciones y las preguntas, en aras de una mayor integración de las Comunidades Autónomas en las actividades y decisiones del Estado, y en aras, nos permitimos añadir, del mantenimiento de una de sus funciones esenciales como Cámara parlamentaria.

En cuanto a la participación del Senado en el nombramiento de miembros de órganos constitucionales, partiendo de la completa equiparación constitucional existente en la materia, el Informe se plantea concretamente la adopción de criterios territoriales en relación con los Magistrados del Tribunal Constitucional, que desecha: la pretendida insuficiencia de participación de las Comunidades Autónomas, dice, quedaría superada con un Senado más acorde con su naturaleza de Cámara territorial, a cuyo fin el Reglamento del Senado podría arbitrar el mecanismo que se considere más adecuado y transparente en fase de elaboración de las propuestas de candidatos.

Introducida por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, la modificación en el artículo 16.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para que los Magistrados propuestos por el Senado sean elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara, el Reglamento del Senado fue modificado por reforma aprobada el 21 de noviembre, que prevé la presentación por las citadas Asambleas, en el plazo abierto al efecto, de hasta dos candidatos cada una, siendo la Comisión de Nombramientos –integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios y que funciona mediante voto ponderado– la que eleva al Pleno una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión (art. 184.7).

Impugnado este precepto por cincuenta y tres senadores del Grupo Popular ante el Tribunal Constitucional, la sentencia 101/2008 declara su conformidad con la Constitución, interpretado en el sentido expuesto en la propia sentencia.[20]

20 Sin pretender alargarnos sobre este punto, destacaremos sólo que, aunque el precepto impugnado prevé que la propuesta de la Comisión de Nombramientos pueda incluir otros candidatos no propuestos por las Asambleas Autonómicas exclusivamente «si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes», el Tribunal entiende que «la Cámara es plenamente libre en relación con el juicio de idoneidad que le merezcan las distintas candidaturas ante ellas presentadas no sólo en cuanto al cumplimiento de los requisitos de naturaleza puramente objetiva» sino en cuanto a un criterio «de estricta discrecionalidad política» que le lleva a decidirse por cuatro candidatos concretos, «razón por la que, en definitiva, el nuevo procedimiento de selección de candidatos no puede abocar indefectiblemente a aceptar en todo caso a los propuestos por los Parlamentos autonómicos». Se declara expresamente la «libertad institucional, insuprimible, del Senado», que permite, en caso de no llegar a proponer la Comisión de Nombramientos o de no alcanzar la mayoría en el Peno los candidatos propuestos, que aquella realice una nueva selección de candidatos para someterla al Pleno, «esta vez proponiendo candidaturas surgidas de la propia Cámara» (FJ 9). Realizada esta interpretación sobre la base del término «suficiente» referido en el precepto reglamentario a las candidaturas, no puede por menos de apreciarse que se priva así de naturale-

Por muy constitucional que la norma sea, lo que la experiencia demuestra una vez más es que, en los nombramientos para los que la Constitución exige una mayoría reforzada, es imprescindible que las dos mayores formaciones políticas actúen de la mano en todo el proceso, por ser necesario su consenso final. De nada valen las normas, si luego al aplicarlas no pueden obtenerse las mayorías requeridas para el nombramiento.[21]

En cuanto a la legitimación concedida en el artículo 162 a cincuenta senadores para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Consejo de Estado recuerda que habría de ser reducido el número proporcionalmente a la disminución del número de senadores, de ser éste el criterio en la reforma de la composición de la Cámara.

La modificación en la composición que mejore la representación de las Comunidades Autónomas en el Senado puede por sí misma –entiende el Informe, tal vez de forma demasiado optimista– mejorar o limitar la conflictividad entre Estado y Comunidades Autónomas, no estimando necesaria la atribución al Senado de una función arbitral o de mediación anterior a la formalización de conflictos ante el Tribunal Constitucional. Se recuerda la existencia de los preceptos del Reglamento del Senado que establecen la obligación del Gobierno de informar sobre los procedimientos formalizados y enviar un informe periódico sobre la conflictividad. No parece, en efecto, necesaria la mediación del Senado en este punto. Algunas medidas legales, como la reforma del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada por Ley Orgánica 1/2000, con objeto de incrementar el plazo para interponer un recurso de inconstitucionalidad cuando se hayan iniciado negociaciones en el seno de la Comisión bilateral de Cooperación para resolver las discrepancias entre Estado y Comunidad Autónoma, pueden ser más efectivas.

IV. Posición institucional del Senado resultante de la composición y funciones propuestas por el Consejo de Estado

Hemos abordado como cuestión introductoria la interrelación existente entre la composición del Senado que se adopte y las funciones que se le atribuyan, así como la necesidad de no perder de vista en ningún punto de la reforma su función institucional y las consecuencias que la nueva regulación conlleve sobre el conjunto de la estructura constitucional. Estos dos últimos extremos figuraban también como objeto de la consulta formulada por el Gobierno, y el Informe termina con ellos el capítulo dedicado a la reforma del Senado, aprovechando para realizar una especie de recapitulación del significado de las propuestas realizadas.

za vinculante a la propuesta de las Asambleas autonómicas, yendo en contra del tenor literal del Reglamento y de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulado en futuro imperativo.

21 Puede verse sobre este tema P. García-Escudero Márquez, «La problemática de la integración de órganos por el Parlamento», *Asamblea*, núm. 27, 2012, pp. 11-23.

Los rasgos que caracterizarían al Senado como institución serían:

– su nuevo carácter de *Cámara permanente*, sujeta a renovaciones parciales y quedando excluida toda disolución, salvo la prevista en el artículo 168 en caso de reforma constitucional agravada
– la conservación de su carácter de *Cámara parlamentaria*, tanto por su composición como por sus funciones
– su carácter de *Cámara de representación territorial*, también en ambos aspectos, sin perjuicio de su condición de instancia representativa del pueblo español, que impide reconocer un mandato imperativo a los senadores: «la territorialidad de la representación que ejercen éstos se manifiesta por su origen y sus funciones y desarrolla su virtualidad en el terreno político, pero no se traduce en exigencias jurídicas»
– el Senado se encuadra en un *sistema bicameral no paritario*, aunque el Informe considera que con la reforma propuesta se aumenta de manera notable su peso específico, mejorando su lugar en la escala que mide la funcionalidad y efectividad de las Cámaras, lo que implica un bicameralismo más equilibrado, aunque no homogéneo.

Esta afirmación se fundamenta en el superior reconocimiento que alcanza como Cámara de segunda lectura al ampliarse los plazos para su intervención en el procedimiento ordinario y aumentarse las competencias por la especialización legislativa en ámbitos de incidencia autonómica, aspectos, junto con la composición, en que se simboliza su viraje territorial.

La preeminencia del Congreso se justifica en que el Senado representa también al pueblo español, pero como suma de partes que ha de ocupar un lugar que cede ante la representación al pueblo en su unidad, *in toto*.

Nada que añadir a estos rasgos, sino reiterar la prudencia del Informe en lo que a las funciones del Senado se refiere, digna de ser aplaudida en lo que supone tratar de evitar innovaciones «experimentales», pero que podría haber sido un poco más audaz en algunos puntos, como el relativo a la solución de discrepancias Congreso-Senado en el procedimiento legislativo.[22] Aunque, hay que reconocerlo, si se estableciera una composición de la Cámara que pudiera diferir notablemente del Congreso, es razonable no incrementar excesivamente las funciones, de acuerdo con la paradoja de Madison enunciada al comienzo de este trabajo.

En estas mismas reflexiones se presenta al Senado como ámbito de encuentro institucional y propicio para el incremento de la multilateralidad que deriva de los intereses comunes de las Comunidades Autónomas y de la existencia de un interés general, equilibrando así el bilateralismo extraparlamentario e incluso también parlamentario. Es ésta una visión del Senado que no se deduce realmente de las escasas modificaciones propuestas para que sea un espacio de concertación y diálogo con las Comunida-

22 Es curioso que, en las reflexiones finales que figuran a continuación de los rasgos expuestos, se hace pivotar el reforzamiento de la posición del Senado sobre cuestiones de signo territorial, además de en la primera lectura de ciertos proyectos legislativos, en la «posibilidad de toma en consideración, incluso en exclusiva, de proposiciones de ley de las Asambleas legislativas autonómicas» (p. 321), propuesta que, como se recordará, no llega a plasmarse en una modificación constitucional.

des Autónomas, por las razones expuestas en el apartado correspondiente del Informe y que son juiciosas, pues en este ámbito lo que se precisa es voluntad política y no normas jurídicas.

A esta misma visión un tanto utópica de la Cámara resultante de la reforma hay que adscribir la afirmación de que tanto las diferencias de composición con el Congreso como las funciones deberían contribuir, si no a una sustitución de las afinidades ideológicas o partidarias por las afinidades territoriales, a un posible desarrollo o nuevo sentido de estas últimas, «a cuyo efecto pueden servir mecanismos como la expresión de las votaciones según la procedencia autonómica de los senadores u otros que puedan preverse en el Reglamento del Senado». La reforma, para hacerse real, precisa (al menos y de momento) del acuerdo de los dos grandes partidos. Y no parece concebible, razonablemente, que accedan a perder cuotas de poder que no sean poco más que simbólicas. Partiendo de su predominio, en mayor o menor grado, en un futuro Senado, no es muy realista pensar que las decisiones de los electos puedan no estar regidas por la disciplina de voto.

V. A modo de conclusión

A modo de conclusión, quiero recordar una vez más la importancia que tiene la voluntad política a la hora de encarar una reforma, y sobre todo de ponerla en obra. Por poner un ejemplo inocuo: ¿de qué ha servido conceder iniciativa legislativa a la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la reforma del Reglamento del Senado de 1994 si nunca ha ejercido esta facultad en más de 20 años?

En distintos momentos del estudio de la reforma he dicho que tan importante como diseñarla es desarrollar todas las posibilidades que el ordenamiento constitucional brinda al Senado. Ahora, que ya hemos avanzado en el tiempo si no en sus facultades, quiero destacar de nuevo que, si se introducen modificaciones, ha de ser con la voluntad política de llevarlas a efecto, lo que implica que sean posibles.

Comentario a la STC 155/2014, de 25 de septiembre. La constitucionalidad de la incompatibilidad de los Presidentes de las Corporaciones o Entidades Locales con el mandato de Diputado del Parlamento de Andalucía

Esteban Greciet García
Letrado de la Asamblea de Madrid

Resumen

El presente artículo se propone comentar la Sentencia citada en su título desde una óptica que aúne la contraposición de los argumentos de las partes con los razonamientos del propio Tribunal Constitucional y, en especial, con los principios y argumentos que le llevan a una interpretación decisiva para su fallo. En el apartado de conclusiones, se incluyen observaciones sobre el concepto de las incompatibilidades parlamentarias en la sentencia, la noción de transparencia que la misma deja traslucir y la conexión de esta resolución con otras recientes del mismo Tribunal en relación con la democracia en las entidades locales.

Resum

Aquest article es proposa comentar la sentència esmentada en el títol des d'una òptica que unesca la contraposició dels arguments de les parts amb els raonaments del Tribunal Constitucional mateix i, en especial, amb els principis i els arguments que li porten a una interpretació decisiva per a la sentència. En l'apartat de conclusions s'inclouen observacions sobre el concepte de les incompatibilitats parlamentàries en la sentència, la noció de transparència que aquesta deixa traslluir i la connexió d'aquesta resolució amb altres recents del mateix tribunal amb relació a la democràcia en les entitats locals.

Sumario

I. Antecedentes de hecho
II. Breve mención del mantenimiento de la suspensión del nuevo art. 6.2.*c*) de la Ley 1/1986, de 16 de diciembre, electoral de Andalucía
III. Fundamentos Jurídicos
IV. Fallo
V. Conclusiones sobre la Sentencia
   1. Las incompatibilidades parlamentarias en su contexto
   2. Una lectura de las normas de transparencia y buen gobierno por la Ley electoral autonómica
   3. Una cierta idea de la democracia local en la reciente jurisprudencia constitucional

I. Antecedentes de hecho

Examinamos en este estudio una reciente Sentencia del Tribunal Constitucional,[1] que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1345-2012, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 6.2.*c*)[2] de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la nueva redacción dada al mismo por el art. 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre. La cuestión, según se verá, afecta al ámbito de las incompatibilidades parlamentarias, si bien por su alcance y repercusiones puede ser interpretada desde una óptica más amplia, que es la que pretendemos asumir en nuestro comentario.

Lo primero que debe resaltarse es que la Ley modificativa que afecta a la electoral andaluza en esa concreta letra de su art. 6.2 lo es de objeto múltiple aunque con materias conexas entre sí, aspecto éste que no puede ser pasado por alto en el análisis de la Sentencia. En efecto, la precitada Ley autonómica 9/2011, en sus arts. 2 y 3, reforma otros apartados del art. 6 de la misma Ley electoral: respectivamente, el 4, referido a las incompatibilidades con puestos o funciones públicas, y el 7, sobre la obligación formal de presentar las declaraciones sobre actividades, bienes, intereses y retribuciones, el contenido de éstas, el correspondiente Registro público y la lógica remisión de la vertiente procedimental de toda esta regulación al Reglamento del Parlamento de Andalucía, tal como realiza, igualmente, la DF Primera de la propia Ley. Pero también incide ésta en el estatuto jurídico de los ex-Presidentes de la Junta de Andalucía, englobado en la Ley 2/2005, de 8 de abril, y lleva a cabo una modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses –a la que se añaden las retribuciones– de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

Sin que entremos ahora en el detalle de esta panoplia de reformas del Derecho autonómico andaluz, sí nos detendremos más adelante en el nexo que las une, recogido en el Preámbulo de la Ley 9/2011 y que llega a adquirir una importancia vital en la *ratio decidendi* y en la interpretación del Alto Tribunal, que le lleva a su fallo. Aquí tan sólo hemos de dejar constancia –y, de paso, felicitarnos por ello– del relativamente poco tiempo transcurrido entre el momento de adopción de la decisión política de la que la reforma legal recurrida trae causa –debate del estado de la Comunidad Autónoma del 29 y 30 de junio de 2011– y el de la Sentencia que analizamos, poco más de tres años posterior.

Es obligado comenzar este apartado de antecedentes con las alegaciones de las partes, y en primer término por las del recurrente. El Abogado del Estado hace suyos los argumentos del Dictamen del Consejo de Estado 1/2012, de 26 de enero,[3] solicitado preceptivamente en virtud del art. 22.6 de su Ley Orgánica (LO 3/1980, de 22 de septiembre) para la impugnación de la norma autonómica y la petición de su suspensión

1 Puede consultarse su texto, en publicación oficial, en el *Boletín Oficial del Estado* del 28 de octubre de 2014, en el siguiente enlace: ‹http://www.boe.es/boe/dias/2014/10/28/pdfs/BOE-A-2014-11024.pdf› (visitado el 11 de diciembre de 2014). El Ponente de la Sentencia es el Magistrado Narváez Rodríguez.

2 «Además de los comprendidos en el artículo 155.2 *a*), *b*), *c*) y *d*) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, son incompatibles: *c*) Los Alcaldes, los Presidentes de Diputación Provincial y los Presidentes de mancomunidades de municipios.».

3 Puede consultarse su texto en el enlace ‹http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-1› (visitado el 11 de diciembre de 2014).

en virtud de los arts. 161.2 de la Constitución Española y 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC).

Sin ánimo de adelantar el resultado del proceso constitucional así iniciado, ya en el Dictamen se aprecian los defectos de fundamentación que harán fracasar el recurso, por cuanto que en él se hace ver la diferencia de trato supuestamente discriminatoria entre los altos cargos que pueden reunir la condición de Diputado del Parlamento de Andalucía (art. 6.4, p.2.º de la Ley electoral)[4] y los que se declaran incompatibles merced a la reforma operada por la Ley 9/2011 –los Alcaldes, Presidentes de Diputaciones Provinciales y Presidentes de Mancomunidades de Municipios–, lo que motiva su impugnación. Aprecia el Dictamen tal discriminación sobre la base de la «carga de trabajo» de unos y otros sin percibir un criterio de ponderación que justifique ese sacrificio restrictivo de derechos. Como puede inferirse de la lectura del texto, el Consejo de Estado considera que se ha vulnerado el contenido esencial del art. 23.2 de la CE al no ser respetados los principios de igualdad y de proporcionalidad en tal diferenciación normativa, pero lo hace fundándose en que no se ha valorado la población susceptible de ser atendida en razón del nivel de responsabilidad de cada cargo. Con ello se constata que su punto de vista parte más de una visión «administrativista» de los cargos públicos que se desempeñan con arreglo a ese precepto que de una que nazca estrictamente del principio democrático o de la diferente naturaleza política e institucional de unos y otros.

El mismo órgano consultivo reconoce la competencia de la Comunidad andaluza para regular las incompatibilidades de los miembros de su Parlamento y lo hace invocando no sólo la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (art. 1.2[5] y DA Primera.1[6] de la LOREG), sino –y acaso de manera más relevante– el art. 46 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía,[7] que fija aquel título competencial autonómico –y lo hace con carácter exclusivo– sobre las instituciones propias de autogobierno,[8] siendo así que dentro del mismo se enmarca el régimen jurídico objeto de controversia. El Consejo de Estado concluye que ha podido existir aquella vulneración por lo que denomina «efecto innovativo» de la Ley 9/2011 con su consecuencia de inconstitucionalidad, aunque desde una premisa errónea: la violación del derecho de sufragio pasivo ante la existencia de un proceso electoral que entonces era inminente, lo que comporta tanto como confundir las diferentes facetas del art. 23.2 de la CE, según habrá ocasión de comprobar. Otro elemento impropio que introduce el Dictamen es la cita, junto con este art. 23.2, del art. 103 –cuyo ap. 3 se refiere a las incompatibilidades en el campo del empleo público, bien distinto del aquí tratado.

Pero lo más llamativo es el razonamiento que el propio Dictamen efectúa para basar esa comparación, en la que funda la supuesta infracción de aquel precepto constitucional: el que en ambos supuestos se trata de «categorías de servidores públicos (no

4 «Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a los altos cargos que ostenten la condición de Diputado, quienes en ningún caso podrán percibir retribución o percepción de cantidad alguna que por cualquier concepto pudiera corresponderles por su condición de Diputado.»

5 «Asimismo, en los términos que establece la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.»

6 «Lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente ley orgánica, a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas.»

7 En lo sucesivo, E. A. And.

8 Derivado –dicho sea de paso– del art. 148.1.1.ª de la CE.

se trata de cargos individualizados) que ostentan posiciones de alta dirección dentro de Administraciones públicas sin que la especificidad del carácter territorial de la Administración local parezca un factor de diferenciación que distorsione el requerimiento de homogeneidad suficiente», de modo que la dedicación plena a la tarea parlamentaria no se regula igualmente, con justificación objetiva y razonable, para los cargos del art. 6.2.*c*) y para los del 6.4, p.2.º de la Ley electoral autonómica. Una vez más se prefiere aquella perspectiva demasiado cara a concepciones gerenciales o técnicas antes que a factores que dimanen, por ejemplo, de la democracia en el plano local tal como se deduciría de los arts. 1.1, 137, 140 y 141 de la CE.

En esencia, es ésta la línea argumental asumida por el Abogado del Estado en su recurso. Se aduce por él que con esa diferencia se incurre en una discriminación por la que se priva del derecho de sufragio pasivo a los Presidentes de las Corporaciones o Entidades Locales indicadas,[9] con lo que se olvida la diferencia esencial entre los institutos de la inelegibilidad y de la incompatibilidad. Se señala que el del art. 23.2 de la CE, en el que se subsume la alegada infracción del art. 14, es un derecho de configuración legal que tiene precisamente como límites el principio de igualdad y «la necesidad de preservar el carácter representativo de los cargos objeto de la regulación», insistiendo en la analogía de las situaciones comparadas pero obviando que, en sentido amplio, ese carácter se da con una intensidad mucho mayor, si cabe, en los cargos locales que ahora se declaran incompatibles que en aquéllos cuya compatibilidad respeta la reforma de la Ley 9/2011. De ahí que se equipare a todos los altos cargos «con independencia de la Administración de procedencia» para llevar a cabo una interpretación que, desde la LOREG, extiende la comparación a la Administración General del Estado y a la autonómica para relacionarlas, de manera un tanto imprecisa, con los miembros de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que no desempeñan funciones presidenciales, así como con quienes componen sus Juntas de Gobierno.

Se suma a ello la posible vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad *ex* art. 9.3 de la CE. La «recuperación de la confianza del ciudadano en el político» y la «plena dedicación de los parlamentarios a la tarea representativa», motivos presentes en el Preámbulo de la Ley 9/2011, no pueden impulsarse o imponerse, a juicio del recurrente, «estableciendo diferencias arbitrarias». Y se arguye la existencia de tal incompatibilidad acudiendo al ya expuesto argumento de la comparación de la carga de trabajo entre altos cargos de diferentes Administraciones Públicas y, en definitiva, ámbitos territoriales de gobierno.

En lo demás y a juicio del Abogado del Estado, la compatibilidad de los Presidentes de las Corporaciones o Entidades Locales con el mandato parlamentario autonómico andaluz –no obstante estar sometida a la configuración legal del contenido del art. 23.2 de la CE– encontraría sustento en las competencias de esa Comunidad en

9 Las Mancomunidades de Municipios no pueden reputarse Corporaciones Locales en el sentido que se atribuye a los Ayuntamientos y Diputaciones, si bien el art. 3.2.*c*) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, les hace gozar de la condición de Entidades Locales, con un régimen específico, como organizaciones asociativas con capacidad y personalidad jurídica propia, a tenor del art. 44 de la propia Ley. Por ello, en el comentario de esta Sentencia, hacemos esa referencia a las «Corporaciones o Entidades Locales», aun cuando la incompatibilidad de los Presidentes de las Mancomunidades es la misma que la de los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones Provinciales, quienes presiden tales Corporaciones (arts. 21.1 y, tácitamente, 34.1 de la LBRL.).

materia de régimen local, las cuales, según puede verse en los arts. 59 y 60 del E.A.And.,[10] poca relación guardan con la *litis.*

Por todo lo anterior, se solicita que se dicte Sentencia estimatoria declarando inconstitucional y nulo el precepto impugnado, así como su suspensión sobre la base del art. 161.2 de la CE.

La Letrada de la Junta de Andalucía comienza por alegar, justamente, que el objeto del recurso deja fuera «cualquier pretensión de carácter competencial», pues lo que se discute es si se ha rebasado o no el límite establecido por el contenido esencial del art. 23.2 de la CE. Si bien esta parte no especifica dónde haya de detenerse el legislador autonómico, con ello trata de centrar la cuestión en el plano jurídico, recordando que la Comunidad andaluza tiene en el art. 105.1[11] del E.A.And. la habilitación para regular esta materia en la Ley electoral autonómica,[12] al igual que hace el art. 70.1[13] de la CE al dirigir un mandato expreso a la ley electoral,[14] esto es, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General *ex* art. 81.1[15] de la propia Constitución.

En lo demás, la representación legal del Gobierno autonómico, aparte de indicar que el juicio de la igualdad ante la ley exige identidad en los supuestos objeto de comparación, toma como apoyo la «legislación estatal aplicable», que establece la incompatibilidad con los «cargos representativos autonómicos e idéntica consecuencia cabe predicar de los cargos locales aludidos», remisión que debemos entender realizada, a falta de mayor claridad, al art. 5[16] de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los

10 Son, respectivamente, los preceptos que reconocen la competencia exclusiva sobre la organización territorial de las Entidades Locales (art. 59) y sobre las diferentes submaterias en que se descompone la materia del régimen local, en los términos del art. 60.1; la competencia compartida en todo lo no comprendido en el ap. 1 (art. 60.2); y las competencias sobre las Haciendas Locales y la tutela financiera de estos Entes, con igual respeto a las competencias del Estado y al principio de autonomía local (art. 60.3).

11 Se trata de una norma ubicada en el Capítulo I, «El Parlamento de Andalucía», del Título IV, «Organización institucional de la Comunidad Autónoma»; a diferencia de los preceptos invocados por el Consejo de Estado y el Abogado del Estado, encuadrados en el Capítulo II, «Competencias», del Título II, «Competencias de la Comunidad Autónoma».

12 El tenor literal de dicho art. 105.1 es el siguiente: «La ley electoral, que requerirá mayoría absoluta para su aprobación, regulará la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral, el sistema electoral y la fórmula de atribución de escaños, **las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía,** así como las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos.» [la negrita es nuestra]

13 «La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, [...]».

14 Pero a diferencia de lo que hace, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la LO 3/1983, de 25 de febrero, cuyo art. 11.4 determina que «La Asamblea determinará por ley las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados». Ello posibilita que las mismas no tengan por qué figurar en la Ley electoral autonómica –aunque ésta sí las contiene, en lo sustancial: art. 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre– aunque también que cualquier otra ley, y nunca exigiendo mayoría absoluta para su aprobación, añada alguna otra: así, el art. 44.4 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 3 la Ley 3/2007, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, hace compatible el cargo de Viceconsejero con la condición de Diputado de la Asamblea.

15 «Son leyes orgánicas las relativas al [...] régimen electoral general [...]».

16 «Los altos cargos comprendidos en el artículo 3 ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada. Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de las excepciones señaladas en los artículos 9 y 10», entre las cuales no figura ninguno de los «cargos representativos» referidos. La misma conclusión cabe extraer del art. 13 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado, y que ha procedido a la derogación de la Ley 5/2006 –véase su DD*a*)–. No otra cosa se deduce de los apartados 1 y 2 del precitado art. 13, a cuya lectura nos remitimos.

conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. E incluso pone como ejemplo otra legislación autonómica idéntica a la aquí recurrida y que no ha merecido reproche alguno de inconstitucionalidad: la gallega, y en concreto el art. 4.1.*c*) de la Ley de esta Comunidad,[17] que llega más lejos al declarar a los Alcaldes, Presidentes de Diputación y Diputados Provinciales no sólo incompatibles, sino también inelegibles al Parlamento autonómico.

La Letrada de la Junta señala que los motivos de la Ley 9/2011 conforman una «finalidad constitucionalmente legítima», por lo que necesariamente constituyen una justificación objetiva y razonable; y niega la tacha de arbitrariedad al diferenciar entre la «dedicación exclusiva» de los parlamentarios autonómicos y su «carga de trabajo», lo que supone tanto como distinguir los principios de la democracia representativa de los de índole jurídico-administrativa que quizá podrían hallar acomodo e incluso una recepción idónea en otros ámbitos, pero no en este debate.

Por todo ello, finaliza su escrito la representante procesal de la Junta solicitando la desestimación del recurso, «dada la plena constitucionalidad de la norma impugnada».

El Letrado del Parlamento de Andalucía comienza sus alegaciones con una serie de observaciones extrañas, quizás, al Derecho parlamentario pero no a la vida del Parlamento. La institución, según se deduce de sus palabras, ha de atender «al contexto social y político en el que el precepto recurrido se enmarca», lo que le ha llevado a aprobar una Ley modificativa que, según veíamos, afecta tanto a la Ley electoral de esa Comunidad como a otras dos, todas de gran relevancia en el Derecho autonómico y dictadas en ejercicio de la competencia *ex* art. 46[18] del E. A. And. A diferencia de lo que hace la Letrada de la Junta, esta representación legal sí trae aquí dicho precepto recordando la exclusividad de esa competencia de la Comunidad andaluza no ya sobre «la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno», sino sobre las «normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general», dentro de lo cual cabría la inclusión del régimen de incompatibilidades de los Diputados del Parlamento autonómico.

Otra originalidad de este alegato radica en continuar con esos motivos de índole extrajurídica pero atentos a la genuina función parlamentaria de impulso político, al ser invocadas las resoluciones adoptadas por la Cámara en el debate del estado de la Comunidad Autónoma del 29 y 30 de junio de 2011 «en orden a la recuperación de la confianza y prestigio de la clase política, entre cuyas medidas se encontraba el refuerzo de las incompatibilidades parlamentarias». Son, pues, también para esta parte motivos que cumplen con el estándar de igualdad del art. 23.2 de la CE y con el principio de proporcionalidad entre el fin perseguido y el medio elegido para su consecución: la profundización «en la plena dedicación y transparencia de los parlamentarios» superarían, de este modo, el necesario juicio de razonabilidad.

17 En realidad, se trata del art. 4.2 *c*) de la Ley 8/1986, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galícia.

18 «Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: 1.º La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno. 2.º Normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general.»

Expuesto por el Letrado del Parlamento el régimen jurídico de las incompatibilidades *ex* Ley 1/1986 y su semejanza con el comprendido en la LOREG para los Diputados y Senadores, esa ubicación argumental extramuros del Derecho podría llevar a una reflexión no del todo ajena a la materia tratada, y que querríamos dejar apuntada aquí: la conveniencia u oportunidad –no ya la licitud constitucional, objeto de la Sentencia que comentamos– de que los cargos de las Corporaciones o Entidades Locales pudieran encarnar algún tipo de «representación cualificada» en sus Parlamentos autonómicos como presupuesto de su compatibilidad. No se nos oculta la complejidad de este planteamiento, opuesto al que sirve de trasfondo a la controversia resuelta por la STC 155/2014 y que acaso conllevaría una suerte de problemas de índole jurídico-política que no nos es dado resolver aquí, aunque sobre este género de cuestiones volveremos más adelante.

Las siguientes alegaciones del Letrado del Parlamento de Andalucía abundan en la línea abierta por la Junta de esa Comunidad en torno al derecho de configuración legal *ex* art. 23.2 de la CE y al desarrollo legislativo del art. 105.1 del E.A.And., para insistir en que en ningún caso se ha desnaturalizado ese derecho fundamental en la Ley recurrida. Toma como respaldo una «síntesis evolutiva de la finalidad» de las incompatibilidades parlamentarias, para concluir en la plena legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad de los objetivos de la Ley 9/2011, y lo hace sin entrar en aquella distinción entre dedicación exclusiva y carga de trabajo de los cargos locales, pero sí en «el importante número de funciones que han de desempeñar» los que se declaran incompatibles conforme al nuevo art. 6.2.*c*) de la Ley electoral andaluza.

Y completando lo relativo al principio de igualdad, este Letrado considera inadecuados los términos de comparación empleados por el recurrente, tanto por la ya citada confusión entre inelegibilidad e incompatibilidad como por otro motivo: la compatibilidad de los miembros del Gobierno de la Comunidad andaluza trae causa de la «forma de gobierno parlamentaria recogida en el Estatuto de Autonomía», que es clave en la concepción que llevará a la resolución del Tribunal. Se acoge aquí uno de los cimientos de la democracia representativa[19] sobre los que se asienta nuestro sistema de libertades y, en definitiva, el ordenamiento jurídico-político de la CE de 1978 –en esto seguido sin variación alguna por las CC.AA.–: también habrá oportunidad de volver sobre ello.

Por último, la representación letrada del Parlamento reputa, asimismo, improcedente la comparación con los cargos locales cuya compatibilidad se mantiene, dada la diferencia de «estatus institucional y funcional» que presentan con los Presidentes de sus Corporaciones o Entidades: en ellos, podríamos añadir, existe menos responsabilidad y, por lo tanto, menos necesidad de dedicación exclusiva aunque no se dé necesariamente menor carga de trabajo, lo que facilitaría una justificación de aquella compatibilidad.

19 Sin ningún género de dudas, éste es uno de los conceptos más controvertidos y tratados más allá de las fronteras del Derecho constitucional y parlamentario, aunque éste constituya su núcleo jurídico. Por citar a algunos de los autores clásicos en el tema, *vid*. Emmanuel J. Sieyès (2007: 83-110 y 143-162), Edmund Burke (2008: 85-92) o Gerhard Leibholz (1971: 26-36, 66-91 y 114-131). Entre nosotros, *vid.* Rubio Llorente (2012: 601-649 y 651-668).

A la vista de lo anterior, el Letrado del Parlamento solicita se dicte Sentencia desestimatoria del recurso «declarando la constitucionalidad del precepto impugnado», a la vez que interesa la apertura del trámite de audiencia a los efectos de resolver sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la norma recurrida *ex* art. 161.2 de la CE, dados los perjuicios causados por la medida suspensiva a los intereses generales y particulares de las personas destinatarias de esta regulación.

II. Breve mención del mantenimiento de la suspensión del nuevo art. 6.2.c) de la Ley 1/1986, de 16 de diciembre, electoral de Andalucía

Este trámite es el que se evacua a continuación, procediéndose por el Tribunal, de acuerdo con su propia doctrina y práctica –que no expondremos aquí–, a realizar la ponderación de esos intereses en juego. Las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Andalucía interesaban el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, basándose, respectivamente, en la falta de perjuicio para el interés general del Estado y en la no justificación de los intereses generales afectados por el mantenimiento de la medida, a lo que el segundo añadía el necesario respeto a la aplicación «de la legalidad electoral y parlamentaria cuya constitucionalidad ha de presumirse hasta declaración en contrario».

Sin embargo, el Tribunal dio la razón, en este punto, al Abogado del Estado, asumiendo dos argumentos: en el orden general o abstracto, la necesidad de mantener el vínculo creado por la relación representativa entre electores y elegidos;[20] y en el concreto y en relación con el anterior, el que el levantamiento habría puesto a los Diputados afectados en el trance de tener que optar por uno de los dos puestos incompatibles, generándoseles el consiguiente perjuicio en caso de que la norma hubiera sido declarada finalmente inconstitucional.

Sin menoscabo del contenido de los Fundamentos Jurídicos, que glosaremos a renglón seguido, pensamos que en ese momento procesal la solución adoptada por el Tribunal fue la más adecuada: la aplicación inmediata del nuevo art. 6.2.*c*) de la Ley electoral andaluza les hubiese causado a aquéllos una indeseable inseguridad jurídica por ese perjuicio –irreparable o de muy difícil reparación–, al verse en esa disyuntiva inmediata entre el mandato parlamentario autonómico y el cargo local, antes de esperar a la resolución del recurso que pendía sobre el precepto, con infracción, por tanto, del art. 9.3 de la CE, pero también y seguramente de su art. 23.2.

20 También propio, en este contexto, de la forma de gobierno parlamentaria invocada por el Letrado del Parlamento de Andalucía.

III. Fundamentos Jurídicos

Limitándose el primero de los mismos a un resumen de los antecedentes hasta aquí expuestos, centra el segundo la cuestión, como es notorio, en la «modificación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias aplicables a los Diputados del Parlamento de Andalucía». Aclara el Tribunal que las nuevas causas introducidas por la Ley 9/2011 fueron de aplicación diferida a los electos en los procesos electorales posteriores a la entrada en vigor de la norma.[21] Se trata de un dato fáctico que conviene retener por cuanto que la resolución del incidente suspensivo comentado en el apartado anterior tuvo lugar ya después de la celebración de las siguientes elecciones al Parlamento de Andalucía: entre la providencia de 21 de mayo de 2012 y el Auto de 3 de julio de ese mismo año, por lo que el Tribunal estaba ya resolviendo sobre la pendencia de la suspensión de una norma plenamente vigente y eficaz.

El contenido de ésta es, obviamente, el que el propio Tribunal ha tenido en cuenta a la hora de resolver ese incidente: la incompatibilidad sobrevenida genera la obligación de optar entre el acta en el Parlamento de Andalucía y el cargo local del que se sea titular, de los enumerados en el art. 6.2.*c*) de la Ley electoral autonómica.

– El FJ 2.º de la Sentencia procede, a continuación, a una exposición de la doctrina del Tribunal sobre las incompatibilidades de los parlamentarios, admitiendo la escasez de la misma.[22] En efecto, su propia naturaleza, su desenvolvimiento, casi, en el reducto de los *interna corporis* de las Cámaras, el que éstas ejerzan una función, en la práctica, jurisdiccional y conectada con la vieja potestad de verificación de las actas electorales, así como los criterios de aplicación de esta legislación, hacen que en torno a tal materia se susciten pocos conflictos en sede constitucional, tanto en la vía del amparo reconocida en el art. 42 de la LOTC como en los procesos de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, siendo uno de éstos el que aquí nos ocupa.

– Así, comienza el Alto Tribunal con la definición de incompatibilidad basándose en la distinción entre las causas de carácter funcional –imposibilidad de desempeño simultáneo de cargos, actividades o situaciones declaradas incompatibles– y salarial –imposibilidad de percepción simultánea de distintas retribuciones, aun cuando la actividad sea compatible–. Hace un repaso de su propia jurisprudencia, comenzando por la STC 72/1984, de 14 de junio,[23] FJ 3.º, para comprobar que en

21 Esto es, a los Diputados elegidos en las elecciones a ese Parlamento que se celebraron el 25 de marzo de 2012. Así se deduce indubitadamente de la D.F. Segunda de la Ley 9/2011: «El régimen de incompatibilidades y declaraciones establecido en la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, modificado por la presente Ley, será de aplicación a partir del primer proceso de elecciones al Parlamento de Andalucía que se convoque con posterioridad a su entrada en vigor.»

22 Que también puede predicarse de las obras científicas dedicadas a la materia. *Vid.,* por todas, Durán Alba (2001).

23 Objeto de un exhaustivo comentario de Ballarín Iribarren (1985: 233-255).

las CC.AA., y en particular en la de Andalucía, es el art. 105.1 del E.A.And. el que remite al legislador electoral «la concreción de los distintos supuestos», en tanto que el trámite o procedimiento de verificación, con los órganos competentes para ello, queda deferido al Reglamento de su Parlamento.[24] Con ello queda implícitamente confirmada la configuración legal del derecho fundamental en juego, que emerge así como faceta del art. 23.2 de la CE y cuyo alcance era uno de los objetos litigiosos del proceso.

Prosigue este FJ 2.º subrayando una idea que nos parece capital: «esta institución despliega sus efectos una vez concluido el proceso electoral», lo que diferencia netamente este instituto del de la inelegibilidad. En efecto, la presentación de la correspondiente declaración de actividades e intereses con la finalidad de acreditar el cumplimiento de las normas sobre incompatibilidades es, en los Reglamentos de las Cámaras, uno de los requisitos del perfeccionamiento del mandato parlamentario y no una cualidad para devenir elegible por los ciudadanos. Contempla el Tribunal, además, la necesidad de que concurra ese requisito tanto en el momento de acceso a la Cámara como en el de modificación de las circunstancias o actividades inicialmente declaradas, que pueden motivar un cambio en el estatuto jurídico del Diputado: por señalar el aspecto del mismo que es aquí relevante, en su régimen retributivo y/o de dedicación, en razón de la normativa que le sea aplicable, lo que termina de situar la cuestión netamente en la órbita del Parlamento y no en cualquier otra.

Otra de las afirmaciones del Tribunal en esta recopilación que sirve, a la vez, de recordatorio de su jurisprudencia, es la de la STC 45/1983, de 25 de mayo, FJ 5.º, en función de la cual y en conexión con lo anterior todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad pero no a la inversa: la aparición de una de aquéllas puede dar lugar a una incompatibilidad sobrevenida, pero la existencia de una de éstas en el no electo no le impide presentarse a las urnas, por decirlo en términos comprensibles y que desenreden toda eventual confusión. Así sucede en la LOREG, en buena parte de las legislaciones autonómicas y, en particular, en la andaluza, que además crea, en el art. 6 de su Ley electoral, unas causas de incompatibilidad *stricto sensu,* categoría a la que pertenece la introducida *ex novo* por la Ley 9/2011.

– Continúa el Tribunal con la enunciación de su propia doctrina, una vez hechas estas consideraciones. En primer lugar, la relativa a la fuente idónea para la regulación de las causas de incompatibilidad, resuelta por la ya citada STC 72/1984, de 14 de junio y, de modo definitivo, por el legislador mediante la promulgación de la LOREG en desarrollo conjunto de los arts. 70.1 y 81.1 de la CE; en segundo lugar, la recaída al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad sobre normas relativas a las incompatibilidades y situaciones administrativas de los empleados públi-

24 En concreto, sus arts. 16 y 17, en interpretación conjunta con el art. 6 –que no 7, como dice el texto de la Sentencia– de la Ley electoral autonómica.

cos, que aquí no nos conciernen. Seguidamente, se hace eco el Tribunal de la reciente STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 9.º *d*), que de manera *obiter dicta* negaba que la modificación del régimen de retribuciones de los parlamentarios en el transcurso de la Legislatura afectara al de las incompatibilidades,[25] aun cuando pudiera tratarse de dimensiones conexas del *ius in officium* de los parlamentarios tal como se reconoce en el art. 23.2 de la CE.

Por último, se entra en la cita de la STC 40/1981, de 18 de diciembre, en la que se dirimía el conflicto en función de motivos competenciales –por lo que no atañe a nuestro análisis–; de la STC 28/1991, de 14 de febrero, cuyo pronunciamiento más descollante se refiere a la utilización de las normas comunitarias europeas como canon de constitucionalidad; y de la STC 7/1992, de 16 de enero, que se ocupa de los trámites procedimentales previstos en el Reglamento para sustanciar la declaración de incompatibilidad.

– El FJ 3.º deshace aquella confusión al afirmar en él el Alto Tribunal que «no está en juego el derecho de sufragio pasivo» de los cargos incluidos en la norma impugnada, pues nada en ella les impide el acceso al cargo parlamentario. Trae aquí la conocida distinción, evidente en la legislación, clásica en la doctrina[26] y ya mencionada con anterioridad, entre inelegibilidad e incompatibilidad, en concordancia con las respectivas aunque conectadas ramas del Derecho público, electoral y parlamentario. De esta suerte, la eventual concurrencia de una causa de incompatibilidad cae bajo el foco del segundo y en el terreno de las relaciones que el mismo rige, aun cuando en su veste puramente formal, como se ha visto, su regulación sustantiva se sitúe fuera de los Reglamentos de las Cámaras y, en particular, en la legislación electoral.

La afirmación del Tribunal es terminante y no precisa de mayor explicación: «El art. 23.2 CE, bajo cuyo amparo encuentran tutela las distintas manifestaciones del *ius ad officium* y del *ius in officium* de los representantes políticos, según han quedado delimitadas por la doctrina de este Tribunal, tiene un alcance que excede –dejando de un lado la parte concerniente a las funciones públicas, que no hace al caso– del derecho de sufragio pasivo.»

– En el FJ 4.º se entra en la denunciada conculcación del principio de igualdad por la norma objeto de impugnación en el recurso.

25 Literalmente: «Por último, la reforma tampoco afecta al régimen de incompatibilidades, que sigue rigiéndose por la misma normativa vigente antes de la entrada en vigor de los preceptos impugnados, sin que del recurso de inconstitucionalidad se desprenda ningún dato que revele que la entrada en vigor de la reforma reglamentaria el 1 de enero de 2013 haya supuesto, *de facto*, y en aplicación del régimen de incompatibilidades vigente, un problema para el buen funcionamiento de la Cámara o haya impedido, de forma concreta y objetiva, que uno o varios Diputados ejerzan los derechos y las facultades propias del cargo para el que fueron elegidos, habiéndose alterado su régimen de dedicación, en un ámbito de apreciación del legislador autonómico, constitucionalmente admisible (por todas, STC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9.º).»

26 *Vid.,* por todos, Santaolalla López (2013: 129-131).

El Tribunal es tajante en la afirmación de la habilitación que el art. 105.1 del E.A.And. hace al legislador de la Comunidad andaluza para establecer las causas de incompatibilidad de los Diputados de su Parlamento, tal como habían alegado las representaciones procesales de las instituciones autonómicas; aunque tampoco deja de fundarse en el art. 46 del mismo Estatuto de Autonomía para añadir *ad abundantiam* el argumento de su plena competencia.

Así pues, esta Comunidad goza de un margen completo, de una «amplia discrecionalidad», de una «remisión incondicionada» efectuada desde el Estatuto de Autonomía, que ni establece un «elenco mínimo» de causas de incompatibilidad –a diferencia del art. 70.1 de la CE– ni impone una compatibilidad obligatoria para ninguno de los miembros del Parlamento, con la sola excepción del Presidente de la Junta *ex* art. 118.1[27] del E.A.And. Y en este punto la Sentencia entronca con la invocación de la «forma de gobierno parlamentaria»[28] aducida por el Letrado de la Cámara en sus alegaciones, «que encuentra pleno encaje» –y nos parece un aserto de la máxima relevancia– «en el marco de relaciones fiduciarias que existe entre el Legislativo y el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma y que se singulariza, entre otros, en los instrumentos de otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria».

El que, aun sin citar la recepción de esa «forma política» o de gobierno *ex* arts. 1.3[29] y 152.1[30] de la CE, el Tribunal reconozca su importancia en la conformación de un aspecto del estatuto jurídico de los parlamentarios como el aquí estudiado viene a otorgarle una importancia inédita que casi serviría para, solo con ella, desmontar la alegada infracción del principio de igualdad. Se habría tratado el parlamentarismo como elemento diferencial que permite la compatibilidad del mandato de aquellos Diputados, con los cargos o puestos imbricados, dadas sus funciones, en ese «marco de relaciones», frente a la no obligatoriedad de la misma o aun la incompatibilidad del escaño en la Cámara con otros cargos, como los de las Corporaciones o Entidades Locales. Pero sorprende aún más ese reconocimiento si se piensa que tal forma de gobierno tampoco aparece expresamente –aunque sí implícitamente– recogida en el E.A.And. –podría haberlo estado, por ejemplo, en su art. 99.1.[31]

27 «El Presidente de la Junta será elegido de entre sus miembros por el Parlamento.»

28 Evocar toda la bibliografía sobre esta forma de gobierno equivaldría a la imposible cita de todo el aparato doctrinal del Derecho parlamentario. No obstante, sobre los orígenes históricos de la misma en la era moderna es interesante la lectura de Varela Suanzes-Carpegna (2000).

29 «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.»

30 «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.» Y además, Andalucía es el supuesto prototípico de Comunidad cuyo Estatuto se aprobó por el procedimiento del art. 151 de la CE.

31 «La Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.»

Esa exclusividad reguladora se agranda si reparamos en el siguiente párrafo de este FJ 4.º: mientras que el art. 6 de la LOREG contiene un *minimum* de causas de inelegibilidad que se extiende a todas las CC.AA. en virtud de su DA Primera, el legislador autonómico, al fijar las de incompatibilidad, sólo encuentra dentro de las fuentes del Derecho electoral sólo encuentra el límite que señale su respectivo Estatuto, su norma institucional básica. Y quizá deba hacerlo –aunque esto no es una imposición jurídica, sino algo derivado de la lógica o de los principios, en sentido amplio, del Derecho parlamentario– en correlación con el sistema retributivo,[32] de tal manera que tanto en la LOREG como en el Derecho andaluz se combinase un régimen de retribuciones fijas y periódicas con uno exhaustivo de incompatibilidades, lo que viene a confirmar el art. 6.3[33] de la Ley electoral de esa Comunidad.

El canon de enjuiciamiento, dentro del examen jurisdiccional de verificación del principio de igualdad en la ley, es claro: el recurrente debería haber aportado un término válido de comparación para que así el Tribunal hubiera podido efectuar un juicio relacional. La diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales, afirma la STC 155/2014 trayendo a su FJ 4.º el FJ 3.º de la STC 120/2010, de 14 de noviembre, ha de responder a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional; o expresado de otra manera, la ausencia de esos «criterios objetivos suficientemente razonables» privaría de licitud constitucional a la diferenciación consagrada en la norma controvertida, pero además deben existir aquellas adecuación y proporcionalidad entre el fin pretendido por la norma enjuiciada, el medio empleado para conseguirla y el resultado que se produce a consecuencia de ello. Veamos cómo queda resuelto todo lo anterior.

– El FJ 5.º ni siquiera entra a realizar esos *tests* de objetividad y razonabilidad, dado que niega que el recurso haya empleado tales términos válidos de comparación, y lo hace en un doble plano:

En primer lugar, no son adecuados formalmente por la ya mencionada «mezcla» de los efectos de la inelegibilidad y la incompatibilidad, máxime cuando en esa comparación se utilizan otros altos cargos de distintos niveles de gobierno: no cree el Tribunal necesario recalcar la diferencia entre aquéllas ni entre éstos; distinto habría sido el supuesto –que dejamos en manos del atento lector– en el que,

32 Para lo que nos remitimos a la antes mencionada STC 36/2014, de 27 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1839-2013, interpuesto por sesenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con diversos preceptos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la reforma aprobada en la sesión plenaria celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012.

33 «El mandato de los Diputados del Parlamento de Andalucía se ejercerá en régimen de dedicación absoluta, y será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma. El régimen de dedicación absoluta y de incompatibilidades previsto en esta Ley será aplicable sin que en ningún caso se pueda optar por percepciones o remuneraciones correspondientes a puestos o cargos incompatibles.»

por ejemplo, el nuevo art. 6.2.*c*) de la Ley electoral andaluza hubiese establecido la incompatibilidad con el escaño autonómico para los Alcaldes y no para los Presidentes de las Diputaciones Provinciales o de las Mancomunidades de Municipios.

Y en segundo lugar, falta la adecuación material en el resto de cargos públicos invocados, alusión que hemos de entender realizada a los del art. 6.4, p.2.º de la Ley en cuanto integrados en el Ejecutivo andaluz y, en particular, en el «complejo Gobierno-Administración» de él dependiente. El Tribunal hace suyo el alegato del Letrado del Parlamento de Andalucía al integrar la forma de gobierno parlamentaria en una motivación merced a la cual, al menos, los miembros de aquel Gobierno, pero también esos otros altos cargos, puedan ostentar la condición de Diputados de ese Parlamento. De otra parte y en paralelo, el que se diferencie entre los Presidentes de aquellas Corporaciones o Entidades y otros miembros y cargos de las mismas obedece a que tienen una «posición institucional y funcional distinta», con un diferente «nivel de responsabilidad y de dedicación». Es una forma tanto de resaltar el carácter representativo de quienes desempeñan tales cargos presidenciales como de conferir una dimensión genuinamente política, si se quiere, a la idea de la «carga de trabajo» traída al supuesto en las alegaciones de la parte recurrente, bien que elevándola al *status* que constitucionalmente le es propio.

Y aquí llega el punto en el que el Tribunal utiliza el Preámbulo de la Ley 9/2011 para obtener la ratio de su decisión: incompatibilidad no sólo se basa en la necesidad de «plena dedicación» de esos cargos, sino en la «transparencia» entendida como no acumulación de funciones en diferentes niveles político-administrativos; siendo así que la causa de incompatibilidad resulta «justificada y proporcionada». Volveremos igualmente sobre ello más adelante.

– Para terminar, el FJ 6.º despeja la invocada infracción de uno de los principios del art. 9.3 de la CE: el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que el Tribunal resuelve apelando a su clásica afirmación de la libertad de configuración del legislador –con base en el valor del pluralismo político *ex* arts. 1.1 de la CE y 1.2 del E.A.And.– y con cita expresa de la STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12.º. Es legítima, por ende, la opción por un sistema de incompatibilidades como el enjuiciado al responder a una mayor transparencia en la labor de los representantes políticos, lo que se hace prevalecer sobre la supuesta proscripción de aquel principio; o expuesto de otra forma, con palabras de esta misma Sentencia: «no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria», no habiendo ofrecido el recurrente un razonamiento capaz de destruir la «presunción de constitucionalidad de la ley recurrida» –en su vertiente formal– ni la existencia de una discriminación o de la «carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada», en la material.[34]

34 Más recientemente, ha recogido esta doctrina –citando el FJ 6.º de la STC 155/2014–, el FJ 5º de la STC 197/2014, de 4 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 4791-2014, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Y cabe encontrarla también en el FJ 4.º de la STC siguiendo este item, 15/2015, de 5 de febrero, al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 6408-2014, interpuesto por más de cincuenta Senadores del mismo Grupo Parlamentario, respecto de la Ley 9/2014, de 21 de julio, de retorno de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

Como ya adelantábamos y a modo de colofón, es importante recalcar el valor que la STC 155/2014 confiere al Preámbulo de la Ley 9/2011 como base de su interpretación. Transcribimos aquí la parte que nos interesa:

«Para mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones de tal forma que sean más transparentes y cercanas a la ciudadanía, combatiendo el desapego creciente que muestra la ciudadanía hacia la actividad política y hacia aquellos que la ejercen, en el debate del estado de la Comunidad del 29 y 30 de junio de 2011, el Presidente de la Junta de Andalucía ofreció un acuerdo para recuperar la confianza ciudadana y prestigiar la política. Un acuerdo que se pudiera tramitar como proposición de ley de carácter inmediato.

Derivada de esta iniciativa, y como propuesta formulada, asimismo, por el Presidente de la Junta de Andalucía, se constituyó un Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática. Resultado de dicho grupo, y con el refrendo del Pleno del Parlamento de Andalucía, se concretó un conjunto de propuestas para reforzar las incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos de la Administración, reforzar sus obligaciones en materia de transparencia de sus actividades e ingresos, así como modificar el estatuto de los ex Presidentes de la Junta de Andalucía.

Las normas y procedimientos electorales se encuentran regulados en la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, que ha sido modificada puntualmente en materia de inelegibilidades e incompatibilidades para adaptar la normativa electoral a la realidad institucional de la Junta de Andalucía.

Actualmente, entendiendo la política como un servicio público imprescindible en nuestro sistema democrático y siguiendo la línea de profundizar en la transparencia y plena dedicación que los parlamentarios deben a la ciudadanía, el artículo 6.2 de la Ley Electoral debe ser modificado para atender a las nuevas necesidades de la sociedad andaluza, pues la política debe ser ejercida con lealtad a los intereses generales y desde una objetividad y rigor que solo la plena dedicación puede otorgarle.

En esta misma línea, se establece la incompatibilidad de percibir cualquier retribución o asignación, pública o privada, al margen de las retribuciones como parlamentario y las expresamente previstas en la legislación, y la incorporación a las declaraciones públicas que deben realizar los parlamentarios de sus retribuciones y las relaciones en materia de contratación con todas las Administraciones de sus familiares directos.»

El tenor literal de esta justificación late en la *ratio decidendi* de la Sentencia, tanto para descartar la alegada vulneración del principio de igualdad como de los demás. Y ello nos llevaría tanto a ponderar el que la antes meritada función de impulso político de los Parlamentos, plasmada en sus proposiciones no de ley, mociones, declaraciones, acuerdos y resoluciones sin valor jurídico vinculante directo, haya recibido un

nuevo tratamiento por parte de nuestro Alto Tribunal –en otro contexto, ahí está la STC 42/2014, de 25 de marzo,[35] para atestiguarlo–, como, en uno no muy disímil, el empleo de los preámbulos de las leyes como canon hermenéutico, confiriéndoles una determinada «fuerza jurídica interpretativa»: por todas, puede leerse la STC 31/2010, de 28 de junio,[36] FF.JJ. 7.º y ss.

En efecto, es ese Preámbulo, reproducido parcialmente por la Sentencia, lo que le sirve al Tribunal para afirmar que la motivación o justificación presente en él «en modo alguno resulta ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias», bien que para ello se apoye, asimismo, en la STC 178/1989, de 2 de noviembre,[37] FJ 3.º, extraña al ámbito aquí tratado, cuando señala: «La finalidad de las incompatibilidades de los titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, que expresamente enumera la propia Carta fundamental y que, en su caso, detalla la correspondiente Ley Orgánica, es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión.»

Siendo ello así, estas finalidades son extensibles «a los titulares de los órganos análogos de las Comunidades Autónomas», de tal suerte que la arbitrariedad queda implícitamente descartada por la STC 155/2014 desde que acepta que este sistema de incompatibilidades «más o menos exhaustivo y rígido», que impide a los Presidentes de las Corporaciones o Entidades Locales ocupar el escaño parlamentario autonómico, «responde a una determinada concepción de la relación representativa y, en este sentido, no falta debate doctrinal ni político en la materia».[38] El Tribunal, aunque sin ahondar más en esta afirmación, se hace eco de consideraciones ajenas al mundo del Derecho pero no al funcionamiento y rendimiento de las instituciones parlamentarias, lo que tampoco debemos dejar pasar por alto.

De manera dialéctica, el propio FJ 6.º indica que existen razones para sostener la compatibilidad de esos cargos con el mandato de Diputado en el Parlamento de Andalucía –como también, por buscar otro término válido de comparación, la de los miembros de esas Corporaciones o Entidades que no tienen la responsabilidad de presidirlas, aunque el anterior FJ los haya diferenciado por su «posición institucional y funcional»–, y como ejemplos de ello pone la excepcionalidad del precepto de la Ley

35 Es la Sentencia que resuelve la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 1389-2013, formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

36 Es la Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

37 Esta Sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 272-1985, promovido por cincuenta y cuatro Diputados del Congreso contra determinados preceptos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

38 Lo ingente de los estudios sobre la misma nos lleva únicamente a recordar dos recientes jornadas en las que ha sido abordada en sus distintas vertientes, remitiéndonos aquí a la bibliografía, con sendas referencias a VV.AA. (2014) y los respectivos enlaces de Internet allí consignados.

gallega y la causa de inelegibilidad del en su día vigente art. 4.2.*a*) del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo.

Y, con ello, sí queda expresamente denegada la alegación de arbitrariedad eventualmente cometida por el Parlamento de Andalucía y, por tanto, el que haya podido infringir la prohibición del art. 9.3 de la CE, por cuanto que el Tribunal respeta la libre configuración de esta materia por el legislador autonómico democrático, que no ha dejado afectado el contenido esencial del *ius in officium* o derecho fundamental del art. 23.2. Tomando como referencia la STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 8.º,[39] la Sentencia se muestra indiferente a la hora de enjuiciar la corrección de un sistema de incompatibilidades –algo que declara que no es su función–, «suplantando así la discrecionalidad de la Cámara».

Pero es más: afirma que ésta, con sujeción al Estatuto de Autonomía, puede evaluar «qué eventuales conflictos de intereses puedan derivarse, para la posición institucional del órgano, de la presencia, en calidad de Diputados al Parlamento, de quienes ocupen determinados cargos o desempeñen ciertas actividades, o decida qué grado de dedicación a las funciones parlamentarias deben tener dichos representantes». En consecuencia, parece que la STC 155/2014 supera una concepción meramente formal de las incompatibilidades en el Parlamento e invita a indagar en la noción de «conflicto de interés»[40] tal como está regulado para los miembros del Ejecutivo, lo que no deja de tener coherencia a la vista de la lógica del Estado de partidos imperante en las instituciones políticas y poderes públicos. A la doble dimensión funcional y retributiva de los supuestos o causas que el legislador tipifique debe unirse, por lo tanto, la búsqueda de una finalidad en la garantía que ello suponga para el Parlamento, su estatuto jurídico y el correcto ejercicio de sus funciones.

IV. Fallo

Por todo lo anterior, el Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 6.2.*c*) de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la nueva redacción dada al mismo por el art. 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre.

V. Conclusiones sobre la Sentencia

Realizada la glosa de la STC 155/2014, de 25 de septiembre, al hilo tanto de sus antecedentes como de sus Fundamentos Jurídicos y fallo, conviene que reparemos en una serie de extremos destacables para lograr una visión global de la misma.

39 En su último párrafo: «Por tanto, no puede afirmarse, como pretenden los recurrentes, que una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo constituya, *per se*, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el art. 23.2 CE, y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de reforma reglamentaria cuando la Cámara, en virtud del principio de autonomía, así lo decida, y ello, con independencia de la bondad técnica o las virtudes de una determinada modalidad retributiva, pues se trata de una materia que forma parte de la libertad de configuración legal que corresponde a la Cámara legislativa, y respecto a la que este Tribunal no puede ignorar el margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria (por todas STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4º, y 141/2007, de 18 de junio, FJ 4º).»

40 *Vid.*, para mayor detalle, Meseguer Yebra (2007).

1. Las incompatibilidades parlamentarias en su contexto

Lo primero que cabría preguntarse es qué principios y valores sustentan, para el Tribunal Constitucional, su concepto de las incompatibilidades. *Prima facie* podríamos pensar que se trata de una garantía del Estado de Derecho (art. 1.1 de la CE) que permite asegurar la independencia del mandato de los Diputados –en nuestro caso, de un Parlamento autonómico– frente a influencias o intereses extraños a la Cámara que pudieran perturbar el ejercicio de sus derechos o de sus funciones, por lo que cabría asimilar su concepto y finalidad a los de las distintas prerrogativas de aquéllos –señaladamente, la inviolabilidad, que en el E.A.And. figura en el art. 101.3, p.1.º– o a su no sujeción a mandato imperativo, *ex* art. 101.1, p.2.º. En todo lo que sigue habrá de ser respetada, por lo demás, la contemplación de las causas de incompatibilidad como limitaciones del derecho fundamental de acceso y desempeño de los cargos públicos (art. 23.2 de la CE), lo que obliga a su interpretación restrictiva.

Con todo, en el asunto resuelto por esta Sentencia parece que el Tribunal encuentra la solución partiendo de una determinada concepción del principio democrático, que dimana igualmente del art. 1.1 de la CE, así como de su art. 152.1 y del art. 1.3[41] del E.A.And. No se trata de que responda a un mejor cumplimiento de ese principio el que los Presidentes de las Corporaciones o Entidades Locales no puedan integrarse en el Parlamento de su Comunidad Autónoma, sino que ésta es una posibilidad lícita del legislador dentro de su libre conformación de la democracia representativa en sus instituciones de autogobierno.

Ya hemos dicho –e insistimos en que la cuestión le es indiferente al Tribunal en su juicio de constitucionalidad– que de la opción contraria, mayoritaria en las Asambleas autonómicas, puede predicarse idéntica licitud. Pero el Tribunal descarta que sea necesaria ells en una «territorialización» de la representación política, que vendría encarnada por los Alcaldes, Presidentes de las Diputaciones y/o de las Mancomunidades situadas en su territorio. La relación de representación puede, así, ser regulada imponiendo la exclusividad en la dedicación a la Cámara, con la importante excepción marcada por el reconocimiento expreso de la forma de gobierno parlamentaria que adopta aquel principio democrático como manera de organizar los poderes públicos de las CC.AA. Aquí sí sería válido un término de comparación que constata que sus Presidentes –preceptivamente– y los Consejeros de sus Gobiernos y algunos altos cargos –potestativamente– sean, a la vez, miembros de sus respectivos Parlamentos, dado que en estos casos resulta notorio que el fundamento de la compatibilidad es otro.

Con todas las cautelas y en pura teoría, parece que el Tribunal daría por buena una relación representativa asentada en la máxima personalización y cercanía entre electores y elegidos con independencia de otras observaciones, más allá de que ello precisara de profundas reformas, en especial en los sistemas electorales autonómicos.[42] Esa

41 «Los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía emanan de la Constitución y del pueblo andaluz, en los términos del presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica.»

42 *Vid.*, a modo de muestra de la bibliografía existente, Gavara de Cara (2007), Sanz Pérez (2007: 167-203), Corona Ferrero (2012: 49-53) o Pau i Vall (2014: 33-43).

relación podría basarse, de este modo, en la «plena dedicación» entendida como separación de funciones, de manera que los ciudadanos pudieran efectuar una correcta atribución de responsabilidades, asistiendo así adecuada *accountability*.[43] La forma de gobierno parlamentaria descansa, al cabo, sobre la doble confianza del cuerpo electoral en el Parlamento y de éste en el Gobierno, con su debido encaje en el *status* de los representantes políticos.

Y esta confianza guarda relación, a su vez y al margen de lo que resuelve esta Sentencia, con el objeto diverso de la Ley andaluza 9/2011, en el que merece la pena que nos detengamos para examinar el trasfondo sobre el cual el Tribunal ha fallado en este proceso.

Así, si en el art. 6.2 de la Ley electoral sólo se inserta la nueva letra *c*), en el art. 6.4 se reforma su p.4.º,[44] endureciendo el régimen hasta entonces vigente, y en el art. 6.7 se introduce la obligación de los Diputados de formular, dentro de la declaración de actividades, la de las relaciones, en materia de contratación con todas las Administraciones Públicas y entes participados, de los miembros de la unidad familiar, entendida de acuerdo con lo establecido en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. De esta forma se regula una declaración que ahora es de actividades, bienes, intereses y retribuciones, para su inscripción en el correspondiente Registro del mismo contenido y de carácter público. Ello culmina en el art. 4 de la Ley 9/2011 con una serie de modificaciones de índole técnica, para actualizar las referencias al articulado del E.A.And. aprobado en 2007.

Además de lo anterior, en un plano distinto pero inspirándose en idénticas ideas, el art. 5 de la Ley 9/2011 suprime los arts. 2 y 3 de la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex-Presidentes de la Junta de Andalucía.

En el primero de ellos se recogía su derecho a percibir una asignación mensual igual al 60 por cien de la retribución mensual que les correspondiera por el ejercicio del cargo de quien ostentara la Presidencia de la Junta de Andalucía, al alcanzar la edad de 65 años y cesar su actividad laboral (ap. 1); o, con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma, la diferencia con la pensión que, en su caso, los beneficiarios de dicha asignación tuvieran derecho a percibir con cargo a los fondos de la Seguridad Social o clases pasivas del Estado, si aquélla fuera inferior en cuantía (ap. 2).

El segundo de los preceptos derogados regulaba la incompatibilidad de la percepción de dicha asignación con la de otros ingresos y el correspondiente derecho de opción, que, en consecuencia, desaparecen. Sólo queda un nuevo art. 2 –antiguo art. 4–, que asigna a los ex-Presidentes, con carácter inmediato a su cese, los medios personales y materiales necesarios para el sostenimiento de una oficina adecuada a las responsabilidades y funciones ejercidas, y la dotación presupuestaria para el funcionamiento ordinario de dicha oficina y para las atenciones protocolarias que corres-

43 Con consideraciones que estimamos válidas para todo este artículo, *vid.* Tudela Aranda (2008: 193-235).

44 «Asimismo son incompatibles las retribuciones como Diputado con cualquier otra retribución o asignación que puedan percibir de origen público o privado, así como con la percepción, durante el ejercicio del mandato parlamentario, de pensiones de derechos pasivos o de cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio. El derecho al devengo de dichas pensiones se recuperará automáticamente desde el mismo momento de extinción de la condición de Diputado, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del citado régimen.»

pondan (ap. 1), así como el que dispongan de los servicios de seguridad que en cada momento se consideren necesarios por los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía (ap. 2).

Y el art. 6 de la Ley 9/2011 modifica varios preceptos de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, en los términos que resultan de los nuevos párrafos de su Preámbulo:

«Por otra parte, se establece un nuevo régimen de declaraciones sobre actividades, bienes, intereses y retribuciones, no solo para los altos cargos, sino también para otros cargos públicos. El contenido de dichas declaraciones será objeto de una publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y, además, estará disponible en Internet para todos los ciudadanos. Con ello se persigue alcanzar la máxima transparencia en esta materia.»

En este punto, debe subrayarse la redacción que reciben los arts. 1 y 11 de esta Ley, en sentido análogo al nuevo art. 6.7 de la Ley electoral, así como la modificación de los arts. 12.2, 13 y 14.1, que determinan el régimen de publicidad del Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones, en el que se inscriben las respectivas declaraciones, si bien las de carácter tributario quedan excluidas de dicha publicidad.

«Por último, se regula detalladamente el régimen sancionador derivado de la inobservancia de la Ley tanto en materia de incompatibilidades como en la de la declaración de las actividades, bienes, intereses y retribuciones. En este sentido, se tipifican las infracciones y sanciones correspondientes, pudiendo conllevar estas el cese inmediato del infractor y la imposibilidad de ser nombrado para el desempeño de alto cargo por un periodo de tiempo de hasta diez años.»

A este respecto y sin que nos entretengamos más en la Ley 3/2005, podemos anotar la reforma de las infracciones (art. 15) y de los órganos competentes del procedimiento sancionador (art. 21), toda vez que las sanciones (art. 16) y el cese e imposibilidad de ocupar altos cargos (art. 17) ya aparecían en dicha Ley antes de su reforma por la Ley 9/2011.

Con todo lo anterior, queda correctamente enmarcada la incompatibilidad de los cargos de Alcalde, Presidente de Diputación Provincial y Presidente de Mancomunidad de Municipios con el mandato parlamentario en la Cámara andaluza, al incluirse tal reforma en un texto legal informado por un imperativo, asumido por el legislador autonómico, de ejemplaridad en el ejercicio de los cargos públicos, para quienes el *plus* de derechos y prerrogativas que les son anejos debe ir acompañado de una mayor responsabilidad y transparencia, en el entendimiento de que el Parlamento debe acompasar el régimen jurídico de las instituciones a las exigencias de los ciudadanos a los que representa. Sobre estos particulares continuamos manifestando nuestro parecer en el siguiente epígrafe.

2. Una lectura de las normas de transparencia y buen gobierno por la Ley electoral autonómica

La noción de transparencia que maneja la STC 155/2014 va en consonancia con la «plena dedicación» de los parlamentarios, siendo una y otra las inspiradoras de la reforma legal objeto de este proceso constitucional y extraídas, a su vez, del Preámbulo de la Ley autonómica 9/2011. Si bien es cierto que la transparencia parece, más bien, ligada a las modificaciones de las dos normas –las recién comentadas Leyes 2 y 3/2005– distintas de la Ley electoral, el recurso versa sobre el art. 6.2.*c*) de ésta y aquel principio es utilizado por la Sentencia llegando a otorgársele, incluso, un carácter decisorio.

No es el caso de preguntarnos aquí en qué medida el Tribunal se ha propuesto que la transparencia devenga en uno de los posibles parámetros *pretorianos* de resolución de los conflictos de esta naturaleza provenientes del Parlamento; *a priori* parece que no, en la medida en que la opción del legislador andaluz es, como ya hemos destacado, tan lícita como su contraria, de haberse seguido ésta. Tampoco nos encontramos en el contexto más idóneo en el que plantearnos la presencia de la «transparencia parlamentaria» como principio constitucional –explícito o implícito– que pudiera servir de canon de enjuiciamiento tanto de los recursos de amparo formulados por la vía del art. 42 de la LOTC como de otras posibles controversias –por ejemplo, un recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Reglamento de una Cámara.

Viene esto a propósito de la consagración de la transparencia como principio y regla en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno;[45] si bien parece claro que no es a ésta, en sentido estricto, a la que se refiere la STC 155/2014, por más que pueda existir homología entre ambas. Es sabido que nos hallamos ante una Ley formalmente administrativa y materialmente constitucional, que pretende introducir cambios de la máxima trascendencia en el funcionamiento ordinario de los poderes públicos, como refleja el apartado I de su Preámbulo.[46] Pero la transparencia que el Tribunal liga a la plena dedicación de los Diputados del Parlamento de Andalucía

45 En adelante, LT. Son ya varios los estudios y comentarios publicados sobre esta importante norma, y de entre ellos nos limitaremos a citar el de Guichot Reina (2014) y el de VV.AA. (2014).

46 «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

no tiene conexión aparente con las obligaciones de publicidad activa que la LT regula en el Capítulo II de su Título I ni con el derecho de acceso a la información, el otro contenido típico de esta norma que aparece detallado en el Capítulo III del mismo Título.

Antes bien: aun de manera amplia y genérica, dentro del «triple alcance» que el legislador estatal ha querido dar a dicha Ley, la incompatibilidad entre el cargo de Presidente de una Corporación o Entidad Local –dotado, recordemos, de una especial y diferente «posición institucional y funcional»– y el acta en ese Parlamento vendría a constituir una suerte de norma de «buen gobierno», una aplicación particular o una derivación libre, merced a un juicio de oportunidad, de los principios del art. 26 de la LT, que transcribimos en lo que aquí importa:

«1. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas.

2. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes:

a) Principios generales

1.º Actuarán con **transparencia** en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.

2.º Ejercerán sus funciones con **dedicación al servicio público**, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.

3.º Respetarán el principio de **imparcialidad**, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.

[...]

5.º Actuarán con la **diligencia debida** en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.

[...]

7.º Asumirán la **responsabilidad** de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

b) Principios de actuación

1.º **Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.**

[...]

5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses **incompatibles** con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.

[...]

7.º Desempeñarán sus funciones con **transparencia.**

[...]» [las negritas son nuestras].

En estas tres vertientes, la Ley supone un importante avance en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. En definitiva, constituye un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia.» [las negritas son nuestras]

De entre los principios subrayados, nos interesa resaltar el de la letra *b*).1.º, en el que podemos apreciar la vinculación entre la transparencia en su faceta de «buen gobierno» y la «plena dedicación» al cargo público de Alcalde, Presidente de Diputación Provincial o Presidente de Mancomunidad.[47] La reforma operada por la Ley 9/2011, al incorporar la letra *c)* al art. 6.2 de la Ley electoral andaluza, identifica la transparencia con la no acumulación de funciones político-institucionales; o, por lo menos, la asocia a ella, en la línea que ya adelantábamos en el epígrafe precedente; y ello aun cuando el FJ 6.º de la Sentencia recuerde aquel vínculo al citar la STC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 3.º. No queremos, así, dar a entender que ésta sea la única posibilidad constitucionalmente viable, sino que el Tribunal ha dado por bueno el avance al que la voluntad del legislador autonómico ha llegado. Y ello enlaza con una determinada concepción de la democracia en el nivel local de gobierno que, a nuestro juicio, aflora en la reciente jurisprudencia constitucional.

3. *Una cierta idea de la democracia local en la reciente jurisprudencia constitucional*

Nos parece oportuno traer aquí a colación lo que el propio Tribunal declaró en la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6.º, en el que resuelve, entre otros extremos, la impugnación del art. 126.2, p.2.º, inc. 1.º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Según dicha norma, en los Municipios sujetos al régimen de gran población, el Alcalde podía nombrar, como miembros de la Junta de Gobierno Local, a personas que no ostentaran la condición de Concejales, siempre que su número no superase un tercio de sus miembros, excluido el propio Alcalde. En lo que aquí nos interesa, dice dicho Fundamento Jurídico:

> «Tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, entre otras en la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8.º, el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, por lo que el legislador podrá ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, siempre que sea compatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE [...].
>
> Este marco constitucional aparece profundamente enraizado en el **principio democrático** que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la elección de concejales y alcalde, y en el art. 141.2 CE, que encomienda el gobierno y administración de las provincias a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. El **principio representativo** es, también, fundamento de la autonomía local de la que son titulares las islas, pues aunque el art. 141.4 CE no se refiera expresamente al mismo, como sí lo hace en el caso de municipios y provincias, «el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los

47 A los que entendemos de aplicación tales principios por mor del art. 25.2 de la LT –«Este título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales»–, sin perjuicio de lo que dispone el art. 25.3: «La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar», en coherencia con el carácter representativo democrático que, sin lugar a dudas, les es inherente; todo ello de conformidad con la delimitación competencial que efectúa la DT Octava de la propia LT.

entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local» (STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3.º) [...].

Pues bien, si como hasta ahora hemos señalado, el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, este principio ha sido consagrado para los **municipios** con una intensidad especial, mediante una regulación bastante más minuciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo ha recogido para islas y provincias. En efecto, si el carácter representativo de los órganos de dirección política de las islas deriva directamente de la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el art. 137 CE, el art. 141.2 CE prevé, ya expresamente, para las provincias, que su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Pero, para los municipios, el art. 140 CE, va aún más allá, **al atribuir el gobierno y administración a los Ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes.** Por ello debemos señalar, en primer lugar, que el mencionado precepto constitucional atribuye al alcalde y concejales tanto el gobierno como la administración municipal, [...]. En segundo lugar, el art. 140 CE no atribuye las funciones de gobierno y administración municipal a una corporación representativa como hace el art. 141.2 CE para las provincias, sino a **un ayuntamiento compuesto únicamente por alcalde y concejales.** [...]. Pero, además, el citado precepto exige que concejales y alcaldes **sean elegidos democráticamente**, como manifestación del **derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE**, en su doble vertiente de derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley. El alcalde, por los concejales o por los vecinos. En definitiva, **el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración,** que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un **plus de legitimidad democrática,** frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal.

Por las razones expuestas debemos declarar la inconstitucionalidad del artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero LBRL, **inconstitucionalidad** que se limita única y exclusivamente a la **facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la**

condición de concejales, pero no se extiende a la regulación de dicho órgano [...]» [las negritas son nuestras].

Esta doctrina para la elección de los Alcaldes en caso de producirse vacante en dicho puesto fue concretada poco tiempo después, al ser resuelto un recurso de amparo electoral[48] por la STC 125/2013, de 25 de mayo,[49] FF.JJ. 5.º a 8.º:

«5. La configuración legal de los requisitos de sufragio pasivo para ser elegido alcalde en aquellos municipios de población superior a 250 habitantes se encuentra recogida en el art. 196.*a*) LOREG cuando establece que "pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen sus correspondientes listas".

Este requisito legal permite identificar la exigencia de un **plus de representatividad** en la persona que presenta su candidatura a alcalde, lo cual conecta con el **marco constitucional** de la autonomía local, profundamente enraizada en el **principio democrático,** que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la regulación de la elección de concejales y alcalde, y en este sentido hemos afirmado que el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a la autonomía local (por todas, STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3.º).

Este **plus de legitimidad democrática** está ínsito en los requisitos y los términos que fija la Ley Orgánica del régimen electoral general para la elección de alcalde, vinculando la **voluntad del cuerpo electoral expresada en las urnas** con la candidatura a la alcaldía al exigir que debe postularse como candidato el concejal que encabece la lista electoral.

Esta misma exigencia se mantiene en los casos que se produzca la **vacante en la alcaldía,** estableciendo el art. 198 LOREG que, en supuestos distintos a los de moción de censura o cuestión de confianza, la vacante en la alcaldía se debe resolver conforme a lo previsto en el art. 196, considerándose a estos efectos que encabeza la lista en que figuraba el alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a su candidatura. En consecuencia, la elección sucesiva de alcalde en el transcurso del mandato municipal sigue estando conectada con la voluntad de los electores expresada en el voto a una determinada lista, ordenada escalonadamente, excluyendo el miembro anterior de la lista a los posteriores, con la única excepción del caso de renuncia.» [las negritas son nuestras]

Tras recordar su FJ 6.º las afirmaciones –sobradamente conocidas al respecto– de las STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3.º; 31/1993, de 26 de enero, FJ 3.º; y 185/1993, de 21 de mayo, FJ 5.º, en cuanto a esa «vinculación inmediata entre electores y elegidos» establecida a través de quien encabece una lista electoral, declara el mismo:

«Desde la estricta perspectiva constitucional, no puede entenderse que un concejal que no ha concurrido a la elección cumpla los requisitos establecidos en el art. 198 LOREG [...]. Dicha interpretación resulta del tenor de los preceptos orgánicos rec-

48 Promovido por Foro Asturias Ciudadanos y otras cuatro personas en relación con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestimatoria del recurso contencioso-electoral interpuesto respecto de la proclamación de alcalde de Cudillero.

49 *Vid.* sendas reseñas de esta Sentencia y de la anterior en Marañón Gómez (2013: 321-330) y Presno Linera (2013: 313-326).

tores de la elección a alcalde (v.gr. arts. 196 y 198 LOREG), así como de nuestra doctrina, anteriormente expuesta, sobre la **conexión entre la elección por sufragio universal de los concejales y, por derivación, del alcalde, con el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos,** [...].

No cabe duda [...] que en el concepto de lista (arts. 44, 182, 196 y 198 LOREG) se integren personas que no concurran a las elecciones en las correspondientes candidaturas aunque pertenezcan a un grupo municipal al que hayan accedido por la vía del art. 182.2 LOREG, pero **esta vía singular** que, para el cargo de concejal, permite su acceso a un ciudadano que no se integró en la lista para participar en la elección, **no es reconocida en el caso de la elección de alcalde,** al ser insuficiente desde el punto de vista constitucional y al amparo del art. 23.1 CE la mera integración en el grupo municipal, pues la condición de **cabeza de lista** lo ha de ser en el **proceso electoral** y en directa conexión con la **voluntad popular,** asegurando la **plena representación democrática** a quien ha de detentar el gobierno y la administración municipal.» [las negritas son nuestras]

Finalmente y según los FF.JJ. 7.º y 8.º de esta STC 125/2013:

«7. [...] La interpretación del alcance y contenido del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás; es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática. El **plus de representatividad** que se infiere del art. 140 CE para el **gobierno municipal** se traduce en una **conexión recíproca, electores y elegible cabeza de lista,** en relación a los requisitos para ser candidato a alcalde, conforme al art. 196 LOREG.

En el caso de la vacante en la alcaldía, el art. 198 LOREG matiza los requisitos personales del candidato, desde el momento en que admite la renuncia de quienes le precedían en la lista, mas **tal posibilidad encuentra un límite expreso en la previa integración en la lista,** de manera que no pueden presentar su candidatura quienes no integraron la lista electoral y han accedido al cargo público de concejal por la vía del art. 182.2 LOREG. En otro caso, se estaría alterando gravemente la **voluntad del cuerpo electoral** y, en consecuencia, viciando la **relación representativa** entre el conjunto de los ciudadanos y los órganos representativos; relación ésta, cuyo correcto establecimiento es capital para la existencia y funcionamiento del **Estado democrático** que consagra el **art. 1.1 CE** (STC 24/1990, de 15 de febrero, 225/1998, de 25 de noviembre y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Matthews, de 18 de febrero de 1999) [...].

En ningún caso esta vía excepcional es idónea para introducir un candidato que no formó parte de las listas y cuya elección no se había sometido a sufragio universal, para el desempeño de un cargo de máxima representatividad como el de alcalde, conectado con especial intensidad con la **voluntad del conjunto de electo-**

res del municipio expresada en las urnas según se desprende de una lectura sistemática de los arts. 44.1, 196 y 198 LOREG en relación con los arts. 23.1 y 2 y 140 CE, pues el alcalde designado [...] carecía del respaldo que los ciudadanos le podían otorgar con sus votos, por lo que la interpretación efectuada por la sentencia recurrida al aplicar el art. 198 LOREG y, por remisión, el art. 196 de la misma ley orgánica, vulnera el contenido de dichos preceptos al no haber obtenido el designado, como cabeza de lista, votos populares en el municipio [...].

8. La correcta interpretación del art. 196 LOREG a la luz del contenido constitucional del art. 23.1 CE exige determinar que **sólo los concejales que formaban parte de la lista electoral podrán llegar a ser cabeza de lista,** por renuncia de los demás, no pudiendo adquirir nunca esta condición los concejales que, como en el caso cuestionado, han accedido por la vía excepcional del art. 182.2 LOREG.

Las anteriores consideraciones nos llevan al otorgamiento del amparo, puesto que la **interpretación constitucional** de los requisitos que el legislador orgánico ha establecido para la **elección del alcalde** en un supuesto como el presente nos llevan a la conclusión que sólo puede serlo quien obtuvo la **legitimación de las urnas** por su integración en alguna de las **listas electorales** concurrentes a las **elecciones municipales,** con la consecuente estimación de la vulneración del contenido constitucional del derecho reconocido en el art. 23 CE, en la doble perspectiva del derecho de participación en las elecciones (art. 23.1 CE) y del de acceso a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) [...]» [las negritas son nuestras].

En resumen: por un lado, la STC 103/2013 había interpretado el que se confíe el gobierno y administración de los Municipios –no de otras Entidades Locales– a los Ayuntamientos entendiendo que sus órganos de gobierno han de estar *exclusivamente* integrados por el Alcalde y los Concejales, al ser portadores de un *plus* de legitimidad en el que se identifican el principio democrático y el representativo;[50] por otro, la STC 125/2013 especifica estos principios para la elección de Alcalde al consagrar que el candidato a ese cargo deba ser *exclusivamente* extraído de la lista integrada por los Concejales –emanada de la voluntad popular expresada mediante sufragio universal–, de entre ellos y siguiendo su orden, todo ello sobre el fundamento que brinda el art. 23 de la CE.

Pues bien: a lo anterior se une el que la STC 155/2014, que hemos analizado en este artículo, avale una concepción de la relación de representación política en la que otros principios –los de plena dedicación y transparencia– conducen a que la titularidad y ejercicio de los máximos cargos de origen democrático en los Entes Locales –no sólo en los Municipios: en esto la Ley electoral andaluza ha llegado más lejos– sea *excluyente* del mandato en un Parlamento autonómico, desde la perspectiva de la regulación que éste se da a sí mismo y en su ámbito propio.

50 Con la evidente salvedad del régimen del Concejo abierto, que reconoce el propio art. 140 de la CE.

Como hemos reiterado en nuestro comentario, si bien estas nociones de «representatividad exclusiva» y responsabilidad en los diferentes niveles territoriales de gobierno no pueden asentarse de modo imperativo, sí abren la puerta a que la separación de funciones políticas e institucionales sea visible a los ciudadanos –al cuerpo electoral, en suma– como una orientación del legislador que goza de tanta validez constitucional como su opuesta. Merece la pena, de este modo, dejar consignada nuestra reflexión sobre cómo el Tribunal articula las distintas vertientes del principio democrático fijando, al cabo, una conexión implícita que une a los ciudadanos, las Corporaciones o Entidades Locales y las Asambleas Legislativas de las CC.AA.

Bibliografía

BALLARÍN IRIBARREN: «Círculo de impaciencias: la Sentencia 72/1984, de 14 de junio, en el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* 14, mayo-agosto 1985, pp. 233-255.

BURKE, Edmund: «Discurso a los electores de Bristol», en *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos,* ed., pres. y rev. de la trad. de Noelia Adánez González, trad. de M.ª Luz García González y Luisa Juanatey Dorado, CEPC, Madrid, 2008, pp. 85-92.

CORONA FERRERO: «Algo se mueve (hay vida) en la circunscripción electoral», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* 26, junio 2012, pp. 49-53.

DURÁN ALBA: *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

GAVARA DE CARA: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos,* Fundación Manuel Giménez Abad-CEPC, Madrid, 2007.

GUICHOT REINA (coord.): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,* Tecnos, Madrid, 2014.

LEIBHOLZ, Gerhard: *Problemas fundamentales de la democracia moderna,* trad. de Eloy Fuente, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

MARAÑÓN GÓMEZ: «Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril y 125/2013 de 18 de junio de 2013: *Electos Vs designados;* El plus de representatividad de los cargos locales electos», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* 28, junio 2013, pp. 321-330.

MESEGUER YEBRA: *Régimen de conflicto de intereses e incompatibilidad de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración: estudio comparado de las normativas estatal, autonómica y local. Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado,* Bosch, Barcelona, 2007.

PAU I VALL: «El sistema electoral parcialmente personalizado», en PAU I VALL y PENDÁS GARCÍA (coords.), *El Parlamento ante la crisis: XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos,* Tecnos, Madrid, 2014, pp. 33-43.

PRESNO LINERA: «Ejercicio de funciones representativas en los Ayuntamientos y legitimidad democrática directa: comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 103 (composición de las Juntas de Gobierno Local), 125 (nombramiento como alcalde de concejal no electo –Cudillero I–) y 147/2003 *[sic]* (renuncia a la alcaldía –Cudillero II–)», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* 29, diciembre 2013, pp. 313-326.

RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución.* II, 3.ª ed. revisada y ampliada, CEPC, Madrid, 2012, pp. 651-668.

– «La representación política» en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitució.* II, 3.ª edición revisada y ampliada. CEPC, Madrid, 2012, pp. 601-649.

SANZ PÉREZ: «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 17*, diciembre 2007, pp. 167-203.

SIEYÈS, Emmanuel J.: «¿Qué es el Tercer Estado?», en *Escritos y discursos de la Revolución,* ed., trad. y notas de Ramón Máiz, CEPC, Madrid, 2007, pp. 83-162.

TUDELA ARANDA: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

VARELA SUANZES-CARPEGNA: «El constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional (Versión electrónica), 2*, 2000, *Modelos constitucionales en la Historia comparada,* en ‹http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/segundo/pdf/briton.pdf› (enlace visitado el 17 de enero de 2015).

VV.AA.: *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Retos de la representación política. La profundización de la democracia representativa,* organizadas por la Fundación Manuel Giménez Abad en colaboración con el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid y el Departamento de Derecho Político de la UNED y celebradas el 29 y 30 de abril de 2014 en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNED, en Madrid: vídeos alojados en ‹https://canal.uned.es/serial/index/id/1074› (enlace visitado el 22 de enero de 2015).

VV.AA.: *Función y significado de los Parlamentos autonómicos,* organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad y celebrada el 1 de octubre de 2014 en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza, sede de las Cortes de Aragón: vídeos alojados en ‹http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com—weblinks—video&view=weblink—video&view=category&id=226&Itemid=100823&idv=436&av=2014&limitstart=› (enlace visitado el 22 de enero de 2015); libro de próxima publicación.

VV.AA.: *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica,* CEPC, Madrid, 2014.

La sombra de las *political questions*

Notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha

Manuel Martínez Sospedra
Catedrático de Derecho Constitucional, UCH-CEU

Ya se que muchos dirán
Que peco de atrevimiento
Si largo mi pensamiento
P'al rumbo que yo elegí

A. Yupanqui.

Resumen

Las STC 197/014 y 15//015, sobre la reforma del sistema electoral en la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha, se inscriben en una ya larga serie de decisiones del tribunal en materia electoral que adolecen de una deferencia extrema hacia el legislador. La presencia en el bloque de la constitucionalidad de normas que determinan el contenido nuclear de la legislación electoral obliga al supremo intérprete de la Constitución a entrar en cuestiones de muy elevada sensibilidad política y ello, sin contar con el respaldo de una potente doctrina científica en la materia. Además el examen en las exigencias constitucionales de proporcionalidad que afectan, entre otros casos, a las afecciones autonómicas no puede llevarse a cabo satisfactoriamente sin el recurso a datos de hecho y a conocimientos aportados por la ciencia política, cosas ambas poco acordes con nuestra cultura jurídica, que incomodan al tribunal y que le obligarían a entrar en un terreno políticamente vidrioso. No resulta extraño que el Constitucional sea sumamente deferente con el legislador en tales asuntos. Empero esa extrema deferencia tiene precio: una doctrina constitucional muy poco ajustada a los fines que persiguen las normas del bloque de la constitucionalidad referentes a materia electoral, que carece de consistencia interna y, sobre todo, que conduce a validar normas sumamente discutibles, en especial, en tiempos como los corrientes de crisis de representación.

Resum

Les STC 197/014 i 15//015, sobre la reforma del sistema electoral a la Comunitat Autònoma de Castella- La Manxa, s'inscriuen en una ja llarga sèrie de decisions del tribunal en matèria electoral que pateixen d'una deferència extrema cap al legislador. La presència en el bloc de la constitucionalitat de normes que determinen el contingut nuclear de la legislació electoral obliga el suprem intèrpret de la Constitució a entrar en qüestions de

molt elevada sensibilitat política i això, sense comptar amb el suport d'una potent doctrina científica en la matèria. A més, l'examen en les exigències constitucionals de proporcionalitat que afecten, entre altres casos, les afeccions autonòmiques no pot dur-se a terme satisfactòriament sense el recurs a dades de fet i a coneixements aportats per la ciència política, ambdues coses poc acords amb la nostra cultura jurídica, que incomoden el tribunal i que l'obligarien a entrar en un terreny políticament vidriós. No resulta estrany que el Constitucional siga summament deferent amb el legislador en aquests assumptes. Tanmateix aquesta deferència extrema té preu: una doctrina constitucional molt poc ajustada als fins que persegueixen les normes del bloc de la constitucionalitat referents a matèria electoral, que no té consistència interna i, sobretot, que condueix a validar normes summament discutibles, en especial, en temps com els presents de crisi de representació.

Sumario

I. Introducción
II. Algunas precisiones terminológicas
III. Las argumentaciones del Tribunal
IV. Los problemas de la doctrina en lo que a la legislación electoral afecta
   1. Un problema no bien planteado: el mínimo inicial de diputados por provincia
   2. La significación de las cláusulas constitucionales de proporcionalidad: una concepción errónea
   3. Umbrales de acceso y barreras electorales
   4. ¿Se puede hacer un juicio de proporcionalidad sin atender a los datos?
   5. Tamaño y principio proporcional
   6. La debilidad del argumento preventivo
V. A modo de conclusión

I. Introducción

En términos generales cabe decir que la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional en materia electoral ofrece amplia flanco a la crítica, cuanto menos en lo que al enjuiciamiento de las normas electorales afecta, otro caso es el de revisión de su aplicación, que sin duda alguna es de calidad superior a la mentada. Para cualquier lector atento resulta claro que el Tribunal no se siente precisamente a gusto cuando se somete a su consideración la legitimidad constitucional de normas reguladoras de los sistemas electorales, ello es así desde el comienzo, desde el caso de la impugnación de la ley vasca de elección de senadores autonómicos, caso en el que el Tribunal validó una norma –hoy en vigor si no me equivoco– que establece un método mayoritario con representación de minorías para la provisión de los senadores que elige el Parlamento Vasco, pese a la «adecuada representación proporcional» que exige el art. 69.5. CE. No es esta materia en la que los jueces constitucionales se sientan cómodos, la verdad.

En rigor eso es algo que no nos debería extrañar, en un Estado constitucional, con mayor motivo en uno que, además, sea democrático, pocas cosas hay más exquisitamente políticas que la determinación de las reglas electorales. Con razón señalaba Montesquieu que en la república democrática la electoral es la más importante de todas las leyes toda vez que de ella depende tanto la elección de la representación nacional como la de los gobernantes. Es claro que siendo así las cosas si nos hallamos ante una materia en la que no es inocente ni siquiera el pié de imprenta[1] la más elemental prudencia aconseja al juzgador moverse con pies de plomo. No es precisamente extraño que la valoración jurídica de las normas electorales haya sido desde su origen materia que ofrece amplio margen a las imputaciones de politización o partidismo y que, precisamente por ello, los juzgadores hayan evitado durante mucho tiempo entrar en aguas tan peligrosas. La valoración, tradicional en la jurisprudencia del Tribunal Supremo USA, de las cuestiones electorales como «cuestiones políticas» en las que el Tribunal no debía entrar ha durado hasta la «revolución del prorrateo» que, en la estela de la lucha por los derechos civiles, abrieron las decisiones en los casos *Reynolds vs. Sims* y *Baker vs. Carr*. Tendencia esta a la que no escapa el derecho constitucional europeo, como muestra la posición del Consejo Constitucional francés a partir del caso del sistema electoral para Nueva Caledonia. Difícilmente podría ser de otro modo desde el momento en que el sufragio se concibe como un derecho fundamental, y más difícilmente aún se podría evitar entrar en la materia en aquellos casos, como el español, en el que el derecho de sufragio se contempla como un derecho instrumental mediante el cual se satisface otro de mayor hondura: el de participación política (*cf.* art. 23.1. CE). Empero que el juez constitucional tenga que entrar en tan procelosas aguas ni impide el dato señalado: entrar en ellas es cualquier cosa menos sencillo, y, desde luego, no se puede afirmar que sea cómodo precisamente.

1 Un truco electoral muy socorrido en los años de la República consistía en distribuir papeletas de los candidatos competidores con pie de imprenta. Como las papeletas llevaban una inscripción, el pié de imprenta lo es, el voto emitido con las mismas quedaba viciado de nulidad. No hemos cambiado mucho.

En nuestro caso esa incomodidad es mayor, si cabe, por un defecto que es atribuible en no escasa medida a los profesores de Derecho Público en general, y de Derecho Constitucional en particular: la muy escasa atención que se presta tanto al estudio de los sistemas electorales, como a los adoptados por el legislador nacional. Tal parece como si para lo primero se siguiera una regla tácita no escrita de conformidad con la cual el estudio de los sistemas electorales es cosa de politólogos (no siendo raro que estos a su vez consideren que la materia debe ser objeto de atención preferente por los juristas) y para lo segundo sea suficiente con alguna descripción aproximada del estado de la legislación en cada momento. Basta con dar una ojeada a los manuales de mayor uso y frecuentación para comprobar que, aun en los más detallados y extensos, es escasa la atención que se presta a la materia electoral. Si los profesores hacen eso no parece que debamos escandalizarnos si nos encontramos con que el conocimiento de los asuntos electorales entre los operadores jurídicos (que aquellos tienen el deber de formar) sea claramente insuficiente. Ello es así, en consecuencia no debe extrañar que las sentencias que comentamos, tanto en lo que a los antecedentes afecta como en lo que a la fundamentación jurídica de las decisiones se refiera, sean cualquier cosa menos modélicas.

Empero una parte nada desdeñable de la señalada incomodidad radica en el hecho de que la valoración jurídica de las normas electorales, en especial cuando las normas del bloque de la constitucionalidad predeterminan partes importantes del contenido de cualquier ley electoral como entre nosotros sucede, resulta las más de la veces imposible de realizar de modo adecuado, y aun mínimo, sin recurrir a las informaciones que la Ciencia Política puede y debe aportar. En otros términos: si las normas del bloque de la constitucionalidad prescriben al menos parte del contenido de la ley electoral que corresponda y, a mayor abundamiento, utilizan para ello conceptos jurídicos indeterminado de origen politológico la correcta intelección de tales conceptos exige del recurso a la politología, y ello trae consigo inevitablemente la necesidad de recurrir a lo que en el caso USA se denomina la «jurisprudencia empírica», esto es al recurso a la información que nos dan otras ramas del conocimiento al efecto de interpretar y aplicar normas jurídicas, tanto constitucionales como infraconstitucionales. De entrada el recurso a la «jurisprudencia empírica» choca con los hábitos ampliamente mayoritarios en nuestra cultura jurídica, hasta el punto que no es raro el caso del uso vergonzante de la misma: el operador jurídico, en su caso el juzgador, recurre otras disciplina para fundamentar jurídicamente su posición, aunque, eso sí, se cuide muy mucho en manifestarlo. Pero no es sólo eso, y en el caso de los tribunales no es principalmente eso.

La jurisprudencia empírica comporta que el juzgador decide según criterios ajenos que viene a endosar, criterios que –precisamente por no surgir de la ciencia del Derecho– son en primer lugar distintos y en segundo lugar ajenos. Un órgano juris-

diccional puede tener un criterio de decisión aplicable a unos determinados asuntos, y puede ciertamente variarlo –de hecho es esa una de las funciones, y no la menor, de la jurisprudencia– pero en todo caso decide según criterios que son suyos, y que, por ello, de él dependen. En el caso de recurrir a la jurisprudencia empírica esa autonomía del juzgador se ve erosionada porque cuando esta se usa aquel se ve obligado a decidir sobre la base de criterios de otros, de otras disciplinas, cuyo eventual cambio no es ni previsible, ni controlable por el jurista, aunque sea juez. Si se quiere un ejemplo: todo el sistema de *Roe vs. Wade* reposa sobre una opinión médica: el criterio sobre el momento a partir del cual hay vida humana diferenciada en el feto y por ello el aborto deja de ser un acto de autodisposición de la mujer sobre su propio cuerpo y cual es el umbral de viabilidad del feto en caso de parto prematuro. En dicho caso el Tribunal subordinó la estructura misma de su decisión al estado de los conocimientos y técnicas entonces disponibles (principios de la década de los setenta). El mero cambio de las técnicas consecuencia del progreso de las mismas esta obligando al juzgador a desplazar las ventanas de tiempo propias del sistema de plazos en el sentido de la restricción. Con la circunstancia agravante que sobre dicha decisión planea el riesgo de un cambio radical del paradigma médico mediante cuyo uso se determina cuando hay vida humana distinta de la de la madre: del criterio de la actividad eléctrica en el cerebro al del ADN. Y el Tribunal no puede controlar esos cambios. No es de extrañar que no se sienta cómodo.

Si la regulación electoral de rango constitucional fuere escasa y su capacidad para predeterminar los contenidos de la ley electoral reducida los inconvenientes y molestias que venimos comentando serán también muy reducidos y la capacidad de decisión reconocida al legislador grande. De hecho ese es el tronco común de los argumentos que desaconsejan la constitucionalización de elementos fundamentales del sistema electoral, criterio básico que comparto.[2] Sin embargo nuestros constituyentes optaron por la solución contraria y procedieron a constitucionalizar elementos fundamentales de los sistemas electorales (el único que se salva es el propio de las elecciones locales) cargando de este modo al Tribunal Constitucional con un pesado fardo que no es fácil de llevar.

Vistas así las cosas no es difícil entender que la jurisprudencia constitucional sobre reglas electorales sea tan poco satisfactoria, y, a la vista de la fidelidad con que en los dos casos que aquí se tratan el Tribunal sea tan fiel s sus propios precedentes, sus decisiones sean tan poco convincentes. Y generar decisiones de escasa capacidad de convicción no es bueno ni para el Derecho en general ni para el Tribunal en particular. Hora es de pasar de las musas al teatro.

2 Aunque el autor sea un proporcionalista convencido piensa que D. Manuel Fraga tenía razón: en una materia que afecta de modo tan directo a los intereses divergentes de los distintos partidos es mejor que la Constitución no predetermine los elementos fundamentales del sistema electoral ni la naturaleza de éste. Nuestros constituyentes decidieron de otro modo, y con eso hay que contar.

II. Algunas precisiones terminológicas

Una de las consecuencias de las carencias que vengo en señalar es la de la confusión terminológica que trasluce las más de las veces confusión conceptual. Y esta es sumamente peligrosa en materia como la electoral en la que no es inocente ni el color de las papeletas de votación. Por de pronto hay que advertir que lo propio de una elección mayoritaria es estar diseñada para otorgar la totalidad o la mayor parte de la representación a los candidatos de mayor votación de tal modo que los electos obtienen una cuota de representación significativamente mayor que su cuota electoral, lo que, a su vez, implica que las candidaturas menores o bien quedan privadas de representación, o bien la que obtienen es significativamente menor que su cuota electoral. Por el contrario lo propio de la representación proporcional es estar diseñada para que la cuota de representación de cada candidatura se aproxime, en la medida de lo posible, a su cuota electoral.[3]

La elección mayoritaria puede estar diseñada para reservar la representación el candidato de mayor votación y privar de la misma a los demás, como sucede con el llamado «escrutinio inglés», pero no se reduce a ella, comprende los casos en los que la representación se reserva al más votado pero las minorías tienen influencia en el resultado, como sucede con el *ballotage* francés o el escrutinio australiano; comprende asimismo los casos en los que si bien la candidatura más votada obtiene la mayor parte de la representación se posibilita que bien la primera minoría o bien las minorías de mayor tamaño también la alcancen, como sucede con el sistema de voto limitado o con el voto único no transferible.[4] Lo propio tanto de la elección mayoritaria como de la elección proporcional no es tanto el o los procedimientos que establezcan por el legislador cuanto del resultado de la aplicación de dichos procedimientos, resultado no en el sentido del número de partidos que alcanzan representación, sino en el sentido de la proximidad o distancia entre cuota electoral y cuota de representación.[5] Conviene insistir: un sistema electoral es proporcional si está diseñado para ajustar al máximo cuota electoral y cuota de representación, es mayoritario en caso contrario. La observación no es baladí porque es posible diseñar un método de elección for-

3 *Vide, Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de* IDEA *internacional.* IFE.Mexico.2006, para la definición de elección mayoritaria y sus modalidades pp.39 y ss, para la propia de la elección proporcional pp.67 y ss.

4 No esta de más señalar que el método del voto limitado se usa parcialmente en España desde la ley electoral de 1878, se usó de modo exclusivo en las dos leyes electorales republicanas y se emplea a la fecha en la elección de los senadores de representación provincial. La elección mayoritaria es compatible con la representación de minorías, cosa que, al parecer, desconoce alguno de los letrados intervinientes en los procedimientos de los que aquí tratamos.

5 Un país puede contar con un sistema electoral de muy elevada proporcionalidad y, sin embargo, tener una representación bipartidista porque solo hay dos partidos relevantes. Por ejemplo, Malta, que cuenta con la fórmula proporcional más proporcional efectivamente empleada, el VUT, y tiene un parlamento rigurosamente bipartidista porque los dos mayores partidos nunca han descendido del 96% del voto en las últimas dos décadas (98,5 en 1996; 98,8 en 1998; 98,30 en 2003; 97,13 en 2008).

malmente proporcional y materialmente mayoritario y viceversa.[6] El juicio de proporcionalidad o mayoría es siempre y necesariamente un juicio de resultado.

La cuestión se oscurece para el lego porque en todo sistema electoral hay una pieza que desempeña un rol central: el tipo de escrutinio.[7] Este consiste en la fórmula matemática mediante la cual se convierte la distribución de voto establecida por los electores en una de escaños, en otros términos, es el medio mediante el cual se opera la interpretación legal de los sufragios emitidos al efecto de producir representación. Las fórmulas electorales o bien están diseñadas para atribuir todos o la mayoría de los escaños a la candidatura de mayor votación, en cuyo caso el tipo de escrutinio es mayoritario, o bien se establecen para producir un reparto proporcional, en cuyo caso la fórmula electoral tiene dicha naturaleza. Como pieza más llamativa que es del sistema electoral existe la tendencia espontánea a identificar sistema electoral y tipo de escrutinio, tendencia a la que incluso puede sucumbir el legislador,[8] pero las cosas no son así. Un sistema electoral puede ser mayoritario aun cuando emplee un tipo de escrutinio proporcional y viceversa, adicionalmente pueden existir y existen sistemas electorales que usan dos o más de dos fórmulas electorales que pueden ser de sentido coincidente o no.[9]

La inexistencia de conexión necesaria entre la orientación del tipo de escrutinio y la naturaleza del sistema electoral en el que el mismo se integra se debe, entre otras cosas, al impacto que pueden tener sobre el resultado dos elementos de dicho sistema cuya capacidad de configuración del rendimiento del sistema mismo es muy potente: el tamaño y la clave de representación. El tamaño es importante porque por si mismo condiciona el patrón de resultados: los estudios electorales coinciden en sostener que el tamaño global del cuerpo representativo es un elemento de menor importancia si la elección se hace en distrito único (como en los Países Bajos o Israel), pero adquiere un rol relevante si la elección se realiza dividiendo el cuerpo electoral en una pluralidad de circunscripciones, en este caso si adquiere un papel importante porque aparecen dos clases de condicionantes: de un lado hay un tamaño mínimo por debajo del cual la obtención de un resultado proporcional es matemáticamente imposible: tres escaños; del otro las distintas fórmulas electorales, por razón del principio matemático en el que se basan, tienen distinta sensibilidad a la variable tamaño del distrito, así métodos como el Voto Unico Transferible o las variantes del criterio del Resto Mayor puede producir representación proporcional en distritos de tamaño reducido.[10] Por el

6 Un buen ejemplo de sistema mayoritario vestido de proporcional es el español de la elección al Congreso, su patrón de resultados es virtualmente idéntico al propio del sistema inglés: sobrerepresentación de los dos partidos de mayor tamaño, representación equitativa de los partidos con pocos votos, pero agrupados en un pequeño número de distritos (los «bastiones») y laminación de los partidos nacionales de apoyo difuso, cuya cuota de privación nunca ha descendido por debajo del 48 %.

7 *Vide* Marco Marco, J., Uribe Otalora, A., Martinez Sospedra, M., *Sistemas electorales. Un estudio comparado.* Tirant lo Blanch.Valencia.2007 *passim.*

8 *Ad exem vide* el encabezamiento del C.III, T.II de la LOREG.

9 Por ejemplo, la «representación proporcional personalizada» alemana, posiblemente el sistema electoral de mayor grado de proporcionalidad de la UE, utiliza una fórmula electoral proporcional para el voto de lista y el «escrutinio inglés» para el voto en distrito uninominal.

contrario métodos de reparto como el d'Hondt o el Hagenbach-Bischoff, en general los que operan el reparto de escaños según el principio matemático de la mayor media, exigen distritos de mayor tamaño para que el reparto de escaños mediante una fórmula proporcional se separe del modelo de representación mayoritaria con representación de minorías y se aproxime a la asignación de escaños según la correspondiente cuota electoral. Para lo que aquí interesa la información disponible señala que el método d'Hondt exige ordinariamente distritos de tamaño igual o mayor de diez escaños para producir un resultado proporcional, aunque excepcionalmente puede dar un rendimiento proporcional o cuasi proporcional si la fragmentación electoral es alta, los mayores partidos se sitúan por debajo del 25/30 % y el distrito es igual o mayor de ocho escaños.[11]

La otra cuestión es, con mucho, de mayor relevancia. La clave de representación es el criterio matemático que se emplea para asignar un número determinado de escaños a cada distrito electoral cuando las elecciones se hacen con pluralidad de distritos o circunscripciones. El método usual para ello es establecer una cuota a la que se asigna un escaño (por ejemplo un diputado por cada 40.000 habitantes de la ley electoral de 1877), de tal modo que cada circunscripción elegirá tantos escaños como múltiplos de la cuota tenga su población (si la base que se usa es la población) o, en su caso, su censo electoral (si la base de cálculo utilizada para ello es el censo electoral). Por su propia naturaleza es muy difícil que el ajuste sea perfecto, razón por la cual es frecuente que se establezca una regla auxiliar para resolver el problema de los posibles restos.[12]

La cuestión es muy importante porque de ella depende si va a concurrir o no el requisito de derecho de sufragio igual para todos los electores. O, si se prefiere dicho de otro modo, si es posible o no que haya sufragio universal efectivo. Porque sufragio universal no significa únicamente que se atribuya el derecho de sufragio sin exigir otra condición para ello que estar dotado de la capacidad general de obrar, lo que se alcanza con la mayoría de edad. Ciertamente es eso («que voten todos» en el lenguaje ordinario), pero no es sólo eso, y no lo es porque el sufragio universal no es sino el medio mediante el cual se hace efectivo el principio de isocracia, esto es el principio de igualdad política, y para que los ciudadanos sean políticamente iguales es indispensable que el valor de su voto antes de su ejercicio sea igual al efecto de que su capacidad para determinar el resultado sea asimismo igual. Más claro sufragio universal consiste en que no se exijan requisitos de capacidad adicionales para ser titular del derecho y en que el valor inicial del voto de cada ciudadano sea el mismo, si ello no es así, bien porque algunos ciudadanos tengan varios votos, o porque algunos ciudadanos tiene la posibilidad de votar en varios distritos electorales y otros no, o porque el valor inicial del voto es fuertemente desigual según el distrito de que se trate puede haber elecciones libres y competidas, pero no elecciones por sufragio universal mediante las que se expresa el principio democrático. Para que todos los ciudadanos sean políticamen-

10 Por citar un ejemplo: el VUT que tiene fama de producir resultados muy fuertemente proporcionales, puede hacerlo en distritos de escaso tamaño: en la elección del Dáil irlandés ningún distrito elige menos de tres ni más de cinco escaños.

11 La elección del Congreso de los Diputados muestra un ejemplo claro de ese supuesto: el de Guipuzcoa, en cuya elección que no es infrecuente que haya varios partidos por encima del 20 % y ninguno por encima del 26/27 %, y elige normalmente ocho diputados.

12 *Ad exem vide* art. 162.3. *c*) LOREG para el Congreso.

te iguales el valor inicial de su voto debe ser igual. Precisamente por eso es el prorrateo sobre población o censo el generalmente usado para fijar el número de escaños a elegir en cada distrito o circunscripción.

El grado de realización de dicho principio dependerá, naturalmente, del grado de exactitud del prorrateo, que en el mundo real difícilmente podrá ser matemáticamente exacto, en la vida real las pequeñas disparidades son inevitables. Ahora bien ello hace vulnerable el sistema electoral al riesgo de infidelidad al principio democrático. En el caso de la elección en distrito uninominal el problema es mayor porque casi nunca se puede contar con alguna entidad administrativa preexistente que se ajuste a la cuota, lo que arrastra como consecuencia el carácter arbitrario del diseño del mapa electoral y, con el, el peligro de predeterminar el resultado de la elección (con la posibilidad incluso de convertir a la mayoría en minoría) a través del fraude electoral conocido como *gerrymandering*. La frecuencia con la que el legislador recurre a ajustar el mapa electoral con el de alguna de las administraciones públicas territoriales existentes se debe precisamente a que ese riesgo de manipulación se ve severamente reducido y el mapa electoral puede dotarse de un mayor grado de neutralidad. Es esa una de las razones, y no la menor, por la que tanto la Constitución, como la mayor parte de los Estatutos de Autonomía optan por la provincia como distrito electoral.[13]

Es frecuente, y ello sucede en los litigios de los que traen causa las sentencias que comentamos, que para hacer referencia al ajuste del prorrateo de los escaños entre las circunscripciones electorales se hable de proporcionalidad. Tal uso es explicable cuanto menos por dos razones: de un lado porque el principio democrático exige el mayor ajuste posible entre la distribución espacial de la población entre las unidades electorales y el número de puestos que corresponde elegir a cada una de ellas; del otro porque los criterios matemáticos a los que para ello se recurre suelen usar un método proporcional de asignación (así el del mayor resto en el caso ya citado de la elección del Congreso de los Diputados), no obstante el uso de tal expresión es desaconsejable porque induce a confusión entre la clave de representación de un lado, la fórmula electoral de otro, y la naturaleza del sistema electoral por un tercero. Y en esta materia las confusiones resultan sumamente peligrosas. El prorrateo igual no es propio ni específico de los sistemas electorales proporcionales, es una exigencia que concurre en todo sistema electoral (inclusive el más mayoritario) para que éste pueda contar con la posibilidad de ser conforme al principio democrático, porque solo si el resultado del prorrateo se ajusta a la distribución espacial de la población es factible que a la hora de atribuir el derecho de sufragio a los miembros del cuerpo electoral dicha atribución produzca la igualdad de valor inicial y, en consecuencia, todos los ciudadanos sean iguales ante la ley electoral, sin que el voto de unos tenga mayor capacidad para determinar el resultado de la elección que el de otros antes, insisto, antes de emitir el voto correspondiente.

13 En nuestra historia electoral el escoger la provincia como distrito electoral es el criterio tradicional del liberalismo progresista desde el Decreto de convocatoria de las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 a las leyes electorales republicanas, no es casual que tanto el RD-L de normas electorales de 1977 como la LOREG sigan el mismo criterio. Ni que sea el ampliamente mayoritario en las leyes electorales autonómicas.

Como el ajuste entre distritos y población es más difícil y se presta con mayor facilidad a la imputación de regulación fraudulenta en los casos en que las elecciones se efectúan en distrito uninominal, es en estos casos en los que la jurisprudencia constitucional tiende a ser más exigente, así la doctrina establecida por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos admite una franja de fluctuación del 5 % de los electores del distrito en torno a la media, mientras que el menos exigente criterio del Consejo Constitucional francés establece que la banda de fluctuación máxima admisible para que la clave de representación sea constitucionalmente aceptable se sitúa en el 20 % de la media[14] de otro modo se viola el principio de igualdad ante la ley. Fuere cual fuere el umbral que determine el punto en el que la divergencia en el tamaño de la población del distrito o circunscripción y el tamaño medio deja de ser constitucionalmente aceptable, tanto desde la perspectiva del art .14 CE como desde la perspectiva del art. 23.1 CE, lo que me parece claro es que un prorrateo desigual se asemeja en exceso al criterio de la *Animal Farm*: todos los electores son iguales, pero algunos son más iguales que los demás. Que estos últimos sean precisamente aquellos que tienen tendencia a votar «bien» es, sin duda, algo casual y que, por ello, jamás estuvo en la mente del legislador.

Ahora bien, que clave de representación, fórmula electoral y naturaleza del sistema electoral sean cosas distintas, y que en rigor sólo quepa hablar de «proporcionalidad» en los dos últimos casos, no implica que la primera no tenga la posibilidad de influir en la última. Ese impacto puede ser mayor en el caso en el que sistema electoral se aproxima al criterio mayoritario puro, porque en tal caso lo que puede suceder es que la primera induzca un resultado que prive de la mayoría de la representación a la mayoría de los electores, y, en el extremo, prive a las minorías de representación, pero eso no significa que la clave de representación no tenga una capacidad significativa para modificar la naturaleza del sistema electoral cuando este se presenta como proporcional, la razón es obvia: si el voto de algunos electores tiene un peso o influencia mayor en la determinación del resultado antes de votar, no parece razonable esperar que la representación que surja de la correspondiente votación sea muy ajustada al principio proporcional precisamente.

Como puede verse la problemática no es ciertamente sencilla. Resulta obvio que las consideraciones anteriores son primaria y principalmente consideraciones de hecho. No puede ser de otro modo: determinar si se produce o no lesión de los arts. 14 y 23.1. CE en razón de la clave de representación que un determinado legislador utiliza a la hora de configurar la disciplina de unas elecciones es, al menos en parte, un juicio de hecho que opera como presupuesto de ciertas consecuencias jurídicas. Del mismo determinar si una determinada disciplina de unas elecciones es conforme a determinado principio electoral (sea este mayoritario o proporcional) es ante todo un juicio de hecho que opera como presupuesto de consecuencias jurídicas. Finalmente conviene advertir que si el legislador que establece la ley electoral esta vinculado por mandatos jurí-

14 *Vide* decisión 86-208 del Consejo Constitucional y Sanchez Navarro, A. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral.* CEPC. Madrid. 1998 *passim.*

dicos que le imponen una determinada categoría de tipo de escrutinio, o una determinada naturaleza del sistema electoral, la evaluación del cumplimiento o incumplimiento de tales mandatos exige necesariamente juicios de hecho por la buena y sencilla razón de que si el mandato exige escrutinio mayoritario el comprobar si el adoptado por el legislador lo es o no depende de las propiedades de la fórmula adoptada, propiedades cuya determinación exigen juicios fácticos, y lo mismo sucede si el mandato exige una naturaleza determinada del sistema electoral: el voto único no transferible puede satisfacer una regla constitucional que imponga elección mayoritaria aun cuando arrastre como resultado necesario la representación de minorías porque sus rendimientos son los que son, los que la experiencia acredita. Sin juicio de hecho no se puede evaluar un tipo de escrutinio, sin juicios de hecho no se puede saber cual es la naturaleza de un sistema electoral. De ninguno.

III. Las argumentaciones del Tribunal

La cuestión de la reforma de las normas por las que se rige la elección de los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha ha sido resuelta en sede jurisdiccional mediante dos sentencias que ponen fin a dos litigios constitucionales distintos: las SSTC 197/014 y 15/015. Tal dualidad trae causa de la instrumentación de la reforma: esta se ha venido a efectuar mediante la modificación de dos normas de rango distinto: en primer lugar mediante la modificación de las previsiones del EACM referentes a la composición y elección del Parlamento autónomo; en segundo lugar mediante el cambio que se sigue de la misma operado en la ley electoral de la Comunidad Autónoma. Los problemas jurídicos planteados son en ambos casos muy similares y, por ello, también lo es la respuesta dada por el Tribunal, como la primera reforma condiciona a la segunda y afecta a la norma de superior rango no tiene nada de extraño que la primera decisión prejuzgue hasta tal punto la segunda que bien poco hay en la STC 15/015 que no se halle previamente en la STC 197/014. En ambos casos los problemas planteados son similares, las posiciones de partes son similares, el *petitum* es similar y, en consecuencia, la decisión del Tribunal también lo es.

En el primer caso los recurrentes sostenían que la reducción del número de escaños por si misma violaba el mandato proporcional del art. 152 CE,[15] hacia posible el fenómeno de la inversión de mayorías,[16] afirmaba que la reducción introducía umbrales y barreras electorales muy altas y sostenía que no resultaba constitucionalmente aceptable una composición no proporcional del cuerpo representativo, usando para apoyar sus tesis una variada gama de supuestos de aplicación que venían a acreditarlo . Por su parte los defensores sostenían que el juicio de constitucionalidad no puede fundarse en datos de hecho,[17] que la reforma no suponía la introducción de «umbral o barrera», que no existía precepto constitucional que exigiere correlación entre tama-

15 «Quiebra de la base racional de los sistemas electorales proporcionales». Antecedentes a.2.

16 «Todo ello podría provocar que un partido con menos votos en el conjunto de las provincias tendría la posibilidad de obtener un mayor número de escaños». Antecedentes.2.

17 «Y es que el control de constitucionalidad de un sistema electoral no puede efectuarse a partir de tendencias estadísticas, resultados anteriores o previsiones de futuro, sino conforme al canon de constitucionalidad» (directora de servicios jurídicos). Antecedentes 10 *c*).

ño de la población y del cuerpo representativo,[18] se asimilaba sistema mayoritario a uno determinado[19] o se sostenía que solo el tamaño no determina la naturaleza del sistema electoral.[20]

En su argumentación el Tribunal comienza por rechazar que la recomendaciones de la Comisión de Venecia puedan ser parte del «canon de nuestro enjuiciamiento»[21] ni que quepa extraer de la Constitución regla alguna sobre el tamaño de la Cámara, materia que compete bien al Estatuto, bien a la ley electoral.[22] Para pasar a rechazar en términos un tanto despectivos los argumentos de hecho esgrimidos por los recurrentes:

– No cabe achacar a la ley designios o resultados discriminatorios sobre la base, a todas luces insuficiente, de pronósticos o conjeturas de futuro extraídos de unos hipotéticos «escenarios» de distribución del sufragio aun por venir, útiles, acaso, para la sociología electoral, pero poco decisivos, en tanto que simples estimaciones de probabilidad, para dar lugar al enjuiciamiento de una ley. STC 197/014 FJ 5.

Entrando en los argumentos de fondo el Tribunal parte del supuesto de la estrecha vinculación de la exigencia de proporcionalidad con uno de los valores superiores del ordenamiento: el del pluralismo político:

– [...] el derecho fundamental allí enunciado si resulta enriquecido mediante la vinculación del legislador a los mandatos constitucionales de proporcionalidad, de tal manera que este derecho sólo se podrá considerar realizado en su plenitud si aquellos mandatos son, para las elecciones a las que afecten, debidamente respetados (SSTC 75/85 FJ 5 y 225/98) que la exigencia de proporcionalidad no es sino una expresión del valor superior que representa el pluralismo proclamado por el art. 1.1. CE. STC 197/014 FJ 6.

pero sostiene que la proporcionalidad no depende sólo de la variable tamaño, en su producción intervienen otros componentes del sistema electoral, cosa indudable por otra parte:

– Es pertinente advertir, con todo, que la menor proporcionalidad, en principio asociada a la disminución de puestos a cubrir (de escaños en este caso) no es un efecto jurídico determinado sólo, de manera directa y necesaria por las normas que asignen escaños a cada circunscripción. Una importancia no menor tendrán –para restringir o, incluso, para favoreceré la proporcionalidad– elementos o variables ajenos, obviamente, a toda predeterminación jurídica, como son, sobre todo, el número de candidaturas presentadas y el grado mayor o menor de concentración del voto o dispersión entre ellas del sufragio de los electores. STC 197/014 FJ 7.ª *a*).

Pero el Tribunal, a la vista de sus propios precedentes, entiende que la exigencia constitucional de proporcionalidad es un mandato de tendencia:

– Como dijo la STC 75/1985 FJ 5 la proporcionalidad es mas bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modu-

18 «Se alega desconocerse en que artículo de la Constitución o en que doctrina del Tribunal Constitucional o, en fin, en que precepto del bloque de la constitucionalidad se realiza tal vinculación directa entre un sistema proporcional y que el tamaño de la Cámara sea correlativo de la población». Antecedentes 10 *d*) en el mismo sentido *vide* a.11 *b*).

19 «El sistema electoral se convierte en uno mayoritario, el cual se caracteriza por no otorgar a los partidos que no obtienen la mayoría y donde la circunscripción se convierte en distrito, en el que solo se elige un representante». Antecedenntes. 10. *e*).

20 «Por ello, como quiera que el sistema proporcional esta configurado por una plural serie de elementos, uno de los cuales es el número de escaños, pero sin que este solo factor determine su esencia ni permita identificarlo como tal». (a. del E.) Antecedentes. 11 *c*).

21 STC 197/014 FJ 4.

22 STC 197/014 FJ 3.

lada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa«pureza» de proporcionalidad abstractamente considerada. STC 197/014 FJ 7. *b*).

Lo que, a su entender, excluye que el mandato constitucional pueda entenderse en términos de un mandato de resultado:

– La jurisprudencia evocada excluye, en definitiva, que pueda interpretarse la exigencia constitucional de proporcionalidad como un imperativo u obligación de resultados y si, con carácter bastante más limitado, como un mandato al legislador para establecer, mediante sus normas, una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma. STC 197/014 FJ 7 *b*).

Pero se trata de un mandato de tendencia un tanto peculiar: se trata de un mandato que se caracteriza primariamente por una dimensión negativa: la exclusión de la elección según el principio mayoritario, y que se satisface simplemente con que partidos distintos del de mayor votación alcancen representación parlamentaria:

– Se sigue de todo ello, en suma, que la exigencia constitucional sobre el legislador en orden a configurar, para la elección de las asambleas legislativa autonómicas, un sistema de representación proporcional viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo. Por lo pronto, y como en su día observamos, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección (STC 40/81 FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado de extensión que sea, para la conversión de votos en escaños. STC 197/014 FJ 7 *b*).

Pero, como se ve, sin que la representación de las minorías venga referida a su cuota electoral. Aunque eso sí no puede alterarse por el legislador la «esencia» de la proporcionalidad, cosa que se tiene a bien no indicarnos en que consiste una vez se ha sentado que puede haber proporcionalidad siempre que haya representación de minorías, aunque, insisto, su cuota de representación este distante de su cuota electoral. *(ibídem).* Eso sí, siguiendo la pauta marcada por el caso de la segunda reforma de las transitorias del Estatuto canario se señala que no son admisibles:

– las barreras electorales o cláusulas de exclusión, que, vista su entidad, lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas. STC 197/014 FJ 7 *b*)

Para concluir que la reducción del tamaño de la asamblea, por sí solo, no entra en conflicto con el mandato de proporcionalidad así entendido, para lo determinar lo cual seria necesario estar a lo dispuesto en la ley electoral y, por ende, en los complementos normativos que esta pueda aportar.

De la ley electoral viene a tratar la segunda decisión, la STC 15/015. Si se examinan las posiciones de las partes se comprueba que los argumentos sostenidos son esencialmente los mismos que previamente se habían sometido a la consideración del Tribunal en el caso anterior, con sólo dos excepciones: de un lado los recurrentes impugnan la legitimidad constitucional del prorrateo (la ley fija un mínimo inicial de diputados por provincia de tal modo que cada una de ellas recibe un mínimo inicial de tres escaños y se reducen a 18 los que se prorratean en razón de la población), pero lo hacen confusamente, tratándolo como si fuera un problema de proporcionalidad:

– además no representa proporcionalmente a la población, siendo de tener en cuenta quela exigencia constitucional de proporcionalidad es garantía objetiva del ordenamiento electoral, pero también se proyecta sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, derecho que sólo podrá considerarse realizado en plenitud si el sistema electoral respeta el criterio de proporcionalidad.

en tanto que la representación del gobierno autónomo identifica umbral y barrera electoral y la abogacía del estado asume expresamente que la clave de representación no es igualitaria amparándose en que el sujeto a representar no son los ciudadanos sino las provincias:

– la norma garantiza en todo caso la representatividad de las provincias en el parlamento autonómico con independencia de su población, al establecer un mínimo inicial de 3 diputados por provincia.

Una vez mas parece que el sujeto a representar sean las entidades provinciales y no el pueblo de la Comunidad Autónoma. Como puede verse escasa innovación.

Tampoco va mucho más allá el cuerpo de la sentencia, en el que podemos encontrar la reiteración del argumento de la proporcional como medio de asegurar la efectividad del principio del pluralismo político, valor superior del ordenamiento (asi FJ 6), la observación según la cual la reducción del número de escaños perjudica la proporcionalidad, pero que esa disminución no se debe «de modo directo y necesario» a las normas de prorrateo (FJ 8 *a*), la identificación interesada entre umbral y barrera electoral al efecto de minimizar el impacto que la reducción pueda tener en la proporcionalidad citada (FJ 8 *a*); la reiteración del entendimiento del mandato de proporcionalidad como un mandato de tendencia y no de resultado (FJ 8 *b*) su entendimiento como un mandato negativo que supone que:

– [...] esto conlleva la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, *en el grado y extensión que sea,*[23] para la conversión de votos en escaños. Junto a ello en la prohibición, también, de la desfiguración por ley de lo que hemos llamado «esencia» de la proporcionalidad mediante límites directos a la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión que, vista su entidad, llegasen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidatos. STC 15/015 FJ 8 *b*).

23 El subrayado es del autor.

Con todo en el presente caso no nos hallamos ante una mera reiteración de los argumentos expuestos en la sentencia anterior, aparecen, bien que con escasa relevancia argumentos que suponen cierta novedad. Asi, por de pronto, hay que advertir que, pese a que figura *expresis verbis* en los antecedentes el cuestionamiento del mínimo inicial de diputados por provincia, según vimos, el Tribunal se niega a entrar en la consideración de la cuestión, al precio de desconocer una parte del *petitum*, por otra parte de fácil interpretación. El texto es claro:

– Al margen de esta última hipótesis, por tanto, aquí no habremos de enjuiciar ni las disposiciones derogatoria y final, ni tampoco el resto de determinaciones contenidas en el nuevo art.16 de la ley electoral referidas a la asignación mínima inicial de tres diputados por provincia [...]. STC 15/015 FJ 2. *a*)

Y ello aun cuando el Tribunal endosa la tesis de la abogacía del Estado en el sentido de imputar la representatividad no a los ciudadanos de la Comunidad, que son los que votan recordémoslo, sino a la provincias, de las que se predica la «representatividad»:

– Además, la propia exposición de motivos de la ley 4/2014 se ha cuidado [...] de dar razón de sus propias determinaciones normativas (propiciar que ninguna provincia, se lee allí, «tenga mayor o igual representatividad que la suma de cualquiera otras dos»), sin que a este Tribunal, como es obvio, le corresponda entrar a valorar en derecho tal designio. STC 15/015 FJ 4.

Cosa que empieza a adquirir sentido si se considera que tal mínimo inicial no figura para nada en el art. 152.1. CE, y ha desaparecido del art. 10 EACM merced a la reforma efectuada y que ya ha sido enjuiciada en el asunto anterior, de tal modo que tal mínimo inicial, ahora fijado tan sólo en la ley electoral, viene a carecer de la cobertura en el bloque de la constitucionalidad que tenía con anterioridad a la reforma estatutaria. Por ende, tras reafirmar que la remisión a la doctrina y la realización de simulaciones, bien sea con resultados electorales anteriores, bien sea con resultados electorales hipotéticos (estén o no basados en sondeos fiables), se despeja el balón fuera de campo insinuando que la apreciación de una eventual vulneración de la exigencia constitucional de proporcionalidad no puede apreciarse en abstracto

– El grado, incierto hoy, en que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultas de lo dispuesto en esta ley no es algo que quepa enjuiciar, en abstracto, por este Tribunal Constitucional. STC 15/015 FJ 8 *a*).

Lo que reitera solo aparentemente lo dicho en el caso anterior (FJ *7 b*), toda vez que entonces no había ni determinación del número de escaños a distribuir ni su asignación por provincias, cosas ambas presentes en este segundo asunto. Claro que si la proporcionalidad o lesión de ella no puede apreciarse en abstracto, cabe preguntarse para que tantas páginas para fundamentar una decisión desestimatoria. En suma la conclusión es similar a la del caso anterior:

– Queda lejos de impedir [...] todo posible despliegue de la proporcionalidad exigida por los arts. 152.1. CE y 10.2. EACM. El sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma no ha perdido por obra de la ley impugnada, en definitiva, su capacidad para reflejar, según decida el cuerpo electoral, *las principales opciones políticas existentes*[24] y en esto, por lo que ahora importa, es en lo que se cifra, como en ocasión anterior dejamos dicho, la no transgresión del mandato constitucional de proporcionalidad (STC 225/98 FJ 7). STC 15/015 FJ 8 *b*)

Como puede verse a la postre la mención no a las opciones políticas existentes, sino sólo a las definidas como «principales» viene a poner en evidencia el singular concepto de proporcionalidad que aquí se maneja. El subconsciente es traidor, ya se sabe.

IV. Los problemas de la doctrina en lo que a la legislación electoral afecta

Vistas las argumentaciones del Tribunal preciso es pasar a examinar su adecuación, no sin antes advertir que hay un error en el que los defensores de ambas normas cuestionadas incurren y en el que el Tribunal no cae: no son de aplicación al caso las normas constitucionales previstas en el art. 68 CE por la buena y sencilla razón de que estas son de aplicación exclusiva al régimen de las elecciones al Congreso de los Diputados, y evidentemente este no es el caso. Entiéndase bien: es claro que tanto en el art. 68 CE como en la LOREG sigue viviendo el ejemplo del sistema diseñado en el RD-L de normas electorales de 17/03/77, y que, con ajustes menores, el modelo « Congreso de los Diputados» ofrece el paradigma en el que se inspiran todas las leyes autonómicas y que la mayoría siguen con estricta fidelidad. Como he apuntado en otras ocasiones dicho fenómeno no ni extraño ni casual, en todo sistema político complejo en el que existe una pluralidad de cuerpos representativos de importancia política diferenciada existe la tendencia a ajustar el régimen de cada elección territorial al modelo dado por el régimen que regula la elección principal. Como en nuestro caso dicha elección principal es precisamente la del Congreso nada de particular tiene que dicho régimen opere de modelo. Empero hay que ser conscientes que las exigencias constitucionales sobre el régimen de las diversas elecciones no tienen porque ser uniformes, y en nuestro caso no lo son, de tal modo que puede darse el caso que una imitación en extremo fiel, precisamente por razón de su extrema fidelidad al modelo, acabe por no ajustarse a los mandatos constitucionales, si estos no son rigurosamente idénticos para todas las elecciones.

1. Un problema no bien planteado: el mínimo inicial de diputados por provincia

Ya se ha señalado que la ley electoral castellano-manchega opera con una clave de representación de naturaleza mixta: la misma prescribe que habrá un mínimo inicial de diputados por provincia, mínimo fijado en tres, y que el resto de los escaños hasta

24 El subrayado es del autor.

el tamaño máximo escogido de 33 diputados se distribuirá en prorrateo riguroso en función de la población provincial, siendo la provincia la unidad electoral. Por de pronto hay que advertir que reglas similares a las de la elección del Congreso tienen consecuencias de hecho muy diferentes. En el caso del Congreso el mínimo inicial utilizado sin excepción es de dos escaños/provincia mas los dos escaños de las plazas, esto es 102, lo que significa que para el mínimo constitucional de 300 escaños la parte fija supone el 34 % de la Cámara y para el máximo de 400 diputados la parte fija baja a un cuarto (el 25,5) siendo la parte estrictamente prorrateada del 66 % en el primer caso y del 74,5 % en el segundo. Las reglas que impone la nueva redacción de la ley electoral castellano-manchega son muy distintas en efectos: sobre un total de 33 escaños 15 (3 x 5) forman la parte uniforme y 18 la parte de reparto igual, ello supone que casi la mitad de los escaños de la Cámara (el 45,45 %) se distribuyen de modo uniforme y solo algo más de la mitad lo son de conformidad con la distribución de la población (el 54,55 %) Nos hallamos muy lejos del art. 68 CE ciertamente.

El efecto de tales reglas es claro: fijado un tamaño máximo de la Cámara (33 escaños) la distribución entre distritos de los mismos se convierte en un juego de suma cero, como las reglas que comentamos por su propia naturaleza aumentan la representación relativa de los distritos cuya población se halla por debajo de la media, tal aumento de representación sólo puede obtenerse minorando la representación de las provincias de población superior a la media. Para ser exactos con datos de 2014 las cosas son así:

Provin.	Poblac.	N.º Fijo	Restos	Prorrateo	Total d.	Ratio	% 100
Albacete	396.387	3	3,43	3	6	1/66.064	104,88
Ciud. R.	519.613	3	4,49	5	8	1/64.951	103,12
Cuenca	207.449	3	1,80	2	5	1/41.490	100,00
Guadal.	255.426	3	2,21	2	5	1/51.075	128,13
Toledo	699.136	3	6,05	6	9	1/77.682	187,23
Total	2.078.611	15	18	18	33	1/62.988	–

Si para calcular la base de la sobre –o sub– representación tomamos como referencia no el distrito menor, sino el tamaño medio (6,6 escaños/provincia) nos encontramos, en primer lugar que el tamaño medio del distrito es menor que en el caso de la elección al Congreso de 350 escaños (6,72), que hay dos distritos con una cuota de representación similar a la media: Albacete (104,88) y Ciudad Real (103,12) hay uno de fuerte sub-representación: Toledo (123,38) y dos cuya cuota de representación es muy inferior y están fuertemente sobre-representados: Cuenca (64,87) y Guadalajara (1,10) al extremo que el votante de Cuenca tiene una capacidad de decisión que duplica al censado en Toledo. Un diseño digno de figurar junto al mapa de distritos de la ley electoral adicional de 1871 en los anales del *gerrymandering* nacional. Vistas así las cosas se entien-

de que el Tribunal, sabio y prudente, no quiera saber nada de números, al menos si quiere dictar unos fallos como los que dicta.

Hay que anotar, de otro lado, que si el Tribunal hubiere sido coherente con su propia posición cuando señala que el rendimiento del sistema electoral y, en su caso, el grado de proporcionalidad que es capaz de producir, depende de la interacción entre varios componentes, entre ellos y en especial la que se da entre tamaño y tipo de escrutinio hubiera debido considerar que, habida cuenta que la ley electoral castellano-manchega conserva el escrutinio d'Hondt tres de los cinco distritos electorales tiene un tamaño tal que en aplicación de dicha fórmula electoral es poco menos que imposible que el sistema produzca un resultado distinto del propio de un escrutinio mayoritario con representación de minorías.[25] La combinación entre d'Hondt y tamaño que se propone sólo es capaz de dar entrada a un tercer partido en el caso de que concurriere el supuesto, hasta ahora inédito, de una acentuada fragmentación electoral y sólo en dos distritos. Muy proporcional no parece, ni en términos de resultado, ni en términos de tendencia. Los recurrentes no usan de este argumento porque de hacerlo se situarían en la poco envidiable posición de ir contra sus propios actos.

En cambio los recurrentes si alegan, bien que de modo confuso, que las reglas sobre el tamaño definen una clave de representación que choca con la igualdad, y aquí pisan terreno sólido. Lo hacen por dos razones: de un lado porque, como ya se ha señalado, la fijación de un mínimo inicial de diputados por provincia carece tanto de cobertura constitucional como estatutaria, toda vez que al adoptarse como circunscripción electoral la provincia es indudable que se satisface la exigencia del art.152.1. CE de representación efectiva de todo el territorio. Es precisamente la reforma operada en el EACM la que elimina del texto estatutario esa exigencia del mínimo inicial, que ahora sólo figura en la ley y que, en ausencia de previsión en norma superior, carece de fundamento jurídico por carecer de cobertura estatutaria. En este punto la ley electoral castellano-manchega queda en una posición similar a aquella en la que quedaría el T.II de la LOREG, en concreto el art.162.2 si previamente una reforma constitucional hubiera suprimido el inciso final del art. 68.2. CE. Del otro porque el efecto necesario de la fijación del mínimo inicial, al suponer por su propia naturaleza una asignación de escaños/distrito que escapa parcialmente al prorrateo riguroso de los escaños en función de la base humana (sea esta la población o el censo electoral) esta introduciendo una diferenciación en el valor inicial del voto, que deja de ser igual para los electores de las distintas provincias, con lo que la regla no resulta compatible ni con la regla de igualdad del primer inciso del art. 14 CE, ni con la exigencia de «sufragio universal» igual del art. 23.1 de la propia ley fundamental. Lo es mucho menos si se considera que la casi la mitad de los escaños totales se atribuyen sin consideración del número de ciudadanos (el 45,45 % para ser exactos) lo que en ningún caso puede ser ni proporcionado ni razonable. Todos los ciudadanos de Castilla-La Mancha son iguales en el voto, pero algunos son más iguales que los demás.

25 Que, por lo demás, es lo que acredita el histórico de las elecciones en esa Comunidad, en la que la norma es la sobrerepresentación del más votado y la representación de sólo la segunda minoría.

Como la sentencia sobre la ley electoral no lo dice no podemos saber porqué habiendo sido cuestionada la legitimidad constitucional de dicha clave de representación el Tribunal elude pronunciarse sobre ella, solo cabe imaginar y, en este sentido la lectura benévola podría ser esta: el Tribunal decide optar por una fuerte autorestricción en una materia de muy elevada sensibilidad política, y, en consecuencia, extremar la deferencia hacia el legislador. Lo que obviamente tiene un precio: no hay sufragio universal en la elección del Parlamento de Castilla-La Mancha, ni se sienta un precedente que pudiera poner en cuestión reglas electorales en otras Comunidades Autónomas. Esa actitud es defendible en términos de política judicial, pero desde luego es política.[26]

2. *La significación de las cláusulas constitucionales de proporcionalidad: una conceptuación errónea*

Como hemos visto el Tribunal opta por una lectura de las cláusulas del bloque de la constitucionalidad que privilegia una dimensión negativa (la exclusión de la representación mayoritaria), que niega que la exigencia de proporcionalidad lo sea de resultado, que reduce el alcance de la exigencia en cuestión a una exigencia de tendencia y que huye de la comprobación fáctica, aun tentativa, de todo ello. Si dejamos de lado esta última cuestión (que trataremos luego) cabe plantearse si la conceptuación que se viene haciendo de la exigencia de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional, que no es novedosa y que el Tribunal recibe de sus propios precedentes, es constitucionalmente adecuada. Veamos.

En primer lugar no existe exigencia de proporcionalidad alguna a la hora de configurar el derecho de sufragio en el momento clave de reconocer el derecho de sufragio como medio de participación política en el art. 23.1. CE, en último inciso del precepto constitucional se limita a exigir que los representantes sean electos en elecciones auténticas efectuadas mediante sufragio universal. Como hemos visto esta última exigencia no permite un juicio de compatibilidad favorable en aquellos casos, como el presente, en el que no hay en el bloque de la constitucionalidad regla alguna que exceptúe, siquiera sea parcialmente, de tal exigencia a la ley electoral que aquí se discute. Sin embargo la configuración del derecho de sufragio como fundamental no incluye referencia alguna a la naturaleza del sistema electoral, ni impone clase alguna de tipo de escrutinio. En consecuencia si la exigencia de proporcionalidad no figura en las normas constitucionales referentes a una determinada elección en la regulación de esta última la capacidad de configuración del legislador es completa: el legislador puede configurar el sistema electoral como tenga bien con la sola restricción de que no debe incluir condiciones de capacidad distintas de la general de obrar y debe respetar la igualdad en el valor inicial del voto.

Así sucede en lo que se refiere a los senadores «de representación provincial» de los cuatro primeros apartados del art. 69 CE, en lo que se refiere a las elecciones municipales ex art. 140 CE, en lo que toca a las diputaciones provinciales ex art. 141.2. CE,

26 De otro lado si como los antecedentes de la STC 15/015 dicen los recurrentes plantean la cuestión del mínimo inicial, bien que de forma confusa, como si se tratara de un problema de proporcionalidad y no de prorrateo, y no reciben respuesta del Tribunal, que explícitamente se niega a entrar en aquella, ¿podemos decir que se respeta el derecho a la tutela judicial efectiva?

que ni siquiera exige la elección por sufragio directo, y en lo que toca a la de Cabildos y Consejos insulares ex art. 141.4. CE. En tales casos, y en los no previstos en la ley fundamental, como es el caso de las administraciones locales propias de la Comunidad Autónoma, el legislador es libre para escoger el sistema de elección que estime adecuado. Podrá argumentarse acerca de la conveniencia política de que las elecciones de segundo orden obedezcan a la misma lógica de la propia de la elección principal, pero no seguir ese criterio prudencial optando por otro modelo no merece el menor reproche constitucional. De hecho el legislador ha optado por un sistema mayoritario con representación de minorías en la elección de los senadores de las provincias peninsulares y de las islas mayores, y por un sistema mayoritario puro, sin siquiera influencia de las minorías, en la elección de los senadores de las plazas y de las islas menores.[27]

La exigencia de proporcionalidad es una exigencia constitucional en tres casos: en primer lugar en la elección del Congreso ex art. 68.3. CE; en segundo lugar en la elección de senadores autonómicos prevista en el art. 69.5 CE; en tercer lugar en la elección del Parlamento Autónomo en el primer inciso del art. 152.1. CE, exigencia que la jurisprudencia ha extendido a todas las Asambleas de dicha naturaleza y que normalmente incorporan los Estatutos de Autonomía,[28] sin embargo la exigencia constitucional no se formula igual en los casos citados, hay diferencias significativas en la determinación de la exigencia misma.

El primer caso es el del Congreso de los Diputados. En este supuesto el apartado segundo del art. 68 establece a la provincia como circunscripción electoral, con la excepción de las plazas, a las que se asigna un solo escaño a cada una, en tanto que el apartado tercero especifica que «La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.»[29]

Como puede observarse el precepto constitucional determina un ámbito al que se ciñe la exigencia de proporcionalidad, esta opera «en cada circunscripción», pero no es constitucionalmente exigible para el conjunto del sistema electoral, además el precepto constitucional no exige que siempre y necesariamente el rendimiento sea proporcional en todas y cada una de las unidades electorales, de hecho esa sería una exigencia de cumplimiento imposible en Ceuta y Melilla por la sencilla razón de que las plazas eligen un solo diputado cada una, lo que exige mas bien es que el reparto de escaños se haga «atendiendo a criterios» de representación proporcional, esto es que el legislador debe adoptar siempre que sea posible un tipo de escrutinio (que es exactamente eso un «criterio» de reparto) de carácter proporcional. En la elección del Congreso el mandato de proporcionalidad se ciñe al ámbito del distrito y supone una exigencia de procedimiento: el tipo de escrutinio debe ser proporcional. No hay por tanto un deber de resultado, este será el que sea, pero mientras la elección se haga en el distrito y en este se aplique una fórmula de carácter proporcional la exigencia de proporcionalidad del art. 68.3. CE resulta satisfecha. Ciertamente el legislador puede optar

27 Y de los dos diputados de las plazas.

28 *Vide ad exem*. art.26.3. EAPV; art.56.2. EAC; art.11.EAG; art.104 EAAn.

29 Ese es el modelo que siguen algunos Estatutos, como el vasco por ejemplo, en que la exigencia de proporcionalidad opera en cada territorio histórico.

por una fórmula electoral que exige distritos grandes para proporcionar «representación» proporcional, pero que produce un resultado similar al propio de un escrutinio mayoritario con representación de minorías, que es exactamente lo que ha hecho, pero no cabe duda de que esa opción podrá ser políticamente discutible (de hecho esta siendo negativamente evaluada por un sector significativo, si no mayoritario de la población) pero su conformidad con las normas constitucionales es impecable.

El segundo caso es distinto, los senadores autonómicos previstos en el art. 69.5. obedecen a una clave de representación que tiene por consecuencia que el tamaño del distrito será normalmente muy bajo: cada Parlamento Autónomo elige un senador por Comunidad y otro por cada millón de habitantes. El inciso final del precepto señala que las normas autonómicas que regulen esa elección «asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional».

Con ello el constituyente nos genera un problema nada sencillo; de un lado establece una clave de representación que necesariamente va a producir un distrito electoral pequeño o muy pequeño en la mayoría de los casos; del otro contiene un mandato proporcionalista. Por lo que toca a la primera cuestión hay que decir que el problema del minifundio electoral que el art. 69.5 genera era mucho mayor en 1978, cuando el precepto se acuñó, que ahora, toda vez que desde la aprobación de la Constitución la población ha crecido muy fuertemente y ello conlleva un crecimiento, pequeño pero significativo del tamaño de los distritos. Para ser exactos y con datos de 2014 el escenario que se crea es como sigue:

Comunidades	Población	Senadores	Total
Andalucia	8.402.306	1 + 8	9
Aragón	1.325.385	1+1	2
Asturias	1.061.756	1+1	2
Cantabria	588.568	1	1
Castilla-Leon	2.494.790	1+2	3
Castilla. Mancha	2.078.611	1+2	3
Canarias	2.104.815	1+2	3
Cataluña	7.518.903	1+7	8
Extremadura	1.099.632	1+1	2
Galicia	2.748.695	1+2	3
Islas Baleares	1.103.442	1+1	2
Murcia	1.468.818	1+1	2
Madrid	6.454.440	1+6	7
Navarra	640.790	1	1
Pais Vasco	2.188.985	1+2	3
La Rioja	319.002	1	1
Valencia	5.004.844	1+5	6

Como puede verse hay tres Comunidades cuyo Parlamento elige un solo senador y cinco en el que elige dos, eso supone que en ocho Comunidades no existe la posibilidad de representación proporcional de ninguna clase (ni siquiera forzando la«adecuación»), el tamaño lo hace imposible. En tales casos el precepto constitucional que fija la clave de representación colisiona con el precepto constitucional que ordena la representación proporcional, que deviene imposible y, por ello, en ningún modo puede ser «adecuada». En tales casos se podrá optar entre un método de elección mayoritario que conceda influencia en la elección a las minorías u otro asimismo mayoritario que asegure la representación de la primera minoría, pero nada más. No sucede así en los otros nueve casos, en ellos el tamaño sí hace posible la aplicación armónica de ambos preceptos constitucionales.

Ahora bien, a diferencia de lo que sucede en el caso del Congreso, ya visto, en el presente el mandato constitucional no es de procedimiento, no es un mandato de «criterio», lo que se exige es que lo que sea proporcional es la «*representación*» esto es el resultado de la aplicación del procedimiento. Técnicamente eso es posible en los citados ocho casos, aunque no de modo igual, asi mientras en los tres casos que eligen siete o más el mandato constitucional se podría satisfacer con un método de escrutinio de los basados en el principio de la media mayor (como el d'Hondt) en los otros cuatro el cumplimiento del mandato constitucional exigiría un tipo de escrutinio menos sensible a la variable tamaño, pues de otro el mandato constitucional, que lo es de resultado puesto que de «*representación*» se habla, no podría cumplirse.

Vistas así las cosas resulta difícil seguir sosteniendo el criterio sentado por la STC 40/81 sobre la ley vasca 4/81 de elección de senadores. En efecto la citada ley (art.5) establece un procedimiento de elección netamente mayoritario: los candidatos de mayor votación resultan electos, las cosas no son exactamente así porque el art. 232.5 del Reglamento del Parlamento Vasco obliga a que haya representación de alguna minoría al prohibir que electo el primer senador el segundo corresponda al mismo grupo parlamentario, así al exigir que al menos uno de los escaños corresponda a un grupo parlamentario distinto del mayor se abre la posibilidad de una representación plural más ajustada a la composición del Parlamento, que es la *raison dêtre* de la exigencia de proporcionalidad. Ahora bien no cabe duda alguna de que el procedimiento vasco no lo es de «representación proporcional» en lo que toca al tipo de escrutinio, y tampoco lo es por lo que toca al de resultado. Tal vez validar tal procedimiento no fuere irracional en 1981 cuando el Parlamento Vasco elegía dos senadores, pero desde luego no es compatible con el mandato del inciso final del art. 69.5 CE cuanto menos desde que la Cámara vasca elige al menos tres senadores, porque en este caso la aplicación de alguna variante del resto mayor o del VUT podría satisfacer el mandato de resultado que el precepto constitucional exige. La STC 40/81 ha dejado de ser un precedente válido, si es que alguna vez lo fué.

El tercer caso de mandato constitucional proporcionalista, el que aquí afecta directamente, viene referida a la elección del Parlamento Autónomo. Al efecto el primer inciso del art. 152.1. CE prescribe que la Cámara será elegida por sufragio universal «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio».

Por de pronto ya sabemos que una Cámara compuesta por 33 diputados a elegir entre cinco distritos provinciales en la que 15 de los mismos se atribuyen a los distritos sin considerar la población y sólo 18 se prorratean no es elegida por sufragio universal de clase alguna. La elección organizada así encierra una modalidad discreta de voto plural: el voto reforzado por razón de residencia. Obviamente la clave de representación, en si misma, poco tiene que ver directamente con la naturaleza proporcional o mayoritaria del sistema electoral. Obsérvese que he escrito «directamente» porque de modo indirecto resulta obvio que si el valor inicial del voto no es igual, si es distinto según sea el distrito en el que se vote, no resulta fácil contar con alguna clase de proporcionalidad.

El enunciado constitucional, en este caso, difiere notablemente del correspondiente a la elección del Congreso: aquí no existe una exigencia de proporcionalidad ceñida al distrito electoral, como hemos visto sucede en art. 68 CE, tampoco nos encontramos ante un mandato de procedimiento, no hay aquí «*criterio*» alguno como sucedía en el caso del Congreso, por el contrario el sujeto del que se predica la proporcionalidad no es el distrito sino la «Asamblea Legislativa» en su conjunto considerada, y el mandato proporcionalista se predica del «*sistema de representación*». Naturalmente como la Asamblea Legislativa, por serlo, exige un tamaño de cierta consideración el mandato constitucional implícitamente exige el recurso a uno o varios tipos de escrutinio de carácter proporcional, pero el mandato constitucional no se agota en ello por la buena y sencilla razón que lo que el precepto constitucional ordena no es que sea proporcional el «*criterio*», sino la «*representación*» y como esta depende también del tamaño de distrito necesariamente hay que considerar dicha variable para determinar si efectivamente el «*sistema*» es o no proporcional, porque claramente el mandato constitucional es un mandato de resultado. Es la composición de la Asamblea Legislativa la que debe ser «proporcional» como consecuencia de serlo el «*sistema de representación*». Si esto es así resulta obvio que el núcleo esencial del razonamiento del Tribunal es incorrecto y los fallos que son su consecuencia son cuanto menos «sospechosos».

Podrá contrargumentarse señalando que lo que acabo de escribir es producto de una interpretación literal y que, como es bien sabido, una interpretación de ese tipo nunca es concluyente por sí misma. Vaya por delante que estoy de acuerdo con que la interpretación literal rara vez o nunca es válida a titulo exclusivo, pero ello no empece que, cuando nos hallamos ante Derecho Legislado, la norma jurídica se nos presenta y se nos comunica mediante palabras y que sólo mediante esas misma palabras podemos acce-

der a ella. La interpretación literal podrá no ser suficiente, pero necesaria siempre es. Para ser exactos, ninguna interpretación que viole las palabras mediante las cuales se nos comunica la norma puede ser válida, la interpretación literal será preliminar, pero en todo caso encierra una dimensión negativa: lo que no se corresponde con la letra de la ley no puede ser la ley. En el caso que tratamos la interpretación literal indica con claridad meridiana que el mandato proporcionalista del art. 152.1. CE es un mandato sobre un tipo especial de *representación*, y por ello lo es de resultado, y que ese mandato para ser alcanzado exige derecho de voto reconocido a quien tenga capacidad de obrar, valor inicial del voto igual y uso de uno o varios tipos de escrutinio que tenga capacidad de producir un resultado tal que la cuota de representación alcanzada por cada candidatura este fuertemente relacionada con su cuota electoral. Por lo demás tanto una interpretación teleológica como un sistemática conducen al mismo resultado. Resultado que se ve reforzado, en su caso, por las consideraciones prudenciales acerca de la conveniencia de una homogeneidad sustancial entre los distintos sistemas electorales, criterio que sigue la LOREG sin ir mas lejos.

La actitud deferente hacia el legislador que muy mayoritariamente sigue el Tribunal, y que se extrema cuando de «cuestiones políticas» como esta se trata induce al mismo a negar que en el caso de la elección de Asamblea Legislativa autonómica el mandato constitucional sea de resultado, pero al mismo tiempo, como el Tribunal no puede ni quiere desconocer el Derecho Escrito –constitucional en el caso– busca una salida, que procede de los antecedentes, y que se formula mediante dos tesis positivas y una negativa. La primera de ellas sostiene que la regulación legislativa que desee satisfacer el mandato constitucional de proporcionalidad debe respetar la «*esencia*» de la representación proporcional, la segunda considera que, a la vista de complejidad de los sistemas electorales el mandato debe ser considerado como un mandato «*de tendencia*», la tercera que el mandato proporcionalista excluye sistemas mayoritario puros o de «*escasa corrección*». Esa es una doctrina admirablemente bien ajustada a la hora de dar cuenta de la elección principal, esto es la elección del Congreso de los Diputados, y sería aceptable si las reglas del bloque de la constitucionalidad que afectan a las elecciones autonómicas siguieran fielmente el modelo que, procedente del RD-L de normas electorales de 1977, acoge el art. 68 de la Constitución.[30] Pero ya sabemos que no sucede así, que las exigencias del art. 68 CE para el Congreso y del art. 152.1. CE para las Asambleas Legislativas, aunque emparentadas, son distintas. Lo que significa que de las tres tesis que sostiene el tribunal es aplicable en ambos casos la referida a la «*esencia*», que, como hemos visto, se entiende por relación entre cuota electoral y cuota de representación, también lo es la tesis negativa, por razones que a estas alturas deben ser obvias, en cambio no me lo parece la tesis del mandato proporcional como un mandato de tendencia.

30 En rigor entre el sistema-modelo y la modalidad incorporada al art. 68 CE hay dos novedades de nota: la primera es que el sistema del art. 68 CE se inserta en un contexto distinto, no el de la LRP, sino la Constitución, y por ello se ve afectado de lleno tanto por el principio democrático como por la exigencia del de igualdad, cosas ambas que no sucedían en la versión original; la segunda que la exigencia de proporcionalidad predicada de cada distrito electoral hace de dudosa legitimidad constitucional el uso del tipo de escrutinio d'Hondt en los distritos de pequeño tamaño precisamente por la alta sensibilidad a la variable «tamaño» de tal fórmula.

En efecto, esa es tesis congruente cuando y en la medida en que nos encontremos ante regla o reglas constitucionales que prediquen la proporcionalidad ceñida al ámbito del distrito. En este caso no parece posible exigir una interpretación en términos de mandato de resultado porque la fragmentación del mapa electoral y la existencia de distritos de tamaño pequeño o medio lo puede impedir, pero resulta ser que en el caso de la elección de las Asambleas Legislativas aquella fragmentación no viene constitucionalmente impuesta, sería perfectamente constitucional que todos los Estatutos siguieran el ejemplo del madrileño y ordenaran la celebración de sus elecciones mediante escrutinio proporcional y distrito único, u optaran por soluciones funcionalmente equivalentes.[31] De este modo al no existir en este último caso los condicionantes constitucionales que hacen legítimo entender el mandato proporcionalista del art. 68 CE en términos de mandato de tendencia, y siendo otro el tenor literal del mandato mismo, y predicarse el mismo de la «r*epresentación*» y del total de la Asamblea me parece que la «interpretación tendencial» del mandato proporcionalista aplicada a la Asambleas Legislativa no se compadece con la Constitución.

3. Umbrales de acceso y barreras electorales

Uno de los argumentos reiterados de los recurrentes a la hora de fundamentar su demanda radica en la observación según la cual el sistema adoptado por la combinación entre el Estatuto manchego reformado y su ley electoral tiene una importante capacidad de exclusión, de tal modo que por su propia configuración dicho sistema producirá la privación de representación de los partidos menores. En una versión algo más refinada de uso episódico, que no solo privará de la posibilidad de alcanzar representación a los partidos pequeños, sino que puede incluso surtir ese efecto con partido o partidos de tamaño mediano. Pero para sostenerlo unas veces hablan de umbrales y otros de barreras, como si fueran cosas similares, cuando no lo son. No debe extrañarnos que la contraparte desarrolle en este punto la estrategia de reducir el problema a uno de barreras electorales, para señalar después que la misma es muy baja, y que es la misma existente en la legislación anterior que elaboró una mayoría parlamentaria de la misma significación política que la de los recurrentes. No hay que sorprenderse: en los litigios se va a ganar, no a hacer ciencia.

Como se dice muy correctamente en la primera de las dos sentencias de que tratamos la barrera electoral consiste en una regla legal que excluye de la fase de atribución de escaños a las candidaturas que no alcanza una cuota electoral mínima. Con claridad no exenta de crueldad tanto el art. 163.1.*a*) LOREG como el art. 180 de la misma establecen que «*no se tienen en cuenta*» o «*no son tenidos en cuenta*» los sufragios emitidos a favor de las candidaturas que no alcancen esa cuota mínima. La ley electoral castellano-manchega sigue la misma técnica fijando una barrera del 3 % de los votos a candidaturas, siguiendo el ejemplo de lo previsto en la elección del Congreso.

31 Como la «representación proporcional personalizada» germana, que fija la composición política de la Asamblea en función únicamente de total de votos de lista recibidos por cada partido o coalición.

Los umbrales son otra cosa. En un sentido amplio un umbral electoral se define como el número mínimo de sufragios, o en su caso la cuota electoral, por encima de la cual se pueden tener expectativas razonables de obtener representación y por debajo de la cual tal obtención resulta virtualmente imposible, en un sentido algo más estricto constituye un umbral electoral el porcentaje mínimo necesario de apoyos electorales que se requiere para asegurarse representación. Mientras que la barrera electoral impide el acceso de la candidatura a la fase de distribución de escaños el umbral permite que la candidatura acceda, pero le sitúa en la posición de quien, accediendo a la fase de asignación de escaños, carece de posibilidad de alcanzar alguno. Resulta obvio que mientras la barrera es siempre expresa el umbral es siempre tácito. Una propiedad de los sistemas de representación proporcional radica precisamente en que en ellos el umbral –que es alto o muy alto en el caso de la elección mayoritaria– es de dimensiones reducidas. Asi en un sistema de representación mayoritaria es posible un resultado en el que la mayoría de los electores que ejercieron su derecho queden sin representación,[32] cosa imposible en uno de representación proporcional.

Un sistema electoral puede tener, o no, cláusulas de barrera, pero tiene siempre umbrales. Estos juegan en cada distrito electoral, toda vez que es en el seno de estos donde se procede a la distribución de los escaños aplicando la fórmula electoral al reparto de votos obtenidos por las candidaturas. Contando con que la ley electoral establezca alguna clase de escrutinio proporcional (como es el caso) el umbral será mayor cuanto menor sea el tamaño del distrito y viceversa. Constante todo lo demás el umbral será más alto cuando el número de puestos a repartir sea bajo y tendera a la baja conforme el tamaño del distrito aumente. Es cierto que la determinación del umbral no depende sólo del tamaño, el mismo también esta influído por el número de partidos con apoyos electorales importantes y por las diferencias de votación entre estos, y en eso no falta razón al Tribunal, en lo que èste yerra es en evitar la constatación de que la variable «tamaño» tiene un rol mucho más importante que los demás elementos a la hora de determinar el umbral de exclusión en un determinado distrito. La mera alegación según la cual el umbral depende de la interacción entre diversos componentes del sistema en nada obsta a que entre ellos el tamaño desempeña, con mucho, el papel principal. No parece fácil que obtenga representación el cuarto partido, con un quinto de los votos, si el número de escaños del distrito es de tres, pongamos por caso.

De hecho el Tribunal es consciente de ello, pero como la aceptación de la tesis de los recurrentes en este punto le conduciría por la via de las comprobaciones de hecho, a la desautorización del legislador en una cuestión exquisitamente política, y no desea recorrer ese camino hace lo que hace. Como el subconsciente de vez en cuando nos traiciona conviene recordar aquí que el tribunal ha escrito en la STC 15/015.

32 Eso sucede en el caso del «escrutinio inglés» si el candidato más votado, que es el que obtiene el escaño, no alcanza la mayoría absoluta electoral.

– El sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma no ha perdido por obra de la ley impugnada, en definitiva, su capacidad para reflejar, según decida el cuerpo electoral, *las principales opciones políticas existentes*.

Las principales . Dejando cuidadosamente en el olvido que la «esencia» de la representación proporcional radica en que obtengan una cuota de representación semejante a su cuota electoral tanto «las principales opciones» como las que no lo son tanto.

4. ¿Se puede hacer un juicio de proporcionalidad sin atender a los datos?

Una constante que recorre las dos sentencias que comentamos es la negativa a contrastar las reglas con precedentes o simulaciones de aplicación al efecto de determinar cuales son sus posibles rendimientos. Tales cosas no pueden en modo alguno ser parte del canon de constitucionalidad. Ahora bien si aceptamos tal posición nos creamos a nosotros mismos un no pequeño número de problemas. Sin ánimo de agotar su catálogo baste considerar los siguientes: si nos negamos a contrastar cuales son los posibles rendimientos de un sistema ¿cómo podemos saber si una determinada regulación legislativa respeta o no la *esencia* de la proporcionalidad? Si no hay un contraste con resultados reales previos o simulaciones razonables ¿cómo podemos saber si un determinado sistema electoral esta o no diseñado para procurar que la cuota de representación de cada candidatura sea semejante a su cuota electoral? Sin un contraste de ese tipo ¿cómo podemos saber si la adopción de una fórmula proporcional cumple con su razón de ser o es meramente un disfraz con el que el legislador configura una elección según el principio mayoritario, defraudando, en su caso, los mandatos del bloque de la constitucionalidad? Sin un contraste como el apuntado ¿cómo podemos determinar si efectivamente el sistema que ha diseñado el legislador cumple con la *tendencia* que la propia jurisprudencia entiende constitucionalmente exigible, según hemos visto? ¿ No existe una potente y constante jurisprudencia que sostiene que el principio de igualdad en la ley resulta vulnerado cuando al presupuesto de hecho adoptado por el legislador no se anuda las correspondientes consecuencias jurídicas, de tal modo que a presupuestos de hecho iguales deben corresponder consecuencias jurídicas iguales, so pena de ilegitimidad constitucional?

La respuesta me parece obvia: resulta imposible saber si un sistema electoral determinado es realmente proporcional, tanto en términos de resultados como, en su caso, en términos de tendencia si no se tienen en cuenta de un modo u otro cuales son sus consecuencias de hecho. Y no podemos saber cuales son estas últimas si, producida una innovación legislativa, no recurrimos a los conocimientos que nos puede aportar la Ciencia Política y/o si no usamos bien de los precedentes, bien de simulaciones.

Desde el mismo momento que el juicio de proporcionalidad es, por naturaleza, un juicio de hecho no se puede producir un juicio de tal clase sin recurrir bien a precedentes

o simulaciones, bien a los conocimientos que pueden darnos los politólogos. En pocas palabras: si el bloque de la constitucionalidad impone la necesidad de juicios de hecho, como en el caso, el recurso a la «jurisprudencia empírica» se torna inevitable si de ser fiel al mandato se trata, claro está.

Como sin juicio de hecho no pueden determinarse ni el cumplimiento del mandato de constitucionalidad en términos de mandato de resultado, y tampoco se puede determinar si se cumple un mandato *de tendencia* si se rechazan los juicios de hecho o los conocimientos de los especialistas en materia electoral pocas salidas le quedan al juzgador. Exactamente las dos que sigue: de un lado una salida implícita nunca directamente expresada pero operante: el mandato de constitucionalidad se cumple cuando el legislador dice que el sistema electoral que define es proporcional, y para que ese *dictum* sea creíble basta con comprobar la fórmula electoral: si esta es proporcional el mandato se cumple;[33] del otro la que se nos insinúa cuando el Tribunal escribe

> – Y el grado, incierto hoy, en el que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultas de lo dispuesto en la ley orgánica, o de la legislación que la desarrolle, no es algo que, por todo cuanto queda dicho, pueda ser enjuiciado en este proceso constitucional.[34]

Esto es, no vamos a examinar a fondo la cuestión *a priori,* pero no descartamos volver sobre la misma si, celebradas unas elecciones, y visto su resultado, este afectara a tal punto el rendimiento que este no pudiera considerarse proporcional, ni siquiera en términos de tendencia. Lo que es exactamente un juicio de hecho *Quod erat demonstrandum*.

5. Tamaño y principio proporcional

Si el Tribunal hubiere optado por no recurrir ni ha antecedentes, ni ha simulaciones, sino tener en cuenta las informaciones que pueden proporcionar los especialistas en la materia sabría que, desde los trabajos de Rae, que pronto cumplirán medio siglo, es de general aceptación la tesis según la cual la variable del sistema electoral que mayor peso tiene en la configuración de la naturaleza y resultados de un sistema electoral es precisamente el tamaño. El tamaño del cuerpo representativo directamente cuando la elección se hace en régimen de distrito nacional único, mediatamente en los casos – ampliamente mayoritarios, por lo demás– en los que la elección se hace mediante una pluralidad de distritos electorales toda vez que en tal caso el tamaño de estos esta condicionado por el tamaño del cuerpo legislativo. El ejemplo de la vigente ley electoral castellano-manchega que aquí se trata es bien gráfico, basta consultar cualquier estudio serio sobre el sistema electoral principal –el del Congreso de los Diputados– para saber que la clave del hecho según el cual el rendimiento del mismo es de naturaleza mayoritaria, y lo es en términos similares a los de la elección de la Cámara de los Comunes británica, radica precisamente en el tamaño: la combinación de un Congreso reducido y

33 Si el legislador establece una fórmula mayoritaria el juicio de constitucionalidad debiera ser negativo, pero ya hemos visto con el caso de pionera sentencia de 1981 que no tiene porqué ser asi. Lo que sólo es inteligible sin aceptamos como válido el argumento nunca expreso de que nos hallamos ante una «political question».

34 STC 197/014 FJ 7 *b*).

un número grande de distritos da un distrito medio de tamaño muy bajo, y este dato el que explica la extrema dificultad de que se produzca la obtención de escaños por terceros o cuartos partidos en la inmensa mayoría de las circunscripciones. Pues bien, como ya se ha señalado, en el caso el tamaño medio del distrito que establece la ley en cuestión es más bajo que el propio de la elección del Congreso.[35] Con el agravante que mientras en el caso de este el mandato constitucional de proporcionalidad lo es de procedimiento, en el de las Asambleas Legislativas no es así.

El pequeño tamaño de los distritos hace que, con la parcial excepción del mayor (Toledo), el umbral mínimo para que el tercer partido acceda a la presentación es tan alto que en ningún caso va a ser inferior al triple de la barrera electoral establecida. Si tenemos en cuenta el precedente canario, en el que el Tribunal estableció que una cláusula de exclusión superior al 6 % no seria constitucionalmente admisible,[36] no parece que una regulación electoral así merezca un juicio de constitucionalidad muy favorable precisamente.

Un sistema electoral en el que los umbrales de acceso pueden excluir a candidaturas cada una de las cuales puede no acceder a la diputación con cuotas electorales situadas en el entorno del 15 % en los distritos de menor tamaño y que sólo puede bajar del 7/8 % en el de mayor tamaño, y que, en consecuencia, tienen la capacidad de excluir de la representación a candidaturas que sumen en el conjunto de la Comunidad Autónoma bastante más del 10 % de los votos a candidaturas, difícilmente va a ser compatible con la previsión del art. 152.1. CE si de lograr *representación* proporcional se trata.

6. La debilidad del argumento preventivo

Para finalizar conviene hacer un breve comentario sobre el «argumento preventivo» del FJ *7 b*) de la primera sentencia, arriba transcrito, en el que el Tribunal, tras negarse a efectuar un control preventivo de la proporcionalidad del sistema electoral parece reservarse la posibilidad de revisar el juicio y dictar resolución de diferente sentido en el caso de que los resultados electorales derivados de la aplicación de la mentada ley electoral así lo aconsejaren. El texto, por lo que aquí interesa nos dice: «Y el grado, incierto hoy, en el que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse.»

Lo que sugiere que otra cosa sería si el grado de proporcionalidad fuera muy bajo con la certeza que dan los datos electorales, en cuyo caso el tribunal podría revisar su criterio en otro «proceso constitucional».

No obstante, en el contexto del discurso que fundamenta la decisión esa posibilidad insinuada parece de muy difícil materialización a la vista del muy fuerte deferencia hacia el legislador que el Tribunal mismo viene manifestado en materia electoral, y del que son buena muestra las sentencias que comentamos. En efecto, si el Tribunal lleva la deferencia al extremo en que tradicionalmente lo viene haciendo (no hay ningún caso de corrección sustancial de reglas electorales debida a decisiones jurisdiccionales) la even-

35 Desde 1992, cuando aparece el todavía existente sistema de partidos, en ninguna elección un partido nacional de apoyo difuso ha alcanzado representación en un distrito de menos de ocho escaños.

36 *Vide* STC 225/98 FJ 5.

tualidad de un decisión estimatoria en el caso que de la aplicación de la ley quedara claro el incumplimiento del mandato proporcionalista resulta *a priori* muy poco probable si consideramos con un mínimo de detenimiento la cuestión. Así en el caso de que a raíz de unas elecciones autonómicas el Tribunal apreciara ilegitimidad constitucional de una ley electoral por déficit de proporcionalidad en buena lógica debería declarar su invalidez, y ese escenario no es muy verosímil *per se*, y lo es aun menos dados los precedentes, en especial los que proporcionan de un lado el caso de la ley vasca de elección de senadores, y del otro el surrealista sistema electoral de las transitorias del Estatuto de Autonomía de Canarias (que por incluir hasta incluye el retrato-robot de un político y un partido determinados). Empero si tal supuesto se diere el Tribunal ¿declararía nulos los resultados de la elección efectuada al amparo de una ley electoral estimada no compatible con el bloque de la constiyucionalidad? Si en tal supuesto permanecieran vivos alguno o algunos recursos contenciosos y alguno de ellos afectara a la composición del Parlamento Autónomo ¿ aplicaría para tales casos decisión acorde con el limitado efecto retroactivo de la sentencia estimatoria previsto en los arts. 38 y ss. LOTC —como por cierto se hizo con la tributación matrimonial conjunta en el IRPF—? Una declaración de inconstitucionalidad de la ley electoral y de invalidez de la elección ¿ obligaría al Tribunal a dictar reglas para proceder a nueva elección que posibilite una Asamblea Legislativa que dicte una ley electoral compatible con el bloque de la constitucionalidad? Se me dirá que el Tribunal Supremo USA ha llevado a cabo algunas de esas cosas, pero aquí hablamos de otro Tribunal.

V. A modo de conclusión

Los nada desdeñables defectos que la doctrina constitucional que estamos comentando arrastra traen causa, como ya se advirtió, de la negativa del Tribunal a entrar en cuestiones fácticas que exige la consideración, y la incorporación a la *ratio decidend*i de informaciones y conocimientos procedentes de los especialistas en la materia. Porqué eso se hace sin problemas relevantes en supuestos como los casos de reglas o prácticas discriminatorias que, según constante y acertada jurisprudencia, se determinan como tales en función de su resultado (dañoso para el destinatario) y no se hace en materia electoral no deja de ser sorprendente. En especial si se considera que lo que aquí esta en juego es algo constitucionalmente no menos importante que la igualdad entre los ciudadanos, a saber la efectividad de la representación política y, mediante ella, del derecho fundamental de participación política. Sorprende que el mismo Tribunal que señala agudamente que la exigencia de proporcionalidad en el representación es plasmación de uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, a saber el pluralismo, lo que, como mínimo, exigiría aplicar al juicio de las normas electorales un escrutinio riguroso, se muestre tan fuertemente deferente con el legislador como en

el caso se acredita.[37] Es cierto que la coherencia exigiría en casos como los presentes el establecimiento de una doctrina que no es grata a los intereses electorales de los dos mayores partidos políticos de nuestro mapa electoral, porque obligaría a entender como mandatos de resultado los de proporcionalidad, pero al fin y al cabo a uno le enseñaron, y enseña, que la justicia constitucional es *naturaliter* un instituto contramayoritario.

Alfara del Patriarca. Invierno de 2015.

37 Pero si la proporcionalidad que impone el art. 152.1. hubiera sido ignorada por la ley 4/1014, si sería obligado apreciar que también habrían sido contradichos el principio del pluralismo político y la regla que enuncia el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, al cargo de diputado. No es dudoso que aquel principio y esta regla encuentran una de sus garantías en la proporcionalidad cuando esta última viene impuesta por la Constitución o, en general, por el bloque de la constitucionalidad. STC 15/015 FJ 6.

La información y transparencia en los parlamentos españoles

Xosé Antón Sarmiento Méndez
Secretario General de la CALRE. Letrado Mayor del Parlamento de Galicia
Profesor de Derecho Público y Teoría del Estado, Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

El presente trabajo se ocupa de precisar los términos de la información parlamentaria en la normativa y jurisprudencia constitucional reguladora en el caso de los parlamentos españoles. Además atendiendo a la aplicación de la ley 19 /2013, de 9 de noviembre, se destacan los principales problemas de su aplicación a los parlamentos proponiendo soluciones que favorezcan la participación política y la necesaria cercanía de las instituciones parlamentarias a los ciudadanos.

Resum

Aquest treball s'ocupa de precisar els termes de la informació parlamentària en la normativa i la jurisprudència constitucional reguladora en el cas dels parlaments espanyols. A més, atesa l'aplicació de la Llei 19 /2013, de 9 de novembre, es destaquen els principals problemes de l'aplicació als parlaments i s'hi proposen solucions que afavoresquen la participació política i la necessària proximitat de les institucions parlamentàries als ciutadans.

Sumario

I. La información parlamentaria: alcance según el Tribunal Constitucional
II. Publicidad parlamentaria: teoría y práctica. Previsiones de los reglamentos de las Cámaras y decisiones de los tribunales
III. La transparencia parlamentaria: aplicación de la Ley 19/2013 de 9 de noviembre. Publicidad activa, buen gobierno y acceso a la información
IV. La participación política y la transparencia en los parlamentos
V. Conclusiones

I. La información parlamentaria: alcance según el Tribunal Constitucional

Cuando el artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano 1789 afirmó que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración estaba reconociendo implícitamente la importancia de la información que manejan los poderes públicos y el carácter esencial del derecho del ciudadano a que esa información se transparente de forma fácil. Además, como se observa de la lectura del artículo citado, la información y la transparencia están en la base de la idea de la exigencia de responsabilidad que los representados pueden en todo momento dirigir a sus representantes.

Nuestra Constitución de 1978 afirma solemnemente en el apartado 3.º del artículo 1 el modelo de monarquía parlamentaria que, en lo que ahora interesa, supone el reconocimiento de un gobierno mediante la palabra, principio del cual nuestro Tribunal Constitucional va a concluir la esencialidad del entendimiento del Parlamento como foro de debate.[1]

Por otro lado, la consagración de España como un estado social y democrático de derecho exige a los poderes públicos facilitar la máxima difusión de la información en su poder, lo que abona la idea acogida con naturalidad por el máximo intérprete de la Constitución de la primacía del debate público sobre el procedimiento, aún a sabiendas de que la Constitución establece simplemente un criterio general y no absoluto de publicidad y transparencia en la actuación de los poderes públicos.[2]

En sede parlamentaria, el derecho individual de los miembros de las Cámaras a obtener la información de los restantes poderes públicos, y singularmente del Ejecutivo, garantiza su derecho a comunicar y recibir libremente información veraz, tal y como reconoce el artículo 20 de la Constitución. Además, como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional español, este derecho se integra también en el apartado 2.º del artículo 23 que reconoce el derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos directamente o a través de sus representantes.

El derecho de los diputados a la información puede producirse como señaló en su día la Sentencia 203/2001 del Tribunal Constitucional por una actuación del Ejecutivo o por una decisión de los órganos de las Cámaras que impida el traslado a los destinatarios de la solicitud del requerimiento de los parlamentarios.

De modo paralelo a este reconocimiento debe constatarse que conforme al artículo 106.1 de la Constitución la información en poder de los parlamentos es también un instrumento que sirve al control por parte de los ciudadanos de la Administración parlamentaria y, sobre todo, de los actos que llevan a cabo sus representantes.[3]

El derecho a la información de los diputados y su publicidad, genera un mayor control social, y por tanto, una mayor legitimidad tanto para estos en el ejercicio de sus

1 Entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 38 de 1999.

2 Así, las Sentencias del Tribunal Supremo del 19 de mayo de 1988 y del 21 de noviembre de 1990. Un estudio sobre las decisiones generales del texto constitucional puede verse en mi trabajo: «Las decisiones constituyentes y su revisión tras xxv años de jurisprudencia y vida constitucional». Aranzadi Tribunal Constitucional, núm. 11, Aranzadi, 2004.

3 Indirectamente, como ha apuntado la Sentencia del Tribunal Supremo, sala 3.ª de 16 de diciembre de 2011, puede producirse por esta vía una infracción de las garantías de la tutela judicial efectiva previstas en el artículo 24 de la Constitución.

funciones parlamentarias, como para los gobiernos como sujetos pasivos de esa actuación. De este modo, se ha podido afirmar que la información que obtienen los representantes públicos no es de su propiedad, sino de los ciudadanos, pudiendo defenderse la idea de una obligación de transmitirla en aquellas materias que tienen un interés público y social.[4]

Bueno será recordar las principales afirmaciones que el Tribunal Constitucional ha asentado en relación con el derecho a la información de los diputados. Así, desde tempranas sentencias como la número 161 de 1988, el Tribunal ha destacado que nos encontramos ante una facultad claramente diferenciada del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Carta Magna. Se trata, muy al contrario, de un haz de posibilidades que el diputado tiene para fundamentar el ejercicio de otras que el ordenamiento jurídico le atribuye, como son las referidas a su participación en la potestad legislativa, de control o de impulso del Gobierno. Por otro lado la denegación o satisfacción incompleta de la información solicitada por parte de los diputados no vulnera por sí misma el contenido esencial del artículo 23, apartado 2.º de la Constitución, como afirma el Tribunal Constitucional desde su Sentencia núm. 426 de 1990. Además, y en defensa de las actuaciones conducentes a obtener la información, la Sentencia del Tribunal Constitucional 181 de 1989 reconoció que el derecho a la información comprende el de auxiliarse de asesores en las dependencias de la administración, para aquellos casos en los cuales se hubiese alegado por aquélla la imposibilidad de remitir físicamente la información solicitada. Finalmente, el Tribunal, en coherencia con la previsión del artículo 9 de la Constitución que prohíbe expresamente la interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos afirma que no es posible denegar arbitrariamente, sin motivación, la información solicitada por parte de los parlamentarios.

Para ubicar correctamente las consecuencias que sobre los sujetos parlamentarios tienen las nuevas demandas de información y transparencia es necesario centrar la posición constitucional de los parlamentos en España. De este modo, la consagración constitucional de la monarquía parlamentaria tiene su correlato lógico en el diseño del artículo 66 de la Constitución cuando perfila las funciones clásicas de las Cortes Generales en relación a su papel representativo, su función legislativa y de control y sus facultades presupuestarias. Este diseño institucional va a delimitarse de modo muy semejante en el caso de los parlamentos autonómicos tomando como partida el sistema de gobierno parlamentario previsto en el artículo 152 de la Constitución y su remisión al desarrollo posterior que han llevado a cabo los estatutos de autonomía. Además, otros preceptos constitucionales se han preocupado de consagrar otras funciones constitucionales en las que participan los legislativos autonómicos, de este modo los artículos 69.5, 87.2.º, 161.1.*a*) y 166 contienen los cauces para que los parlamentos autonómicos designen una parte de los miembros del Senado, puedan presentar proposiciones de

4 En este sentido, se ha pronunciado Rodríguez Zapata, J.: *Teoría y práctica del derecho constitucional*. Tecnos, Madrid 2011, p. 457.

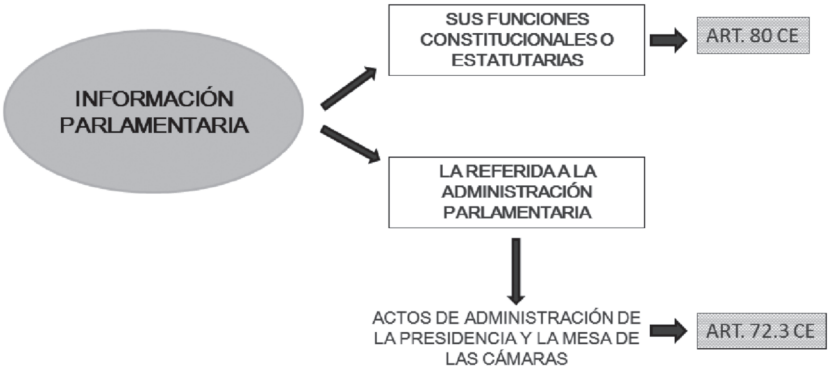
ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados, estén legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad o incluso puedan iniciar la reforma constitucional.[5]

En todo caso y en una línea de principio debe distinguirse una *summa divisio* en la información parlamentaria. Por un lado, nos encontramos aquella que tiene que ver con el ejercicio de las funciones constitucionales o estatutarias que el Parlamento en España tiene atribuidas, cuyo primer marco de referencia es el art. 80 de la Constitución Española regulador con carácter general de esta clase de publicidad.[6] En este orden de cosas resulta oportuno recordar los objetivos que la OCDE[7] ha destacado que debe perseguir el servicio público de información en un sistema democrático y que se refieren básicamente a tres aspectos:

– Satisfacer una exigencia de mayor transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas.
– Responder a la expectativa ciudadana de que su opinión o punto de vista sea tomado en cuenta.
– Contrarrestar la disminución del apoyo ciudadano.

En definitiva se trata de reconocer que la aplicación de las políticas públicas demanda necesariamente su publicitación para reforzar la ciudadanía activa. Los parlamentos necesitan transmitir a los ciudadanos con precisión y claridad las decisiones y debates que llevan a cabo pues solo de este modo recibirán la respuesta ciudadana que los retroalimenta legitimándolos.

Distinta naturaleza tiene la información parlamentaria referida a la administración de las Cámaras. Nuestra Constitución en el art. 72 apartado 3.º atribuye de modo genérico a los presidentes de las Cámaras el poder de ejercitar en nombre de las mismas todos los poderes administrativos en el interior de sus respectivas sedes.[8] Estos actos de administración que en la aplicación de los reglamentos van a llevar a cabo la presidencia y las mesas de las Cámaras careciendo de naturaleza constitucional van a estar sometidos a un régimen jurídico de transparencia asimilado a los restantes actos administrativos tradicionales del poder ejecutivo. Para clarificar esta dicotomía puede consultarse el siguiente cuadro:



5 Todas estas funciones integran lo que podemos denominar la «gobernanza parlamentaria» respecto de la cual la doctrina ha valorado que necesita del acceso de las personas a la información como herramienta indispensable para lucar contra la corrupción y el despilfarro. Blanton, T. S.: «The worldś right to know», *Foreing Policy*, 2002.

6 En este sentido, apunta el citado artículo que las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo contrario de cada Cámara adoptado por mayoría absoluta o de acuerdo con el Reglamento. En consecuencia, este régimen va a ser desarrollado por los artículos 68 del Reglamento del Congreso de los diputados y 72, 73, 74 y 102 del Reglamento del Senado.

7 «Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas», Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) París 2001, pp. 21 y 22.

8 Y así se contempla en los arts. 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 38 y 39 del Reglamento del Senado.

II. Publicidad parlamentaria: teoría y práctica. Previsiones de los reglamentos de las Cámaras y decisiones de los tribunales

Como se acaba de exponer, la publicidad de las tareas constitucional y estatutariamente atribuidas a los parlamentos es una exigencia del carácter representativo de las Cámaras parlamentarias y en este sentido se ha reconocido por nuestro Tribunal Constitucional en sentencias como la núm. 176/1989, de 19 de julio, en la que se destaca la importancia de la publicación de los asuntos parlamentarios para que se abra la posibilidad a un necesario control político por parte de los electores. Este control resulta definitivo a los efectos de superar el problema de la apatía política que transmite cierta falta de confianza en las instituciones democráticas por el aumento de los casos de corrupción que pueden llegar a constituir un grave cuestionamiento de la estabilidad y desarrollo de las sociedades democráticas.[9]

La publicidad parlamentaria alcanza una doble dimensión pues no solo hay que considerar la publicidad de las sesiones sino la posible publicación accesible de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados. Estas consideraciones que suenan en algunos estamentos de la democracia española como revolucionarios son lugares comunes en otras latitudes. Baste recordar las palabras clásicas del juez del Tribunal Supremo norteamericano Louis Brandeis cuando afirmaba que la luz del sol es el mejor de los desinfectantes, y como esa gráfica metáfora puede aplicarse a los asuntos parlamentarios.

El Tribunal Constitucional español parece asumir el sentido de estas reflexiones cuando admite la legitimidad de la grabación y reproducción de las intervenciones parlamentarias vinculándolas a su constancia en el diario de sesiones de las Cámaras y afirmando con rotundidad que tales medios técnicos no suponen intromisión alguna en la intimidad de los parlamentarios aunque se trate de declaraciones que se realicen fuera de los turnos previstos reglamentariamente haciendo constar de modo expreso la constitucionalidad del uso de esos medios para el ejercicio de las potestades de moderación y disciplinarias que corresponden a la presidencia de las Cámaras.

La información pública de las sesiones y acuerdos parlamentarios debe vincularse a mi juicio al «derecho a saber» de los ciudadanos que está profundamente unido con dos facetas activas de la ciudadanía: el ya citado derecho a controlar que los electores tienen respecto de los elegidos y sobre todo el derecho del cuerpo electoral a protagonizar la vida democrática más allá de su participación en cada uno de los procesos electorales.

Ciertamente la comprensión actual de las disposiciones reglamentarias en relación con la publicidad de la información parlamentaria debe vincularse a tres facetas que gozan de tradición en el ámbito anglosajón:

– La libertad de información *(freedom of information)*
– Participación *(open goverment)*
– Rendición de cuentas *(accountability)*

9 En este sentido, debe recordarse la recomendación 12 (2002) del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la educación para la ciudadanía democrática, adoptada el 16 de octubre de 2002.

Solo ajustando la aplicación práctica del contenido clásico de los reglamentos parlamentarios a este nuevo esquema de relación de la institución con los representados es posible mantener su redacción actual y ésta es la vía que se empieza a seguir en los parlamentos que en España tratan de abrir su funcionamiento a los ciudadanos.

Los reglamentos parlamentarios asientan el principio de la publicidad de las sesiones parlamentarias posibilitando con carácter general el acceso del público al salón de plenos en una visión de la publicidad que hoy en día se presenta como francamente timorata. La transparencia activa que se exige a las instituciones políticas demanda que se proporcione una información suficiente y útil para la exigencia de responsabilidad y de ahí que desde hace bastantes años no haya habido problemas para interpretar que la retransmisión en directo por medios técnicos (primero televisión y más recientemente internet) tengan obstáculo alguno en la letra de los reglamentos parlamentarios.

El Tribunal Supremo español ha afirmado que la transparencia es un principio que debe presidir las actividades públicas y este dato que tal vez ha venido a conmover el funcionamiento de las administraciones públicas asienta en el ámbito legislativo la idea tradicional del Parlamento como una casa de cristal, en la que sólo con carácter muy excepcional las sesiones de las Cámaras tienen carácter secreto. En este sentido es bueno recordar que, en el derecho parlamentario español tradicionalmente son secretas las sesiones que puedan afectar al decoro de la cámara o de sus miembros, las que se trata acerca de la suspensión de la condición de diputado, las que traten asuntos de la comisión del estatuto de los diputados, o aquellas que se acuerde el carácter secreto por mayoría absoluta.[10]

En todos los casos citados, la publicidad de las sesiones plenarias se presenta como una manifestación de lo que en términos actuales se denomina transparencia activa, esto es, una obligación de información establecida con la finalidad de que los ciudadanos puedan proceder, si lo estiman oportuno, a las correspondientes exigencias de responsabilidad pública.

El régimen de acceso público en el caso de las comisiones parlamentarias ha sido tradicionalmente diferenciado del expuesto en relación con las sesiones del pleno de las Cámaras. Así, podemos asentar un principio general en esta materia de desarrollo de las comisiones sin acceso físico del público. Este principio se ha visto profundamente matizado por la generalizada admisión del acceso de los medios de comunicación acreditados (salvo el caso de las sesiones secretas) y por la tradicional existencia de diarios de sesiones de comisión que publicitan el contenido de las mismas y más recientemente por la incorporación de canales parlamentarios o la retransmisión a través de las páginas web de las Cámaras de las sesiones. Estas últimas vías colaboran a lo que el profesor Eduardo García de Enterría ha planteado como una legitimación democrática confirmada permanentemente al permitir un seguimiento en tiempo real de los debates parlamentarios.[11]

10 Manifestación clara de la publicidad de las sesiones es la regulación amplia que la instrucción de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre la información gráfica de la Cámara hace cuando sólo plantea como límite el respeto de los derechos fundamentales de los diputados y demás personas que prestan servicios en la Cámara. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* del 2 de enero de 2012. Serie D, núm. 10, pp. 16 y 17.

11 *Democracia, Jueces y control de la Administración*. 3.ª Edición Civitas, Madrid 1997, pp. 104 y 105.

Además, y como se señalará posteriormente, la publicidad real de las comisiones ha venido a reforzarse mediante el acceso de los ciudadanos no ya como público, sino como protagonistas de las mismas, instaurando una suerte de participación democrática diferenciada de la representativa y de la directa, permitiendo lo que el Tribunal Constitucional ha cualificado como voces de intereses sectoriales de la sociedad.[12]

En estos momentos de construcción de un nuevo *statu quo* de la transparencia también en parlamentos debe repensarse la existencia de las comisiones secretas. Por su naturaleza existen en nuestros reglamentos parlamentarios previsiones acerca del carácter secreto de las reuniones de las comisiones del estatuto del diputado, o las que tratan del control de gastos reservados. Incluso cabe la posibilidad de declarar secretas parte de las reuniones de las comisiones de investigación.

Aun coincidiendo con Lasagabaster[13] en el principio general de que sin la existencia de información la participación es un entelequia, no parece que los ejemplos antes transcritos y contenidos en la redacción tradicional de nuestros reglamentos parlamentarios puedan presentarse como un obstáculo a la participación ciudadana, ni al control de los representantes políticos, sino que cabe incluirlos en los límites razonables a la publicidad de la información parlamentaria. Por otro lado, atendiendo a la materia que trata la comisión, y con un carácter excepcionalísimo en la práctica, cabe adoptar por parte de la comisión y mediante mayoría absoluta, su régimen secreto. Los operadores políticos han sido conscientes de la difícil comprensión de una medida como la que posibilita el reglamento y tal vez conocedores de las ideas Kelsenianas[14] acerca de la inviolabilidad de una democracia sin control, han huido de la posibilidad de hurtar al debate público las comisiones parlamentarias.

El régimen jurídico de la publicidad de otros órganos parlamentarios es también ilustrativa de una cierta cultura del silencio que históricamente ha rodeado al poder político. En todo caso, y como ya se ha apuntado, ha sido el parlamento el lugar en donde estas rémoras tradicionales han sido sustituidas con mayor rapidez con una cultura de la información mediante la progresiva publicitación del contenido de las sesiones de otros órganos parlamentarios. Ejemplifica bien lo dicho el caso de las ponencias parlamentarias que según el común de los reglamentos tendrán carácter secreto cuando desarrollan sus trabajos en el seno de comisiones de investigación siendo su régimen a puerta cerrada cuando tienen carácter legislativo si bien sus contenidos se hacen públicos en los distintos boletines oficiales mediante los técnicamente bien fundamentados informes de ponencia que redactan los letrados de las Cámaras.

De modo diferente, las sesiones de la Diputación Permanente permiten en algunos parlamentos el acceso de público mientras que en otros, como el Parlamento de Galicia, asimilan su publicidad más a las sesiones de las comisiones que como quedó antedicho solo son abiertas para los medios de comunicación debidamente acreditados.

12 Así en su Sentencia 119/1995, de 17 de julio.

13 Lasagabaster Herrarte, I.: «Notas sobre el derecho administrativo de la información», en García Macho, R. (Editor), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid 2010, p. 112.

14 Kelsen, H., *La democratie. Sa nature. Sa valeur.* «Económica», Paris 1988, pp. 72 y 73.

Mayores restricciones en la publicidad se producen respecto de las reuniones de los órganos de gobierno de las Cámaras: la Mesa y la Junta de Portavoces. Las reuniones de la Mesa de la cámara se celebran a puerta cerrada levantándose la oportuna acta de las mismas en la que constan los acuerdos adoptados. En la mayoría de los parlamentos estas actas no se publican pero sí todos aquellos acuerdos que producen eficacia externa al propio órgano que son la inmensa mayoría. Parecidas consideraciones cabe hacer respecto de la publicidad de las reuniones de la Junta de Portavoces siendo reseñable respecto de este órgano que se ha establecido una suerte de práctica parlamentaria consistente en la celebración de ruedas de prensa de los portavoces de los grupos parlamentarios con posterioridad a su celebración.

Respecto del régimen jurídico comentado cabe hacer una reflexión, una reflexión de alcance que demanda el necesario equilibrio entre el derecho de información y la protección de la intimidad que puedan afectar los debates parlamentarios. Será bueno tomar en cuenta que la presión social de la opinión pública no debe generar una apertura indiscriminada de los procedimientos y ello a pesar de criterios extensivos como los mantenidos por el Consejo de Europa en los que se habla de una presunción de apertura siguiendo reputadas referencias doctrinales.[15]

La publicación de la actividad parlamentaria ha venido girando tradicionalmente entorno al contenido de las actas. Los reglamentos parlamentarios exigen con carácter general la aprobación de actas del pleno y de las comisiones estableciendo un contenido mínimo que afecta a cuatro aspectos: una relación sucinta de los temas tratados, la enumeración de las personas intervinientes, las incidencias ocurridas y la parte más sustantiva: los acuerdos adoptados. Respecto del procedimiento que se sigue en la formación de estas actas hay que dejar constancia de que la actividad material de su redac-

15 Así en el preámbulo del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 27 de noviembre de 2008. La expresión doctrinal acerca de la presunción de apertura aparece citada por Mendel, T., *Freedom of information: a comparative legal survey*, Unesco 2003, pp. 25.

ción corresponde habitualmente a os letrados de las Cámaras aunque según los reglamentos quien las firma será el secretario del órgano con el visto bueno del presidente. El contenido de las mismas usualmente se da por ratificado si no se producen reclamaciones en el plazo de diez días. En el anterior cuadro se sintetiza este régimen jurídico.

Respecto a la publicidad de las actas y a pesar del principio general del derecho en favor de la publicidad que ha asumido entre nosotros el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[16] nuestros reglamentos parlamentarios se limitan comúnmente a disponer que las actas una vez ratificadas quedarán a disposición de los diputados. Esta previsión empieza a ser superada por la práctica cuando algunos parlamentos como el extremeño proceden a su publicación en la web de la cámara.

Las añejas disposiciones de los reglamentos que limitan al ámbito interno los contenidos de las actas de las sesiones han de ceder ante las nuevas exigencias de la transparencia y del derecho de acceso a la información. Como en términos más generales ha recordado el Tribunal Supremo español[17] cabe asentar que las excepciones a la publicidad por las leyes han de estar justificadas en términos constitucionalmente aceptables y el que se refiere al contenido de las actas no alcanza a justificarse por vinculación a la autonomía de las Cámaras prevista en el artículo 72 de la Constitución.

Otro gran protagonista tradicional de la publicidad en las Cámaras es el boletín oficial. Este instrumento tradicional de la publicidad simplemente ha evolucionado en nuestro ámbito parlamentario en lo que afecta a la supresión de su edición en papel cuando debería haberse incorporado a otros cambios existentes en el derecho comparado[18] y sobre todo haber asumido potentes motores de búsqueda que hagan posible una auténtica transparencia activa en la línea de potenciar la sede electrónica del parlamento.

El boletín oficial de un parlamento español incorpora un tratamiento completo de los textos legislativos y de su iter dentro de las Cámaras. También da cumplida información de las iniciativas de control e impulso y de las comunicaciones que el Gobierno remite al Legislativo. Finalmente existe una cláusula general que permite la publicación de otro tipo de informaciones en los boletines parlamentarios que van desde acuerdos de régimen interior hasta los novedosos procedimientos en materia de seguimiento del principio de subsidiaridad en la aplicación del derecho de la Unión Europea.

En todo caso, la inexistencia de un contenido mínimo en la regulación del portal web de los parlamentos ha llevado a que la situación actual de la información en los mismos sea muy heterogénea publicándose habitualmente la legislación de modo meramente cronológico por lo que la transparencia informativa deja mucho que desear. Los avances en el contenido de estas sedes electrónicas van en ocasiones muy condicionadas por el contexto mediático en el que viven las Cámaras por lo que sería deseable *lege ferenda* que los reglamentos contemplasen unas líneas maestras claras en relación con este instrumento electrónico como tradicionalmente lo venían haciendo respecto del contenido del boletín oficial del parlamento.

16 Asunto C-353/99 P, Consejo de la Unión Europea contra Heidi Hautala, de 6 de diciembre de 2001.

17 Sentencia del Tribunal Supremo del 6 de junio de 2005, sala tercera.

18 Por ejemplo, el Boletín Oficial de los Estados Unidos *Federal registrer* que ha recibido numerosas distinciones y reconocimientos por su accesibilidad en temáticas mucho más reconocibles por los ciudadanos que las tradicionalmente usadas atendiendo a criterios estrictamente jurídicos. La publicación de los boletines en las sedes electrónicas tienen los mismos efectos que su edición impresa según el art. 11 de la Ley de Administración Electrónica. Para un repaso del sistema americano de relación entre poderes puede consultarse mi trabajo: «Las relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo en Estados Unidos» en *El control del gobierno en democracia*. Tecnos. Madrid 2013, pp. 217 a 229.

Con carácter más general resulta necesario hacer una reflexión acerca del principio constitucional de publicidad contenido en el artículo 9.3 de la Carta Magna y de su aplicación a los parlamentos. El principio de publicidad de las normas como se ha encargado de recordar nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en su sentencia núm. 179 de 1989, supone uno de los fundamentos básicos del Estado de derecho y los parlamentos han colaborado a una inteligencia amplia de su efectividad mediante la incorporación en sus webs de unas buenas bases de datos legislativas en las que constan los antecedentes de tramitación que dan lugar a la aprobación definitiva de las leyes. Estos documentos tienen singular importancia a efectos interpretativos como ha destacado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo en aplicación de lo previsto en el Título Preliminar de nuestro Código Civil.

Respecto de la publicación de los reglamentos parlamentarios nuestro Tribunal Constitucional ha incidido en la necesidad de que se produzca en el boletín oficial general siendo insuficiente su inclusión en el boletín oficial de la cámara. Los efectos *erga omnes* que muchos preceptos de los reglamentos de las Cámaras tienen obligan a esta publicidad reforzada de unos textos que además tienen según la Ley orgánica del Tribunal Constitucional la susceptibilidad de ser recurridos del mismo modo que las leyes: mediante el recurso de inconstitucionalidad.

Mayores complejidades plantea la publicación de los acuerdos de las Mesas de las Cámaras con naturaleza de reglamentos administrativos. En estos casos y por aplicación también de la necesaria publicidad de las normas prevista constitucionalmente sería necesaria su remisión al boletín oficial del Estado o de la comunidad autónoma respectiva para que los requisitos de la integración de la norma se cumplan correctamente. El alcance del artículo 9.3 de la Constitución en los Parlamentos puede analizarse en el siguiente cuadro:

III. La transparencia parlamentaria: aplicación de la Ley 19/2013 de 9 de noviembre. Publicidad activa, buen gobierno y acceso a la información

Una cierta conmoción se produjo en los ámbitos parlamentarios con motivo de la aprobación de ley 19/2013. Esta preocupación derivaba fundamentalmente de los interrogantes acerca de cómo debía aplicarse esta norma en sede legislativa. Tomándose conocimiento en un primer momento de que las Cámaras quedaban dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley conforme a lo dispuesto en su art. 2.1.*f*) en lo referido a sus actividades sujetas a derecho administrativo quedaba como un ámbito de más difícil delimitación la remisión a la regulación en los reglamentos parlamentarios prevista en la disposición adicional octava del texto legal. Este mandato normativo aún no ha sido acometido en todas las Cámaras mediante la reforma de los reglamentos[19] aunque si ha habido acuerdos integradores de éstos que han ido en la línea de los mandatos que finamente la ley ha incorporado. En este sentido puede citarse a título de ejemplo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 8 de mayo de 2006 por el que se aprueban las normas de desarrollo del Reglamento de la Cámara para la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad parlamentaria.[20]

El ámbito tradicional de comprensión de las actividades parlamentarias sujetas a derecho administrativo ha venido incluyendo las decisiones en materia de contratación, personal y administración adoptadas por los órganos rectores de las cámaras. La aplicación de los principios de publicidad de la Ley 9/2013 a las administraciones parlamentarias plantea problemas semejantes a los que se producen en otras administraciones públicas, referidos fundamentalmente a la publicación de datos personales con ausencia de cobertura legal. Como es sabido, la ley orgánica de protección de datos entiende por fuentes accesibles al público aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona no impedida por una norma limitativa o sin más exigencias que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen consideración de fuentes de acceso público exclusivamente el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica, y la lista de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contenga únicamente de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Así mismo, tienen carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación.

Ante esta situación que puede afectar al contenido esencial de derechos fundamentales se hace preciso adoptar medidas técnicas para evitar el tratamiento automático de dichos datos de carácter personal y permitir el ejercicio de los derechos ARCO[21] por parte de todos los ciudadanos.

19 Así la proposición de ley anunciada en el Parlamento de Andalucía en noviembre de 2014.

20 *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* núm. 139, del 13 de mayo de 2006. En esta norma se posibilitó con mucha antelación a la realidad de otros Parlamentos el registro electrónico de iniciativas dándole carta de naturaleza al mismo y carácter excepcional a su presentación en papel quedando para un momento posterior la solución a la presentación telemática de documentos no parlamentarios sino administrativos.

21 Recomendación 2/2008 de 25 de abril de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid sobre la publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales en Internet, en sitios webs institucionales y en otros medios electrónicos y telemáticos, en *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid 2008, pp. 639 a 641.

El necesario respeto de la normativa de protección de datos de carácter personal (Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre) y la razonable asunción en el ámbito parlamentario de las previsiones del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de seguridad en el ámbito de la administración electrónica, han llevado a que los parlamentos tomen conciencia de la asunción de un compromiso para proteger la confidencialidad, integridad, autenticidad, trazabilidad y disponibilidad de la información utilizada en su organización, así como sus canales de transmisión y comunicación para ofrecer al ciudadano un servicio de administración electrónica de confianza.

Sirva de ejemplo la adopción mediante acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia del 20 de mayo de 2014 de un sistema de gestión de seguridad de la información del Parlamento que ofrece los siguientes objetivos de partida:

a) Fomentar la relación electrónica del ciudadano con el Parlamento de Galicia.
b) Reducir los tiempos de espera de atención al ciudadano.
c) Acortar los tiempos de espera en la resolución de trámites solicitados por el ciudadano.
d) Mejorar el uso interno de los sistemas de información del Parlamento de Galicia.
e) Desarrollar un sistema de gestión de información documental que facilite un rápido acceso del personal del Parlamento de Galicia a la información solicitada por el ciudadano, garantizando la seguridad de la información en cuanto a su integridad, confidencialidad, autenticidad, trazabilidad, y disponibilidad.
f) Cumplir los requisitos exigidos por la normativa nacional de protección de datos de carácter personal y de impulso de las administraciones públicas.
g) Mantener, operar y evolucionar un sistema de gestión de la seguridad.[22]

Un aspecto importante de la aplicación de la ley es el relativo a la publicidad activa y su plasmación en las instituciones parlamentarias. Publicidad activa supone, en primer lugar, el deber de actualización periódica de la información que regula el funcionamiento y control de la institucional parlamentaria. En esta faceta los parlamentos españoles aprueban con nota, puesto que tanto los datos relativos a su normativa reguladora como a la composición del Pleno y de los distintos órganos de la cámara se encuentran fácilmente accesibles para cualquier ciudadano. Además estos y otros datos acerca de las tramitaciones y procedimientos parlamentarios suelen estar vinculados a aplicaciones de gestión informáticas y, por lo tanto, no hacen más que reflejar en la web institucional los cauces de tramitación de la intranet de la institución. Por ello, una de las demandas de publicidad activa que más se incumplen en otras instituciones y que las cámaras respetan escrupulosamente es la de transparentar la actividad diaria en tiempo real de la institución.

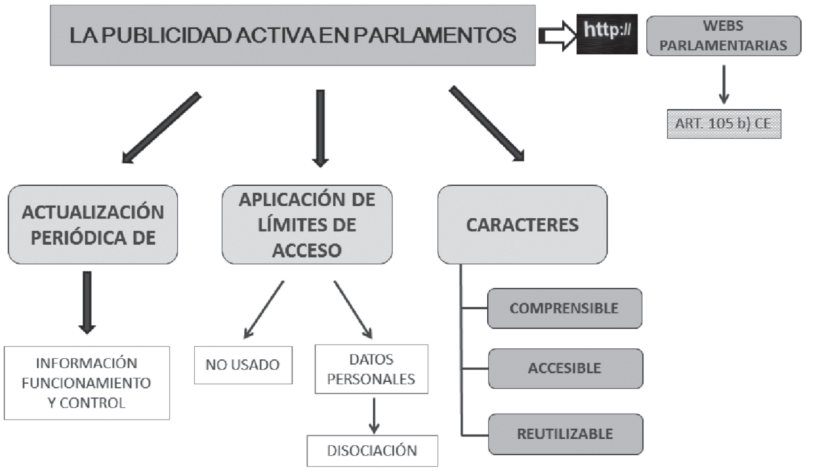
La ley de transparencia contempla la aplicación de determinados límites de acceso a la información que no es habitual usar en sede parlamentaria. Por el contrario, sí que se respetan de forma escrupulosa los límites referidos a la publicación de datos

22 *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* núm. 294, del 22 de mayo del 2014.

de carácter personal de los diputados y del personal al servicio de las cámaras, procediendo de ser preciso a la disociación de aquellos que sí pueden ser objeto de publicidad por no afectar al contenido del derecho fundamental. Una correcta publicidad activa exige que la información se presente de modo comprensible, evitando lo que se ha denominado como transparencia «opaca» para denominar a una publicación excesiva de información que dificulta o lleva a impedir el entendimiento de los contenidos.[23]

En segundo lugar, la información ha de ser accesible, presentando modelos sencillos de participación ciudadana en foros y mecanismos de e-petición y además ha de ser reutilizable, y ello a pesar de que la Ley 37/2007, reguladora de esta cuestión no cita expresamente a los parlamentos dentro de su artículo 2 cuando delimita su ámbito de aplicación. La reutilización de la información parlamentaria resulta particularmente interesante en los casos de documentación jurídica y estadística contenida en las webs de los Parlamentos.

Estos aspectos de la publicidad activa se plasman en el diseño de las webs parlamentarias, auténticas valedoras del artículo 105.*b*) de la Constitución en el siglo XXI, puesto que como señala con un carácter más general la Sentencia del Tribunal Supremo del 4 de abril de 2006 (Sala 3.ª) la obligación de difundir información garantiza el derecho ciudadano de acceso a la información. Pueden consultarse los principales mandatos de publicidad activa en el siguiente cuadro:



Otro plano de la información requerida por la Ley es el referente a la información parlamentaria institucional, organizativa y de planificación. Las cámaras ofrecen de forma permanente su normativa y organigrama actualizado, identificando de forma personal a todos los diputados y sus cargos y los responsables de las distintas unidades de la administración parlamentaria. También al responsable del procedimiento de que se trate de acuerdo con el artículo 75. *b*) de la Ley de procedimiento administrativo, y

23 En este sentido, Miguel Ángel Blanes Climent, *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 61.

de forma específica en el caso de los procedimientos contractuales. El debate jurídico más polémico se centra en la delimitación de la concreción de los datos que se hace preciso ofrecer, si es suficiente la identificación personal o si por el contrario es necesario aportar otros datos como el teléfono o el correo electrónico.

La ley exige que se publiciten los planes y programas de la administración, haciendo constar los objetivos concretos, medios y cronograma para su ejecución y grado de cumplimiento, estableciéndose además un órgano competente para su evaluación y publicación. En el caso de los parlamentos se produce la substanciación de planes y programas remitidos para su debate o convalidación por parte del gobierno, pero carecen de un plan anual o plurianual referido a su actuación política. Sí existen, por el contrario, planes anuales en el ámbito de los recursos humanos, como puede ser la oferta de empleo público, u otros plurianuales como planes informáticos o de tecnologías de la información cuya responsabilidad última corresponderá al órgano rector colegiado de la cámara, mesa del Parlamento. Al analizar el contenido de estos planes y programas Elisa de la Nuez recalca que sólo resulta aplicable a las administraciones públicas, quizá por tener presente realidades como la parlamentaria en las que estas figuras no resultan homologables.[24]

La información parlamentaria de relevancia jurídica que debe transparentarse en las cámaras tiene distinta naturaleza. En primer lugar, hay que tratar la categoría de los proyectos normativos respecto de los que ya se ha dejado constancia que las webs parlamentarias documentan en extenso mediante la reproducción de los debates parlamentarios. Aquí cabe plantearse la necesidad de publicar también en la sede electrónica las alegaciones de los ciudadanos y no solo las que remitidas por el Gobierno consten efectuadas al anteproyecto de ley sino aquellas otras que puedan incorporarse en los foros existentes en la fase parlamentaria. Nada obsta tampoco para que los informes de carácter técnico fundamentalmente los de los servicios jurídicos de las cámaras puedan presentarse a la opinión pública para una mejor compresión de los antecedentes que han contribuido a formar la *voluntas legislatoris*.

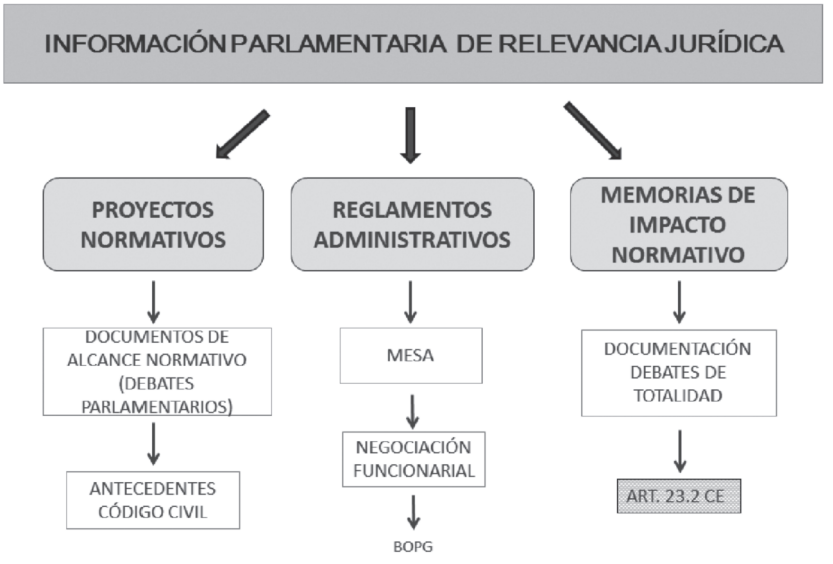
Respecto de los reglamentos administrativos que la mesa de la cámara apruebe para establecer el marco jurídico de aplicación de la voluntad de la administración parlamentaria también sería conveniente que en la web de la cámara constase todo el procedimiento para su aprobación. Debería constar desde el documento inicial que aprueba la Mesa hasta los sucesivos modificadores fruto en su caso de la incorporación de informes o dictámenes o de tratarse de materias de función pública, como consecuencia de la negociación con la parte social de los funcionarios.

La ley de transparencia refiere también como información de relevancia jurídica las memorias de impacto normativo. Se trata de una documentación imprescindible para motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada pudiendo así valo-

24 *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.* La Ley, Madrid, 2014, p. 190.

rarse las diferentes alternativas válidas para el logro de los objetivos y por otro lado valorar igualmente las consecuencias jurídicas y económicas de las mismas.[25]

Las referidas memorias de impacto contempladas en el Real Decreto 1083/2009 de 3 de julio colaboran a la transparencia y calidad de las normas y en el caso de los trámites parlamentarios constituyen una documentación imprescindible para que con motivo de la realización de los debates de totalidad de las leyes los parlamentarios puedan ejercer con plenitud las funciones constitucionales que le atribuye el artículo 23.2 de la Constitución. En este sentido, resultan habitualmente ponderadas por su utilidad tanto las memorias referidas al impacto de género como las de carácter económico. La información parlamentaria de relevancia jurídica puede consultarse en este mapa conceptual:



Ya se ha apuntado anteriormente que cuantitativamente la información parlamentaria de carácter económico, presupuestario y estadístico es de mucho menor interés que la que gestionan los ejecutivos. Sin embargo, este dato no impide que todos aquellos actos de gestión administrativa con repercusión económica deban transparentarse también en sede parlamentaria.

En este orden de cosas, los contratos que celebran las cámaras son habitualmente objeto de publicación en su perfil de contratante siguiendo la legislación del texto refundido de la ley de contratos del sector público pero además de este principio general es exigible que el parlamento publique sus normas internas de contratación si existen, cuando se aprueban para desarrollar la normativa general. Suplementariamente, ha de admitirse con naturalidad la publicación de los contratos menores, que en el caso de los parlamentos no son tan numerosos como otros órganos de gestión en el

25 Lavilla Rubira, J. J., «El procedimiento de elaboración de los reglamentos en la ley del gobierno doce años después», en *Revista Española de la función consultiva,* núm. 11, enero-junio de 2009, p. 23.

ámbito sanitario o educativo, y también de las subcontrataciones. Un especial tipo de negocios bilaterales parlamentarios son los referidos a los contratos que las cámaras puedan perfeccionar en materia de personal. Aquí resulta exigible la publicación de todo el expediente de selección e incluso acogiendo la más moderna jurisprudencia del Tribunal Supremo que posibilita el derecho de acceso a los exámenes, una publicitación lo más amplia posible de las motivaciones seguidas por los órganos de selección tanto respecto del personal laboral como del funcionarial.

Almeida Cerreda ha recordado el escaso ámbito regulatorio que en España ha tenido la materia de los convenios y encomiendas de gestión.[26] Esta unánime constatación doctrinal no obsta para que los convenios y encomiendas en el ámbito parlamentario deban constar claramente publicadas. En la práctica se limitan habitualmente a los ámbitos cultural y educativo en lo referido a la colaboración con universidades, reales academias o institutos de investigación y suponen la aplicación general de las disposiciones de la Ley de contratos del sector público y de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas.

La información parlamentaria relativa a las subvenciones, presupuestos y cuentas resulta de inexcusable constancia en la sede electrónica de las instituciones. De este modo, resulta habitual encontrar en las páginas web las subvenciones que para su funcionamiento otorgan los parlamentos a cada uno de los grupos parlamentarios y todo ello sin perjuicio del posterior control y publicación que también realiza en su labor fiscalizadora el Tribunal de Cuentas. La realidad económica novedosa en el ámbito parlamentario consistente en la creación mediante la Ley 37/2010, de 15 de noviembre de una Oficina Presupuestaria Parlamentaria en el Congreso de los Diputados plantea la cuestión de si la información a elaborar por estos órganos debe estar solo a disposición de los diputados o si también debe ponerse al alcance de los ciudadanos. Creo que salvo razones puntuales referidas a ciertos créditos de carácter reservado nada impide transparentar también los estudios de estas oficinas presupuestarias.

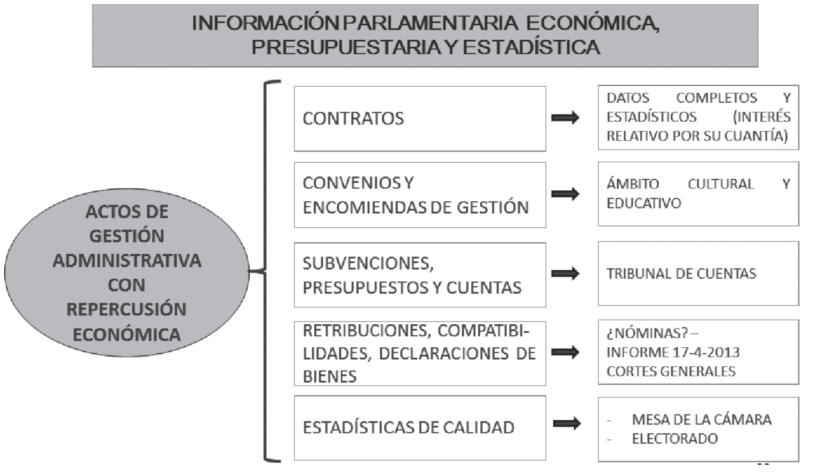
La inclusión de los presupuestos parlamentarios dentro de los generales del Estado o de la comunidad autónoma de la que se trate no puede servir de expediente disimulador acerca del conocimiento público de los mismos. De este modo, además de una publicación desglosada de los presupuestos es preciso proceder a publicar las modificaciones presupuestarias que lleva a cabo tanto el Ejecutivo respecto de sus presupuestos como la Mesa de la Cámara respecto de los suyos.

Uno de los aspectos más controvertidos y que han acabado por superar una *arcana imperi* de los parlamentos es el logro de la publicación de las retribuciones, compatibilidades, declaraciones de bienes y, de ser el caso, cesantías de los representantes políticos. Todo ello ha venido a complicarse con la polémica acerca de la publicación de los viajes oficiales realizados por los miembros de las cámaras en ejercicio de sus funciones.[27] Respecto de esto último, hay que dejar constancia de la información deta-

26 En su trabajo «Un ordenamiento con lagunas normativas: el caso de los convenios administrativos», en *Observatorio de contratación pública,* 2011.

27 Acuerdo de la Mesa del Senado de 18 de noviembre de 2014. BOCCGG. Serie Senado núm. 440, pp. 759 y siguientes.

llada que la web del Congreso de los Diputados recoge al respecto. El informe de los Servicios Jurídicos de las Cortes Generales de 17 de abril de 2013, ante una solicitud de publicación de las nóminas de los diputados, concluye la imposibilidad de llevarlas a cabo por incluirse datos de carácter personal en una línea semejante a la asumida por la Agencia Española de Protección de Datos en su resolución 2377 de 2010 y en la sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de abril de 2010. Por el contrario, en el ámbito comunitario el Tribunal de Justicia ha entendido que sí resulta admisible la publicación de nombres, apellidos y sueldo de empleados que permitía la legislación austriaca. El Tribunal alega la necesidad de garantizar la utilización óptima de los fondos públicos y en particular el mantenimiento de los salarios dentro de unos límites razonables situándolo como un principio prevalente sobre el derecho a la intimidad de las personas afectadas.[28] Por último, y dentro de esta categoría la información parlamentaria ha de proporcionar unas estadísticas de calidad poniendo a disposición las auditorías si existen y en todo caso la liquidación presupuestaria de la institución. En este sentido, se hace imprescindible la incorporación de mecanismos de contabilidad analítica que publiciten los costes de las diferentes actuaciones y servicios de toda la administración parlamentaria que financian los contribuyentes con elaboración y publicación de los indicadores que permiten evaluar esos programas y los costes y beneficios de cada uno. No resulta ajeno a este mundo el requerimiento claro de la publicación de los informes que llevan a cabo los interventores de las cámaras llegándose a postular por algunos autores un replanteamiento acerca de los sistemas tradicionales de provisión de puestos de trabajo en la intervención de las cámaras.[29] El siguiente cuadro conceptual resume la información parlamentaria económica, presupuestaria y estadística:



28 Sentencia del TJ de la UE en asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01 de 20 de mayo de 2003.

29 Interesante resulta el estudio de De la Nuez, E., «Transparencia y buen gobierno» en *Foro de la Sociedad civil,* Madrid, 2012.

El buen gobierno constituye el segundo aspecto de regulación de la Ley 19/2013. Se trata de un concepto que cuenta con antecedentes en documentos del derecho internacional público como el Código de buen gobierno contenido en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción e 2003, y que la ley se preocupa de precisar los grandes apartados desde la perspectiva de su aplicación a los parlamentos.

En primer lugar, se establece una obligación de respeto a la Constitución y al restante ordenamiento jurídico. Esta previsión tiene particular interés en el ámbito de las cámaras y un tratamiento jurisprudencial muy preciso por parte de nuestro Tribunal Constitucional que, como es bien sabido, ha proclamado un carácter antiformalista del deber de juramento o promesa de respeto a la Constitución, posibilitando el uso por parte de los parlamentarios de fórmulas de juramento o promesa distintas a las literalmente previstas reglamentariamente o por los órganos de gobierno de las cámaras.

En segundo lugar, la ley demanda una actuación transparente, que en el caso de los parlamentarios resulta muy precisa cuando los reglamentos delimitan los deberes de diputados y diputadas en la configuración de su estatuto personal. Sin duda aquí hay que traer a colación los problemas prácticos que esa gran ficción jurídica contenida en el artículo 67.2 de la Constitución provoca: la prohibición del mandato imperativo. En efecto, la realidad de la práctica política del estado de partidos conduce a que *ab initio* haya que tomar conciencia de que la actuación de los representantes parlamentarios está profundamente mediatizada por su adscripción partidista, haciéndose por lo tanto en ocasiones difícil identificar esa demandada transparencia en el actuar del diputado individual.

La reforma de la Ley orgánica del régimen electoral general mediante la Ley 7/2011, de 15 de junio, introdujo la publicación de las declaraciones de bienes y actividades públicas que hasta aquel momento se encontraban sólo a disposición de las comisiones parlamentarias competentes (denominadas según las cámaras como comisiones de estatuto del diputado o de incompatibilidades). En otros parlamentos esta publicación se ha llevado a cabo sin modificación de marco normativo alguno, mediante un acuerdo político respetado por todos que posibilita el conocimiento de las actividades, rentas y bienes de diputados y diputadas. Resulta, desde un punto de vista de técnica normativa, deseable que se proceda a la modificación de los textos legales para incluir esta obligación de transparencia.

El tercer aspecto del buen gobierno en la sede parlamentaria tiene que ver con el ejercicio del mandato con criterios de imparcialidad. Se trata aquí no tanto de la imparcialidad o asepsia que se le exige a otros operadores jurídicos como jueces y funcionarios, puesto que por definición los parlamentarios encuadran su actuación en una ideología y habitualmente en un grupo político, sino en tratar de evitar que los intereses personales del diputado puedan mediatizar el correcto ejercicio de su función representativa. De este modo, los reglamentos de las cámaras incluyen un precepto en el

que se establece que los diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. Igualmente, se establece que todo miembro de la cámara que se ocupe directamente en el marco de su profesión o en el de una actividad remunerada de una cuestión que es objeto de debate en el pleno o en una comisión deberá manifestarlo con anterioridad.

Más genérico es el principio de buen gobierno que demanda el respeto de una conducta digna en el caso de los parlamentarios. Los reglamentos de las cámaras contienen entre los deberes de los diputados aquellos que les obligan a ajustar su conducta al reglamento, respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, así como a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en el reglamento, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas. Hay que advertir que, lejos de presentarse como una previsión genérica, el incumplimiento de estos deberes de conducta puede producir en la mayor parte de los parlamentos incluso la suspensión temporal en la condición del diputado, si bien no es habitual la adopción de esta medida y requiere de un procedimiento con garantías con acuerdo final del pleno de la cámara.[30]

En quinto lugar, una exigencia del buen gobierno en parlamentos es la plena dedicación de los miembros de las cámaras a los asuntos públicos. Este principio no deberá interpretarse de modo literal, puesto que la legislación reguladora de las incompatibilidades permite en algunos parlamentos la figura del diputado no profesional. Lo que sí demanda la plena dedicación es el respeto de los términos estrictos de la legislación de incompatibilidades y una correcta atención a los asuntos públicos que les son encargados. Además, las últimas demandas de transparencia y buen gobierno exigen la publicidad de la agenda[31] de los parlamentarios, aunque la nueva ley de transparencia no impone obligación alguna al respecto, lo que para autores como Guichot Reina supone un hándicap importante para conocer las posibles influencias en sus actos y prevenir casos de corrupción. Se haría necesario en este sentido publicitar no sólo las reuniones sino la temática de las mismas para posibilitar el control público de la gestión de los representantes políticos.

El deber de reserva puede presentarse a primera vista como incompatible con este aluvión de acceso a la información que la ley demanda. Sin embargo, como ya se ha explicado anteriormente, existen ciertos ámbitos de decisión parlamentaria y también de los responsables de la administración de las cámaras que necesitan mantenerse ajenos al gran público. Los reglamentos de las cámaras disponen también la posible sanción de suspensión de la condición de diputado para aquellos que revelen el contenido de las sesiones que tienen excepcionalmente el carácter de secreto.

El vicio de desviación de poder proveniente de la teoría general del derecho administrativo encuentra también una difícil aplicación en sede parlamentaria, donde la discrecionalidad en el ejercicio del cargo público es por definición muy amplia. Existe «un contrato» de partida entre el electorado y las candidaturas electorales, constitui-

30 Al respecto he escrito en la *Revista Corts de las Cortes Valencianas:* «Las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios». *Anuario de Derecho Parlamentario.* Corts Valencianes, núm. 9, 2000.

31 Modelo seguido en Gran Bretaña para la publicación en la página web de los encuentros de los miembros del Gobierno con organizaciones y representantes de industrias.

do por el programa que se ofrece en el proceso electoral. Como es bien sabido, no se trata de un marco exigible jurídicamente, e incluso su incumplimiento da lugar a la prolija problemática del transfuguismo político, que siempre deja en el aire quien identifica mejor el cumplimiento del programa electoral en caso de enfrentamiento entre diputados y órganos de gobierno de los partidos. Una problemática más concreta en relación con el ejercicio de facultades representativas para fines distintos de las que han sido otorgadas viene constituida por los casos en los que los parlamentarios llegan a aprobar leyes singulares que exceptúan el régimen jurídico general con violación de derechos fundamentales, supuesto que ha provocado decisiones del Tribunal Constitucional como las contenidas en su Sentencia 129/2013, por la cual se anula el contenido de una ley autonómica que contenía una infracción del artículo 24 de la Constitución.

Finalmente, el buen gobierno en los parlamentos supone la prohibición de que los representantes políticos ejerzan sus mandatos con prevalencia de su cargo. En este sentido, no podrán los miembros de las cámaras recibir regalos ni ventajas, aspecto que resulta particularmente fácil de controlar en los supuestos como la legislación gallega en los que la dedicación exclusiva al parlamento supone la imposibilidad de recibir cualquier tipo de ingreso. Además, en el ámbito español, se encuentra mucho más limitada la posibilidad de la prevalencia en el cargo con motivo del nombramiento de asesores, ya que a diferencia de parlamentos de otras latitudes no existe con carácter general la figura del asesor personal del parlamentario. La doctrina aconseja en todo caso la publicación de los asesores, sus ingresos y curricullum como vía de control público de la proporcionalidad en la existencia y necesidad de estos asesores que normalmente se adscriben a los grupos parlamentarios.

Los requisitos de publicidad activa y buen gobierno que la ley contempla reciben su correcta correspondencia mediante la regulación del acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. En el caso de los parlamentos, la solicitud de acceso a la información pública deberá dirigirse con carácter general a la presidencia de la cámara, que es quien ostenta su representación jurídica. En la línea prevista por la ley, el escrito no necesitará presentarse de modo motivado y podrá presentarse en lengua cooficial en aquellas comunidades autónomas que cuenten con idioma propio. La ausencia de motivación en la solicitud es una opción legislativa ciertamente avanzada, que aunque puede provocar problemas de gestión favorece el derecho de los ciudadanos y supera esquemas como el francés que prevé la necesidad de un interés legítimo, o el italiano que de forma más genérica habla de la conveniencia de explicar las razones del acceso a la información.

Una vez recibida la solicitud, podrá procederse a su inadmisión mediante resolución motivada. Esta posibilidad tiene una configuración totalmente restrictiva en el ámbito comunitario, donde el parlamento europeo ha requerido a las restantes insti-

tuciones comunitarias que velen por el respeto del reglamento de acceso a la información pública para que se consiga una mayor transparencia y un mayor grado de accesibilidad para los ciudadanos.[32]

En relación con la motivación del acuerdo denegatorio, hay que recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 75 del 16 de abril de 2007 que configura la resolución motivada como aquella que permite conocer los criterios jurídicos esenciales de la inadmisión y que, por lo tanto, respeta el contenido del artículo 9.3 de la Constitución que demanda la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La ley se preocupa de enumerar casos en los cuales será posible inadmitir el acceso a la información, citando en un primer momento aquella información que se encuentra *in fieri,* buen ejemplo de lo cual será aquella que se encuentra en los directorios de trabajo de la intranet parlamentaria. Íntimamente relacionada con ésta es aquella información de carácter interno que se presenta como una información no definitiva y que podría generar desconfianza y seguridad jurídica por su distribución. Por contra, sí será posible acceder a los documentos que forman parte de un expediente no finalizado y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal General de la Unión Europea cuando anuló una decisión del Parlamento Europeo denegatoria de un informe de auditoría sobre las dietas de los parlamentarios en proceso de modificación, así como la denegación de acceder a un documento sobre las propuestas emitidas por los diferentes estados en el proceso de modificación del reglamento 2001 de acceso a la información.[33]

En España la dicción literal del artículo 105 letra *b* de la Constitución, no precisa nada al respecto, lo que plantea dudas en relación con la fase inicial de gestación de las decisiones, puesto que algunas de ellas se van a someter en forma de proyecto a un proceso de participación pública, y existen casos en que como ha señalado Sainz Moreno «la reserva o el secreto debe mantenerse hasta el momento mismo hasta que la decisión se formula con plena eficacia».[34] La Sala Tercera, Sección Quinta del Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de septiembre de 2011, ha distinguido la figura del informe inconcluso como aquél que se encuentra en fase de borrador del «expediente inconcluso en el que pueden figurar varios informes, todos ellos terminados, a los que se pueden ir añadiendo varios datos o resultados conforme avancen las fases del procedimiento».

La ley de transparencia también mandata en su artículo 18 la inadmisión de aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración lo cual en sede parlamentaria no es inusual respecto de solicitudes de investigadores fundamentalmente del ámbito universitario que pretenden que los servicios de la cámara les proporcionen los datos de actividad desglosados en función de los intereses concretos de su proyecto de investigación.

32 La resolución del Parlamento de enero de 15 de enero de 2003 sobre «La situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea» establece que las excepciones y disposiciones relativas al trato especial de los documentos sensibles deberán aplicarse sólo si es absolutamente necesario.

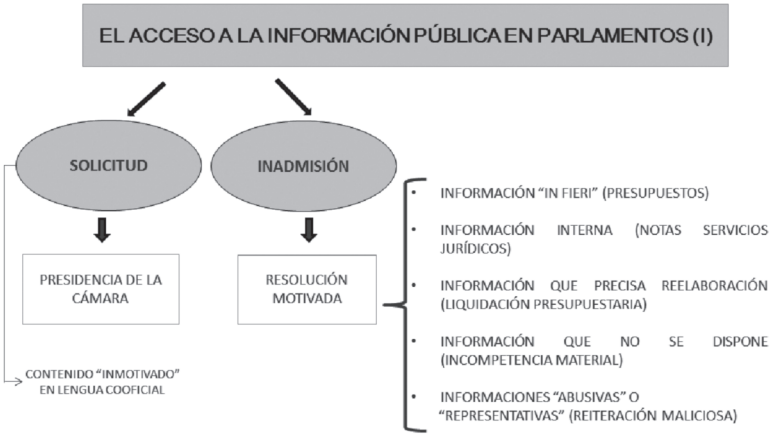
33 Asunto T-233/09, access. infoeurope contra Consejo de la Unión Europea, de 22 de marzo de 2011.

34 «Secreto y transparencia» en F. Sainz Moreno (director) *Estudios para la reforma de la administración pública.* Madrid, INAP, 2004. p. 176.

Por otro lado, se contempla la causa de inadmisión consistente en que la solicitud vaya dirigida a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. Obviamente, esto nunca ocurrirá dentro de la propia cámara en la que todos y cada uno de los departamentos se encuentran dependientes de la secretaría general pero sí ocurrirá muy a menudo cuando el ciudadano demanda información que se encuentra en poder de otras administraciones públicas, situación que la ley resuelve obligando a indicar en la resolución el órgano que a juicio del receptor de la solicitud, es competente para conocer de la misma.

Pueden inadmitirse a trámite las solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley. En este sentido, el artículo 5.5 del convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos aprobado por el comité de ministros del 4 de abril de 2008, permite denegar la solicitud de acceso a la información si a pesar de la ayuda de la autoridad pública la petición sigue siendo demasiado vaga para permitir que el documento oficial sea identificado o si la petición es manifiestamente irrazonable. En sede parlamentaria es posible establecer como causa de denegación a un diputado la existencia de ofensas en el escrito de solicitud de información dirigido al gobierno por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria contenidas en el reglamento de la cámara, y así se conducen las mesas de ciertos parlamentos solicitando la reformulación de los escritos de petición de información.

Cabe coincidir con los criterios de la Unión Europea cuando se refiere la vigencia de un necesario principio de proporcionalidad en el caso de reiteraciones maliciosas en la solicitud documental puesto que ello supondría una sobrecarga administrativa contraria al principio de buena administración. Estas ideas sobre el acceso a la información en Parlamentos se esquematizan del siguiente modo:



Los problemas de tramitación en el acceso a la información pública en los parlamentos pueden abordarse desde la perspectiva de la ley y a la luz del artículo 19 de la misma. De este modo, cuando la solicitud se refiere a información que no obre en poder de la cámara ésta la remitirá al competente si lo conociera e informará de esta circunstancia al solicitante. Este es el esquema tradicional que se sigue también respecto a las solicitudes de información de los diputados en las cámaras parlamentarias españolas.

Si la solicitud resulta indefinida la cámara parlamentaria deberá pedir al solicitante que la concrete en un plazo de diez días indicando expresamente que de no hacerlo se presumirá su desistimiento así como la suspensión del plazo para dictar la resolución. Si la información puede afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El autor de la solicitud será informado de este trámite y de que se ha producido la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que el parlamento reciba las alegaciones o hayan transcurrido los quince días antes citados. En sede parlamentaria podrá darse este supuesto cuando la información solicitada afecte por ejemplo a datos personales de los diputados. Resulta reseñable que en Italia se precisa un informe previo de la autoridad de protección de los datos personales para poder disponer de los mismos.

La ley es especialmente respetuosa con la autoría de la información a la que se quiere tener acceso y en este sentido precisa que cuando la información objeto de la solicitud aun obrando en nuestro caso en manos del parlamento, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud para que decida sobre el acceso. Esta circunstancia en el caso de los parlamentos alcanza particular interés cuando se refiere a la documentación que ha sido elaborada por órganos dependientes de las cámaras como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo u órganos autonómicos análogos.

En lo referido a la resolución del procedimiento mediante la que se concede o deniega el acceso la ley prevé que deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el parlamento. Es posible la ampliación de este plazo por otro mes cuando la cámara entienda que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. Transcurridos los plazos máximos para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa existe una presunción legal de que la solicitud ha sido desestimada siguiendo los esquemas del derecho público francés. Esta benigna regulación del silencio no impide que la ley contemple como infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario el supuesto de incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo. En el caso de la administración parlamentaria habrá de estarse a lo

dispuesto por los estatutos de personal que contemplan el régimen disciplinario de estos servidores públicos.

Resulta laudable que la ley especifique la necesidad de motivación de aquellas resoluciones denegatorias que conceden un acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y de las que permiten el acceso en caso de oposición de terceros. En este último supuesto la resolución de la cámara deberá indicar expresamente al interesado que el acceso solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo por parte del tercero afectado sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

En el ámbito del derecho parlamentario resulta perfectamente admisible la incorporación de un recurso contencioso-administrativo para garantizar el derecho de acceso por parte de los ciudadanos ya que no nos encontramos ante el ejercicio de funciones constitucionales de las cámaras sino en el ámbito de actos de administración.

IV. La participación política y la transparencia en los parlamentos

La gestión de las solicitudes de acceso a la información en los parlamentos suscita el interrogante acerca de la necesidad de una unidad especializada en las cámaras que se encargue de las funciones relativas a: la gestión de publicidad activa del parlamento, la tramitación de solicitudes de información, el impulso de los trámites internos de acceso y la garantía de la disponibilidad en la web de la información mediante un correcto mapa de la misma. Hasta la actualidad las secretarías generales de las cámaras son los órganos que unifican la gestión administrativa, los servicios de publicaciones, dirigen las unidades de personal y de régimen interior supervisando igualmente los departamentos de tecnología de la información y prensa. Por todo ello y en aras de una aplicación del principio de economía en el gasto previsto en el artículo 103 de la Constitución Española parece oportuno que la gestión informativa y de la transparencia se residencie en la propia administración parlamentaria a través de su secretaría general.

Paralelamente a este problema se suscita como llevar a cabo el control en el ámbito parlamentario de las cuestiones relativas a la transparencia informativa habida cuenta de que las cámaras quedan al margen del ámbito de actuación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previsto en la ley estatal. Sin necesidad de crear nuevos órganos resulta razonable pensar en la participación de los ombudsman existentes en nuestro sistema constitucional por ser ellos competentes en las cuestiones de «buena administración» que van más allá de la defensa estricta de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por otro lado, también los órganos dependientes de las cámaras que tienen atribuidas facultades fiscalizadores sobre asuntos económicos, tribunales de cuentas en sus distintas denominaciones, puedan desarrollar un papel importante en este sentido siendo relevante la remisión de la información de las webs de transparen-

cia parlamentaria al propio Tribunal de Cuentas que cuenta con una web denominada «Portal de Rendición de Cuentas» de carácter omnicomprensivo y de fácil acceso.

La formalización del acceso informativo en las cámaras puede llevarse a cabo en líneas generales con respecto al procedimiento previsto en la ley estatal. De este modo es perfectamente viable un procedimiento electrónico con cierto carácter instantáneo en su resolución y con el límite de diez días que podría plantear problemas de gestión en el ámbito parlamentario si la competencia de resolución se atribuye a órganos políticos y no integrados en la administración parlamentaria.

En el caso de oposición de terceros a la tramitación la ley prevé que se espere a la interposición aún sin formalización del contencioso administrativo o en su caso a la sentencia confirmando el derecho. En este sentido resulta de interés que se incorpore la audiencia en el procedimiento como ocurre en el caso italiano puesto que la legislación española no precisa nada al respecto.

Un problema que suscita debates en el ámbito de las relaciones entre los parlamentarios y los órganos gestores del poder ejecutivo es el referido a la obtención de información por parte de aquellos que se resuelve mediante la remisión por parte de la administración pública a lo publicado en los boletines oficiales. En el ámbito del acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria nada desmerece a mi juicio el valor de la información que se obtenga por la vía de la remisión a publicaciones oficiales.

Finalmente y respecto del carácter gratuito del acceso informativo en la cámaras no debe perderse de vista que en el derecho comparado pueden encontrarse supuestos de cobro generalizado tan solo exceptuándose el mismo en casos sencillos (Alemania). De este modo, no estando previsto en España el cobro de posibles tasas por copia, resulta reseñable la regulación de la Unión Europea en la que se prevé facturar por el subministro de información de una extensión mayor de 20 páginas.[35]

Teniendo en cuenta el carácter esencial que se le ha atribuido al acceso por parte de los ciudadanos a la información en la nueva legislación española cabría incluso plantearse la posible asunción de los gastos que a los solicitantes se les genere en el trámite informativo de modo semejante a la solución adoptada por la legislación reguladora de la iniciativa legislativa popular para los gastos irrogados para los firmantes pertenecientes a la comisión promotora.

Todos los aspectos comentados hasta ahora han venido a completar un complejo cuadro en el que puede examinarse el *status quo* actual de la participación ciudadana en las funciones parlamentarias. Existen por un lado vías formalizadas de participación reconocidas en las leyes como aquellas que permiten a los ciudadanos participar en la función legislativa mediante la tradicional forma de democracia directa que constituye la iniciativa legislativa popular que en los últimos años se ha abierto aún más mediante la presentación telemática de las firmas de apoyo en esta clase de procedimientos.

35 «Informe COM (2004) 45, de 30 de enero, sobre aplicación de los principios del Reglamento núm. 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión», p. 35.

La comparecencia de los ciudadanos con motivo de las tramitaciones legislativas está reconocida expresamente en algunos reglamentos parlamentarios siendo de forma indirecta incorporada en otros cuando su deposición se produce en comisiones de estudio que son el germen de futuros textos legislativos.

Otras vías formalizadas de participación en las funciones parlamentarias tienen que ver con la recepción en los reglamentos de las preguntas por parte de los ciudadanos que tienen acogida entre otros en los reglamentos parlamentos de Andalucía y de Canarias. Recientemente y con carácter ciertamente innovador se ha suscitado en el Parlamento de Galicia la posibilidad de proposiciones no de ley a petición ciudadana con lo cual se estaría abriendo la vía de la participación en aspectos no solo legislativos o de control como los que hasta ahora han adoptado carta de naturaleza en el derecho parlamentario español.

Respecto de las vías informales de participación ciudadana ha de reconocerse que el uso generalizado de las nuevas tecnologías ha abierto numerosas posibilidades que no se planteaban hasta fechas relativamente recientes. Como ha señalado la OCDE la toma en consideración de opiniones, sugerencias y peticiones de todos los grupos de la sociedad en el procedimiento de elaboración de las normas asegura el grado de cumplimiento voluntario de las mismas.[36]

Las webs parlamentarias incorporan el correo electrónico de diputados y grupos lo que permite que cualquier ciudadano pueda acercar a sus representantes políticos sus propuestas de cambio normativo. Más concretamente se han introducido vías para formular enmiendas legislativas que siguen el esquema de las *regulations* existentes en la normativa de las agencias federales de los Estados Unidos.[37]

El derecho de petición ha superado también el alcance tradicional previsto en el artículo 29 de la Constitución Española para permitirse en la actualidad los procesos de e-petición aunque su formalización jurídica siga manteniéndose en esquemas más tradicionales sí es una vía de acceso a los representantes públicos.

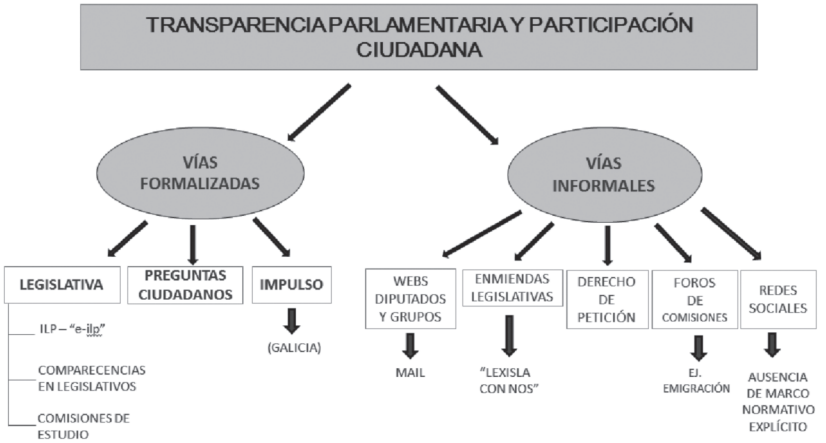
Los mecanismos de los foros de debate online han demostrado su utilidad en los portales parlamentarios y posibilitan la participación masiva de los ciudadanos. Son particularmente útiles en casos en los que por motivos fácticos el acceso personal de los representados se haría difícil en las cámaras.[38]

Finalmente, hay que dejar constancia de la importancia cada vez mayor sobre todo entre las capas más jóvenes de la sociedad de la participación en los debates y asuntos parlamentarios mediante las redes sociales siendo prácticamente excepcional la inexistencia de canales de Facebook, twitter y youtube en parlamentos pues todos ellos asumen con naturalidad esta nueva realidad ciudadana. Así podemos concluir el siguiente mapa conceptual a modo de resumen:

36 «Panorama de las administraciones publicas 2009» 1.ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública. Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) Madrid 2010, p. 151.

37 Al respecto puede consultarse Bugaric, B.: «Opennes and transparency in public administration: challenges for public law», *Wisconsin International Law Journal*, 2004, pp. 4 y siguientes.

38 Así ha ocurrido en el caso del Parlamento de Galicia con los foros creados para la participación de los emigrantes en la Comisión de Estudio sobre la situación de estos ciudadanos y los efectos en sus derechos fundamentales. Sobre las actividades de esta comisión puede consultarse mi trabajo: «O labor da Comisión non Permanente para o estudio da situación dos emigrantes do Parlamento de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*. núm. 29, 2002.



V. Conclusiones

A la vista del análisis descrito debe constatarse que en lo referente a la transparencia y acceso por parte de los ciudadanos a la información pública los parlamentos españoles siempre han gozado de una posición más favorecedora del conocimiento de la información de la que han tenido tradicionalmente los ejecutivos. Los gobiernos y su funcionamiento se han asociado siempre más al secretismo y las cámaras al debate público y publicado.

Desde un punto de vista cuantitativo el caudal informativo que han de poner en conocimiento de los ciudadanos los ejecutivos es mucho más numeroso que el de los parlamentos. Sin embargo a pesar de que tanto las cantidades presupuestarias gestionadas como las políticas públicas implementadas por las cámaras suponen un grano en el granero de la producción de actividades del ejecutivo sí que cuentan con gran interés cualitativo para los ciudadanos por dar cuenta de las actuaciones que sus representantes llevan a cabo en la cámara parlamentaria.

Por todo ello, tomar en serio el derecho de acceso de información de los ciudadanos y la trasparencia informativa de los parlamentos resulta fundamental para el devenir futuro de la institución y aún más, del sistema político democrático en general. En un momento clave de cambios a los que no son ajenos tanto la crisis económica como los nuevos medios de interacción social atender seriamente a la transparencia informativa de los asuntos públicos en sede parlamentaria resulta un tema no menor sino esencial para que la democracia representativa pueda seguir afianzándose.

III. NOTAS, DICTÁMENES E INFORMACIONES

Constitución, tradición y fiestas: la igualdad de las mujeres en el espacio público festivo

Manuel Alcaraz Ramos
Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Alicante

Resumen

La presencia de las mujeres en el espacio público adquiere unas características especiales cuando es el espacio de la fiesta, un lugar de representación colectiva, de renovación de los símbolos y roles y de definición de la identidad a través de la sociabilidad. La comprensión jurídico-constitucional de este hecho está lejos de estar bien definida y no escasean los conflictos. Nos encontramos, al fin y al cabo, en un punto de intersección entre lo considerado doméstico y lo social, entre los límites de la igualdad formal y las tentativas de ampliar la igualdad material.

Resum

La presència de les dones en l'espai públic adquireix unes característiques especials quan és l'espai de la festa, un lloc de representació col·lectiva, de renovació dels símbols i rols i de definició de la identitat a través de la sociabilitat. La comprensió juridicoconstitucional d'aquest fet està lluny d'estar ben definida i no escassegen els conflictes. Ens trobem, al cap i a la fi, en un punt d'intersecció entre el que es considera domèstic i social, entre els límits de la igualtat formal i les temptatives d'ampliar la igualtat material.

Summary

The presence of the women in the public space purchases some special characteristics when it is the space of the party, a place of collective representation, of renewal of the symbols and roles and of definition of the identity through the sociability. The understanding legal-constitutional of this fact is far to be properly clearly defined and there are not scarce the conflicts. We find us, after all, in a point of intersection between the considered domestic and the social, between the limits of the formal equality and the attempts to expand the material gender equality.

Sumario

I. Introducción en clave valenciana
II. Las fiestas en la España constitucional
III. La discriminación de la mujer del espacio público festivo a la luz de la Constitución
  1. Cuestiones generales
  2. La prohibición de la discriminación en el ámbito festivo desde una exégesis constitucional
  3. Conclusiones: el derecho a la fiesta

I. Introducción en clave valenciana

La materia a la que se dedica este artículo puede parecer insólita o, al menos, muy alejada de los centros de interés de lo jurídico-político. Sin negar la falta de atención que a la cuestión se ha prestado, dedicaremos algunas líneas después a rebatir esa idea. Pero conviene dejar constancia, desde esta introducción, que es la intersección entre igualdad y fiestas lo que quedará sujeto a análisis, con conclusiones que, si bien no son sorprendentes, sí, pensamos, arrojan alguna luz sobre una miríada de discriminaciones concretas que ensombrecen y difuminan ciertas ilusiones sobre la superación esencial de la discriminación de las mujeres. En cierto sentido sirve, sobre todo, para recordarnos la profundidad y capilaridad de la discriminación. Discriminación que participa de una común genealogía, el patriarcado, pero que no se limita a expresiones formalmente políticas, laborales o económicas, sino que invade los intersticios del *mundo de la vida* para dejar en ellos constancia de su pervivencia y para reproducirse con eficacia. Y también en lo festivo que, aquí, reinterpretamos como una forma especialmente penetrante de espacio público cargado simbólicamente, y en el que, por lo tanto, se verifican con singular vigor las representaciones de las identidades colectivas.

Frente a ello el Derecho se erige, o debe erigirse, como limitador definitivo de las causas y formas de la discriminación y, a la vez, como regulador de algunas formas culturales susceptibles de ser consideradas como festivas. Insistimos en esta idea porque, como veremos, hay consenso entre los especialistas a la hora de entender *lo constitucional* como una forma especial de *lo cultural*, aunque casi nunca se alude en los estudios sobre la materia a lo festivo.

Sea como sea, en este artículo se introducirán, evidentemente, alusiones al propio texto constitucional, a diversas normas de desarrollo y a la correspondiente jurisprudencia –que, avanzamos, es escasa–. Y advertimos que el desarrollo del Estado autonómico ha sido capital para una revivificación de lo cultural-festivo que es el horizonte de toda esta reflexión. Por ello, y dadas las características de la revista en que se publica, conviene dejar constancia, siquiera sea breve, de normativas producidas en el ámbito valenciano, tanto en lo que se refiere a la lucha contra la discriminación de las mujeres como a lo festivo. Por lo demás, parece innecesario insistir en que entre las señas de identidad del pueblo valenciano el hecho festivo tiene una dimensión singular, siendo su variabilidad de expresiones una de las más altas de España. Pero tampoco será ocioso decir que asistimos demasiadas veces a ciertas frivolidades, a la aceptación acrítica de tópicos que desnaturalizan la fuerza identitaria del fenómeno festero.

Como es sabido, la ola de reformas estatutarias que incluyó la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) de 2006, dio carta de naturaleza a la inclusión de referencias a Derechos «de los valencianos y valencianas» (Título II). Se superaba también aquí la lectura estrecha del artículo 139 de la Constitución Españo-

la (CE) que se había venido interpretando como una prohibición a los legisladores autonómicos para innovar jurídicamente en materia de Derechos, ni siquiera en su adaptación creativa –como desarrollo– a circunstancias especiales de su Comunidad.

Desde esta reforma contamos con un artículo 8.º que, genéricamente, recuerda que la ciudadanía valenciana es titular de los Derechos que figuran en los diversos Tratados Internacionales firmados por España, entre los que se encuentran, aunque aquí no los citemos, varios que garantizan la exclusión de toda forma de discriminación de las mujeres. El párrafo 2.º del mencionado artículo viene a ser un eco del artículo 9.2 constitucional, al que más tarde habremos de referirnos: «Los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto [...]», y es que, como no podía ser de otra manera, los Derechos estatutariamente perfilados se refieren especialmente a lo prestacional, a acciones positivas de los poderes públicos autonómicos, lo que debe ser recordado en relación con la materia que tratamos, y que viene a equilibrar la ausencia de garantías jurídicas estrictas para estos derechos autonómicos.

En ese marco, dos son los artículos que merecen ser destacados:

– Artículo 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 [...]»
– Artículo 12: «La Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y de los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunidad Valenciana y su Patrimonio Histórico. La Generalitat procurará asimismo la protección y defensa de la creatividad artística, científica y técnica, en la forma en que determine la Ley competente.»

Por lo demás conviene recordar que entre las competencias exclusivas de la Generalitat, fijadas en el artículo 49 del EACV figura tanto «cultura» (4.º), «patrimonio histórico» (5.º), «turismo» (12.º), «ocio» (28.º) y «espectáculos» (30.º) como «promoción de la mujer» (26.º). Es decir, que tiene un marco competencial completo para abordar todas las cuestiones relacionadas con el asunto de esta monografía. Finalmente, dejemos constancia de la existencia del Consell Valencià de Cultura, establecido en el artículo 40 del EACV y que ha emitido diversos dictámenes en materia de cultura festiva. Asimismo merece la pena no olvidar que la Sindicatura de Greuges, creada y regulada en el artículo 38 del mismo EACV, ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la participación de mujeres en festividades, en especial en las de moros y cristianos, de lo que más adelante se pondrá algún ejemplo.

En desarrollo de las competencias estatutarias son variadas las actuaciones, legislativas o reglamentarias, que han desarrollados las instituciones de la Generalitat, si bien de distinta importancia y significado. Así, destacaremos:

– La Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, modificada por la Ley 7/2004, de 19 de octubre, que, fija, en el reformado artículo 26, 1. *d*) la posibilidad de declaración de Bienes de Interés Cultural los llamados «bienes inmateriales»: «Pueden ser declarados de interés cultural las actividades, creaciones, conocimientos, prácticas, usos y técnicas representativos de la cultura tradicional valenciana, así como aquellas manifestaciones culturales que sean expresión de las tradiciones del pueblo valenciano en sus manifestaciones musicales, artísticas o de ocio, y en especial aquellas que han sido objeto de transmisión oral y las que mantienen y potencian el uso del valenciano. Igualmente podrán ser declarados de interés cultural los bienes inmateriales de naturaleza tecnológica que constituyan manifestaciones relevantes o hitos de la evolución tecnológica de la Comunidad Valenciana.» No cabe duda de que, con independencia de otras normas que afecten a alguna manifestación concreta del universo festivo valenciano, las fiestas, en general, estarían dentro del marco señalado, aunque la prudencia aconseje que la declaración se circunscriba a celebraciones con antigüedad y significado etnológico acreditado. Hay que advertir que la misma esencia de la norma remite a la conservación de una realidad existente, lo que podría llegar a reforzar, hipotéticamente, situaciones de discriminación sexista. Más tarde nos pronunciaremos sobre esas aparentes contradicciones. En todo caso la ley no alude, como hubiera sido deseable, a la lucha contra las discriminaciones en este ámbito, pero no debemos olvidar –anticipándonos a argumentos ulteriores– que es la propia CE la que ordena a todos los poderes públicos, en su artículo 9.2, procurar activamente la plena igualdad en el ámbito cultural.
– La Ley 13/2005, de 22 de diciembre, de la Generalitat, del *Misteri d'Elx*, que supone un caso singular por la misma relevancia histórica de la fiesta que se protege. Como es sabido, en las representaciones de la *Festa* sólo participan hombres[1] lo que, como más tarde se comentará sucintamente, puede plantear algunos problemas de interpretación. Este hecho, sin embargo, no queda definido por la ley,[2] aunque quizá deba deducirse del conjunto de la misma, que tiene un obvio objetivo conservacionista del legado recibido. Ese carácter se pone de manifiesto en el Preámbulo: «La Festa o Misteri d'Elx es un tesoro cultural del pueblo de Elche y una de las joyas más preciadas del patrimonio cultural valenciano, como prueban su declaración como Monumento Nacional el año 1931, o su inclusión, en el año 2001, en la primera Proclamación de las Obras Maestras del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La Festa, misterio derivado de los primitivos dramas litúrgicos y manifestación religiosa donde se representa la muerte, asunción y coronación de la Virgen, que se celebra anualmente en el interior de la Basílica de Santa María de Elche y en el centro histórico de la ciudad de Elche los días 14 y

1 Otra cosa es el *gobierno de la fiesta* donde no existe discriminación.

2 El texto alude reiteradamente a la «Capella» integrada por «cantores», pero, en esta ocasión, llegado el caso, podría argumentarse, como suele hacerse a la inversa, que es un masculino *inclusivo* que no excluye a las mujeres y que se usa por economía lingüística.

15 de agosto, con motivo de la festividad del Tránsito y la Asunción de Nuestra Señora, es la única muestra de teatro religioso medieval que se ha representado sin interrupciones significativas desde su origen, fijado por los especialistas en la segunda mitad del siglo xv, hasta la actualidad.» Esta doble realidad de fenómeno de pervivencia histórica y de reconocimiento eclesial particular tendrá alguna importancia hermenéutica, como luego se apreciará.

– El Decreto 119/2006, de 28 de julio, del Consell, regulador de las declaraciones de fiestas, itinerarios, publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 2 dice: «Concepto. 1. Se denominan Fiestas de Interés Turístico de la Comunitat Valenciana los certámenes, fiestas o acontecimientos que se celebren en el territorio de ésta y que, ofreciendo una especial relevancia desde el punto de vista turístico, supongan una valoración de la cultura y de las tradiciones populares. Sin carácter exhaustivo y sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior, podrán considerarse como tales, entre otros, los acontecimientos de índole festivo, cultural, gastronómico y medio ambiental que supongan:
  a) La integración y participación de la sociedad local.
  b) La afluencia e integración de visitantes y turistas.
  c) La potenciación, conservación y difusión de valores positivos de convivencia, tolerancia y reconocimiento de la diversidad.
  d) La promoción tanto del territorio en el que se desarrollan como de sus valores culturales, lúdico-festivos, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medio ambientales, ya sea en el ámbito de la Comunitat Valenciana o fuera de ella.»

Como vemos, no hay alusión directa a la participación de las mujeres, pero no cabe duda de que una interpretación abierta de los apartados *a*) y *c*) deberían tener en cuenta esta realidad.

– La Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres no incluye, lamentablemente, alusiones directas al fenómeno festivo y a la discriminación simbólica, pero bastará citar algunos de sus preceptos para entender que son perfectamente interpretables como de aplicación a esa realidad. Por ejemplo:
  – Preámbulo. II: «La necesidad de eliminar las diferencias existentes entre mujeres y hombres requiere la adopción de medidas razonables y adecuadas que, partiendo de los desequilibrios que caracterizan las actuales relaciones de género, se encaminen a la superación de la discriminación por razón de sexo tanto desde una perspectiva individual como colectiva, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental a la igualdad de mujeres y hombres.»
  – Artículo 2: «Principios generales. *a*) Son contrarias al ordenamiento jurídico las actuaciones públicas o los comportamientos privados que sean discriminatorios. *b*) No toda desigualdad es constitutiva de discriminación. No hay una prohi-

bición general que impida establecer cualquier diferencia, lo que se prohíbe es la desigualdad que carece de justificación objetiva, racional y razonable. *c*) Cuando se disponga una diferencia de trato deben emplearse los medios que resulten proporcionados y adecuados o congruentes con los fines que se persiguen.»

– Artículo 4. «Principios rectores de la acción administrativa 1. Los poderes públicos valencianos adoptarán las medidas apropiadas para modificar los patrones socio-culturales de conducta asignados en función del género, con la finalidad de eliminar los prejuicios, los usos y las costumbres de cualquier índole basados en la idea de inferioridad o en funciones estereotipadas de mujeres y hombres contrarias al principio de igualdad.»

Esta apresurada descripción del trabajo normativo de las instituciones de la Generalitat sobre fiestas e igualdad entre mujeres y hombres nos permite iniciar ahora un análisis más pormenorizado de la cuestión.

II. Las fiestas en la España constitucional

Conviene acudir, para enfocar el asunto que tratamos, a algunos antiguos estudios de Julio Caro Baroja sobre la vida tradicional española.[3] En ellos apenas se ocultaba una profunda melancolía, el presentimiento, bien informado, de que muchas formas de *lo popular* estaban en camino de desaparecer, incluidas diversas manifestaciones festivas. Y, sin embargo, no ha sido así. Posiblemente la extinción de algunas de esas experiencias se haya producido y, en otros casos, se han adulterado. Pero la sensación general es que la llegada de la democracia, con el triunfo de una idea genérica de modernización, trajo consigo, contra todo pronóstico, una revitalización de tradiciones[4] populares y, entre ellas, de manera destacada, las festivas. Lo que, por cierto, es visto a veces con aprensión por sectores conservadores porque la nueva realidad es irreductible al esquema que atribuía funciones subalternas a *lo popular* frente a expresiones culturales reservadas a las élites o a formas de religiosidad trasnochadas.

Desde este punto de partida, y sin entrar en todas las razones del fenómeno, podemos esbozar algunas relaciones entre la cultura y una *sociedad constitucional*, que se inscriben, incluso, en algunos de los rasgos esenciales de la Constitución democrática. Así, el constitucionalista Häberle[5] ha puesto de manifiesto que la «identidad de la

3 Caro Baroja, J.: *Estudios sobre la vida tradicional española.* Eds. Península, 2.ª ed., Barcelona, 1988. (La 1.ª edición es de 1968, pero reúne trabajos publicados en diversas revistas en las décadas de 1940, 1950 y 1960).

4 «La tradición se define –tradicionalmente– como lo que persiste del pasado en el presente, donde se transmite y sigue actuando y siendo aceptada por los que la reciben y, a su vez, al hilo de las generaciones, la transmiten.» Bonte, P. e Izard, M.: *Diccionario Akal de Etnología y Antropología.* Akal, Madrid, 2005, p. 709. Como veremos, la cuestión se vuelve más complicada en la materia que nos ocupa: dado que el tema esencial de debate es cómo se produce esa transmisión, los perfiles del problema son distintos cuando una parte de la comunidad impugna, precisamente, fragmentos esenciales de *lo que es tenido* por tradicional. Las actitudes que ante este hecho se adopten forman, en buena medida, el núcleo polémico que origina este artículo. Y conduce necesariamente a la pregunta sobre si toda tradición es *base legitimadora de comportamientos* en una sociedad democrática.

5 Häberle, P.: *La teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Tecnos, Madrid, 2000, p. 36.

Constitución pluralista» se encuentra «a caballo entre la tradición, el legado cultural y las experiencias históricas, por un lado, y las esperanzas, posibilidades reales y de configuración futura, por otro», por lo que considera a la Constitución como una «cristalización cultural». De esta manera la relación entre cultura y poder se plantea en el Estado constitucional en una nueva dimensión, precisamente democrática, bien distinta de la que se establece en Estados autoritarios. El mismo autor[6] prosigue su análisis en otro lugar: «desde la perspectiva científico-cultural, la Constitución no es sólo una obra normativa sino también expresión de un estado de desarrollo cultural, medio de autorrepresentación cultural del pueblo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas». Quizá debido a ello, con la Constitución se sentaban las bases en España para un nuevo significado de lo identitario, con su reconocimiento del pluralismo, haciendo posible la desdramatización de determinados comportamientos o posibilitando el cruce de elementos laicos y sacrales, cuyas fronteras rígidas tenderán a diluirse. Emerge así un *nuevo tipo de espacio público*[7] *festivo*, territorio abierto para convergencias y divergencias, pero, también, sujeto a mediaciones y a tensiones limitativas de su potencialidad transgresora.

Esa apertura no fue en muchos lugares el resultado de una *concesión*, ni de un mero reconocimiento legal-constitucional, sino el fruto de luchas parciales y singulares existentes en el tardofranquismo y en la Transición, con el intento de muchos grupos de ganar *espacios de libertad*, que tendrá efectos inmediatos en lo cultural. Esta *Transición desde abajo*, a menudo soterrada en los relatos principales del periodo, nos remite a cambios culturales esenciales, en todos los ámbitos, que hay que interrelacionar con lo tradicional y festivo, porque las fiestas, para conservarse, incluso para *resucitar*, debieron adaptarse al nuevo medio ambiente político y social. En cualquier caso, el espacio simbólico en democracia se transformó, en sus rasgos estructurales, respecto del propio de la dictadura, que, habitualmente, se comprimía en la dialéctica lealtad/oposición. Las funciones socio-políticas de las fiestas se volverán, así, más difusas.

No es posible infravalorar, en este contexto, la importancia del surgimiento de lo que hemos dado en llamar *Estado autonómico*: emergen unos poderes públicos encargados e interesados en reforzar las señas de identidad colectivas, en convertirse, de alguna manera, en *guardianes de la memoria,* esto es: preocupados por *seleccionar* esas fuentes de la memoria pero, también, por usarlas como recurso de integración, de atractivo turístico o de marca de diferencia respecto de algunos vecinos. Las cuadros políticos auto-

6 Häberle, P.: «La "teoría de la Constitución como ciencia cultural" en el ejemplo de los cincuenta años de la Ley Fundamental», en Balaguer Callejón, F. (Coord.), *Derecho Constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle.* Tecnos, Madrid, 2004, p. 25.

7 Se utiliza el concepto «espacio público» en un sentido general, como algo intuitivamente distinto de los espacios privados. Al concepto se incorporan tanto los *lugares* físicos como las *prácticas* sociales que en ellos se desarrollan. Sin embargo es evidente que intentar una disociación absoluta entre lo público/privado en el tema que nos ocupa no es posible, ya que los trasvases entre un ámbito y otro son continuos. El mismo concepto de espacio público está sometido a fuertes debates en la teoría política, la sociología o la antropología. Para una revisión de la cuestión: Innerarity, D.: *El nuevo espacio público.* Espasa, Madrid, 2006, pp. 13 y ss.

nómicos y municipales están más cerca de lo tradicional –sobre todo de lo festivo–, más próximos a ciertas demandas de las organizaciones festeras y son conscientes de los beneficios que les puede reportar esa atención,[8] lo que propiciará una amplia gama reactiva de comportamientos que discurren desde los intentos más descarados de manipulación y de apropiación de lo colectivo hasta los más generosos ensayos de asegurar el mantenimiento de lo que se percibe como un instrumento de cohesión social y de preservación del patrimonio histórico.[9]

Y, sin embargo, no somos capaces de precisar un concepto de *fiesta democrática*: en muchos casos asistimos a *transacciones* entre modelos heredados del franquismo y adaptados de manera apresurada a las nuevas condiciones democráticas, hasta el punto de que, a veces, parece que *lo democrático* debería consistir en *respetar* herencias de épocas en que lo popular estaba fuertemente teñido de elitismo y autoritarismo. En este tema, como en otros, la cultura cívica democrática no se ha detenido demasiado a reflexionar: desdeñosos o felices con el papel de promover *recuperaciones*, ni partidos ni asociaciones ni la mayoría de los intelectuales críticos han prestado demasiada atención al asunto. Incluso podemos apreciar mejor este complejo de situaciones si pensamos en las complicaciones habidas para establecer una *fiesta constitucional*: hay fiestas oficiales, conmemorativas, pero no se ha generado una dinámica popular en torno al Día de la Constitución[10] ni en el conjunto de Días de las Comunidades Autónomas,[11] que

8 Cabe recordar el papel decisivo que tendrán los primeros Ayuntamientos democráticos, gobernados mayoritariamente por la izquierda –pacto PSOE-PCE– en España: acogidos con temor en muchos sitios por las *élites festivas* tradicionales, harán esfuerzos por demostrar que nada había que temer del cambio de situación. Al revés: en muchos lugares las izquierdas, sobre todo el PSOE, advertirán pronto que el halago a las estructuras festeras será una fuente de votos y, sobre todo, una forma de obtener *respetabilidad*, de demostrar que no eran algo ajeno a formas asumidas de *normalidad*. Igualmente, desde algunos ámbitos festivos se dieron muestras más o menos tempranas de respeto y hasta de *acatamiento* a los nuevos gobernantes, lo que se vio favorecido por el incremento paulatino de ayudas económicas y de otro tipo. Con todo, eso no significó que las fiestas se libraran de ser un foco de resistencia antidemocrática en algunos lugares, que van desde diversas Semanas Santas andaluzas hasta les Falles valencianas. Está por realizar un estudio de esos fenómenos.

9 Al respecto es interesante la acerada crítica de Muñoz Molina a la «multiplicación fantástica de simulacros y festejos», a veces desde el análisis certero, aunque, en ocasiones, empañado por injustas apreciaciones. Muñoz Molina, A.: *Todo lo que era sólido*. Seix Barral, Barcelona, 2013, pp. 56 y ss.

10 En realidad hay que recordar que, si bien el 6 de diciembre se ha ido instalando en el imaginario colectivo como la principal festividad cívico-política, en realidad la «fiesta nacional» de España es el 12 de octubre, y ello tras complicados debates. Vernet i Llobet, J.: «El debate parlamentario sobre el 12 de octubre, *fiesta nacional* de España», en *Ayer*, núm. 51, Madrid, 2003. Passim. Vernet i Llobet, J.: «Símbolos y fiestas nacionales en España», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2004. Passim. Cuesta Bustillo, J.: *La odisea de la memoria. Historia de la memoria en España, siglo XX*. Alianza, Madrid, 2009, pp. 405, 406, 414 y ss. Sobre las fiestas político-patrióticas durante el franquismo: Cenerro, A.: «Los días de la "Nueva España": entre la "revolución nacional" y el peso de la tradición», en *Ayer*, núm. 51, Madrid, 2003. Passim.

11 La más notable excepción, debido a su arraigo predemocrático, es la celebración del 11 de septiembre en Catalunya. Balcella, A.: *Llocs de memòria dels catalans*. Proa, Barcelona, 2008, pp. 101 y ss. Otra fiesta *reciclada* por la autonomía valenciana, aunque de hondo arraigo histórico –pese a circunscribirse esencialmente a la ciudad de València–, es la del 9 de octubre, quizá la fiesta cívica más antigua en España. Narbona, Vizcaíno, R. :*El nou d'octubre. Ressenya històrica d'una festa valenciana (Segles XIV-XX)*. Consell Valencià de Cultura, València, 1997. Passim. Un caso peculiar es el 2 de mayo, que ha pasado de ser fiesta *nacional* a fiesta de la Comunidad de Madrid, instituida por la Ley 8/1984, de 25 de abril, que en su Exposición de Motivos indica: «es parte insoslayable en el proceso de totalidad de la autonomía política madrileña, la institucionalización, bien como simple incorporación de comunes experiencias históricas o bien su nuevo acuñamiento de una festividad que sirva de aglutinante a los ciudadanos de la Comunidad de Madrid. Ese día el pueblo de Madrid cobró un protagonismo decisivo en la historia, en la defensa de la Nación española [...]. Este día debe cobrar en el devenir histórico inmediato una importancia decisiva en la vida de los madrileños, como símbolo del derecho de autogobierno.» Demange, C.: *El Dos de Mayo. Mito y fiesta nacional (1808-1958)*. Marcial Pons-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 131 y ss.

a menudo siguen instaladas en una tensión no resuelta entre lo ritualmente epidérmico y lo minoritariamente reivindicativo.

Por otra parte, en el período democrático se han recuperado formas festivas reprimidas por el franquismo, como algunos carnavales, y han aparecido nuevas fiestas que, en general, tienen la característica común de su secularidad, tratando de romper los vínculos con lo eclesiástico. Algún estudio apunta a la importancia de lo gastronómico, lo rememorativo de hechos históricos –más o menos fidedignos–, incluyendo referencias a *revueltas populares.*[12] En general nos encontramos con *fiestas pastiche,* resultado del agregado de pedazos cogidos de otras festividades, tópicos folklóricos, etc. También en esta etapa de *explosión festiva* hallamos un reiterado mimetismo respecto de celebraciones vecinas –caso de los moros y cristianos en la Comunitat Valenciana o de romerías en varios lugares– o *intrafestivamente*, con el crecimiento de cofradías, hermandades, etc., y, en muchos casos, ante palmarias *invenciones de la tradición*.[13] Se ha calificado el conjunto de estas realidades como «espectáculo mediocre», que sería «a la democracia lo que la modernización y el crecimiento teratológico es al desarrollo.»[14] Todo ello acaba por completar un panorama imposible de evaluar si no es a partir de la constatación de que lo contradictorio es un elemento nodal de la situación.

En ese horizonte de contradicciones se advierte a veces la impronta de realidades preexistentes, como, por ejemplo, la ejecutoria de la Iglesia Católica, incapaz ya de definir todos los comportamientos asociados históricamente a las celebraciones festivas, paralitúrgicas, etc., pero con suficiente fuerza como para limitar en muchos ámbitos y lugares los momentos transgresores del renacimiento festivo. Esto es sólo una muestra especial de cómo la innovación democrática, operando sobre un sustrato tradicional –o tenido por tal–, no se abre paso sin muchas objeciones. Quizá ello explique que a momentos de simplificación le han seguido otros de neobarroquismo festivo, de redireccionamiento de las fiestas para convertirlas en ampulosos fenómenos controlados,[15] que confunden en su discurso lo popular con lo *masivo*.

Desde otro punto de vista emerge, quizá por primera vez en la historia, la exigencia de un derecho relacionado con lo festivo. Derecho que, como primera aproximación, podríamos decir que es planteado por personas y grupos como un *derecho a*

12 Brisset, D-E.: *La rebeldía festiva. Historias de fiestas ibéricas*. Luces de gálibo, Girona, 2009, pp. 217 y 218.

13 La cuestión se relaciona con el *status* de validez –que puede afectar a su protección—de expresiones culturales no tradicionales, cuyo análisis en el paisaje festivo no puede separarse de la «colonización» de otras expresiones tradicionales-populares sometidas a presión turística, comercial, etc. Giner, S.: «Cultura popular, avui» en *Cultura,* núm. 1, Barcelona, 2007, p. 23.

14 Nieto, J.A.: «La fiesta y sus funerales» en *Revista de Occidente*, núm. 2, Madrid, 1980, p. 63.

15 No es el lugar para analizar otro fenómeno que, sin embargo, no debe olvidarse: la explosión festiva democrática y la misma modernización de la sociedad española han permitido en muchos lugares una mercantilización de las fiestas que empalidece cualquier pretensión o realidad anterior. El fenómeno se inscribe en dinámicas de retroalimentación que desfiguran desde dentro el mismo carácter pretendidamente tradicional de los festejos, sustituido por otros conceptos como el de *esplendor*: las fiestas se vuelven voraces en sus apetitos de gasto, obligando a los poderes públicos a incrementar su intervención o/y atrayendo a la financiación a empresas privadas que, imperceptiblemente, van condicionando el desarrollo real de la fiesta.

estar en las tradiciones. Pero hay que dejar constancia de que también aparece la reivindicación del *derecho a no estar en las tradiciones*, o, al menos, a no estar de una manera *uniformemente obligatoria*. Las muestras de esto menudean y sería bueno estudiarlas y agruparlas, por su significado jurídico y antropológico. Por ejemplo: encontramos resistencias a que lo festivo invada y socave unas condiciones de vida soportables durante días en que la fiesta arrasa con el silencio o la tranquilidad general; las quejas vecinales se multiplican y, en definitiva, plantean una pregunta insoslayable: ¿dónde acaba el valor positivo de la ocupación festiva del espacio urbano y dónde comienzan formas de privatización de ese mismo espacio a cargo de unas élites festivas que parecen no aceptar límites a sus usos y abusos?[16] Igualmente conocemos casos de policías o militares –incluidos músicos– que se niegan a participar en procesiones tradicionales invocando el principio de libertad religiosa. Finalmente cabe apuntar la puntual aparición de conflictos derivada de los cambios sociológicos producidos por la inmigración y la consiguiente aparición de fenómenos de multiculturalidad: en algunas fiestas de moros y cristianos, en tierras valencianas, se ha criticado el uso de imágenes estereotipadas del *infiel* o el empleo impropio –por ignorancia– de textos coránicos;[17] un caso particular han sido las críticas a las fiestas de la conquista de Granada el 2 de enero.[18] Frente a estos fenómenos irrumpe otra potente realidad: los que no desean la ampliación de los derechos *de otros* en nombre de *su derecho a la tradición* que, necesariamente, debe calificarse de excluyente. Con ello nos adentramos decididamente en los problemas relacionados con la resistencia a la igualdad de las mujeres en el espacio público festivo.[19]

III. La discriminación de la mujer del espacio público festivo a la luz de la Constitución

1. Cuestiones generales

Antes de intentar un análisis de la cuestión de la igualdad de las mujeres en el espacio festivo a la luz de nuestro texto constitucional, conviene recordar que la Constitución abre la libertad en la sociedad, pero, a la vez, limita las vivencias y prácticas culturales porque sujeta a todos a las mismas normas. Esta aparente paradoja debe resolverse entendiendo que no es legítima ninguna pretensión de vulneración de normas comunes, condicionadas siempre por la Constitución, porque, entre otras cosas, ésta supone una garantía «universalista» frente a culturas particulares –aunque sean mayoritarias- que ataquen esas normas.[20] El sexismo es un ejemplo esencial a este respecto. Otros serían la sumisión ante una confesión religiosa o todo lo que ataque a los inmigrantes.

16 Lafuente Benaches, M.: *Fiestas locales y derecho al descanso.* Iustel, Madrid, 2010.

17 También ha habido positivas experiencias, como en Villena, de uso de estas fiestas como factor de integración, explicando su significado a la población musulmana, desligándola de elementos de confrontación religiosa o racial.

18 Sobre la fiesta granadina: Brisset, D-E. *Op. cit.,* pp. 352 y ss.

19 En realidad, como iremos viendo en las páginas siguientes, la formulación jurídica más correcta nos debe llevar a referirnos a la igualdad entre ambos sexos, aunque las condiciones reales de la cuestión nos hace optar por referirnos, casi siempre, a la discriminación de las mujeres.

20 Saavedra López, M.: «La Constitución como objeto y como límite de la cultura» en Balaguer Callejón, F. (Coord.). *Op. cit.*, p. 151.

Inmediatamente podemos preguntarnos *ingenuamente*: ¿pero es *tan importante* la presencia *igual* de las mujeres en las fiestas como para invocar en nuestro auxilio a la CE?, ¿no estaríamos ante un problema menor, subsidiario, que *irá resolviéndose* a través del paso del tiempo y de pequeñas transacciones?, ¿no sería, incluso, aconsejable, alejar de esta evolución al Derecho, que en tantas ocasiones supone enconamiento de posiciones, un farragoso camino lleno de crispación? Pues bien: las opciones tácticas son una cosa y el recurso a la juridificación de los conflictos dependerá de muchas circunstancias, pero no cabe duda de que *constitucionalmente* el tema es relevante y que, como trataremos de mostrar, la CE ofrece una luz segura con la que enfocar cuestiones que pueden desvanecerse en su dispersión. Y tanto más cuando el propio Preámbulo de la Constitución niega una visión jurídico-política estática; al revés: abre la realidad al proclamar la voluntad del constituyente –el pueblo, en definitiva– de «establecer una sociedad democrática avanzada», lo que ha sido interpretado como una afirmación concreta de trasladar a la CE la idea de «progreso» y, por lo tanto, comprometer con él a todo el Estado.[21]

Desde esta perspectiva es imprescindible recordar que la fiesta redefine y confirma roles y expectativas, informa a cada cual y a los demás de su papel en la sociedad y, por lo tanto, es un factor simbólico esencial de inclusión o de exclusión. La fiesta clasifica a los individuos en torno a unos ejes de pertenencia inclusivos/excluyentes. A este respecto conviene no olvidar que «el espacio está dejando de clasificarse en función del género: interior para el femenino, exterior para el masculino. Ahora la línea interior-exterior ya no divide en masculino y femenino, como correlatos de privado y público; la separación entre interior y exterior está trazada, por el contrario, para delimitar el derecho a la intimidad.»[22] Sin embargo esa tendencia dista mucho de estar absolutamente consolidada y, al tiempo, puede provocar reacciones negativas. Y tanto más cuando, contra lo que suelen advertir los discursos oficiales, las fiestas son expresiones de conflictos latentes en la sociedad.[23] A ello no puede ser indiferente cualquier mirada hecha desde el compromiso democrático, porque, como Smend afirmara, «la clave de la ética política [...], estriba en que el ámbito estatal significa para el individuo una posibilidad de expansión creativa y con ello también de autorrealización personal».[24] Todo lo que cercene esa expansión creativa, esa autorrealización, de manera arbitraria y discriminatoria, es un ataque intolerable a los fundamentos mismos de la *experiencia democrática* tal y como es acotada por la Constitución.

Como apuntara Gadamer: «Si hay algo asociado a la experiencia de la fiesta, es que se rechaza todo el aislamiento de unos hacia otros. La fiesta es la representación de la comunidad en su forma más completa. La fiesta es siempre fiesta para todos.»[25] Nieto ha insistido: «Cualquiera que sea la vida ordinaria comunitaria, en la fiesta se reafirma el grupo social como un todo», de tal manera que persona y grupo «se enlazan de manera solidaria para ofrecernos en sus rituales festivos la posibilidad de ser visuali-

21 Tajadura Tejada, J.: «Veinticinco años de Preámbulo constitucional» en *Revista de Derecho Político. Número monográfico. Balance de la Constitución en su XXV Aniversario.* UNED, núm. 58-59, Madrid, 2003-2004, p. 32.

22 Valcárcel, A.: *Feminismo en el mundo global.* Cátedra-Universitat de València-Instituto de la Mujer, 3.ª ed., Madrid, 2009, p. 9.

23 Bertran, J.: «La Festa: la illusió del permanent des de la transformación contínua» en *Cultura,* núm. 1, Barcelona, 2007, p. 77.

24 Smend, R.: *Constitución y Derecho Constitucional.* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985, p. 56.

25 Gadamer, H-G.: *La actualidad de lo bello.* Paidós/ICE-UAB, Barcelona, 2009, p. 99.

zados tal y como ellos son, no como les hacen y obligan a ser», lo que se evidencia en una disrupción del tiempo normal, en la transgresión de las conductas habituales, en «la destrucción de códigos de uso diario, la subversión de principios y la inversión de roles».[26] Por lo tanto, *in extremis*, la fiesta que niega la inclusión total de la ciudadanía, sobre todo si existe una reivindicación explícita de participación, pierde su carácter festivo para convertirse en mero reflejo e instrumento de recuerdo y perpetuación de la discriminación: la exclusión manifiesta u oblicua de un sector representa la imposición de un grupo con poder sobre otro u otros. También aquí se mantienen vivos «los argumentos ideológicos que hunden sus raíces en concepciones patriarcales que no han dudado [...] en invisibilizar y someter a las mujeres reduciéndolas a una clara situación de otredad».[27]

Esa exclusión no sólo lo es de determinados rituales sino que, en muchos momentos, es también exclusión de un espacio físico trastocado por la fiesta: las calles y plazas se vuelven *no lugares*[28] para las mujeres en momentos en que, precisamente, adquieren un significado especial. El espacio de la exclusión se anuda, pues, en lo simbólico y en lo material, dibujando pedagógicamente la subalternidad persistente de las mujeres, su *anonimato* en el momento en el que los participantes en el festejo subrayan su especificidad en el marco de lo colectivo, facilitando así que ese espacio pierda un carácter *público-total*, para convertirse en escenario de rituales que simbolizan y avivan la jerarquía de género[29] y, al hacerlo, propician *mitos* sobre la *naturalidad de la desigualdad* en los procesos sociales. En ese marco el sujeto de la exclusión pierde capacidad para participar en actos de transgresión del orden habitual o para integrar sus deseos particulares en los que son apreciados como comunes.[30]

Y hay que recordar, en fin, que la fiesta que une se contrapone al trabajo, que «separa y divide»,[31] por lo que se debe insistir sobre las esenciales alteraciones sociales producidas con la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo: cuando no trabajaban *quedaban excluidas* de la fiesta, porque lo que genera la comunidad es la posición en el mundo laboral, aunque la mixtificación simbólico-identitaria confunda el carácter de *representación* de lo festivo y lo ensalce, menospreciando los fundamentos materiales de creación de la comunidad. No es casual que muchas de las tradiciones que expulsaban a las mujeres de las fiestas hayan desaparecido o se hayan reducido nota-

26 Nieto, J.A.: *Op. cit.,* p. 56.

27 Torres Díaz, M.C.: *Las otras. Género, sujetos e igualdad en la ley integral.* Centro de Estudios de la Mujer-Universidad de Alicante, Alicante, 2009, pp. 12 y 13.

28 Evidentemente traslado a la cuestión comentada la rica sugerencia de Augé sobre los *no lugares* como espacios vedados, extraordinarios, escenarios de segregación y miedo. Augé, M.: *Los no lugares. Espacios del anonimato.* Gedisa, Barcelona, 2005. Passim.

29 Para esta cuestión y, en general, para el análisis de la relación entre «espacios simbólicos» y «espacios de género»: Martín Casares, A.: *Antropología del género. Culturas, mitos y estereotipos sexuales.* Cátedra-Universitat de València, Madrid, 2006, pp. 230 y ss. Un texto precioso sobre esta cuestión en las «fiestas de mujeres» en la cultura clásica: Sennett, R.: *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental.* Alianza, Madrid, 2003, pp. 74 y ss.

30 Gillieron, E.: «La fonction del mythes dans l'équilibre del groupes. Quelques hypothèses» en *Revue européenne des sciences sociales*, T. XVIII, 1980, núm. 53. Librairie Droz, Genève, p. 115.

31 Gadamer, H.-G.: *Op. cit.,* pp. 100 y ss.

blemente, precisamente porque la independencia de las mujeres se ha incrementado por su incorporación laboral. Ese mismo hecho hace más complicado el mantenimiento y legitimación de *estructuras segregadas de sociabilidad* y que muchas organizaciones festivas puedan seguir funcionando como los «clubs de varones» a los que Moreno ha aludido como característica de algunas cofradías y hermandades.[32]

Y, sin embargo, esa progresiva incorporación de las mujeres al universo festivo no puede ser tomada como prueba de que *el tiempo todo lo logra* y que las prédicas basadas en la paciencia son las más prudentes. Por un lado permanecen suficientes muestras de discriminación como para que sean altamente preocupantes, sobre todo porque en multitud de discursos se aprovecha la ocasión para recordar imperceptiblemente que el lugar de la mujer es *lo doméstico* ya que los procesos que comentamos se re-constituyen y conforman desviando el papel de la mujer *en fiestas* al espacio familiar: como sostén de lo festivo, como infraestructura de acogida. No es un fenómeno privativo: será la mera extensión a este ámbito particular de la ubicación de la mujer en la familia como base de la escisión liberal entre público y privado,[33] esa familia que garantiza la estabilidad y el orden; la familia como el lugar de *otros* símbolos que contrapesen la fuerza negativa del no-lugar público. Por otro lado, la incorporación, plena o parcial, sólo se logra en muchas ocasiones tras duras luchas que deberían ser innecesarias. E, incluso, podemos advertir que las posiciones más encastilladas, precisamente por su relativo aislamiento, se vuelven más insultantes, más hirientes.

Por ello, sin ánimo de establecer una tipología omnicomprensiva, hay que recordar que nos encontramos con varios fenómenos en que la igualdad entre hombres y mujeres en las fiestas no es completa. Así, por ejemplo, y de manera no exhaustiva:

- Exclusión cultural total de la mujer como parte integrante del núcleo esencial de la fiesta, como en el caso del *Misteri* o *Festa d'Elx*.
- Relegación, *de facto* o *de iure,* para representar papeles tradicionalmente masculinos, como Reyes Magos en algunas cabalgatas, o en funciones asociadas a valores asociados a la masculinidad, como las costaleras en muchos lugares.
- Exclusiones, *de facto* o *de iure*, de las estructuras de gobierno de las fiestas, con independencia de la participación, o no, en determinados actos o en todos.
- Actitudes estereotipadas asociadas a la atribución a mujeres de determinados papeles que *marcan* una función representativa subalterna, como es el caso típico de las Reinas de Fiestas en muchas poblaciones; mientras que los papeles relevantes se reservan para hombres.[34] En unos pocos casos encontramos papeles de este tipo con una estructura mixta varón/mujer, como en los cargos infantiles en las *Falles* de Borriana. Con todo hay que señalar que, en muchos casos ese papel no signifique la exclusión de mujeres en otros ámbitos activos de la fiesta, como en el caso de las *Falles* de València o les *Fogueres* d'Alacant, con grandes dosis de ambigüedad a través de discursos cruzados.

32 Moreno, I.: *Las Hermandades andaluzas.* Universidad de Sevilla, 2.ª ed. ampliada. Sevilla, 1999, pp. 40 y 41.

33 Valcarcel, A.: *Op. cit.,* p. 26.

34 Un caso contrario: la Abanderada de los Moros y Cristianos de Petrer supuso, hace algo más de cien años, una reasignación de significado: papel tradicionalmente desempeñado por un hombre, una vecina *arrebató* literalmente la bandera que pasó a ser llevada por mujeres desde entonces; así pues, un papel, que puede significar relegación en otros papeles, aquí se incardina en la memoria colectiva como un acto de apropiación del símbolo festivo por antonomasia por las mujeres. Cabría la pregunta sobre qué pasaría si ahora un hombre arrebatara la bandera...

– Exclusión de mujeres de algunos espacios festivos como locales o *cuarteles* de hermandades o comparsas.
– Casos de fiestas con inversión de roles, como en el ciclo de Santa Águeda,[35] en los que los formalmente excluidos son los hombres. También hay casos de exclusión de hombres de determinados roles, más o menos significativos, en otras fiestas, si bien no conocemos ningún caso de demandas de hombres para que se altere tal situación.
– Casos de reasignación de roles por cambios antropológicos: así, por ejemplo, pueblos en los que algunas danzas eran originariamente privativas de los hombres, pero que dejaron de practicarse, posiblemente por haberse *olvidado* su sentido simbólico[36] y considerarse, en su ausencia, como poco viriles, siendo recuperadas por mujeres.[37]

Pero a esta tipología sociológico/antropológica, debemos superponer los mecanismos a través de los que se produce la exclusión o la marginación. Así, encontramos:
– Prohibiciones expresas (estatutarias).
– Prohibiciones tácitas (consuetudinarias).
– Exclusión general *de facto* (incluso, a veces, vulnerando el propio régimen organizativo interno, como en algunas Semanas Santas, donde ciertas cofradías siguen excluyendo a las mujeres, pese a los mandatos eclesiales).
– Exclusión *de facto*, caso a caso, para todas o algunas funciones.

Finalmente cabe distinguir entre fiestas privadas, aunque se desarrollen en el espacio público, y fiesta desarrollada con fondos públicos o que requiere la participación activa de los poderes públicos. Como veremos, el tratamiento jurídico será distinto.

2. La prohibición de la discriminación en el ámbito festivo desde una exégesis constitucional

Hechas estas distinciones, intentaremos ofrecer una aproximación constitucional amplia, un marco de referencia orientador. Y para ello nada mejor que comenzar recordando el artículo 1.1 de la CE: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.» Como vemos, la igualdad es un valor esencial del ordenamiento, y, como tal, constitutivo del núcleo duro de la ciudadanía. Su inserción con la declaración de Derechos se hace a través del artículo 10.1:[38] «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.» El artículo 14, por su parte, indica: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.» Todo ello debe presidir el ejercicio de los Derechos Fun-

35 Caro Baroja, J.: *El Carnaval*. Alianza, Madrid, 2006, pp. 420 y ss.

36 Este fenómeno puede inscribirse en otro más amplio: se constata en muchas fiestas el olvido definitivo de sus orígenes, pero no ello no incide en un nivel consciente de la memoria: los actuantes pueden seguir siendo fieles a lo heredado a través de la reiteración de rituales, ampliándose la posibilidad de cambios inconscientes más o menos significativos. Atienza, J. G.: *Fiestas populares e insólitas*. Eds. Martínez Roca, Barcelona, 1997, p. 40.

37 Brisset, D-E.: *Op. cit.*, p. 459.

38 Sobre el valor concreto de este artículo: Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 150/1991. Fundamento Jurídico 4.º.

damentales. Esta igualdad no es mandato de uniformidad, y el Tribunal Constitucional, reiteradamente, ha recordado que «se debe distinguir entre lo que debe ser distinguido». Pero, con igual énfasis, la doctrina y la jurisprudencia constitucional insisten en que el mencionado artículo prohíbe que prevalezca cualquier discriminación, que se produce, por ejemplo, cuando se separa o se posterga a una persona o un grupo social del disfrute de uno o varios Derechos. Por otra parte, la Ley Orgánica de Igualdad[39] ha establecido, en su artículo 4, un principio que sólo cabe entender como un desarrollo específico de la prohibición de discriminación por razón de sexo: «La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.»

Estas ideas liminares deben tenerse presentes a la hora de fundamentar cualquier reivindicación de Derechos que, a su vez, suponga una reivindicación de igualdad. Lo que es importante, porque, habitualmente, los *problemas*, en la materia que abordamos, aparecen cuando algún particular, o asociaciones –normalmente feministas– o partidos, deciden reivindicar o/y ejercer un Derecho. Por ello mismo conviene indicar inmediatamente que, en el sistema democrático, no se puede admitir ni la más mínima crítica al ejercicio de Derechos, ni a su reivindicación personal o colectiva, ya que tales acciones son consustanciales a la integración cultural de la sociedad constitucional y nunca una agresión a ningún supuesto valor preexistente.

Y tanto más porque, como ha destacado Esquembre,[40] una variación esencial en la historia constitucional, que se refleja en nuestra Constitución, fue el paso de las mujeres desde una «sujeción construida jurídicamente a una situación de igualdad formal mediante la extensión de las abstracciones jurídicas ya construidas por y para los varones; de una desigualdad –discriminación– real a una igualdad abstracta». Por ello en las prácticas sociales y jurídicas se desconocen las consecuencias de este acceso tardío a la condición de ciudadanas que, a menudo, se interpreta como mera «adhesión» a estereotipos masculinos, mediante «el mantenimiento de una histórica construcción de la subjetividad jurídica que [...] asume a un sujeto masculino como estándar de derechos y su identificación como parámetro neutro universal de la titularidad de derechos». Esos estereotipos conservan adherencias significativas, que tratan insensiblemente de mantener visiones del mundo y de las relaciones sociales marcadas por jerarquías entre sexos y por la oscura prohibición de incorporar nuevos símbolos al imaginario colectivo. Es evidente que ello encuentra un ejemplo privilegiado en las dificultades de acceso al ejercicio de la ciudadanía en el espacio festivo.

Por ello tienen nulo valor argumental las acusaciones, que a veces se efectúan, de que las reivindicaciones de participación plena suponen ataques a la tradición. Es verdad que para la teoría de los Derechos éstos no son ilimitados, pues encuentran, al menos, la frontera del ejercicio de otros Derechos constitucionales por parte de otras

39 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

40 Esquembre Valdés, M.: «Ciudadanía y género. Una reconstrucción de la tríada de derechos fundamentales» en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.) *Género y Derechos Fundamentales.* Comares, Granada, 2010, pp. 163 y 166.

personas. Pero aquí no cabe el caso, ya que, si por un lado, el artículo 14 predica la igualdad total y excluye la discriminación, por otro lado no existe un *derecho de los hombres* a *estar solos* en el espacio público festivo, como, tampoco, de las mujeres a excluir a los hombres.

Sin embargo parece que este sesgo inconstitucional se quiere dar en ocasiones al tratar de justificar la discriminación atendiendo a criterios históricos. La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) que abordó la cuestión de la participación femenina en el Alarde de Irún,[41] ha venido a desmontar, en varias de sus consideraciones jurídicas, la centralidad de este argumento:

«*c*) Tratándose de actos de simple o exclusiva escenificación, en principio podría resultar comprensible una exclusión femenina, si el único propósito es ofrecer en la actualidad una imagen plástica del suceso histórico que reproduzca con total exactitud cual fue su realidad material.

d) Sin embargo, en las celebraciones festivas de carácter popular, cuando son organizadas en el marco de actividades de una Administración pública y con sujeción a la regulación reglamentaria que por ella haya sido establecida, la exclusión femenina resulta injustificada, pues equivaldría a admitir que en razón del sexo se pueden establecer diferentes grados de participación ciudadana en esa clase de acontecimientos.

e) El riguroso canon de legitimidad que ha de ser aplicado a las diferenciaciones por razón de sexo, aplicado al caso presente, significa que la exclusión de mujeres en el Alarde de San Marcial, para ser considerada justificada, exigiría inexcusablemente que el Alarde de San Marcial fuera solo una representación histórica, y que estuviera acreditado que la costumbre de su celebración reflejó en todo tiempo el inequívoco propósito popular de escenificar con absoluta fidelidad el acontecimiento que se quiere recordar [...] el Alarde actual, desde fines del siglo XIX, tiene más un carácter folklórico o festivo que de reproducción de hechos históricos.»

Aunque la Sentencia fue rotundamente favorable a las pretensiones de los grupos que defendían la plena integración de las mujeres en las fiestas, es posible advertir una cierta ambigüedad, ya que algún punto parece indicar que sería aceptable un cierto nivel de exclusión en el caso de la representación estricta de un hecho histórico. Probablemente el Tribunal Supremo no quiso ir más allá, encontrando suficientes razones para restablecer la igualdad dejando abierta inconscientemente esa puerta. En todo caso conviene hacer algunas consideraciones sobre esta cuestión, que suele ser la principal fuente de argumentos para los que defienden posiciones discriminatorias.

En casi toda fiesta hay una reelaboración de su propio pasado, en buena medida como condición para adecuarse al mundo cambiante y seguir manteniendo sus funciones simbólicas e integradoras de la sociabilidad. En cierto modo ello nos remite a algunas teorías de la memoria: no recordamos hechos, sino el último recuerdo que

41 STS recaída en el Recurso de Casación núm. 2241/1998. Votación: 10/09/2002.

tenemos de ese hecho. Por lo que sólo podría entenderse como no discriminatoria una limitación en la participación para un sexo cuando existe la prueba fehaciente de que esa limitación es consustancial *permanentemente* a la fiesta, atendiendo a una explicación existente en la misma historia de la fiesta, de tal manera que la alteración supusiera un cambio en la misma sustancia de ésta. Por así decir: sería sólo aceptable en aquellos casos en que se funden el hecho recordado y la rememoración festiva, de tal manera que la participación de otro sexo ya no sería en *esa fiesta* sino en *otra fiesta*. Es una distinción importante: los Moros y Cristianos de Alcoi con plena participación de mujeres o un paso de Semana Santa llevada por una cuadrilla mixta de costaleros y costaleras serían *la misma fiesta con cambios*. Por el contrario, quizá fuera justificable jurídicamente, atendiendo a las consideraciones del Tribunal Supremo, la exclusión de mujeres en la representación de el *Misteri o Festa d'Elx,*[42] ya que tal exclusión fue un factor de supervivencia de una representación litúrgica en el interior de un templo. Y algo similar podría decirse de las fiestas de mujeres en Zamarramala.[43]

En todo caso hay que insistir en que el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Igualdad ha dispuesto: «Se considera discriminación indirecta por razón de sexo la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados.» Habría, pues, que considerar cuidadosamente si existe, en cada una de las situaciones que comentamos, una justificación objetiva, racional y no arbitraria, dando por sentado que hablamos de modulaciones en la regla general que debe ser la de la igualdad.

Debemos ahora dar un paso adelante y recordar que la CE, en su artículo 1.1, como vimos, afirma que el Estado que configura es «social», esto es: no es una estructura neutral, superpuesta a la sociedad, sino que queda constitucionalmente comprometido a intervenir para corregir las realidades desiguales existentes en dicha sociedad; desde este punto de vista el constitucionalismo social *trasciende* los originarios modelos del constitucionalismo liberal. Para ello el propio texto constitucional establece

42 Hay que recordar que tal fiesta, de origen medieval, superó las prohibiciones de la Iglesia acerca de las representaciones teatrales en recintos sagrados, por lo que su nivel de identidad se ha mantenido muy alto, aunque sean apreciables algunas transformaciones en lo musical, por ejemplo. Los papeles femeninos son representados por niños y algún papel está reservado a un sacerdote. También hay que subrayar que la mujer participa en el gobierno de la fiesta y que en los últimos años se ha nombrado a mujeres para el cargo honorífico de *portaestandartes*. Agradezco la puntualización que Isidoro Moreno, Catedrático de Antropología Social de la Universidad de Sevilla, efectuó sobre esta cuestión en el debate subsiguiente a la presentación de una ponencia que está en el origen de este artículo, cuando aclaró el carácter *fósil* –en un sentido descriptivo, no peyorativo– de algunos festejos que requerirían de un análisis particular. Sobre los orígenes y desarrollo de *la Festa*: Massip i Bonet, F.: *La Festa d'Elx. I. Els misteris medievals europeus.* Institut de Cultura Juan Gil-Albert, Diputació d'Alacant, Ajuntament d'Elx, Alacant, 1991. Passim.

43 Lo característico de Zamarramala es el protagonismo de las mujeres, que le otorga su rasgo más destacado, pero ello no significa una exclusión *total* de los hombres. Sánchez, M.A.: *Fiestas populares. España día a día.* Maeva, Madrid, 1998, pp. 89 y 90. VV.AA. *Enciclopedia de las fiestas de España.* Cambio 16, Madrid, 1993, pp. 438 y 439.

mandatos explícitos, «principios rectores», etc. Pero donde mejor se explicita la idea es en su artículo 9.2: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Este principio, que alude a la consecución de una *igualdad material o sustancial*, complementa[44] a la *igualdad formal*[45] del artículo 14. Esta relación y el consiguiente compromiso para los poderes públicos han sido redundantemente reconocidos por el Tribunal Constitucional. Por citar uno de los muchos ejemplos posibles: «la igualdad que el artículo 1.1. de la Constitución proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico [...] no sólo se traduce en la de carácter formal contemplado en el art. 14 y que, en principio, parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sea real y efectiva (porque) la igualdad sustantiva no sólo favorece la participación activa de todos en todos los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía.»[46]

Por lo tanto tampoco ante la discriminación de las mujeres en el espacio festivo pueden los poderes públicos permanecer pasivos. Y ante esa idea no hay excepciones posibles, en particular cuando se plantea una reivindicación efectiva encaminada a establecer la igualdad. Sin embargo encontramos múltiples ejemplos de que esa pasividad es habitual y que las interpretaciones del cuerpo jurídico vigente son sesgadas, en particular en situaciones relacionadas con la desigualdad entre sexos.

La jurisprudencia sobre este aspecto es muy limitada, pero es clara y reveladora la STS que estudió la cuestión de la discriminación femenina en las fiestas del Alarde de Hondarribia[47] y que de manera explícita establece, al respecto, la vinculación entre el artículo 9.2 y la forma «social» del Estado: «sea cual sea la real intensidad de la intervención municipal en lo que al Alarde respecto, es lo cierto que existe en grado "eficiente", a los efectos de poder tildar el acto de administrativo sujeto al Derecho Administrativo, cuando ha asumido el Ayuntamiento un "papel protagonista" desde tiempos remotos hasta el presente en el ámbito de la organización del evento [...] y cuando es directa la participación del Alcalde en la Junta del Alarde, órgano encargada de velar por su buen desarrollo, y como Presidente que es del propio Ayuntamiento, al que competen funciones en materia de actividades culturales, populares o festivas, de patrimonio histórico artístico, o turísticas, [...] por lo que sí hay una vinculación "eficiente" al respecto, pero es que, además, sí corresponde a dicha Administración, como Poder Público, promover las condiciones que hagan real la igualdad, remover los obs-

44 Utilizo la expresión en sentido lato: desde ciertos puntos de vista jurídico-políticos no convendría usar el concepto de *complemento* para referirnos a realidades con orígenes y sustratos diferentes, pues si una de estas expresiones de la igualdad fundamenta el Estado liberal, la otra lo hace con el Estado social, y a de la continuidad histórica de ambos no se sigue su necesaria complementariedad.

45 Entre los conceptos de igualdad material y formal no cabe establecer una relación jurídica o ideológicamente jerárquica: son expresiones necesarias de una misma realidad, anudada al modelo de Estado. Si bien la igualdad material es la finalidad a la que apuntan las previsiones constitucionales, ésta no puede alcanzarse si no es mediante la actuación de los poderes públicos que, a su vez, vienen obligados a respetar y asegurar taxativamente la igualdad de todos ante la ley.

46 STC 216/1991, Fundamento Jurídico 5.º.

47 STC recaída en el Recurso de Casación, núm. 2239/1998. Votación: 10/09/2002.

táculos que la impidan a dificulten, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, a tenor de los artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución, de modo que, sea cual sea la naturaleza del evento, ostenta éste, sin duda, una dimensión popular que se desarrolla en el municipio, sin que las instituciones públicas de éste puedan inhibirse como si de algo absolutamente ajeno se tratara o como si de desarrollara poco menos que en la estratosfera, lo que bien puede quedar reforzado cuando derechos fundamentales y principios o valores superiores andan en juego.»

Además de estas vinculaciones generales del artículo 9.2 con el 1.1 y con el 14, hay que traer a colación, al menos, otros dos artículos de la CE que, potencialmente, también se verán vulnerados con la discriminación de la mujer en la cuestión que tratamos. En primer lugar el artículo 44.1: «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a los que todos tienen derecho.» Por su ubicación en el texto constitucional el nivel de protección directa de este Derecho es menor que otros, pero eso no significa que no sirva de criterio hermenéutico complementario, ya que es evidente que su mismo enunciado, en combinación con los demás preceptos que venimos citando, refuerza la prohibición de discriminación en el ámbito cultural, en el que hay que entender que las fiestas se integran y, además, vincula directamente a los poderes públicos, que, al promover y tutelar no pueden hacerlo si no es en el sentido de asegurar el Derecho enunciado. Prieto de Pedro[48] ha afirmado que, en el mencionado artículo 44.1, «la noción de cultura despliega toda su plenitud semántica: en tanto condensa la dimensión público subjetiva de los ciudadanos ante los poderes públicos en las posibles exigencias de acceso a las manifestaciones de la cultura, cumple una función globalizadora, de síntesis, de la totalidad de los contenidos comprendidos en la noción étnica de cultura, como derecho a la diferencia, y en la noción general de cultura, como facultad de acceder a los bienes del espíritu que esta noción incluye.» De acuerdo con esta idea la privación de pleno acceso de mujeres a las fiestas supone una evidente merma de su condición de ciudadanas, llamadas a gozar de un *status* cultural precisamente calificado y reconocido por la Constitución.

En todo caso, el artículo 44.1 debe ser entendido, siempre que sea posible, en relación con el artículo 20.1.*b*) de la CE, que reconoce y protege el derecho «A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica». Este precepto, por su ubicación en el texto constitucional, sí tiene plena y máxima protección judicial. No cabe duda de que la expresión festiva, desde el momento en que la fiesta es una actividad que no sólo reproduce, sino que crea gestos y experiencias, es una forma de «producción y creación» cultural en sentido amplio y, en particular, artística. Por ello la discriminación en esta materia sería susceptible de ser interpretado como una quiebra de este derecho subjetivo.[49] Conviene destacar que el complejo integrado por los artículos 44.1 y 20.1.*b*), en lo que afecta específicamente a la igualdad entre hombres y mujeres,

48 Prieto de Pedro, J.: *Cultura, culturas y Constitución*. Congreso de los Diputados-Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993, p. 281.

49 El párrafo 2 del mismo artículo 20 dispone, refiriéndose a éste, que «el ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa»: determinadas formas de exclusión de las mujeres de la libre expresión artístico-festiva, podrían ser susceptibles de ser interpretadas analógicamente como formas ilegítimas de censura.

ha sido objeto de algún desarrollo normativo.[50] Es preciso, al menos, citar el artículo 26 de la Ley Orgánica de Igualdad:

«1. Las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en todo lo concerniente a la creación y producción artística e intelectual y a la difusión de la misma. 2. Los distintos organismos, agencias, entes y demás estructuras de las administraciones públicas que de modo directo o indirecto configuren el sistema de gestión cultural, desarrollarán las siguientes actuaciones: *a*) Adoptar iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de las mujeres en la cultura y a combatir su discriminación estructural y/o difusa. *b*) Políticas activas de ayuda a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina, traducidas en incentivos de naturaleza económica, con el objeto de crear las condiciones para que se produzca una efectiva igualdad de oportunidades. *c*) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública. *d*) Que se respete y se garantice la representación equilibrada en los distintos órganos consultivos, científicos y de decisión existentes en el organigrama artístico y cultural. *e*) Adoptar medidas de acción positiva a la creación y producción artística e intelectual de las mujeres, propiciando el intercambio cultural, intelectual y artístico, tanto nacional como internacional, y la suscripción de convenios con los organismos competentes. *f*) En general [...], todas las acciones positivas necesarias para corregir las situaciones de desigualdad en la producción y creación intelectual artística y cultural de las mujeres.»

La norma apuntada, como es fácil comprobar, se remite, a su vez, al complejo normativo integrado por los artículos 14 y 9.2 de la CE, como advertimos anteriormente, y se caracteriza por obligar a los poderes públicos a actuar *positivamente* para conseguir la igualdad real entre sexos. Pero, en general, podemos afirmar que se interpretan prioritariamente como el aseguramiento de derechos *subjetivos*, invocables por la persona que se siente discriminada y, en el sentido que indicamos, como mandatos para que esa vulneración no llegue a producirse o perpetuarse. Sin embargo el propio artículo 9.2 advierte que el comportamiento de los poderes públicos debe dirigirse a generar las condiciones para «que la libertad y la igualdad del individuo y de *los grupos en que se integra* sean reales y efectivos». Esta advertencia es esencial al referirnos a las fiestas, ya que aunque la prohibición directa o indirecta de participación acabe siempre por afectar a mujeres *concretas*, no cabe duda que la exclusión se produce en un ámbito colectivo y es el grupo social de *las mujeres* el que se ve afectado. Dicho de otra manera: en la inmensa mayoría de los casos la discriminación, al menos la explícita, se produce en el seno de una *asociación* –o conjunto estructurado de asociaciones– que gestiona las fiestas, aunque éstas sean consideradas como *de todo el pueblo*, financiada con recursos públicos y, en muchas ocasiones, actúe *de facto* por delegación de los pode-

50 La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, de la Comunidad Autónoma vasca, ha dispuesto en su artículo 21.1: «Las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, han de adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación por razón de sexo y para promover un acceso y participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las actividades culturales que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Se prohíbe la organización y realización de actividades culturales en espacios públicos en las que no se permita o se obstaculice la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres.» Sobre otras normas autonómicas de igualdad, véase Torres Díaz, M.C.: *Op. cit.*, pp. 89 y ss.

res públicos municipales. Es por lo tanto en el seno de la asociación donde se puede producir realmente la discriminación, tanto en la posibilidad de admisión como en la posible exclusión de algunas funciones festivas u organizativas y rectoras.

El texto constitucional es parco en la definición del derecho de asociación, ya que su artículo 22 se limita a reconocerlo, prohibiendo sólo las asociaciones que tengan fines ilícitos o delictivos. Sin embargo es muy importante recordar algunos preceptos de la Ley Orgánica[51] que ha desarrollado la CE en esta materia.[52] Su artículo 2.1 establece: «Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la persecución de fines lícitos.» Y el 1.5 dispone: «La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto del pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación.» Lo que, a su vez, debe ser completado con el artículo 21, que fija los derechos de los asociados, siendo de especial interés, a nuestros efectos, el apartado *a*): «A participar en las actividades de la asociación y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los Estatutos.» Finalmente, el artículo 1.9 aclara: «La condición de miembro de una determinada asociación no puede ser, en ningún caso, motivo de favor, desventaja o de discriminación a ninguna persona por parte de los poderes públicos.» Así pues, una vez que una persona está *dentro* de la asociación no puede haber causa de exclusión, que, en todo caso, justificaría una acción judicial, existiendo numerosa jurisprudencia al respecto. El problema real es la admisión, que puede ser especialmente relevante cuando el pertenecer a una asociación es requisito para participar en las fiestas, ya que cada asociación es libre para admitir a quien quiera y a fijar las condiciones de ingreso. Esto parece que nos sitúa en un callejón sin salida, al menos hasta que se reformara el artículo 2 de la Ley Orgánica de Derecho de Asociación o existiera una más que improbable reinterpretación judicial a la luz de la Ley Orgánica de Igualdad.

Puestas así las cosas sólo parece existir un camino que rompa el nudo gordiano de la desigualdad en el acceso al espacio público festivo: a la luz, una vez más, del man-

51 Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

52 Conviene indicar que su artículo 1, entre otras cosas, dispone: «Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.» Evidentemente surgen dudas sobre el alcance de los «fines exclusivamente religiosos» en relación con las fiestas. En cualquier caso debe hacerse una interpretación restrictiva que, quizá, mantuviera en este ámbito a cofradías o hermandades que desarrollan actividades de índole religiosas *además* de actos festivos, excluyéndose a otras, tan comunes en España, que se dedican prioritariamente a la organización de fiestas patronales o de otro tipo, en las que, pese a su enunciado, lo religioso es secundario. Desde otro punto de vista, estrictamente jurídico, habría también que distinguir entre las asociaciones que se acogen a fórmulas dispuestas en el Derecho Canónico de las que no lo hacen. Pero, con independencia de admitir estas distinciones, estos reconocimientos no deben servir como un freno insoslayable al ejercicio de derechos, sobre todo en lo que afecta a las actuaciones de los poderes públicos en relación con el mantenimiento de las fiestas. (No aludo a formas organizativas propias de confesiones religiosas distintas de la católica pues, hasta donde sé, no existen asociaciones relacionadas con fiestas religiosas amparadas por los Tratados Internacionales a los que la Ley Orgánica alude).

dato positivo establecido por el artículo 9.2 de la CE y otras normas a las que nos hemos referido, en materia de igualdad de sexos, los poderes públicos responsables deberían desvincular su apoyo a asociaciones festeras que mantengan, en sus Estatutos y en sus prácticas reales, prohibiciones o restricciones en el acceso de las mujeres a la asociación que efectivamente organizan las fiestas comunitarias o/y que fueran condenadas judicialmente por prácticas discriminatorias.[53]

Una fórmula indirecta pero que podría tener efectos muy saludables sería la de la retirada de cualquier apoyo económico público a la asociación. Con lo que no se haría más que cumplir lo dispuesto en el artículo 4.5 de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación: «Los poderes públicos no facilitarán ayuda alguna, económica o de cualquier tipo, a aquellas asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.» Todavía más contundente es el párrafo 2 el artículo 25 de la Ley vasca de Igualdad: «Las administraciones públicas vascas no podrán conceder ningún tipo de ayuda ni sus representantes podrán participar en calidad de tales en ninguna actividad cultural, incluidas las festivas, las artísticas, las deportivas y las realizadas en el ámbito de la normalización lingüística del euskera, que sea discriminatoria por razón de sexo.»[54]

Esta es la vía que, a veces, han seguido, en sus Recomendaciones, las Defensorías del Pueblo de alguna Comunidad Autónoma. Así, a modo de ejemplo, la *Sindicatura de Greuges* de la Comunitat Valenciana, en el caso de los Moros y Cristianos de Alcoi recomendó[55] «no facilitar ningún tipo de ayuda a la Asociación de San Jorge ni las "filaes" mientras las mujeres que lo deseen no se integren como miembros de pleno derecho de las mismas y participen plenamente en las Fiestas de Moros y Cristianos en condiciones de igualdad con los hombres, entendiendo que existe discriminación indirecta cuando una norma jurídica, criterio, conducta o práctica, aparentemente neutra, perjudica a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, en este caso, a las mujeres, y ello, en cumplimiento de la prohibición contenida en el art. 4.5 de la Ley Orgánica [...] Reguladora del Derecho de Asociación.»

3. Conclusiones: el derecho a la fiesta

A la vista de todo lo indicado podemos concluir que, desde una perspectiva constitucional, existe un *derecho a la fiesta*. Es un derecho *concreto* para todas las personas y negarlo a una parte de la población, arbitraria e injustificadamente, es negar un ámbito de igualdad importante. Pero no existe un d*erecho abstracto a la tradición* que limite el acceso a la fiesta a algunas personas por razón de su sexo. A mayor abundamiento será útil traer a colación la jurisprudencia del TC que nos permite completar los anteriores argumentos. En efecto, el alto intérprete de la CE ha destacado reiteradamente que un factor determinante en la desigualdad actual de las mujeres, es, precisamente, el anclaje

53 La sentencia condenatoria habitualmente no tendrá efectos *erga omnes*, es decir: puede reconocer el derecho particular de uno o varios litigantes, pero obligaría a otros a acudir a los tribunales ante cada caso de exclusión.

54 Estos preceptos, con todo, no niegan la existencia de asociaciones festeras que discriminen en su acceso o funcionamiento e, incluso, no sería ilegal la concesión de permisos de ocupación de vía pública, etc. Lo importante es marcar su carácter, ya, *absolutamente privado*, sin ayudas y perdido su carácter aparencial de instituciones *cuasi-públicas*, al delegar en ellas los poderes públicos la celebración de fiestas de relevancia comunitaria.

55 Recomendación del 3 de octubre de 2005. Para otras recomendaciones en la materia ‹http://www.sindicdegreuges.gva.es›

en la historia de la misma desigualdad,[56] de lo que cabe deducir que sólo con acciones concretas se puede alterar el curso de esa historia... Y aquí no podemos por menos que identificar *historia* con *tradición*, que, debemos reiterar, suele ser el principal –cuando no el único– argumento esgrimido por quienes, en diversos lugares, aún se oponen a la plena incorporación de la mujer al espacio público festivo,[57] y, al hacerlo con ese presunto fundamento, en realidad niegan jurídicamente sus razones. Baste citar al respecto dos SSTC:

– «[...] la expresa prohibición de la discriminación por razón del sexo, no sólo entraña la interdicción de la desigualdad de trato injustificada, sino también la decisión de acabar con la histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer en la vida social.»[58]

– «(la prohibición de discriminación sexual que efectúa el artículo 14) representa una explícita interdicción del mantenimiento de determinadas diferenciaciones históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de las personas.»[59]

En definitiva nos encontramos ante un escenario interpretativo, en el que, como se ha señalado, «la igualdad sustancial, como síntesis de un modelo, incorpora al texto constitucional una tensión permanente e irresoluble. En primer lugar, se da una pugna entre lecturas que apuestan por una interpretación del texto acorde con las exigencias cambiantes, y las que propugnan la tesis de que se reduzca el tenor literal de los preceptos constitucionales. Pero la relación entre los artículos 9.2 y 10.1 CE, la conexión entre igualdad sustancial y libre desarrollo de la personalidad, imponen una interpretación abierta y dinámica que suponga la permanente apertura hacia nuevos contenidos que realicen los ambiciosos contenidos constitucionales.»[60] Justamente en ese punto de tensión es donde, casi siempre, habrá que situarse para defender esa «igualdad sustancial» en el marco simbólico-festivo. Pero tensión que, para alcanzar su racionalidad teleológica, sólo puede decantarse a favor de las interpretaciones favorables a la misma igualdad, precisamente porque es condición irrenunciable de la dignidad a la que alude el libre desarrollo de la personalidad.

Concluyamos estas reflexiones con otras palabras de Gadamer dirigidas, precisamente, a los que se escudan en la tradición para defender privilegios, que, recordemos, es lo más opuesto a Derechos democráticos: «Como seres finitos, estamos en tradiciones, independientemente de si las conocemos o no, de si somos conscientes de ellas o estamos lo bastante ofuscados como para creer que estamos volviendo a empezar», ello no altera en nada el poder que la tradición ejerce sobre nosotros; pero tradición «no quiere decir mera conservación, sino transmisión. Pero la transmisión no implica dejar lo antiguo intacto [...] sino aprender a concebirlo y decirlo de nuevo.»[61]

56 Un comentario acerca de esta línea jurisprudencial en Ventura Franch, A.: *Las mujeres y la Constitución española de 1978*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999, pp. 206 y 207.

57 Que, a veces, además, ello se haga falsificando o ignorando la autenticidad de esas tradiciones es aquí algo jurídicamente circunstancial pero revelador de las bases ideológicas de la defensa de la desigualdad.

58 STC 19/1989, Fundamento Jurídico 4.º.

59 STC 128/1987, Fundamento Jurídico 5.º.

60 García Herrera, M.A.: «Veinticinco años de derechos sociales en la experiencia constitucional española» en *Revista de Derecho Político. Número monográfico. Balance de la Constitución en su XXV Aniversario.* UNED, núm. 58-59, Madrid, 2003-2004, p. 281.

61 Gadamer, H.-G.: *Op. cit.,* p. 116.

La figura del parlamentario no adscrito*

Estela Gilbaja Cabrero
Doctoranda en la Universidad de Valladolid (Área de Derecho Constitucional)

Resumen

En el presente trabajo se estudia la figura del parlamentario no adscrito, que es aquél que no pertenece a ningún Grupo Parlamentario. Se introdujo en la mayor parte de los Parlamentos autonómicos con la intención de evitar el transfuguismo político, fenómeno que también se analiza en este texto. Asimismo, se hace referencia a los derechos que se atribuyen al parlamentario no adscrito y a las dudas de constitucionalidad que surgen al respecto, ya que en ocasiones se reduce la capacidad de actuación del representante político.

Resum

En el present treball s'estudia la figura del parlamentari no adscrit, que és aquell que no pertany a cap Grup Parlamentari. Es va introduir a la majoria de parlaments autonòmics amb la intenció d'evitar el transfuguisme polític, fenomen que també s'analitza en aquest text. Alhora, es fa referència als drets que s'atribueixen al parlamentari no adscrit i als dubtes de constitucionalitat que en sorgeixen, ja que de vegades es redueix la capacitat d'actuació del representant polític.

Summary

This article analyzes the figure of non-attached Member of Parliament, who is that one who does not belong to any Parliamentary Group. It has been introduced is most regional parliaments in order to avoid «turncoat», which we also study. Moreover, we refer to rights that are attributed to non-attached Members of Parliament and to the constitutionality doubts that exist because of the reduction in their action possibilities.

* Este trabajo fue elaborado bajo la dirección del Prof. Dr. Ignacio Torres Muro, al cual agradezco sus sugerencias y dedicación.

Sumario

I. Introducción
II. Regulación de la figura del parlamentario no adscrito en los Parlamentos autonómicos. Supuestos de adquisición de tal condición
III. Origen de la figura. Su relación con el transfuguismo
   1. Transfuguismo, teoría de la representación y partidos políticos
   2. Efectos del transfuguismo en el sistema democrático. Soluciones propuestas. La figura del parlamentario no adscrito como remedio
   3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo
IV. Derechos y pérdida de derechos del parlamentario no adscrito. Dudas de constitucionalidad por posible vulneración del art. 23 CE
   1. Derechos del parlamentario no adscrito
   2. Dudas de constitucionalidad por posible vulneración del art. 23 CE
   3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la figura del concejal no adscrito
V. Conclusiones
Bibliografía

I. Introducción

En el presente trabajo se analiza la figura del parlamentario no adscrito, recogida en los Reglamentos de la mayor parte de los Parlamentos autonómicos.

Se denomina «no adscrito» al parlamentario que no se encuentra integrado en ninguno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de la que forma parte.

En torno a dicha figura surgen varias cuestiones jurídicas a las que pretendemos dar respuesta. Se trata, principalmente, de su dudoso encaje en la teoría de la representación y la posible colisión de algunos aspectos de su regulación con los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 de la Constitución Española (en adelante CE). Veremos, en primer lugar, los diferentes supuestos de adquisición de la condición de parlamentario no adscrito en los distintos Reglamentos parlamentarios y algunas opiniones doctrinales al respecto.

A continuación, y dado que la introducción de la referida figura en el ordenamiento está vinculada con el transfuguismo político, analizaremos éste, tratando de delimitar su concepto y caracteres generales, su relación con la teoría de la representación, los efectos del mismo, las soluciones que se han propuesto para remediarlo y la jurisprudencia constitucional en la materia.

Finalmente, nos detendremos en el aspecto más polémico de la figura del parlamentario no adscrito: los derechos que a éste se reconocen y las consecuencias de la adquisición de tal condición. Hablaremos en este punto de la regulación en los Reglamentos y de las dudas de constitucionalidad que se han suscitado, citando la jurisprudencia relevante al respecto.

II. Regulación de la figura del parlamentario no adscrito en los Parlamentos autonómicos. Supuestos de adquisición de tal condición

La figura del parlamentario no adscrito se recoge en los Reglamentos de doce Parlamentos autonómicos:[1] la Asamblea de Extremadura, la Asamblea de Madrid, las Cortes de Castilla-La Mancha, las Cortes de Castilla y León, las Cortes de Valencia, el Parlamento de Andalucía, el Parlamento de Canarias, el Parlamento de Cantabria, el Parlamen-

1 La citada figura se recoge en los respectivos Reglamentos de la Asamblea de Extremadura (en adelante RAEX.), la Asamblea de Madrid (en adelante RAM), las Cortes de Castilla-La Mancha (en adelante RCCLM), las Cortes de Castilla y León (en adelante RCCYL), las Cortes de Valencia (en adelante RCV), el Parlamento de Andalucía (en adelante RPA), el Parlamento de Canarias (en adelante RPCan.), el Parlamento de Cantabria (en adelante RPCant.), el Parlamento de Cataluña (en adelante RPCat.), el Parlamento de las Islas Baleares (en adelante RPIB), el Parlamento de La Rioja (en adelante RPR) y el Parlamento de Navarra (en adelante RPN). También existe la figura del miembro no adscrito en las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cuyo funcionamiento es similar al de los Parlamentos, aunque carecen de competencias legislativas (art. 20 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta y art. 21 del Reglamento de la Asamblea de Melilla; sobre estas Asambleas, *vid.* Requejo Rodríguez, Paloma: «Ceuta y Melilla ¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 277, 1998, pp. 55-70).

to de Cataluña, el Parlamento de las Islas Baleares, el Parlamento de La Rioja y el Parlamento de Navarra.

Un parlamentario puede adquirir la condición de no adscrito al inicio de su mandato o a lo largo del mismo.

Cuando una persona deviene parlamentaria, ya sea al constituirse la Cámara o a lo largo de la legislatura, tiene un plazo para incorporarse a un Grupo Parlamentario que, en varios Parlamentos autonómicos, debe ser el de la formación en cuya candidatura concurriera a las elecciones, salvo que aquélla no cumpla los requisitos para constituir Grupo, en cuyo caso irá al Grupo Mixto.[2] Si no se integra en ningún Grupo dentro del plazo fijado, algunos de los Reglamentos le atribuyen la condición de no adscrito si su formación electoral pudo formar Grupo y le envían al Mixto en caso contrario, mientras que según otros irá al Grupo Mixto en todo caso.[3]

Por otro lado, un representante puede ser calificado como no adscrito a lo largo de su mandato si deja de formar parte del Grupo Parlamentario en el que se halle integrado, ya sea por abandono voluntario o por expulsión del mismo,[4] sin que, en la mayor parte de Parlamentos autonómicos, pueda entrar a formar parte de otro Grupo,[5] siendo posible la reincorporación en el de origen en algunos de ellos, cumpliendo determinados requisitos.[6]

El Reglamento del Parlamento de Cataluña prevé una excepción para el caso de que sean expulsados de su Grupo Parlamentario todos los diputados de una formación política integrados en el seno de una coalición o federación, los cuales irán al Grupo Mixto (art. 26.3 RPCat.), en previsión de un problema que puede darse en los Grupos formados por coaliciones electorales, consistente en que una mayoría expulse a los parlamentarios de una de las formaciones políticas dejándoles con escasos medios o instrumentos parlamentarios al pasar a tener la condición de no adscritos.[7]

2 Arts. 34.3 y 5 RAEx., 37.1 RAM, 24.2 y 25.3 RCCLM, 23.3 y 24.4 RCV, 22.1 y 23 RPA, 24.5 RPCant., 31.1 y 32.1 RPN, respectivamente.

3 Arts. 40.1 y 42.1 RAM, 21.1 y 22 RCCyL, 22.1 y 24 RPCan., 20.1 y 22.1 RPCat., 24.1 y 24.6 RPR. La regulación es ligeramente diferente en las Cortes de Castilla-La Mancha, donde «los Diputados que [...] no queden incorporados a un Grupo Parlamentario pasarán a formar parte del Grupo Mixto, si fueran tres o más. En caso contrario tendrán la consideración de Diputados "no adscritos"» (art. 25.4 RCCLM).

4 Arts. 38.2 RAEx., 43.2 RAM, 28.2 RCCLM, 23.2 RCCyL, 27.2 RCV, 24.1 RPA, 23.1 y 2 RPCan., 26.1.*b)* RPCant., 26.1 RPCat., 24.2 RPR y 31.1.*b)* RPN, respectivamente. En cuanto a la expulsión, el Reglamento de las Cortes de Valencia (art. 27.2 RCV) y el del Parlamento de Canarias (art. 23.2 RPCan.) establecen que la decisión debe ser acordada por mayoría absoluta de los miembros del Grupo. La Asamblea de Extremadura califica además de no adscrito al diputado que se separe de la «agrupación o coalición electoral que como tal haya concurrido a las elecciones, tanto en el momento de la constitución de los grupos como a lo largo de la legislatura» (art. 34.4 RAEx.).

5 Salvo el del Parlamento de las Islas Baleares, el resto de Reglamentos que prevén la figura del parlamentario no adscrito impiden a éste ingresar en un Grupo distinto al de origen (arts. 38.2 RAEx., 23.3 y 24.4 RCV, 23.1 y 2 RPCan, 24.5 y 26.2 RPCant., 26.1 RPCat., 24.2 RPR, 31.2 RPN, respectivamente); en la Asamblea de Extremadura, tampoco se podrá incorporar al Grupo Mixto; y en los Parlamentos de Madrid (art. 43.2 RAM), Castilla-La Mancha (art. 28.2 RCCLM) y Castilla y León (art. 23.2 RCCyL) se impide además la reincorporación al Grupo de origen.

6 La reincorporación al Grupo de origen requiere el consentimiento del portavoz de aquél (arts. 24.4 RCV, 24.2 RPA, 26.2 RPCant., 26.1 RPCat., 24.2 RPR, 31.2 RPN, respectivamente), o bien el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del Grupo (arts. 38.4 RAEx. y 23.2 RPCan.).

7 Visiedo Mazón, Francisco J.: «El transfuguismo en las Corts Valencianes», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 375-392.

El referido problema tuvo lugar en las Cortes de Valencia en la VII Legislatura (2007-2011), en el seno del Grupo Parlamentario de la coalición «Esquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià», formado por cinco diputados de Esquerra Unida del País Valencià (EUPV) y dos del Bloc Nacionalista Valencià. Dos de los diputados dejaron de formar parte de EUPV y, junto con los del Bloc, expulsaron a la *síndica* (portavoz) del Grupo, perteneciente a EUPV, quien quedó como diputada no adscrita. Posteriormente, los dos diputados que seguían perteneciendo a EUPV abandonaron el Grupo, quedando también como no adscritos. En vista de lo ocurrido, la Mesa de la Cámara adoptó un Acuerdo[8] disponiendo para el caso de las coaliciones electorales que, «si todos los diputados y diputadas pertenecientes a una misma formación política dejasen de pertenecer, por cualquier causa, a su grupo parlamentario podrán solicitar a la Mesa de Les Corts la formación de una agrupación de diputados no adscritos [...], podrán nombrar un representante ante la Mesa de Les Corts que [...] formará parte con voz y voto de la Diputación Permanente, así como un representante en cada una de las comisiones a las que queden adscritos que ejercerá como portavoz de la agrupación. La agrupación [...] podrá presentar [...] interpelaciones [...] así como las mociones subsiguientes [...]. Los tiempos de intervención en los debates de pleno y comisión de la representación de la agrupación será en proporción a su importancia numérica [...].» Los mencionados diputados formaron una agrupación que en la práctica funcionaba de forma muy similar a un Grupo Mixto.[9]

El Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares merece cierta dedicación, dadas sus particularidades. En primer lugar, quien en el momento de constitución de la Cámara no se incorpore a ningún Grupo Parlamentario, quedará como no adscrito (art. 26.1 RPIB). Por otro lado, quienes adquieran la condición de diputado con posterioridad a la sesión constitutiva y no se integren en plazo en ningún Grupo, «quedarán incorporados al Grupo Parlamentario Mixto, si ya estuviese constituido, o pasarán a tener la condición de diputados o diputadas no adscritos [...]» (art. 27.2 RPIB) y «podrán constituir grupos parlamentarios en los diez primeros días de cada periodo de sesiones [...]» (art. 24.2 RPIB). Además, se permite el cambio de un Grupo Parlamentario a otro, que podrá realizarse dentro de los diez primeros días de cada periodo de sesiones (art. 28.1 RPIB). Añade el Reglamento que «cuando un diputado o una diputada se separe de su grupo fuera del término señalado [...], se incorporará al Grupo Mixto, si ya está constituido, hasta que, abierto un periodo de sesiones, pueda optar por la asociación a otro grupo [...]» (art. 28.2 RPIB). Por último, «cuando los componentes de un grupo parlamentario diferente del Mixto se reduzcan [...] a un número inferior a tres, el grupo quedará disuelto y los miembros de éste pasarán al Grupo Mixto, si ya está constituido, y, si no, lo constituirán, y también se incorporarán aquéllos diputados y diputadas [...] no adscritos» (art. 28.3 RPIB).

8 Acuerdo de la Mesa de Les Corts sobre las diputadas y los diputados no adscritos, BOCV 110/VII, de 21 de noviembre de 2008.

9 Visiedo Mazón, Francisco J.: «El transfuguismo en las Corts Valencianes», *op. cit.* nota 7; ‹http://www.levante-emv.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2008111300—19—518780——diputados-dejan-Compromis›; ‹http://www.cortsvalencianes.es› (consultado el 19/05/2012).

En cuanto a los Parlamentos autonómicos cuyos Reglamentos no prevén la figura del parlamentario no adscrito,[10] los parlamentarios que, al inicio de la legislatura o al adquirir con posterioridad la condición de parlamentario, no se integren en ningún Grupo Parlamentario, abandonen aquél al que pertenezcan, sean expulsados de éste o formen parte de un Grupo que se disuelva, pasan a formar parte del Grupo Mixto, que será constituido en ese momento si no existiera.[11]

Cuadro recopilatorio de las circunstancias en que se adquiere la condición de parlamentario no adscrito[12]

PARLAMENTO	*obligación de incorporarse al GP[13] de su formación política*	***Circunstancias en que se adquiere la condición de parlamentario no adscrito***				
		quien no se incorpore a ningún GP:		*quien deje de formar parte de su GP por abandono voluntario o expulsión:*		
		si no se incorpora al GP de su formación política:	*si su formación política no tiene GP:*	*destino*	*posibilidad de reincorporarse*	*posibilidad de entrar en otro GP*
Asamblea de Extremadura	sí	no adscrito	G. Mixto	no adscrito	condicionada	no
Asamblea de Madrid	sí	G. Mixto		no adscrito	no	no
Cortes de Castilla-La Mancha	sí	3 ó más diputados en esa situación: G. Mixto; menos de 3 diputados: no adscrito		no adscrito	no	no
Cortes de Castilla y León	no	G. Mixto		no adscrito	no	no
Cortes de Valencia	sí	no adscrito	G. Mixto	no adscrito	condicionada	no
Parlamento de Andalucía	sí	no adscrito	G. Mixto	no adscrito	condicionada	no
Parlamento de Canarias	no	G. Mixto		no adscrito	condicionada	no
Parlamento de Cantabria	sí	no adscrito	G. Mixto	no adscrito	condicionada	no
Parlamento de Cataluña	no	G. Mixto		no adscrito[14]	condicionada	no
Parlamento de las Islas Baleares[15]	no	- al constituirse la Cámara: no adscrito; - después: G. Mixto; si no hay G. Mixto: no adscrito		- 10 primeros días de cada periodo de sesiones: se permite el cambio de GP y la creación de nuevos; - quien se separe fuera de plazo: G. Mixto		
Parlamento de La Rioja	no	G. Mixto		no adscrito	condicionada	no
Parlamento de Navarra	sí	no adscrito	G. Mixto	no adscrito	condicionada	no

Para hacer una valoración de los diversos supuestos de adquisición de la condición de parlamentario no adscrito previstos en los Reglamentos parlamentarios autonómicos, pueden recordarse las opiniones emitidas por algunos autores respecto a la figura del concejal no adscrito, introducida en 2003 en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL).[16]

Algunos autores, como María José Alonso Más,[17] se oponen a este tipo de normas, entendiendo que protegen a los partidos y priman «la lista cerrada y bloqueada sobre la condición individual del representante [...] a pesar de que el TC viene señalando que los partidos no son titulares del derecho de participación política.»[18]

Hay quien, por el contrario, se muestra a favor de la medida, como es el caso de Javier García Roca,[19] quien entiende que los representantes que abandonan su Grupo o son expulsados del partido y del mismo «no deben pasar al Grupo Mixto para prevalerse de una situación relativamente acomodada, sino permanecer como no adscritos».

III. Origen de la figura. Su relación con el transfuguismo

La figura del parlamentario no adscrito se introdujo en los Reglamentos parlamentarios como mecanismo de lucha contra el complejo fenómeno del transfuguismo político,[20] a cuyo estudio dedicaremos los siguientes párrafos a fin de entender mejor la figura que estudiamos.

La complejidad del transfuguismo tiene reflejo en la falta de acuerdo en la doctrina a la hora de definir el concepto y las concretas situaciones que engloba, dependiendo principalmente de la opinión de cada autor en cuanto a la relación entre la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE) y el papel actual de los partidos políticos (art. 6 CE).

10 La Asamblea Regional de Murcia, las Cortes de Aragón, la Junta General del Principado de Asturias, el Parlamento de Galicia y el Parlamento Vasco.

11 Arts. 29, 31 y 32 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; 22, 23 y 25 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 29, 31 y 32 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 24-26 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 25 y 26 del Reglamento del Parlamento Vasco.

12 Cuadro de elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Reglamentos parlamentarios citados.

13 GP: Grupo Parlamentario.

14 Salvo el caso citado anteriormente, de expulsión del Grupo Parlamentario de todos los diputados de una formación política integrados en el seno de una coalición o federación, caso en que los diputados pasarán al Grupo Mixto (art. 26.3 RPCat.).

15 El Parlamento de las Islas Baleares tiene un régimen especial, detallado en el texto, del que ponemos solamente algunos datos en el cuadro.

16 El art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, dispone que tendrán la consideración de no adscritos aquellos miembros de las corporaciones locales «que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia».

17 Alonso Más, María José: «El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos», *Revista de Administración Pública*, núm. 168, 2005, pp. 95-130.

18 En este sentido, cita la referida autora las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y la STC 30/1993, de 25 de enero. En la primera de ellas (FJ 1), señala el Tribunal que «los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalen las Leyes [...] son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos [...]».

19 García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato», Santolaya Machetti, Pablo [*et. alt.*]: *Transfuguismo político..., op. cit.* nota 7, pp. 39-83.

20 García Mexía, Pablo y Villarino Marzo, Jorge: «El transfuguismo en los Parlamentos españoles. El transfuguismo en las Cortes Generales», Santolaya Machetti, Pablo [*et. alt.*]: *Transfuguismo político..., op. cit.* nota 7, pp. 245-273.

Para Beatriz Tomás Mallén,[21] «el transfuguismo consiste en ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electores [...] bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo bien posteriormente a causa de un cambio de grupo.» Javier García Roca[22] añade otras actitudes calificables de transfuguismo, como son la ruptura injustificada por un cargo público representativo de la disciplina de partido, normalmente en una votación, o ciertas conductas por omisión como la ausencia deliberada e injustificada en una votación.

Beatriz Tomás[23] enumera, entre las diversas causas del transfuguismo, el cambio de orientación ideológica de los partidos o de los propios representantes, las crisis internas en los partidos, el oportunismo, las discrepancias con la dirección del partido o del Grupo Parlamentario, la disciplina interna de los partidos y la deficiente democracia interna de éstos, y señala que en todos los casos subyace un sentimiento de traición o deslealtad a los electores, el partido y el Grupo. Algunas de las citadas causas pueden ser «justificables» y otras «reprochables». Es a estas últimas a las que Javier García Roca[24] engloba en el concepto estricto de transfuguismo, apreciando en ellas una carga moral negativa, especialmente en el supuesto del «transfuguismo retribuido», caso en el que el representante acepta una dádiva o promesa para cambiar su voto o su actuación.

En este sentido se pronuncia Francisco Rubio Llorente,[25] quien, en relación con un diputado de las Cortes de Aragón que votó a favor de la moción de censura que hizo caer el gobierno de su partido, opina que «el pecado [...] no está en haber votado contra el partido que lo hizo elegir y en favor de sus adversarios, sino en las razones (o sinrazones) que le llevaron a hacerlo; no en ser tránsfuga, sino en el hecho de buscar con ello su propio beneficio.»

1. Transfuguismo, teoría de la representación y partidos políticos

Como señala Francisco Rubio Llorente,[26] lo que provoca la crítica que se hace a los tránsfugas es el hecho de romper la disciplina de partido, que se entiende como una traición al electorado, juicio que, afirma, se apoya en «un absoluto desprecio por la configuración jurídica de la representación» y en «una serie de hipótesis indemostradas», consistentes en que el elector vota al partido y no al candidato y que todos los electores identifican al partido con una organización de tipo militar o eclesiástico cuya voluntad válida sea únicamente la de sus dirigentes.

Pero el hecho de que el representante rompa la disciplina de partido no tiene por qué suponer una traición a los electores, como puede ocurrir cuando su objetivo es mantener el compromiso con el electorado, el programa electoral o las ideas del partido, o intenta democratizar éste.[27] Además, ha de recordarse que la Constitución garantiza que los representantes individuales sean los titulares exclusivos y únicos

21 Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

22 García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo...», *op. cit.* nota 15.

23 Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario...*, *op. cit.* nota 21.

24 García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo...», *op. cit.* nota 15.

25 Rubio Llorente, Francisco: «Los tránsfugas no son tan malos», *El País*, 6 de octubre de 1993.

26 *Ibíd.*

27 En este sentido, García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo...», *op. cit.* nota 15.

posibles ejercientes del derecho de voto, el igual valor del mismo y que se decida libremente (art. 79.3 CE), sin que quepa mandato imperativo (art. 67.2 CE).[28]

En cuanto a la afirmación de que además de a los electores se traiciona al partido, Beatriz Tomás[29] afirma que siempre hay un cierto grado de traición o deslealtad, debido a las características de nuestro sistema electoral, que constitucionaliza el sistema proporcional, excluye el voto preferencial, opta por las listas cerradas y bloqueadas y otorga a los partidos una importante intervención en el proceso electoral; no obstante, no cree que la referida deslealtad sea contraria al ordenamiento jurídico.

No obstante, a pesar de que la Constitución excluye el mandato imperativo, en la práctica los partidos suelen controlar el voto de sus miembros, señalándoles el sentido del mismo y sancionándoles en caso de no ajustarse a la disciplina de voto.[30] Esta actitud de los partidos parece obviar la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE), el hecho de que la titularidad del escaño corresponde al representante y no al partido[31] y que el representante lo es del pueblo[32] y no solamente de quienes le votaron, como ya dijo Edmund Burke en su *Discurso a los electores de Bristol*.[33] Por ello, entendemos que quien debe juzgar si hay traición a los electores son éstos, quienes en las siguientes elecciones decidirán apoyar o no a quien actuó fuera de la disciplina de partido.

Lo expuesto anteriormente es una muestra de que en el actual «Estado de partidos» hay una relación de tensión y equilibrio entre la teoría de la representación y el papel que el ordenamiento otorga a los partidos. Esta relación queda reflejada en nuestra Constitución, que por un lado garantiza la libertad del mandato (art. 67.2 CE) y por otro reconoce a los partidos políticos como «instrumento fundamental para la participación política» (art. 6 CE).

28 Así lo señala Ortega Santiago, Carlos: *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

29 Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario...*, *op. cit.* nota 21.

30 Entre los casos más recientes, puede citarse el de los diputados del PSC que rompieron la disciplina de voto del PSOE en relación con el derecho a decidir y fueron sancionados por ello (‹http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/03/24/catalunya/1364120199—037271.html›, consultado el 03/12/2013) y el de la diputada Celia Villalobos Talero, sancionada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso por ausentarse de una votación en relación con el aborto y, años antes, por votar a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo (‹http://politica.elpais.com/politica/2013/05/08/actualidad/1368040476—144458.html›, consultado el 03/12/2013; ‹http://terranoticias.terra.es/articulo/html/av2380542.htm›, consultado el 21/01/2012). También está el caso de Juan Manuel Sánchez Gordillo, diputado por Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IULV-CA) en el Parlamento de Andalucía, quien fue amenazado con ser expulsado del Parlamento por no votar en bloque con su partido al candidato del PSOE a la presidencia de la Junta (‹http://www.larepublica.es/2012/05/iulv-ca-castiga-a-gordillo-y-lo-deja-fuera-de-la-actividad-parlamentaria›, consultado el 05/05/2012).

31 En este sentido, destacan las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero.

32 Art. 66.1 CE: «Las Cortes Generales representan al pueblo español [...]».

33 «[...] El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros, debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento [...]». Burke, Edmund: *Discurso a los electores de Bristol*, pronunciado el 3 de noviembre de 1794 tras ser elegido representante de la ciudad de Bristol (‹http://www.ucm.es/info/socvi/castromil/datos/curso—2008-2009/discurso—burke.pdf›, consultado el 23/10/2011).

La balanza suele inclinarse del lado de los partidos, lo que ha llevado a algunos autores, como Jorge de Esteban Alonso[34] y Victoria Rodríguez Blanco,[35] a proponer un cambio en el ordenamiento jurídico constitucionalizando el mandato de partido.

Frente a esta propuesta, puede recordarse que, como indica Giovanni Sartori,[36] la prohibición del mandato imperativo es una condición necesaria e inherente a la democracia representativa; es una garantía de que los representantes actúen en defensa del interés general. La eliminación de tal prohibición reforzaría las tendencias oligárquicas de los partidos,[37] incrementándose aún más el poder de éstos, que desborda sus límites, poniendo en peligro la división de poderes.[38] Y, como ya señalaba la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en una sociedad en la que no hay división de poderes, no hay Constitución,[39] y por tanto no hay democracia.[40]

2. Efectos del transfuguismo en el sistema democrático. Soluciones propuestas. La figura del parlamentario no adscrito como remedio

La doctrina no es unánime en relación con la gravedad del transfuguismo. Beatriz Tomás[41] estudia los efectos del mismo y cita, entre los que afectan de forma general al funcionamiento del sistema constitucional, el falseamiento de la representación política, causando en el electorado una sensación de fraude,[42] la debilitación del sistema de partidos,[43] la inestabilidad, la reducción de la gobernabilidad, sobre todo en el ámbito local, la pérdida de credibilidad de la clase política y el deterioro de la cultura democrática. Respecto a los que se producen sobre los Grupos Parlamentarios, distingue entre transfuguismo inicial (en el momento de constituirse la Cámara) y sobrevenido (a lo largo de la legislatura). El inicial es más probable cuando los parlamentarios tienen libertad para agruparse con otros de distinta formación política[44] y puede

34 De Esteban Alonso, Jorge: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios políticos* (Nueva Época), núm. 70, 1990, pp. 7-32.

35 Rodríguez Blanco, Victoria: «Algunas reflexiones sobre el transfuguismo político», *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, núm. 3, 2008, pp. 289-306.

36 Sartori, Giovanni: «En defensa de la representación política», *Claves de razón práctica*, núm. 91, 1999, pp. 2-6.

37 Torres Muro, Ignacio: «El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del tránsfuga» (texto pendiente de publicación); y García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo...», *op. cit.* nota 15.

38 En este sentido, entre otros, puede citarse a García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo...», *op. cit.* nota 15; y Matia Portilla, Francisco Javier: «La politización de las instituciones: mito y realidad», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 13, 2010, pp. 38-43.

39 Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789: *«Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution»* («Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución»; ‹http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp›, consultado el 20/11/2013).

40 En este sentido, Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Colex, Madrid, 2008 (2.ª edición).

41 Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario...*, *op. cit.* nota 21.

42 En relación con el fraude al electorado, Beatriz Tomás cita la STC 119/1990, de 21 de junio, cuyo FJ 7 dice: «los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito».

43 Porque «los electores votan a partidos y no a personas, de lo que se deriva como algo lógico que los grupos parlamentarios se correspondan con los partidos, formaciones o coaliciones que se presentaron». Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario...*, *op. cit.* nota 21.

44 Como ocurre en el Congreso de los Diputados y en el Senado, cuyos respectivos Reglamentos no dicen que los parlamentarios tengan que integrarse en el Grupo de la formación política con la que concurrieron a las elecciones (art. 23.1 RCD y 28.1 RS). El art. 23.1 RCD dice expresamente que pue-

producir cambios en el número de Grupos de la Cámara y en la posibilidad de que los elegidos en una misma candidatura formen Grupo propio. El sobrevenido, por su lado, reduce el número de miembros del Grupo de origen y, en los Parlamentos donde no existe la figura del parlamentario no adscrito, aumenta el del Grupo receptor;[45] además puede producir la disolución un Grupo Parlamentario al abandonarlo gran parte de sus miembros. Asimismo, el transfuguismo afecta al funcionamiento de los órganos parlamentarios, principalmente aquéllos cuya composición se basa en la de los Grupos.

Frente a esta visión negativa del transfuguismo, cabe apreciar ciertas notas positivas en el mismo. Así, Francisco J. Vanaclocha Bellver[46] entiende que en el actual sistema, donde la capacidad de control que los electores tienen sobre sus representantes es escasa o nula, el transfuguismo es «uno de los pocos mecanismos posibles de corrección del denostado "imperio de los partidos"», «es capaz de ejercer una influencia correctora en favor de la democratización de los partidos y [...] restablecer los equilibrios necesarios en la representación política». En la misma línea, Ignacio Torres Muro[47] habla del «buen tránsfuga», que es «aquél que se aparta de la disciplina de su partido para no traicionar a sus electores». Señala, asimismo, que los tránsfugas recuerdan a los partidos que hay que tener en cuenta a los ciudadanos y que los representantes tienen derecho a actuar libremente, aunque sea en contra de las directrices del partido. Claro es que no puede elogiarse el transfuguismo motivado por un interés oscuro del representante, pero sí es elogiable quien se aparta de la disciplina de partido por defender los intereses del pueblo o tratar de democratizar el propio partido. Las disidencias internas son vistas por las cúpulas de los partidos, y mostradas por la mayoría de los medios de comunicación, como señal de caos y debilidad del partido. Sin embargo, y dada la tendencia oligárquica de los partidos, es necesario que haya límites al poder de éstos, uno de ellos la democracia interna, cuyo logro está en buena medida en manos de los integrantes del partido.

Los casos de transfuguismo producidos en España entre 1976 y los años noventa, en su mayor parte en los Ayuntamientos y en los Parlamentos autonómicos,[48] crearon un ambiente de inestabilidad política que dio lugar a la puesta en marcha de diversas medidas contra el transfuguismo, destacando el «Acuerdo sobre un Código de

den constituirse en Grupo Parlamentario «los Diputados de una o varias formaciones políticas» que reúnan los requisitos que enumera.

45 El Reglamento del Congreso permite el cambio al Grupo Mixto en cualquier momento de la legislatura y a otro Grupo los cinco primeros días de cada periodo de sesiones (art. 27.1 RCD). Los senadores, por su parte, si dejan de formar parte de su Grupo Parlamentario, tienen un plazo de tres días para incorporarse a otro y en caso contrario irán al Mixto (art. 30.3 RS).

46 Vanaclocha Bellver, Francisco J.: «Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político», Santolaya Machetti, Pablo [*et. alt.*]: *Transfuguismo político...*, *op. cit.* nota 7, pp. 105-125.

47 Torres Muro, Ignacio: «El transfuguismo político...», *op. cit.* nota 37.

48 En el citado periodo, 89 diputados cambiaron de Grupo Parlamentario. En el Senado el número es menor, y la cifra en ambas Cámaras ha disminuido con el paso del tiempo. En los Parlamentos autonómicos, no han sido escasas las ocasiones en que el Grupo Mixto ha estado formado mayoritariamente por parlamentarios tránsfugas, como ocurrió en las Cortes de Aragón y las Cortes de Valencia, en la III Legislatura, y el Parlamento catalán, en la IV, cuyos Grupos Mixtos estuvieron formados exclusivamente por tránsfugas. Larios Paterna, María Jesús: «El Grupo Mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 239-255.

Conducta Política en relación con el transfuguismo de las Corporaciones Locales» (1998)[49] y la introducción en los Reglamentos de la mayor parte de los Parlamentos autonómicos y en la LBRL (art. 73.3) de la figura del miembro no adscrito.[50]

Por parte de la doctrina se han propuesto diversas medidas para hacer frente al transfuguismo. La más drástica es la de constitucionalizar el mandato de partido. Así, Victoria Rodríguez[51] ve como una paradoja la posibilidad de permanecer en el cargo público de quienes sean expulsados o abandonen el partido con el que concurrieron a las elecciones, calificándolo de «estafa a la voluntad popular» y afirma que «lo éticamente correcto y lo lógico es que al abandonar el partido se renuncie al escaño». Por su parte, Jorge de Esteban[52] propone como modelo la Constitución portuguesa, cuyo artículo 160.1.*c*) dispone que pierden el mandato los diputados que se inscriban en un partido distinto de aquél por el que se presentaron a las elecciones.[53] En su opinión, nuestra actual Constitución es ambigua respecto al concepto de mandato, pues por una parte reconoce la soberanía nacional[54] (art. 1.2 CE) y la idea de representación nacional[55] (art. 66.1 CE) y prohíbe que los miembros de las Cortes Generales estén ligados por mandato imperativo (art. 67.2 CE), pero, por otra, su regulación de los partidos (arts. 6 y 23 CE) hace que, dejando de lado la participación directa, sólo se pueda participar por medio de representantes, los cuales deben pertenecer a partidos políticos. Ello le lleva a afirmar que la concepción de la representación que debe prevalecer es la del «mandato ideológico», porque «aunque el elegido es formalmente una persona, de hecho a quien se ha elegido es a un partido, el cual [...] se verá impelido a actuar como representante del sector social que le otorgó su confianza y no teóricamente como portavoz de los intereses del conjunto de la nación.»[56]

49 «Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales», firmado el 7 de julio de 1998 por el Ministro de Administraciones Públicas y representantes de partidos políticos: Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya, Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unió Valenciana y Partido Aragonés. El Acuerdo fue renovado en 2000 y en 2006 (fuente: Secretaría de Estado de Administraciones Públicas: ‹http://www.seap.minhap.gob.es›, consultado el 10/05/2012). Su firma generó en los partidos un clima contrario al transfuguismo, no sólo cuando perjudica al propio partido sino también cuando puede favorecerlo, generalizándose la práctica de no admitir a tránsfugas de otros partidos. Sin embargo, ha sido continuamente vulnerado, dada la inexistencia de medidas jurídicas para garantizar su cumplimiento. Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario...*, *op. cit.* nota 21.

50 Se llegó a proponer la inclusión de la figura del parlamentario no adscrito en el proceso de la inconclusa reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. En 1997, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español llegaron al acuerdo de convertir en diputados no inscritos a aquéllos que abandonasen su Grupo Parlamentario, reconociéndoles los derechos atribuidos a los diputados individualmente considerados pero no los de los Grupos, y se acordó la prohibición del préstamo de diputados. La propuesta de Reglamento se elaboró en 1998, pero no llegó a aprobarse, debido a la falta de acuerdo sobre su entrada en vigor.

51 Rodríguez Blanco, Victoria: «Algunas reflexiones...», *op. cit.* nota 35.

52 De Esteban Alonso, Jorge: «El fenómeno español...», *op. cit.* nota 34.

53 Art. 160.1 de la Constitución de la República Portuguesa: «*Perdem o mandato os Deputados que: [...] c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio* [...]». Página web del Parlamento de Portugal: ‹http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx› (consultado el 06/02/2012).

54 Aunque la Constitución habla de «soberanía nacional», lo recoge es la soberanía popular y el término «nacional» no se usa en el sentido del Estado liberal, sino haciendo referencia al Estado frente a las Comunidades Autónomas.

55 En puridad debe hablarse de «representación popular», pues el art. 66.1 CE dispone que «las Cortes Generales representan al pueblo español [...]».

56 De Esteban Alonso, Jorge: «El fenómeno español...», *op. cit.* nota 34.

En esta línea iba el art. 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre Elecciones Locales (en adelante LEL): «[...] si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo [...]», precepto que el Tribunal Constitucional entendió contrario a la Constitución, al entender que «infringe de manera absolutamente frontal el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes y también el de los representantes mismos a mantenerse en sus funciones» (SSTC 20/1983, de 15 de marzo, FJ 3, y 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4).

La mayor parte de la doctrina[57] no está de acuerdo con las medidas tendentes a implantar el mandato imperativo y sugieren otras que no ponen en riesgo la teoría de la representación y podrían ser eficaces para evitar el transfuguismo, como la reducción del número de parlamentarios necesarios para formar Grupo.[58]

Javier García Roca[59] enumera una serie de medidas preventivas, como sería mejorar la selección interna de los candidatos por los partidos y utilizar en el seno de estos códigos de conducta. Subraya la necesidad de perseguir el transfuguismo cuando medie cohecho y/o prevaricación. Cita, además, otras opciones posibles como la fijación de límites temporales a la moción de censura,[60] la disolución, en casos extraordinarios, del órgano representativo y la exclusión de los tránsfugas de las candidaturas en posteriores elecciones, siendo necesario para esta exclusión que hubiera condena penal firme, pues se trataría de una causa de inelegibilidad (art. 6.2 LOREG).[61] Asimismo, ve acertada la figura del miembro no adscrito.

Ignacio Torres Muro,[62] por su parte, afirma que la solución al transfuguismo parece que está en «una reafirmación de los principios básicos de la democracia representativa», para lo que es fundamental configurar una relación de representación entre electores y elegidos «verdaderamente satisfactoria». Estos principios básicos de la teoría de la representación se resumen en que el mandato sea nacional, libre, general y no susceptible de revocación.[63]

57 Es el caso, entre otros, de Arróniz i Morera de la Vall, María Àngels: «El estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 CE», *Revista española de la función consultiva*, núm. 12, 2009, pp. 155-168; García Mexía, Pablo y Villarino Marzo, Jorge: «El transfuguismo en los Parlamentos españoles...», *op. cit.* nota 20; García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo...», *op. cit.* nota 15; Torres Muro, Ignacio: «El transfuguismo político...», *op. cit.* nota 37.

58 Proponen esta medida, entre otros, Magdaleno Alegría, Antonio: «El transfuguismo en el Parlamento de La Rioja», Santolaya Machetti, Pablo [*et. alt.*]: *Transfuguismo político...*, *op. cit.* nota 7, pp. 351-361; y Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario...*, *op. cit.* nota 21.

59 García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo...», *op. cit.* nota 15.

60 Esta medida ha sido introducida por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que da al art. 197.1.*a*) de ésta la siguiente redacción: «el Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas: [...] ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación [...]. / En el caso de que alguno de los proponentes [...] formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. / Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.»

61 Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

62 Torres Muro, Ignacio: «El transfuguismo político...», *op. cit.* nota 37.

63 Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: *Sistema electoral...*, *op. cit.* nota 40.

Como se ha visto, en gran parte de los Parlamentos autonómicos se ha optado por introducir la figura del parlamentario no adscrito con la intención de evitar el transfuguismo, aunque su eficacia en este sentido es desigual. Parece que está siendo eficaz en el Parlamento de Canarias,[64] donde el «nomadismo político» se ha reducido hasta casi desaparecer, no se ha producido ningún caso de expulsión del Grupo ni se ha cuestionado la figura del parlamentario no adscrito por parte de los diputados que han adquirido tal condición; y en la Asamblea de Extremadura.[65]

3. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo*

Para completar lo dicho en los párrafos anteriores, cabe citar varias Sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven supuestos enmarcables en el concepto de transfuguismo,[66] entre las que destacan especialmente las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, que resuelven sendos recursos de amparo interpuestos por varios concejales cesados en su cargo tras dejar de formar parte de su partido político,[67] en aplicación del art. 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre Elecciones Locales (LEL),[68] que fue declarado inconstitucional.[69]

Los principales fundamentos jurídicos de la jurisprudencia constitucional en materia de transfuguismo se pueden sintetizar como sigue:

64 Navarro Méndez, José Ignacio: «El transfuguismo en el Parlamento de Canarias», Santolaya Machetti, Pablo [*et. alt.*]: *Transfuguismo político..., op. cit.* nota 7, pp. 423-440.

65 Víboras Jiménez, José A.: «El transfuguismo en la Asamblea de Extremadura», Santolaya Machetti, Pablo [*et. alt.*]: *Transfuguismo político..., op. cit.* nota 7, pp. 451-461.

66 Se trata de las SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 16/1983, de 10 de marzo; 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril; 29/1983, de 26 de abril; 30/1983, de 26 de abril; 28/1984, de 28 de febrero; 15/1992, de 10 de febrero; 31/1993, de 26 de enero; 185/1993, de 31 de mayo; 44/1995, de 13 de febrero; y 298/2006, de 23 de octubre. Otro estudio de estas Sentencias es el que hace Encarna Carmona Cuenca (Carmona Cuenca, Encarna: «Evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo político», Santolaya Machetti, Pablo [*et. alt.*]: *Transfuguismo político..., op. cit.* nota 7, pp. 545-571), quien distingue dos etapas en la jurisprudencia constitucional en materia de transfuguismo. En el presente trabajo, por el contrario, no realizamos tal división, ya que no apreciamos un cambio de posición del Tribunal en relación con el papel de los partidos políticos y la eventual limitación de los derechos de los tránsfugas.

67 En la STC 5/1983, de 4 de febrero, el recurrente fue cesado en sus cargos de concejal y alcalde del Ayuntamiento de Andújar (Jaén) por haber sido expulsado del Partido Socialista Obrero Español. En la 10/1983, de 21 de febrero, el recurso fue promovido por cinco concejales del Ayuntamiento de Madrid contra acuerdos de la Junta Electoral de Zona que, admitiendo su baja en el Partido Comunista de España, les cesó en su cargo.

68 Art. 11.7 LEL: «[...] si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo [...]».

69 El Tribunal considera que el art. 11.7 LEL es contrario a la Constitución, pues «al otorgar al partido la facultad de privar al representante de su condición cuando lo expulsa de su propio seno [...], el precepto infringe [...] el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes» (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2). Al tratarse de una norma anterior a la Constitución, el precepto se entiende derogado por la misma. Los respectivos recursos de amparo fueron estimados, declarando la nulidad de los acuerdos de cese de los concejales y el derecho de éstos a ser repuestos en el cargo. En la STC 5/1983 se reconoce el derecho del recurrente a ser repuesto en su cargo de concejal, no así en el de alcalde, ya que en este aspecto no queda vulnerado el art. 23.1 CE, puesto que los alcaldes no se eligen de forma directa por los electores (FJ 5). No cabe declarar nulos los actos de la Corporación tras el cese de los recurrentes (STC 10/1983, FJ 5). Siguen a ambas Sentencias sendos votos particulares cuyos Magistrados firmantes (Ángel Latorre y Luis Díez-Picazo en la primera; se les une en la segunda Manuel Díez de Velasco) consideran que no debió examinarse en abstracto la constitucionalidad del art. 11.7 LEL, por tratarse de un recurso de amparo, y que éste no debió concederse, ya que entienden que el derecho del recurrente no se vulneró; asimismo, disienten de la interpretación que se hace en la Sentencia del contenido del art. 23.2 CE. El Tribunal se remite a los fundamentos jurídicos de las referidas Sentencias para resolver otros asuntos, denegando el amparo a los componentes de una agrupación electoral que solicitaron la aplicación del art. 11.7 LEL a un miembro de su lista expulsado de su Grupo municipal con el fin de que le fuera revocado el mandato (STC 16/1983, de 10 de marzo) y concediéndolo (parcialmente según el caso) en las SSTC 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril; 29/1983, de 26 de abril; y 30/1983, de 26 de abril, todas ellas sobre la expulsión de uno o varios concejales de su partido y cese en el cargo por aplicación del art. 11.7 LEL.

a) El art. 23.1 CE «consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia [...] que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar –y no de ninguna organización como el partido político– y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores [...] y no de la voluntad del partido político» (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4).

En la STC 10/1983, de 21 de febrero (FJ 2), el Tribunal enumera las notas esenciales del concepto de representación política, que son, en primer lugar, que sólo son «representantes» aquéllos cuya designación resulta directamente de la elección popular; en segundo lugar, que no es constitucionalmente legítima una organización de la representación en la que los representantes puedan ser privados de su función por una decisión que no emana de los electores; y, por último, que el derecho que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes corresponde a cada ciudadano y la vulneración que resulta de privar al representante de su función lesiona también los derechos de los ciudadanos.

b) Respecto al contenido del art. 23.2 CE,[70] el Tribunal afirma que «el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos [...] en condiciones de igualdad, "con los requisitos que señalen las leyes"» (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3), e «implica también el de no ser removidos de los cargos o funciones públicos a los que se accedió si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos», para lo cual el legislador tiene como límites los que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales y los límites que resultan de la necesidad de salvaguardar la naturaleza esencial del cargo representativo definida por la Constitución (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2).

Además, se trata de un derecho de configuración legal y los derechos y facultades regulados en las normas que lo desarrollen quedan integrados en el status propio de cada cargo (STC 15/1992, de 10 de febrero,[71] FJ 3).

Comprende el derecho a no ser removido si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos; tales causas tienen que ser compatibles con la Constitución (STC 28/1984, de 28 de febrero,[72] FJ 1).

70 Sobre el contenido del art. 23.2 CE, *vid.* García Roca, Francisco Javier: *Cargos públicos representativos (un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución)*. Aranzadi, Pamplona, 1999; y Ortega Santiago, Carlos: *El mandato representativo...*, *op. cit.* nota 28, entre otros.

71 La STC 15/1992, de 10 de febrero, resuelve el recurso de amparo promovido contra la resolución del presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, que suspendió la asignación mensual del Grupo Mixto. El Tribunal aprecia «una derogación singular de las normas reglamentarias donde se formulaba el status de los miembros del Grupo Parlamentario, vulnerando el derecho fundamental a la igualdad en cuanto privaba al Grupo Mixto de la subvención establecida en el Reglamento por igual para todos [...]; esto, además, tuvo lugar sin que se haya probado ni se desprenda de aquella Resolución un motivo de dicha diferenciación que pudiera considerarse objetivo y razonable [...]» (FJ 4).

72 En la STC 28/1984, de 28 de febrero, se otorga el amparo a cinco Parlamentarios Forales de Navarra que concurrieron a las elecciones como independientes dentro de las listas de Unión de Centro Democrático (UCD) y, tras presentar su petición de cese en el partido, fueron cesados en sus cargos por haber solicitado UCD a la Mesa del Parlamento Foral de Navarra la aplicación del art. 11.7 LEL. El Tribunal dictamina que no se debió aplicar

Es contrario al mismo el cese en el cargo por haber sido expulsado del partido o por abandonarlo voluntariamente, porque «los partidos políticos no son ajenos a los límites que hemos reconocido en el legislador para configurar el régimen jurídico de los cargos públicos representativos» y porque la relación de representación no puede romperse sino por voluntad de los electores o por resolución de los poderes públicos competentes (STC 298/2006, de 23 de octubre,[73] FFJJ 6 y 8).

Por último, el derecho fundamental no comprende el derecho al percibo de las cantidades económicas[74] (STC 28/1984, de 28 de febrero, FJ 4).

c) En lo referido a la naturaleza y función que la Constitución atribuye a los partidos (art. 6 CE), el Tribunal indica que éstos son «creaciones libres, producto como tales de la libertad de asociación», no son órganos del Estado, y la transcendencia política de sus funciones explica que la Constitución exija que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3).

La legislación electoral les otorga la facultad de presentar candidaturas, pero, «de acuerdo con la Constitución [...], es inequívoco [...] que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos» (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3).

Además, sin perjuicio de las funciones que la Constitución atribuye a los partidos, «lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio [...]» (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4).

Las referidas líneas jurisprudenciales las sigue el Tribunal Constitucional en otras Sentencias que resuelven supuestos similares. De este modo, en la STC 44/1995, de 13 de febrero, se ampara a un Diputado del Parlamento de Cataluña que concurrió a las elecciones en las listas de Esquerra Republicana de Cataluña y abandonó su Grupo, tras lo cual la Mesa declaró su incorporación al Mixto, del que era único miembro, e interpretó el Reglamento de modo que se limitaban las facultades de actuación de los miem-

el citado artículo, sino la LORAFNA (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) o, en su caso, el Reglamento del Congreso de los Diputados (disp. adic. 1.ª LORAFNA), por lo que el cese no se produjo en virtud de una causa legalmente establecida, vulnerándose así el art. 23.2 CE (FJ 2).

73 En el asunto resuelto en la STC 298/2006, de 23 de octubre, Acción Popular Burgalesa Independiente recurre la sentencia que desestima su pretensión de que, en cumplimiento de sus estatutos, se condene a cesar en el cargo a un concejal del Ayuntamiento de Burgos que concurrió a las elecciones en sus listas y posteriormente abandonó el partido, pasando al Grupo Municipal Mixto. Se deniega el amparo, confirmándose que habría vulneración del art. 23.2 CE si se permitiera al partido obligar a quien lo abandone a dejar el cargo representativo.

74 No obstante, en la STC 15/1992 se declara el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que integraban, ya que la privación de aquélla pudo tener como consecuencia que tuvieran que asumir los gastos de funcionamiento del Grupo (FJ 7).

bros del Grupo Mixto procedentes de otros Grupos. El Tribunal considera que la Mesa se extralimitó en sus facultades de interpretación y suplencia del Reglamento (FJ 4).

Por otra parte, la STC 31/1993, de 26 de enero, resuelve el recurso de amparo electoral interpuesto por el Partido Popular (PP) contra un acuerdo de proclamación y elección de alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.[75] El Tribunal concluye que tal acuerdo lesiona los derechos reconocidos en el art. 23 CE por no haber respetado los requisitos que establecen las leyes.[76] Siguiendo la argumentación de esta Sentencia, resuelve la STC 185/1993, de 31 de mayo, que desestima el recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia que anuló el acuerdo de proclamación y elección de alcalde del un concejal que se presentó a las elecciones como cabeza de lista del PSN/PSOE y abandonó su Grupo, pasando al Mixto.

Podemos concluir, respecto a la jurisprudencia constitucional en materia de transfuguismo, que las claves de la misma residen en el contenido del art. 23 CE, el papel de los partidos políticos en nuestro ordenamiento (art. 6 CE) y la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE).

IV. Derechos y pérdida de derechos del parlamentario no adscrito. Dudas de constitucionalidad por posible vulneración del art. 23 CE

1. Derechos del parlamentario no adscrito

A continuación nos referimos a los derechos que se reconocen al parlamentario no adscrito, que en la mayor parte de los Reglamentos que regulan esta figura son únicamente los reconocidos a los parlamentarios individualmente considerados.[77]

Estos derechos son, con ciertas variaciones entre los diferentes Reglamentos,[78] el derecho a asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de que for-

75 Varias fuerzas políticas pactaron la rotación en la alcaldía y fue elegido el cabeza de lista del Centro Democrático y Social (CDS). El siguiente era el cabeza de lista del PP, quien se dio de baja del partido, junto con otros miembros de la candidatura, constituyendo el Grupo Mixto, y quedando el Grupo Popular con una sola integrante. El alcalde renunció al cargo, conforme al pacto, y el Ayuntamiento adoptó un acuerdo determinando los concejales cabeza de lista de cada Grupo, siendo designado por el Grupo Mixto quien fuera cabeza de lista del PP, y por el Grupo Popular su única integrante. Fue elegido alcalde el designado cabeza de lista del Grupo Mixto.

76 Según el art. 196.*a*) LOREG, pueden ser candidatos a alcalde «todos los concejales que encabecen sus correspondientes listas», lo que no significa que los cabezas de lista tengan un «plus» de representatividad que les permita ser candidatos a la alcaldía durante todo el mandato; la condición de cabeza de lista «ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un determinado proceso electoral abierto» y «tras el abandono voluntario del grupo político, se deja de ser cabeza de una lista a la que ya no se pertenece» (STC 31/1993, de 26 de enero, FJ 3).

77 Arts. 38.5 RAEX, 43.2 RAM, disposición adicional segunda RCCLM, 23.4 RCCyL, 27.5 RCV, 24.5 RPA, 23.4 RPCan., 26.4 RPCant., 26.2 RPCat. (establece excepciones) y 31.4 RPN, respectivamente.

78 Arts. 18-22 RAEX., 15-21 RAM, 11-13 RCCLM, 6-8 RCCyL, 11-14 RCV, 6-9 RPA, 11-14 RPCan., 7-12 RPCant., 4-9 RPCat., 14-17 RPIB, 13-16 RPR y 13-17 RPN, respectivamente. En el Parlamento de Cataluña, los diputados no adscritos tienen los derechos que el Reglamento reconoce a los diputados individualmente «sin perjuicio de las especificidades que en este se determinan» (art. 26 RPCat.); las especificidades se recogen en los arts. 75.7, 92.4 y 142.3 del Reglamento: los diputados no adscritos pueden intervenir para explicar su voto en los debates de especial relevancia, solicitándolo a la Mesa o al presidente o presidenta (art. 75.7 RPCat); también pueden solicitar a la Mesa efectuar explicación de voto cuando no hayan intervenido en ningún momento del debate (art. 92.4 RPCat); además, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establece, para todo el periodo de sesiones, el núme-

men parte y con voz pero sin voto a las del resto de Comisiones,[79] a formar parte de al menos una Comisión,[80] a un tratamiento institucional y protocolario preferente dentro de la Comunidad Autónoma, a recabar información de las Administraciones públicas, y a las retribuciones necesarias para cumplir «eficaz y dignamente» sus funciones y al abono –a cargo del presupuesto del Parlamento– de las cotizaciones a la Seguridad Social o a la mutualidad correspondiente. El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha añade que «en ningún caso se les podrá otorgar derechos que el Reglamento atribuya a los Grupos Parlamentarios» (disp. adic. segunda RCCLM).

La Mesa y la Junta de Portavoces tienen un papel importante en relación con los derechos de los parlamentarios no adscritos. Así, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, concreta el ejercicio por parte de aquéllos de los derechos reconocidos individualmente a los parlamentarios en las Cortes de Castilla y León (art. 23.4 RCCyL) y en el Parlamento de Canarias (art. 23.4 RPCan); decide el procedimiento para la intervención del parlamentario no adscrito en el Pleno y en las Comisiones y determina la Comisión a la que pertenecerá aquél en los Parlamentos de Extremadura, Madrid, Valencia y La Rioja;[81] decide el procedimiento de intervención en el Pleno y las Comisiones en el Parlamento de Andalucía (art. 24.6 RPA) y determina a qué Comisión pertenecerá el parlamentario no adscrito en el Parlamento de Canarias (art. 23.4 RPCan.).

La Comisión de la que formará parte el parlamentario no adscrito la concreta la Mesa en las Cortes de Castilla y León (art. 23.4 RCCyL) y el Parlamento de Cantabria (art. 26.5 RPCant.) y, en el Parlamento de Navarra, la Mesa «previo acuerdo de la Junta de Portavoces» (art. 31.5 RPN). En el Parlamento de Cataluña, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establece, para todo el periodo de sesiones, el número máximo de preguntas que pueden sustanciarse en cada sesión del pleno, y su distribución «proporcional» entre los Grupos Parlamentarios y, «si procede, entre los diputados no adscritos» (art. 142.3 RPCat).

En cuanto a los derechos económicos, la Mesa es la encargada de asignar a los parlamentarios no adscritos los medios materiales que considere adecuados para el cumplimiento de sus funciones en los Parlamentos de Extremadura, Castilla y León, Canarias, Cantabria, La Rioja y Navarra.[82] Además, se prevén consecuencias derivadas de la no pertenencia a ningún Grupo Parlamentario: en la Asamblea de Extremadura, los diputados no adscritos no tienen derecho a las percepciones derivadas de la dedicación exclusiva ni a los derechos económicos de los Grupos Parlamentarios; en las Cortes de Castilla y León, el Parlamento de Canarias y el Parlamento de Cantabria, tienen derecho exclusivamente a las percepciones económicas que el Reglamento prevé para los parlamentarios individuales; en el Parlamento de La Rioja, solamente tienen derecho a las percepciones económicas que fije la Mesa y las dietas e indemnizaciones por gastos «que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones»; y, en Navarra, las únicas percepciones económicas que les corresponden son «una asignación eco-

ro máximo de preguntas que pueden sustanciarse en cada sesión del pleno, y su distribución «proporcional» entre los Grupos Parlamentarios y, «si procede, entre los diputados no adscritos» (art. 142.3 RPCat).

79 Los diputados del Parlamento de Cataluña tienen «el derecho de asistir a todas las sesiones del Parlamento y el deber de asistir a los debates y a las votaciones del Pleno y de las Comisiones de las que son miembros» (art. 4.1 RPCat.).

80 En el Parlamento de La Rioja, los diputados tienen derecho a formar parte de al menos dos Comisiones (art. 13.2 RPR).

81 Arts. 38.6 RAEx., 43.4 RAM, 27.6 RCV y 26.1 RPR, respectivamente.

82 Arts. 38.5 RAEx., 23.3.*c*) RCCyL, 23.5 RPCan., 26.6 RPCant., 26.1 RPR y 31.6 RPN, respectivamente.

nómica, así como ayudas e indemnizaciones por gastos, que les permitan cumplir eficaz y dignamente su función».

Por otro lado, el acceso de un parlamentario a la condición de no adscrito comporta la pérdida de los puestos y de los cargos electivos que tuviese en los órganos de la Cámara, en los Parlamentos de Extremadura, Madrid, Cantabria, Castilla y León, Valencia y Navarra.[83] En el Parlamento de La Rioja, si el diputado que abandona su Grupo ocupaba un puesto electivo en los órganos de la Cámara, se realiza una nueva votación para su ratificación o sustitución (art. 24.3 RPR).

2. *Dudas de constitucionalidad por posible vulneración del art. 23 CE*

Los preceptos que regulan los derechos de los parlamentarios no adscritos han dado lugar en parte de la doctrina a dudas de constitucionalidad.

A la vista de la regulación de la figura del procurador[84] no adscrito en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León, Edmundo Matia Portilla[85] expone los problemas que se plantean en relación con los derechos de aquél. Dicho Reglamento encomienda a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la tarea de concretar el ejercicio de los derechos de los procuradores no adscritos (art. 23.4 RCCyL), considerando el citado autor que tal concreción debería hacerla el propio Reglamento, porque afecta a facultades que integran el núcleo del derecho fundamental a ejercer un mandato representativo. Señala, además, la dificultad de concretar el ejercicio de tales derechos, ya que el Reglamento organiza el funcionamiento de la Cámara partiendo de la idea de que todos los procuradores están integrados en un Grupo Parlamentario.

Que los procuradores no adscritos tengan solamente los derechos reconocidos a los procuradores individualmente[86] hace que sus posibilidades de participación en la Cámara sean muy reducidas, dado que «los Grupos son los verdaderos sujetos de la actividad parlamentaria».[87] Ello implica que no pueden presentar enmiendas a la totalidad a los proyectos y proposiciones de ley, ni mociones o proposiciones no de ley para su debate y votación en el Pleno de las Cortes, ni propuestas de resolución como consecuencia del debate de política general o de comunicaciones remitidas por la Junta

83 Arts. 38.2 RAEX., 43.3 RAM, 26.3 RPCant., 23.3. *b)* RCCyL, 27.4 RCV y 31.3 RPN, respectivamente.

84 «Los miembros de las Cortes de Castilla y León reciben la denominación tradicional de Procuradores» (art. 21 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007, pp. 49486-49505).

85 Matia Portilla, Edmundo: «Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León», Sáez Hidalgo, Ignacio [Dir.]: *Derecho Público de Castilla y León*. Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 257-310.

86 Ello les faculta, entre otras cosas, a recabar de las Administraciones públicas documentos que necesiten para cumplir sus funciones, formular preguntas e interpelaciones a la Junta, presentar proposiciones no de ley para su debate y votación en Comisión y presentar enmiendas parciales a los textos legislativos. Sin embargo, las contradicciones existentes en el Reglamento dificultan el ejercicio de estos derechos: en el cupo de preguntas que pueden sustanciarse en cada sesión del Pleno, sólo tiene en cuenta las formuladas por procuradores pertenecientes a un Grupo Parlamentario; las interpelaciones presentadas por Grupos o por procuradores integrados en éstos tienen prioridad para ser incluidas en el orden del día; además, el Reglamento exige la firma del Portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenezca el procurador en cuestión para solicitar documentación y para presentar enmiendas parciales y proposiciones no de ley.

87 *Ibíd.*

de Castilla y León. Por otro lado, aunque se les reconoce el derecho a participar en los debates, el propio Reglamento lo dificulta, pues organiza aquéllos en torno a los Grupos y permite intervenir a los procuradores individualmente sólo para presentar y defender iniciativas parlamentarias a título individual.

Por todo ello, se pregunta Edmundo Matia «si esta disparidad de las facultades de unos parlamentarios respecto a las de otros es lícita, a la luz del derecho constitucional a acceder a los cargos públicos y desempeñarlos en condiciones de igualdad (*ius in officium*). Si es conforme a la Constitución negar a quien ejerce un mandato representativo por voluntad popular la posibilidad de explicar a los ciudadanos a los que representa la razón y el sentido de los votos que emite. En definitiva, si la regulación de los Procuradores no adscritos [...] respeta el contenido esencial de su función representativa garantizado por el artículo 23.2 de la CE.»[88] Para evitar estos problemas de constitucionalidad, indica que podría interpretarse que los procuradores no adscritos tienen los derechos de ejercicio colectivo a través de los Grupos, aunque esto supondría convertir a cada parlamentario no adscrito en un Grupo Parlamentario, generándose los problemas para cuya solución se ideó el Grupo Mixto.[89]

Puede citarse aquí la STC 64/2002, de 11 de marzo (FJ 3), que afirma, en relación con la facultad de los parlamentarios de constituir Grupo, que «dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos [...] como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante.»

De esta Sentencia puede deducirse que impedir a un parlamentario integrarse en un Grupo constituye una limitación del *ius in officium*, produciéndose con ello una vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2, ya que «el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros» (STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3). En el mismo sentido, la STC 205/1990, de 13 de diciembre (FJ 5), añade que «la defensa de este derecho comporta la garantía del derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de sus representantes en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23.1». Por último, el Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 6198/2002, de 26 de septiembre (FJ 3), en relación con el concejal no adscrito, indica que «existe un derecho-deber de los Concejales de estar adscritos a uno de los Grupos [...], forzoso es concluir que al impedirse a uno de ellos integrarse en el Grupo Mixto, colocándole en la situación de Concejal no adscrito a ningún Grupo

88 *Ibíd.*

89 El Grupo Mixto se creó por razones de organización y simplificación de los trabajos de las Cámaras, para incorporar en la actividad de éstas a los parlamentarios que no se integren en un Grupo, y actualmente cumple además una función garantista, que preserva materialmente el estatus de los parlamentarios (Ortega Santiago, Carlos: *El mandato representativo..., op. cit.* nota 28).

político, se le está impidiendo desarrollar su función representativa en las mismas condiciones que el resto de los Concejales, con vulneración, por tanto, del artículo 23.2 de la Constitución.»

3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la figura del concejal no adscrito

Sobre la figura del parlamentario no adscrito, el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse, pero sí lo ha hecho en relación con la del concejal no adscrito, y sus consideraciones sirven igualmente para el tema que nos ocupa.[90]

a) Recursos de amparo

La STC 169/2009, de 9 de julio, resuelve el recurso de amparo interpuesto por cuatro miembros de la Diputación Provincial de Alicante que, tras ser expulsados de la formación política con la que se presentaron a las elecciones (PSPV-PSOE),[91] pasaron a integrar el Grupo Mixto y más adelante fueron calificados como no adscritos por un Acuerdo del Pleno de la Diputación, a los efectos de lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL. El Tribunal examina el Acuerdo a la luz de las diferentes facultades contenidas en el art. 23 CE y concluye que «la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones, pero no el derecho a votar en las comisiones informativas, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de diputado provincial, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos contenidos en el art. 23.2 CE»[92] (FJ 4).

Por otra parte, las SSTC 20, 43, 48, 49, 52 a 56, 70 a 72, 76, 77, 81 a 87, 90 a 98, 100 a 103, 112 a 116, 122, 129 a 131, todas ellas de 2011, y 14/2012, de 6 de febrero, resuelven los recursos de amparo interpuestos por varios concejales no adscritos del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), que adquirieron tal condición tras ser expulsados del Grupo Municipal Popular y eran convocados a las sesiones de las comisiones informativas con voz pero sin voto, circunstancia que el Tribunal entiende vulneradora del contenido esencial de sus derechos de participación. En la STC 117/2012, de 4 de junio, se deniega el amparo a los mismos recurrentes porque los derechos de participación son individuales y su lesión no deriva, como alegaban, de su no pertenencia a un Grupo Político.[93]

En la STC 10/2013, de 28 de enero, el Tribunal desestima el recurso de amparo planteado por varios concejales del Ayuntamiento de Pasaia (Guipúzcoa), integrantes del Grupo Municipal que fue disuelto tras la declaración de ilegalidad del partido político Acción Nacionalista Vasca/Eusko Abertzale Ekintza. El Tribunal señala que la previsión legal se encuentra en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políti-

90 Se trata de las SSTC 169/2009, de 9 de julio; 20, 43, 48, 49, 52 a 56, 70 a 72, 76, 77, 81 a 87, 90 a 98, 100 a 103, 112 a 116, 122, 129 a 131, todas ellas de 2011; 9/2012, de 18 de enero; 14/2012, de 6 de febrero; 30/2012, de 1 de marzo; 117/2012, de 4 de junio; 246/2012, de 20 de diciembre; 10/2013, de 28 de enero; y 103/2013, de 25 de abril.

91 Partit Socialista del País Valencià- Partido Socialista Obrero Español.

92 El Tribunal añade, no obstante, que de lo dicho no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a Grupo, ya que estarían sobrerrepresentados.

93 Pretendían constituirse en Grupo Mixto y el Pleno del Ayuntamiento no se lo permitió.

cos, y en el art. 73.3 LBRL, y que el derecho reconocido en el art. 23 CE no ha sido lesionado, puesto que, aunque la disolución del Grupo Municipal afecta a determinadas facultades de los concejales electos, se les mantiene en el mandato representativo y no se excluye ni su participación en el proceso de toma de decisiones, ni su capacidad de control del ejercicio del poder municipal y fiscalización del gasto (FJ 3).

Como puede deducirse de las Sentencias citadas, para dilucidar si existe vulneración del art. 23 CE, el Tribunal Constitucional analiza si, en cada caso concreto, las restricciones de los derechos y facultades de los representantes inciden en el núcleo de su función representativa, en cuyo caso habrá lesión del derecho fundamental.

b*) *Sobre la constitucionalidad de las normas que regulan la figura del concejal no adscrito

En las SSTC 9/2012, de 18 de enero, y 30/2012, de 1 de marzo, el Tribunal desestimó sendas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas contra el párrafo tercero del art. 73.3 de la LBRL, que dispone que «los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación». A juicio del Tribunal, son «ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa [...], lo que determina que el art. 23 CE no se vea aquí vulnerado» (STC 9/2012, FJ 4).

Siguiendo la misma argumentación, la STC 246/2012, de 20 de diciembre, declara constitucional el art. 32.4 de la Ley 2/2003, de Administración Local de la Comunidad de Madrid,[94] «siempre que se interprete en el sentido de que los derechos que le corresponden al concejal no adscrito son precisamente aquellos de los que es titular como miembro electo de la corporación municipal y que forman parte del núcleo esencial de la función representativa» (FJ 7). A su vez, declara la inconstitucionalidad del art. 33.3 de la referida Ley,[95] pues «la exclusión absoluta de los concejales no adscritos del derecho a asistir a las comisiones informativas y participar [...] en sus deliberaciones no es conforme a los derechos del cargo electo garantizados por el art. 23.2 CE, porque supone dificultar la posterior defensa de las posiciones políticas de los miembros no adscritos [...], incidiendo por ello de forma negativa en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal individualmente considerado» (FJ 10).

Finalmente, la STC 103/2013, de 25 de abril, desestima por razones competenciales el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, entre los que se encuentra el que modifica el art. 73.3 LBRL (FJ 4).

94 El art. 32.4 de la Ley 2/2003 califica como no adscrito al concejal que no se incorpore al Grupo Político correspondiente a su candidatura y le reconoce los derechos que individualmente le correspondan como miembro de la Corporación pero no los derivados de su pertenencia a un Grupo.

95 El art. 33.3 de la Ley 2/2003 dispone que art. 33.3 «las comisiones estarán integradas exclusivamente por Concejales designados por los distintos grupos políticos de forma proporcional a su representatividad en el Pleno».

V. Conclusiones

La figura del parlamentario no adscrito se contempla en los Reglamentos de doce Parlamentos autonómicos. Con alguna diferencia, adquieren tal condición los parlamentarios que no se integren en ningún Grupo Parlamentario y aquéllos que dejen de formar parte de aquél al que pertenezcan, bien por abandonarlo voluntariamente o bien por ser expulsados del mismo. En el resto de Parlamentos, quienes se encuentren en alguna de estas situaciones pasan a integrar el Grupo Mixto.

Esta figura se introdujo con la intención de hacer frente al transfuguismo político. Es éste un fenómeno verdaderamente complejo y sobre el que existen muy diversas opiniones, desde un rechazo total hasta una visión que tiene en cuenta las circunstancias de cada caso. Hemos visto en este punto la posición del Tribunal Constitucional al respecto, centrada en el contenido del art. 23 CE, el papel que nuestro ordenamiento otorga a los partidos políticos (art. 6 CE) y la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE).

En cuanto a las consecuencias de la adquisición de la condición de no adscrito, consisten, en síntesis, en tener reconocidos los derechos que los Reglamentos atribuyen a los parlamentarios individualmente y, en algunos de los Parlamentos, la pérdida de los cargos electivos que se tuvieran en la Cámara. La normativa da lugar a dudas de constitucionalidad que aún no han quedado resueltas. No obstante, a partir de la jurisprudencia constitucional en relación con la figura del concejal no adscrito, cabe aventurar la eventual respuesta del Tribunal Constitucional en caso de conocer sobre el parlamentario no adscrito.

Puede ser clave para ello el siguiente fragmento de la mencionada STC 169/2009, de 9 de julio (FJ 7): «por una parte, la eventual situación de desventaja derivada de las limitaciones relativas a la participación en la Junta de portavoces, al régimen de dedicación exclusiva y a la pérdida de los beneficios económicos y la infraestructura asociados al grupo político no se proyectarían, según se ha razonado, sobre el ejercicio del derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE. Por otra parte, el distinto trato que el art. 73.3 LBRL y, en su aplicación, el Acuerdo impugnado otorgan a los recurrentes está justificado en la diferente situación en la que se encuentran, al no haberse incorporado al grupo político constituido por la formación electoral por la que fueron elegidos: puede someterse a un régimen jurídico parcialmente diferente a los representantes que no se integran en el grupo político constituido por la formación en la que concurrieron a las elecciones respecto de aquellos que sí lo hacen, todo ello sin perjuicio de respetar las facultades de representación que son propias del cargo electo, pues, como se ha indicado, el diferente trato que se otorga en este caso a los diputados no adscritos no conlleva una limitación de las facultades que constituyen el núcleo de sus funciones representativas. En definitiva, las diferencias invocadas no

carecen de una justificación objetiva y razonable y son proporcionadas con los fines que se persiguen, por lo que tampoco por este motivo puede ser apreciada la lesión del principio de igualdad que aducen los demandantes de amparo.»

Es decir, cabe un tratamiento distinto a los representantes no adscritos con el límite del núcleo de la función representativa; la clave estará en encontrar el grado de diferenciación a partir del cual se sobrepasa ese límite. Probablemente la respuesta del Tribunal ante la figura del parlamentario no adscrito será más protectora aún de los derechos del representante que en el caso del concejal no adscrito, dado que los Parlamentos disponen de autonomía política y encarnan el pluralismo político y, a su través, el principio democrático.

Bibliografía

Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, de 7 de julio de 1998 ‹*http://www.seap.minhap.gob.es*› (consultado el 10/05/2012).

Alonso Más, María José: «El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos», *Revista de Administración Pública*, núm. 168, 2005, pp. 95-130.

Arróniz i Morera de la Vall, María Àngels: «El estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 ce», *Revista española de la función consultiva*, núm. 12, 2009, pp. 155-168.

Burke, Edmund: *Discurso a los electores de Bristol*, pronunciado el 3 de noviembre de 1794 tras ser elegido representante de la ciudad de Bristol (‹*http://www.ucm.es/info/socvi/castromil/datos/curso—2008-2009/discurso—burke.pdf*›, consultado el 23/10/2011).

Carmona Cuenca, Encarna: «Evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo político», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 545-571.

Constitución de la República Portuguesa: ‹*http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx*› (consultado el 06/02/2012).

De Esteban Alonso, Jorge: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios políticos* (Nueva Época), núm. 70, 1990, pp. 7-32.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Francia, 1789: ‹*http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp*›, consultado el 20/11/2013.

Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Colex, Madrid, 2008 (2.ª edición).

García Mexía, Pablo y Villarino Marzo, Jorge: «El transfuguismo en los Parlamentos españoles. El transfuguismo en las Cortes Generales», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 245-273.

García Roca, Javier: *Cargos públicos representativos (un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución)*. Aranzadi, Pamplona, 1999.

García Roca, Javier: «Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 39-83.

Larios Paterna, María Jesús: «El Grupo Mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 239-255.

Magdaleno Alegría, Antonio: «El transfuguismo en el Parlamento de La Rioja», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 351-361.

Matia Portilla, Edmundo: «Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León», Sáez Hidalgo, Ignacio [Dir.]: *Derecho Público de Castilla y León*. Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 257-310.

Matia Portilla, Francisco Javier: «La politización de las instituciones: mito y realidad», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 13, 2010, pp. 38-43.

Navarro Méndez, José Ignacio: «El transfuguismo en el Parlamento de Canarias», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 423-440.

Ortega Santiago, Carlos: *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

Requejo Rodríguez, Paloma: «Ceuta y Melilla ¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 277, 1998, pp. 55-70.

Rodríguez Blanco, Victoria: «Algunas reflexiones sobre el transfuguismo político», *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, núm. 3, 2008, pp. 289-306.

Rubio Llorente, Francisco: «Los tránsfugas no son tan malos», *El País*, 6 de octubre de 1993.

Sartori, Giovanni: «En defensa de la representación política», *Claves de razón práctica*, núm. 91, 1999, pp. 2-6.

Tomás Mallén, Beatriz: *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

Torres Muro, Ignacio: «El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del tránsfuga». Texto pendiente de publicación.

Vanaclocha Bellver, Francisco J.: «Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 105-125

Víboras Jiménez, José A.: «El transfuguismo en la Asamblea de Extremadura», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 451-461.

Visiedo Mazón, Francisco J.: «El transfuguismo en las Corts Valencianes», Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María [dir.] y Díaz Crego, María [coord.]: *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas, Pamplona, 2009, pp. 375-392.

‹http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/03/24/catalunya/1364120199—037271.html› (consultado el 03/12/2013).

‹http://politica.elpais.com/politica/2013/05/08/actualidad/1368040476—144458.html› (consultado el 03/12/2013).

‹http://www.levante-emv.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2008111300—19—518780———diputados-dejan-Compromis› (consultado el 19/05/2012).

‹http://terranoticias.terra.es/articulo/html/av2380542.htm› (consultado el 21/01/2012).

‹http://www.larepublica.es/2012/05/iulv-ca-castiga-a-gordillo-y-lo-deja-fuera-de-la-actividad-parlamentaria/› (consultado el 05/05/2012).

La mejora de los entornos normativos y la competitividad económica: el ajuste regulatorio (REFIT) de la UE

Javier Guillem Carrau
Doctor en Derecho. Letrado de Les Corts Valencianes

Resumen

La simplificación y mejora de la legislación de la UE es clave en términos de competitividad. El ajuste regulatorio de la UE busca lograr una legislación «inteligente».

Resum

La simplificació i millora de la legislació de la UE és clau en termes de competitivitat. L'ajustament regulatori de la UE busca assolir una legislació «intel·ligent».

Summary

Simplification and improvement of EU law is key for competitiveness. The EU REFIT approach is envisaging the so-called «Smart Regulation».

Sumario

I. Introducción
II. La calidad de la legislación como elemento de competitividad de la economía
   1. El ajuste regulatorio y su impacto en la economía
   2. El riesgo de reduccionismo: la mejora reguladora limitada a la reducción de cargas
   3. El debate abierto en torno a la autoregulación/corregulación/regulación
III. La mejora de los entornos normativos desde la Comisión Europea
   1. Origen: Informes Mandelkern y Libro Blanco del Buen Gobierno
   2. Smart Regulation y el Acuerdo interinstitucional sobre Better Lawmaking
   3. El programa de ajuste regulatorio (REFIT)
IV. Los instrumentos de ajuste regulatorio en el funcionamiento ordinario de la Comisión
   1. Las evoluciones
   2. El análisis de impacto
   3. Simplificación
V. La nueva orientación de REFIT
VI. Conclusiones

I. Introducción

La mejora de los entornos normativos se convierte en este inicio del siglo XXI en el eje de acción política de los ejecutivos que lo incorporan sistemáticamente como tal a sus programas en el ejercicio del llamado buen gobierno o gobernanza,[1] que equivale al término inglés *governance*.[2]

Este concepto reaparece en el escenario político-jurídico en el ámbito internacional y es objeto de una disputa terminológica por su traducción a otros idiomas[3] y se enclava en los debates sobre los principios para una nueva legitimación de las Instituciones[4] y se encuentra en curso de una necesidad de continua reformulación.[5]

Este es el caso de la nueva Comisión Europea, presidida por Juncker, que ha acogido la simplificación y mejora de la legislación de la UE como elemento esencial de su programa de trabajo, bajo el paraguas del llamado buen gobierno.

En este estudio, tras una referencia a los factores que influyen en la identificación de la calidad de la legislación como elemento de competitividad, se aborda la evolución de la mejora de los entornos normativos desde el ámbito de la UE centrando el análisis en el programa REFIT de ajuste y mejora regulatoria de la Comisión Europea.

1 Sobre el concepto de buen gobierno, véase, entre otros, Bar Cedón, A.: «El Libro Blanco "La Gobernanza Europea" y la reforma de la Unión» en GAPP: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* núm. 22 (2001), pp. 3-18; Bernard, N.: «Multilevel governance in the EU», *European Monographs,* núm. 35, Kluwer, 2002; Cerrillo Martínez, A.: «La Gobernanza hoy. Introducción» en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP-IIG, Madrid, 2005, pp. 11-37; Delcourt, B.: «La gouvernance contre la représentation politique?» en *La nouvelle gouvernance européenne. Genèses et usages politiques d'un libre blanc,* Presses Universitaires de Strasbourg, 2007; Dworkin, R.: *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Estado y Sociedad, núm. 154, Paidos, 2008; Ordóñez Solís, D.: «La gobernabilidad en Europa: "de cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la UE"», disponible en ‹http://ec.europa.eu/governance/contrib—ordonez—summary—es.pdf› (acceso 25-5-2009); Rodríguez-Arana Muñoz, J.: *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas,* Colección Divulgación Jurídica, Thomson-Aranzadi, 2006; Scharpf. F. W.: «European Governance: Common Strategy vs. The Challenge of Diversity», contribución al *Jean Monnet Working Paper* núm. 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, disponible en ‹http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010701.html›, accesible el 25-5-2009; Shapiro, M.: «Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza», en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia,* INAP-IIG, Madrid, 2005, pp. 203-212.

2 Para Cerrillo Martínez, la Gobernanza «[...] es una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, con unas relaciones horizontales, buscando el equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general y no de un único actor. Su importancia reside en la capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno» (Cerrillo Martínez, A.: «La Gobernanza hoy. Introducción» en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP-IIG, Madrid, 2005, pp. 11-37, p. 13). Prats Català explica que la gobernanza moderna se justifica en la necesidad de crear estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores sociales involucrados y la creación de responsabilidades comunes. Por un lado, los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales, resultado de la interacción de factores que no son conocidos ni causados por un solo actor. Por otro, es necesario combinar burocracia, gerencia y gobernanza para enfrentar eficazmente esas cuestiones (Prats Català, J.: *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo, Estudios goberna*, INAP-IIG, 2005, pp. 131 y ss.). En palabras de Martini, es «preciso llevar a efecto una democratización de las estructuras pertinentes y se deben asignar a los órganos representativos de los pueblos funciones consultivas o de toma participada de decisiones» (Martini, C. M.: *Sueño con la Europa del Espíritu,* BAC, 2000, p. 214).

3 Entre otros, respecto a la cuestión terminológica, véanse: Barcedón, A.: «El Libro Blanco "La Gobernanza Europea" y la...», p. 7; López de Membiela, J. B.: «Gobernanza en entornos organizacionales», en *Actualidad jurídica Aranzadi,* núm. 761 (2008), p. 1; Nieto, A.: *El desgobierno de lo público,* Ariel, Barcelona, 2008, p. 270; Ordóñez Solís, D.: *La Gobernabilidad en...,* p. 2.; Parejo Alfonso, L.: «Los principios de la Gobernanza Europea» en *Revista de derecho de la Unión Europea:* REDUE, núm. 6 (2004); pp. 27-56, p. 27.

4 Entre otros, en el ámbito del debate político, véase: Dworkin, R.: *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político,* Estado y Sociedad, núm. 154, Paidos, 2008, pp. 128 y ss.

5 Guillem Carrau, J.: «La necesaria reformulación de "buen gobierno"» en *Revista Aranzadi Doctrinal,* núm. 8, 2009.

II. La calidad de la legislación como elemento de competitividad de la economía

Como premisa ha de señalarse que, pese a la importancia de la relación entre legislación, política legislativa y desarrollo económico, la calidad de la legislación no es el único elemento significativo en la creación de las condiciones que llevan a la productividad, la innovación y la competitividad de una economía.[6]

No obstante, como se ha señalado en la introducción, el ajuste regulatorio se configura en eje de la gran mayoría de los programas de gobierno contemporáneos con el fin de facilitar la actividad económica y evitar trabas a los emprendedores. A modo de ejemplo, señala la Directiva de Servicios, en su considerando 43, que una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. La toma de conciencia del impacto de la regulación se centra en el inicio de un proceso de cambio en la cultura regulatoria que requiere el compromiso de los máximos responsables de los responsables sectoriales y de las instituciones públicas.[7]

Una cultura más innovadora y cooperadora en la elaboración de los entornos normativos inspirada en los principios de «better regulation» supone una mejora continua en el uso eficiente de los recursos en un sistema económico. También, con carácter general, en la mayoría de los textos internacionales se identifica el concepto de *better regulation* no sólo con la mejora de la calidad de la legislación, sino con la desregulación o con la reducción de las cargas administrativas, como se verá posteriormente.

En este sentido, por el peligro del conocido en inglés como efecto «god plating», que consiste en el riesgo de que a escala regional o local se creen capas de sobreregulación innecesarias, cualquier programa de mejora de los entornos normativos debe centrarse con especial atención en ofrecer instrumentos a las autoridades locales y provinciales para articular sus propios planes de análisis, revisión y simplificación normativa.

1. El ajuste regulatorio y su impacto en la economía

En cualquier caso, la mejora de la calidad de la legislación como factor de competitividad de una economía puede explicarse básicamente por tres razones que se desarrollan a continuación: el enriquecimiento de la calidad de la norma vía análisis de impacto y colaboración de los receptores de la misma, el mejor y más accesible conocimiento de la norma por sus receptores y la eficiencia en la acción administrativa de la puesta en práctica del Derecho.

En primer lugar, la configuración de entornos normativos óptimos y la mejora de la calidad de la legislación lleva consigo el empleo de nuevos procesos que pasan por analizar las normas existentes y revisar los procedimientos de toma de decisión con el

6 Lynch-Fannon, I.: «Legislative Policy, Law and Competitiveness: A Mysterious and difficult relationship,» *European Law Journal,* vol. 15, núm. 1, January 2009, pp. 98-120.

7 Este apartado se basa en la contribución personal realizada a las reflexiones previas que dieron lugar al documento «Estrategia Valenciana para una regulación procompetitiva», Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana, 2011.

fin de enriquecerlos mediante diversos instrumentos que van desde la evaluación *ex ante,* las audiencias públicas o los foros de consulta. La tarea de elaborar normas no se puede realizar sin comprender las necesidades de los afectados, sectores empresariales y ciudadanía, en especial de los interesados con menos capacidad de influir en los procesos decisorios como son los representantes de las pequeñas y medianas empresas, los consumidores, las minorías étnicas, etc. Por ejemplo, el *Better Regulation Executive* del Reino Unido sostiene la necesidad de una reforma regulatoria con el objetivo de «hacer la vida más fácil a empresas, ciudadanos y empleados públicos». Con carácter general se identifican como principios la proporcionalidad, la revisión pública y responsabilidad, la coherencia, la transparencia y la eficiencia.[8] En nuestro Ordenamiento, también se ha legislado en esta línea.[9]

De igual modo, las metodologías a emplear en este nuevo modo de actuar desde los poderes normativos se identificarán en estrategias singulares y deben servir para priorizar una serie de acciones y objetivos normativos, para mesurar el grado de intervención realmente efectivo de la norma y sus costes, beneficios y riesgos, así como para planificar convenientemente la inspección para asegurar su cumplimiento en los casos que proceda. Las tareas de evaluación de los impactos normativos no tienen tradición jurídica en nuestro Ordenamiento. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se está poniendo en práctica respecto a las iniciativas comunitarias el test del principio de subsidiariedad mediante un procedimiento de consulta rápida a los Parlamentos estatales y regionales, así como la evaluación de impacto de las normas. Deben confluir en esta evaluación previa de la norma el principio de precaución y la evaluación de

8 Better Regulation Executive. *Making a difference. Simplification Plans* (diciembre de 2007).

9 En el ámbito nacional y autonómico se han desarrollado diversas iniciativas en este sentido que escapan del objeto de análisis de este estudio. La Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, promovió un nuevo modelo de regulación económica más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, basado en los principios de necesidad, proporcionalidad y concurrencia competitiva. Para aprovechar al máximo los beneficios económicos de este nuevo modelo la disposición adicional tercera de dicha Ley creó el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios, como órgano de cooperación multilateral, con participación de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y representantes de la Administración local. Para mejorar la calidad regulatoria, en 2005 se aprobaron las actuales «Directrices de técnica normativa» (BOE del 29/07/2005) y desde 2009 una «Memoria del Análisis de Impacto Normativo» (AIN) integra todos los documentos justificativos de la necesidad y oportunidad de un proyecto normativo gubernamental (Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio). En 2007, el Consejo de Ministros acordó impulsar el «Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas» (BOE de 12 de junio de 2007). Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, proclamó una serie de principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de todas las Administraciones Públicas y una serie de instrumentos para la mejora regulatoria y, en 2012, las medidas urgentes de liberalización de comercio y determinados servicios. Véase, entre otras referencias: OECD (2010): *Review of Better Regulation in Spain* disponible en ‹http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/46123112.pdf›. En la Comunidad Valenciana, la simplificación administrativa que se ha desarrollado con el Plan SIRCA 2010-2012, aprobado por el Consell el 19 de febrero de 2010, encuadrada en el marco de un plan más amplio como es el Plan de Innovación y Modernización de la Administración Pública Valenciana, Gobernanza 2013. La Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa empresarial y los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunitat Valenciana, fue una de las primeras leyes aprobadas en España en este sentido. Actualmente, se encuentra en ejecución el segundo plan SIRCA 2013-2015 (accesible en ‹http://www.chap.gva.es/documents/90598607/128776902/PLAN+SIRCA-2—c.pdf/b185ff1b-adbc-4537-8c37-f165e2f6cb22›). Asimismo, el grupo de trabajo coordinado por el Tribunal de Defensa de la Comunidad Valenciana concluyó el documento «Estrategia Valenciana para una regulación procompetitiva» en el que tuve el honor de participar en 2011.

riesgos, dando lugar a una evaluación integral de la norma desde los prismas económico, medioambiental, social y técnico-jurídico.

Esta actuación del legislador debería contar con una fase de análisis de fortalecimiento del buen gobierno en la fase de elaboración de las propuestas legislativas. En este sentido, se apunta la necesidad de mejorar constante la legislación relativa a la realización de análisis de impacto con el fin de que examen de la calidad normativa y las herramientas e Instituciones creadas para tal fin –el de «approach to drafting quality»– logren minimizar el cuestionamiento público de la calidad de los trabajos de los legisladores.[10] Otro elemento clave para valorar la eficacia de estas evaluaciones previas de impacto es el carácter vinculante para la Administración de los resultados obtenidos por la aplicación de la misma.

En segundo lugar, la mejora de la eficiencia de un sistema normativo deber garantizar que la ciudadanía, en general, y los sectores, en particular, se tenga conocimiento de la norma. La formación continua desempeña un factor fundamental en la garantía de este segundo aspecto clave de la *better regulation*. A modo de ejemplo, por un lado, la eficiencia de las normas de seguridad y salud en el trabajo o de prevención de incendios pasan por una actualización constante de los operadores encargados de que las mismas se respeten en las empresas. Por otro, la eficacia de los principios que protegen a los consumidores requiere que los propios interesados conozcan sus derechos.

En tercer lugar, es conocido que es difícil adaptar el concepto de eficiencia a la realidad de la acción administrativa tanto desde el punto de vista de su organización como de su funcionamiento. La mayoría de los gobiernos son conscientes de la realidad compleja y crítica en la que hoy se encuentran las Administraciones públicas. Además, se encuentran ante importantes cambios que presionan para transformar sus estructuras de gobierno y sus formas administrativas: los cambios demográficos y sociales; la globalización del mercado y los cambios en las relaciones laborales; democratizar la democracia; restricciones presupuestarias; la insatisfacción de los ciudadanos; los cambios tecnológicos, etc.[11] El debate sobre las nuevas formas de organización administrativa persigue mejorar la eficacia y la eficiencia del servicio público que se presta desde las Administraciones públicas y han producido numerosas transformaciones en nuestro ámbito. Esta cuestión no es una novedad de este inicio de siglo pues se viene planteando con carácter general en el contexto de las Administraciones públicas con dificultades conceptuales e insuficiencias de las concepciones implícitamente asumidas en torno a los conceptos de eficiencia y eficacia.[12] Al Gore resumió estos planteamientos con la sencilla afirmación de que se hace necesario crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. Se afirma que la gestión por objetivos se impone en la Administración pública mundial, como recoge el documento de la OCDE de 2006 sobre el futuro de la modernización del Estado.[13] En definitiva, el empleo de instrumentos de evaluación de la calidad de la gestión pública constituye

10 Entre otros, véanse: Del Río Villar, S.: *Ciudadanía activa en Europa*, Monografías Grupo Difusión, 2008, pp. 505 y ss.; Georgakakis, D.: «La Gouvernance de la gouvernance» en *La nouvelle gouvernance européenne. Genèses et usages politiques d'un libre blanc,* Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 207 y ss.; Izquierdo Escribano, A. y Lago Peñas, S.: *Ética pública. Desafíos y propuestas,* Edit. Bellaterra, 2008, pp. 155 y ss; Pardo Falcón, J.: «La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español» en *Nuevas Políticas Públicas, Anuario multidisciplinar para la modernización de las* AA.PP., pp. 86-108.

11 Kpmg Peat Marwick: *Organisations Serving the Public. Transforming to the 21th Century*, 1997.

12 Prats Català, J.: *De la Burocracia...*, p. 55.

13 OCDE (2006): *El futuro de la modernización del Estado: el camino a seguir,* diciembre.

igualmente una referencia fundamental en el ámbito de las Administraciones públicas contemporáneas.[14]

2. *El riesgo de reduccionismo: la mejora regulatoria limitada a la reducción de cargas*

La afirmación del derecho de la libre empresa como principio informador de la actividad regulatoria de los poderes públicos en la economía es un *a priori* para el legislador. En nuestro ámbito normativo, el fomento del mercado interior y la adopción de precauciones necesarias para evitar efectos anticompetitivos constituyen elementos claves del fomento de la libertad de empresa. No obstante, no es una cuestión de contraponer regulación a oportunidades de negocio; los sectores o ámbitos de negocio bien regulados pueden ser más prósperos porque prestan un servicio de mayor calidad a sus clientes.

En este contexto, el sistema de valores que subyace en gran número de las iniciativas de mejora de los entornos normativos está en línea con un ejercicio del poder normativo que pretende por encima de todo aumentar la competitividad. La premisa lleva consigo afirmar que la consecución de este objetivo garantiza el dinamismo económico en un territorio y se concreta en la reducción de las cargas que el sistema administrativo repercute en las empresas y en el ciudadano, de los efectos indirectos no deseados y de los efectos anticompetitivos.[15] Este debate se puso de manifiesto también en el marco de la Directiva de Servicios del Mercado Interior,[16] en torno a la autorización previa para la realización de las actividades económicas o empresariales.[17]

14 En Derecho comparado, cabe referenciar, a modo de ejemplo, el documento elaborado por el Ministerio de la Función Pública y de la reforma del Estado francés, titulado «Fonctionnement et résultats des administrations. Autoévaluer son service», 1.ª ed., marzo de 2001, que se constituye en Guía para permitir a una organización articular la autoevaluación de su funcionamiento, sus resultados y el desempeño de sus empleados utilizando el método Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques (CAF), cuyo origen sitúa en las cooperaciones de diversas Presidencias de la UE desde 1991. Este documento está disponible en ‹http://edges.sup.adc.education.fr/contrats/editorial—contrats/autoeval/guides-et-cadre/guide-auto-evaluation/attachment—download/file›, accesible el 26.5.2009.

15 Better Regulation Task Force. Imaginative thinking for better regulation (2003).

16 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [*Diario Oficial* L 376 de 27.12.2006].

17 Conforme indica el considerando 42 de la Directiva de Servicios, las normas relativas a los procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta. En este sentido, respecto a la autorización, el considerando 43 de la Directiva de Servicios señalaba «Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado. El objetivo de este tipo de acción de modernización es, aparte de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados. Este tipo de prácticas tienen efectos disuasorios especialmente importantes para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros y requieren una modernización coordinada en un mercado interior ampliado a veinticinco Estados miembros.»

Quizás este sistema adolezca de un reduccionismo evidente cuando centra los esfuerzos de mejora tan sólo en la reducción de cargas administrativas. La reducción de las cargas administrativas, el «red tape» anglosajón, debe ser comprendido en sentido amplio: tanto el llamado «hard law» del Derecho regulatorio (Acervo comunitario y Derecho estatal y autonómico) como el «soft law» (guías obligatorias de Departamentos autonómicos, administraciones locales y sector público en general; códigos de conducta obligatorios y otros requisitos de colegios profesionales o sectores específicos como el de seguros; opiniones o recomendaciones de los responsables administrativos que se aplican como si fueran normas vinculantes). El objetivo es muy amplio por tanto y, para ser eficiente en la asignación de recursos necesaria para alcanzarlo, se requiere de pericia en la definición y planificación de las acciones a desarrollar y en la evaluación eficaz de los resultados obtenidos.

La focalización de la mejora de los entornos normativos en los programas de reducción de las cargas administrativas y regulatorias adolece de un conocimiento limitado de la función del Derecho. Por ejemplo, las reglas que rigen el tráfico jurídico económico en ámbitos como el medio ambiente, el urbanismo o la legislación laboral no pueden ser contempladas únicamente desde el prisma de la reducción de las cargas administrativas. Incluso desde los ámbitos más desregulatorios se admite esta premisa.[18]

3. El debate abierto en torno a la autoregulación/corregulación/regulación

Como elemento clave en la mejora de los entornos normativos, la tendencia en el seno de la UE y de la OCDE consiste en profundizar en los conceptos de autorregulación y de corregulación como vías alternativas a la regulación en consonancia con el Informe del Consejo de Estocolmo.[19]

No obstante, la crisis económica y los escándalos financieros han puesto desde hace unos años en tela de juicio el recetario de ideas sobre buen gobierno, recomendaciones y autorregulación que, desde el ámbito del Derecho societario, había sido exportado a otros ámbitos del Ordenamiento. En diversos ámbitos del Derecho se ha reproducido también este debate en torno a las estructuras de buen gobierno y la autorregulación. En el ámbito del Derecho mercantil, como señala el Profesor Embid Irujo, durante los últimos años, la autorregulación, como instrumento alternativo a la ley para la ordenación de los mercados de valores y de las sociedades cotizadas, ha disfrutado de un considerable protagonismo, trayendo consigo la elaboración de los códigos de buen gobierno, de seguimiento voluntario, así como la reducción de las normas imperativas al respecto. En realidad, esta primacía no ha sido tan intensa como a primera vista pudiera pensarse, lo que se deduce de la promulgación de algunas normas, como la Ley de Transparencia, de particular incidencia en dichos temas.[20]

18 *Our regulatory system must protect public health, welfare, safety, and our environment while promoting economic growth, innovation, competitiveness, and job creation* US Government, Executive Order 13563 of January 18, 2011, Improving Regulation and Regulatory Review, vol. 76, núm. 14 Friday, January 21, 2011 and Executive Order 13610 of May 10, 2012 Identifying and Reducing Regulatory Burdens, Federal Register, vol. 77, núm. 93, Monday, May 14, 2012.

19 COM (2001) 130, final.

20 Embid Irujo, J.M.: «Leyes versus códigos (autorregulación) en los mercados de valores y en sociedades cotizadas» en *Economistas,* año núm. 27, núm. 120, 2009 (Ejemplar dedicado a La regulación de la economía), pp. 28-34; p.28.

Revisando el primero de los instrumentos, la autorregulación ha sido de gran utilidad en ámbitos como la publicidad, por ejemplo, donde la existencia de un Código de Autocontrol ha permitido un eficaz y rápido sistema que equilibra el interés de los operadores que insertan la publicidad y de los consumidores y usuarios a quienes va dirigida. La practicidad de la autorregulación radica en que las empresas tienden a poner en práctica con más facilidad las normas que ellas mismas han propuesto. Los límites de la autoregulación deben fijarse en que la misma no puede ponerse en práctica en relación con los derechos fundamentales, las decisiones políticas o sobre cuestiones relativas al Mercado Interior. En todo caso, deben ser compatibles con el acervo comunitario y siempre queda la posibilidad de regular al modelo «clásico» si el resultado no es el esperado.

Respecto al segundo de los instrumentos, la corregulación, ésta aparece definida en el Libro Blanco de la Gobernanza como «la inserción de un marco de objetivos generales, derechos fundamentales, mecanismo de aplicación y recurso, y condiciones de control de cumplimiento». Un elemento fundamental de la corregulación es que cualquier iniciativa de este tipo debe estar enmarcada en un foro en el que se represente a la mayoría sectorial afectada por dos razones. La primera consiste en que, de esta manera, se garantiza la participación en la elaboración de la norma de gran parte del tejido sectorial o social que va a ser afectado por la misma. La segunda de las razones que motivan la garantía de la representatividad es que, consecuentemente, la futura norma gozará de mayor conocimiento y, por lo tanto, de mayor vinculatoriedad para los interesados. Los textos sobre la materia ponen como ejemplo más llamativo de estas alternativas en el conjunto de Directivas de nuevo enfoque.[21]

III. La mejora de los entornos normativos desde la Comisión Europea

Como se ha comentado en la introducción, la Comisión Juncker ha incluido en su programa de trabajo de 2015,[22] como pieza esencial del mismo, la reducción de las cargas administrativas (*cutting the red tape* en sus siglas en inglés) en el marco del programa de mejora y ajuste regulatorio (REFIT en sus siglas en inglés) con el fin de lograr una legislación europea «más ligera, sencilla y barata».[23]

Better Regulation sigue siendo una idea asociada principalmente a la Comisión aunque otras Instituciones de la UE también han mostrado preocupación por la mejora de los entornos normativos.[24] Los principales ejes de actuación de la Comisión han sido la simplificación normativa, la evaluación de impacto de las propuestas normativas de la Comisión, la reducción de las cargas administrativas y la consulta pública. Junto a éstos, el seguimiento y la supervisión de la puesta en práctica y el desarrollo del Derecho de la UE tiene gran importancia en dicho contexto.

21 New Approach ‹http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/index—en.htm›

22 ‹http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/index—en.htm›

23 European Commission: «Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook», COM (2014) 368, final.

24 Montin, C-H.: Smart Regulation in the EU en *Verso la Smart Regulation in Europa*, coord. Basilica, F. y Barazzoni, F., Maggioli Ed. 2013, pp. 90-127, p. 95.

El programa REFIT no es una iniciativa nueva y se encuadra en los típicos ejes de actuación del buen gobierno o governance, término conectado a un instrumento comunitario de «soft-law» conocido como el Libro Blanco de la Gobernanza de la Comisión Europea.[25] A continuación se analizan los precedentes de dicho programa y los elementos claves del mismo.

1. Origen: Informe Mandelkern y Libro Blanco del Buen Gobierno

En 2001, la Comisión recibió el Informe Mandelkern sobre *Smart Regulation*, pilar fundamental para el diseño de la política de mejora de la calidad legislativa en la UE. En este documento incluyó un Plan de Acción para la mejora de la calidad legislativa en la UE. El informe contiene una serie de reflexiones clave sobre la importancia de legislar mejor para alcanzar los objetivos fijados en cada una de las políticas públicas de la UE. Se plantea que la mejora de la calidad legislativa es un bien público en sí mismo considerado porque fortalece la credibilidad de la acción administrativa y de gobierno y contribuye al bienestar de los ciudadanos, los empresarios y otros operadores del tráfico jurídico económico. Este informe recoge los planteamientos clásicos de la doctrina académica sobre el *better regulation* y el incremento de la competitividad que se le asocia, así como el ahorro que supone para los negocios, ciudadanos y administraciones la eliminación de las barreras administrativas innecesarias (en aquellos momentos se fijaba el coste de la mala legislación en un 2,5-30 % del producto interior bruto de la UE).[26]

En consecuencia, la Comisión decidió que toda propuesta de acto legislativo y todo acto reglamentario que debiera adoptar el Colegio de Comisarios serían objeto en el momento de su elaboración y de conformidad con los procedimientos de un control previo de compatibilidad con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.[27]

En 2002, para completar estos planteamientos, siempre en el marco del llamado «soft law», en el marco del Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», la Comisión Europea adoptó sendas Comunicaciones sobre la relación entre «Gobernanza y legislar mejor»,[28] sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho

25 Este concepto fue asociado por la Institución comunitaria a la mejora normativa y la necesaria modernización administrativa. Igualmente, el incremento de la transparencia en los procesos de toma de decisión y la participación ciudadana constituyen, junto a la inevitable adaptación a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, piezas clave de este empeño comunitario por desarrollar sociedades democráticas avanzadas en la UE (véase Guillem Carrau, J.: «La buena administración tras el Tratado de Lisboa: ¿más por menos?», *Corts: Anuario de derecho parlamentario,* ISSN 1136-3339, núm. 25, 2011, pp. 69-103).

26 El informe Mandelkern remarca la importancia de diseñar un marco institucional que permita el cambio de la cultura normativa y de abarcar el ciclo complete de la vida de una política, desde su concepción hasta su puesta en práctica y revisión y a todos los sujetos que participan en su creación (ejecutivo y legislativo) y propone una serie de instrumentos básicos como la consideración de las diversas opciones de políticas a desarrollar, la evaluación del impacto regulatorio, las consultas, la simplificación, la entendibilidad de las normas por sus afectados y los estudios de desarrollo normativo. Véase: Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report 13 November 2001, disponible en ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/better—regulation/documents/mandelkern—report.pdf›

27 SEC (2001), 380.

28 Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 2002, «La gobernanza europea: legislar mejor» [COM (2002) 275 final –no publicada en el *Diario Oficial*]. En este contexto, la Comisión ha creado un equipo de trabajo de calidad legislativa en el seno de su Servicio Jurídico. Este equipo desempeña el rol de «revisores de legislación» y es el respon-

comunitario,[29] sobre las relaciones con el denunciante en el procedimiento por incumplimiento del Derecho comunitario[30] y sobre el establecimiento de un control previo de compatibilidad con la Carta de Niza de las propuestas legislativas de la Comisión.[31] Aunque la Comisión Europea ya venía adoptando medidas que derivaban del enfoque de la gobernabilidad,[32] tras los decepcionantes resultados de la Comisión Santer, se encontró en el Libro Blanco sobre la Gobernanza un instrumento para promover la modernización de las Instituciones comunitarias[33] y la creación de sinergias para acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas a través de una mayor participación de todos los actores sociales; todo ello, con el fin de fortalecer la legitimidad en la toma de decisiones y lograr una mayor transparencia del sistema de funcionamiento de la UE.[34] Paralelamente, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, también conocida como Carta de Niza, se incluyó una mención al derecho a la buena administración (art. 41).[35] Los principios de apertura, participación, trasparencia, rendición de cuentas o *accountability*, eficacia y coherencia aparecen en la gran parte de los documentos relativos al buen gobierno a modo de reglas inspiradoras de cualquier aproximación a la cuestión.[36]

sable en la Comisión de la calidad de los proyectos legislativos de la Comisión con el fin de comprobar que la terminología legal y sus implicaciones jurídicas son las mismas en todos los idiomas de la UE. Asimismo, el Servico Jurídico organiza seminarios periódicos con expertos nacionales con el fin de promover cambios en la cultura legislativa. Véase: ‹http://ec.europa.es/dgs/legal—service/legal—revisar—en.htm›, accesible el 12.01.2015.

29 Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho comunitario [COM (2002) 725, final –no publicada en el *Diario Oficial*].

30 Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo, de 20 de marzo de 2002, sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario [COM (2002) 141, final –*Diario Oficial* C 244 de 10.10.2002].

31 Junto con la reforma interna de la Comisión, ya mencionada, el Libro Blanco no sólo ha significado que el concepto de gobernanza haya sido considerado objeto de investigación científica en el Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo. Este programa ha dedicado recursos económicos al examen de la transformación de la «governance» en Europa mediante el reconocimiento, la evaluación y el análisis de la emergencia, ejecución y evolución de aquello definido como «Nuevos Modelos de Gobernanza» (NMG), que comprenden la innovación y transformación que se ha operado y continúa realizándose en los instrumentos, métodos, modos y sistemas de «governance» en las economías y políticas comunitarias y, especialmente, en la UE y en sus Estados miembros (European University Institute (2008): NEWGOV. *Annual Activity Report Year 4*, Proyect núm. CIT1-CT-2004-506392, p. 4).

32 Como es el caso de proyectos tan significativos como SEM 2000 sobre la buena gestión financiera, MAP 2000 para la reforma administrativa, la Agenda 2000 en relación con los Fondos estructurales, etc., fue la Comisión Europea, presidida por Romano Prodi, la que pretendió culminar tales proyectos emprendidos mucho antes y cuyos ejes se refieren a la burocracia comunitaria (Libro blanco para la reforma administrativa) y a las finanzas (Propuesta de reforma del Reglamento financiero).

33 Los elementos esenciales del análisis y recomendaciones del Libro Blanco pueden resumirse del siguiente modo: la proclamación el éxito del proceso de integración comunitario; la mala percepción de las políticas europeas por los ciudadanos y el escaso interés por las elecciones al Parlamento Europeo; y la necesidad de revitalizar el método comunitario por cada una de las Instituciones de la Unión. Frente a ello, se proponen cambios en relación con la implicación del Consejo y el Parlamento en legislar sobre elementos esenciales dejando a la Comisión la responsabilidad de la legislación de desarrollo y, para ello, ésta deberá de promover una mayor transparencia e información en todos los estados del proceso de toma de decisión comunitario con el fin de fomentar la participación de la llamada «sociedad civil», que ha sido duramente criticado. [Comisión Europea (2001): Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea–Un Libro Blanco» [COM (2001) 428, final –*Diario Oficial* C 287 de 12.10.2001].

34 Como señala Ordóñez Solís (Ordóñez Solís, D.: *La Gobernabilidad en…*, p. 4) «[…] En todo caso, debe tenerse en cuenta que en la Comisión Europea de Santer se había constituido en 1996 una Célula de Prospectiva que había trabajado en esta cuestión [Leb00, p. 7]. Los ámbitos de los que se había ocupado esta Célula de Prospectiva son muy variados y sus recomendaciones se refieren básicamente a la reforma administrativa de la Comisión europea, a la mejora de la gestión administrativa y financiera de las políticas y programas comunitarios y a las nuevas formas de representación, participación y consulta en la acción pública europea [Leb99, pp. 4-5].» Este concepto innovador de la participación ciudadana ha quedado recogido en la Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en los artículos I-50 (1) y III-193 (2h).

35 Disponible en ‹www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text—es.pdf›, accesible el 1.6.2009.

36 La redefinición de la estrategia política es fundamental para que los ciudadanos comprendan mejor los proyectos políticos que se le presentan, con objetivos a largo plazo, las acciones asociadas a cada objetivo y los responsables de llevarlas a cabo. Entre otros, véanse: Cerrillo Martínez, A.: «La Gobernanza hoy…», p. 19; Fuentetaja Pastor, J. A.: «El Derecho a la

En este mismo Anuario de Derecho parlamentario, se describió como la buena administración ha evolucionado de ser configurado como un principio rector a ser proclamada como derecho fundamental en el ámbito de la UE tras el Tratado de Lisboa;[37] también se describieron las consecuencias de la puesta en práctica del mismo que están íntimamente relacionadas con el principio de participación en las sociedades democráticas,[38] y se sostuvo que las técnicas de la sociedad de la información (internet, redes sociales, etc.) no deben sustituir las formas clásicas de ciudadanía y democracia representativa, como la educación cívica o la discusión política, porque son complementarias.[39]

buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» en *REDUE*, núm. 15 (2008); pp. 137-154, p. 152; Parejo Alfonso, L.: «Los principios de la Gobernanza...», p. 27. Como resume la Comisión Europea «[...] En función del principio de apertura, las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones. La participación implica que conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas. La responsabilidad como principio determina la necesidad de clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido. La eficacia supone que deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados. Por último, respecto a la coherencia, las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.» *Vid.* ‹http://europa.eu/scadplus/leg/ es/lvb/l10109.htm›, accesible el 26.5.2009. El Libro Blanco centra el objetivo de la mejora normativa en varias acciones como son, entre otras: el restablecimiento de la confianza en la opinión de los expertos; las propuestas deben elaborarse sobre la base de un análisis que permita revelar la conveniencia de intervenir o no a nivel comunitario; la conveniencia de elegir adecuadamente entre una vía legislativa y una vía menos vinculante; la necesidad de determinar el tipo de instrumento legislativo más adecuado; el fomento de la corregulación cuando ésta represente un valor añadido y sirva al interés general porque la corregulación permite que los actores afectados definan medidas de aplicación conformes a los objetivos establecidos por el legislador; el refuerzo de la acción comunitaria en ciertos ámbitos mediante el empleo del método abierto de coordinación; y la evaluación de forma más sistemática de las acciones realizadas. Aparece también, en este ámbito, el objetivo de lograr una mejor aplicación de las normas de la Unión Europea a través de agencias reguladoras independientes y del seguimiento y mejor control de la calidad de la transposición y la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros.

37 Guillem Carrau, J.: «La buena administración e..., p. 69.

38 En el marco de la iniciativa eEuropa, hay que destacar de igual modo el ámbito de actuación de la administración electrónica ha crecido considerablemente en sucesivas revisiones (Martínez Gutierrez, R.: «Administración electrónica: origen...», pp. 79 y ss.) En el año 2003 la Comisión publicó una comunicación sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa en la que señala un conjunto de actuaciones tendentes a mejorar la situación existente y a promover la modernización de las administraciones como medio para lograr los objetivos de Lisboa (Comisión Europea (2003): El papel de la administración electrónica...). En noviembre de 2005, tras la publicación de la comunicación relativa a i2010 se aprobó, en la Cumbre de Manchester, una resolución con objetivos concretos para el desarrollo de la administración electrónica en la UE. Esta resolución dio lugar al desarrollo de una Comunicación que recoge el Plan de Acción sobre administración electrónica i2010 (Comisión Europea (2006): *Plan de acción sobre administración electrónica i2010:...*).

39 La Comisión considera que «[...] la participación depende de la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el debate público. Para ello, conviene establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La Comisión recurrirá a las redes y autoridades nacionales y locales para presentar una información adaptada a las preocupaciones de los ciudadanos. El Consejo y el Parlamento Europeo deben mejorar la accesibilidad de la información sobre el conjunto del proceso de codecisión, especialmente en la fase de conciliación. Finalmente, los Estados miembros deben promover el debate público sobre las cuestiones europeas.» En este contexto, el objetivo de llegar al ciudadano se plantea por medio de la democracia regional y local, la implicación a la sociedad civil, la consulta más eficaz y más transparente en el centro de la elaboración de las políticas de la UE, los vínculos con las redes a escala europea y mundial. Un ejemplo de esta interrelación participativa es la cuestión de los contratos tripartitos que, pese a haber generado mucha opinión doctrinal, solamente han encontrado una plasmación limitada en la realidad del proceso comunitario Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales» [COM (2002) 709, final –no publicada en el *Diario Oficial*].

2. *Smart Regulation y el Acuerdo interinstitucional sobre Better Lawmaking*

La aparición de los objetivos *Better Regulation* en la Comunicación sobre la Agenda de Lisboa sobre la competitividad y el crecimiento sirvió de base para un nuevo empuje en los programas de mejora de los entornos normativos.[40] Siguiendo con la secuencia histórica de documentos y programas adoptados en el seno de las Instituciones comunitarias procede señalar el Acuerdo Interinstitucional sobre «Better Lawmaking» adoptado en 2003, que contenía los compromisos y los objetivos del Consejo, Parlamento y Comisión en el ámbito de la *Smart Regulation*.[41]

A partir de 2005, la Comisión decidió que todas las propuestas legislativas y las principales propuestas políticas contenidas en su programa legislativo y de trabajo anual estarían sujetas a una evaluación de impacto[42] y procedió a elaborar una metodología de control sistemático del respeto de la Carta de Derechos fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión.[43]

La Comunicación de la Comisión sobre la puesta al día y la simplificación del acervo comunitario supuso un encuadre más tradicional de la mejora de los entornos normativos.[44] Como explica la doctrina, este proyecto no trató de desregulación sino tan sólo de reducir las cargas administrativas innecesarias en todos los Estados miembros. Para ello, el documento distingue claramente entre las acciones sobre la legislación existente o nueva y las cargas administrativas (*compliance burden*). Por ejemplo, en la comunicación se solicita expresamente a los Estados miembros la identificación de las obligaciones de información que tienen los operadores económicos y la reducción de las mismas. Algunos ejemplos del cumplimiento de estos programas, como los casos de Holanda y del Reino Unido, fueron referencia.[45]

En septiembre de 2009, la publicación del plan de trabajo del segundo mandato de la Comisión Barroso supone un paso adelante en la definición de *Smart Regulation*. Dicho plan de trabajo plantea entre otros aspectos que se dediquen los mismos recursos a la evaluación de impacto que a la post evaluación. Junto a los informes anuales sobre *Better Lawmaking*, se presentó el informe del Grupo de Alto Nivel de Operadores independientes, que revisaba las mejores prácticas de los Estados miembros «de implementación del Derecho de la UE con la menor carga administrativa posible».[46]

Por último, la consulta pública lanzada con la Comunicación de la Comisión de 2010 sobre legislación inteligente supuso una evolución en los principios inspiradores de este enfoque regulatorio (el enfoque del seguimiento y supervisión del ciclo de vida de las normas) y una mejora técnica de los instrumentos empleados con la integración de la evaluación de impacto en el *Better Regulation* bajo responsabilidad de la Secretaría General de la Comisión. Esta Comunicación contiene 4 proyectos piloto de análisis de la adecuación de la normativa en vigor a la finalidad por la que se adoptó (bajo el cono-

40 COM (2005) 330 final.
41 DOCE C 321, de 31.12.2003.
42 COM (2005) 15, final.
43 COM (2005) 172, final.
44 European Commission: Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM (2007) 23, final.
45 Lynch-Fannon, I.: Legislative Policy, Law..., pp. 112-113.
46 Disponibles en ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/better—regulation/reports—en.htm›

cido ejercicio del *fitness check*) en áreas como el medio ambiente, el trasporte, la política social y la política industrial.[47]

3. *El programa de ajuste regulatorio (REFIT)*

En 2012, la Comisión adoptó la Comunicación sobre el ajuste regulatorio cuya revisión ha servido de objeto a estas líneas. La experiencia de evaluación y reducción de las cargas administrativas llevan a la Comisión a adoptar el programa de ajuste regulatorio (REFIT) con el objetivo de identificar barreras, incoherencias, lagunas y medidas ineficaces en el marco de la UE, con especial atención a las cargas administrativas derivadas de los modos de ejecución del Derecho de la UE a escala estatal y subestatal.[48]

El programa REFIT contiene una revisión de los instrumentos clásicos de evaluación y mejora de la calidad normativa que ya estaban siendo puestos en práctica por las instituciones europeas (evaluación de impacto normativo, evaluación *ex post* y consultas). El sistema de valoración del impacto normativo de la Comisión había sido valorado muy positivamente por el alto grado de trasparencia, su extensa aplicabilidad y la independencia de las evaluaciones emanadas de su puesta en práctica.[49] No obstante, en su Comunicación de 2012, la Comisión subraya la necesidad de mejora de la evaluación del impacto normativo con el objetivo concreto de que la Comisión valore ex ante los costes y beneficios de los proyectos normativos con más precisión y se propone a tal efecto una revisión de las Guía para la evaluación de impacto normativo en 2014 mediando una consulta pública previa.

Sobre las evaluaciones, la Comunicación hace especial referencia a la necesaria actualización de las Guía sobre evaluación normativa y a la reformulación del informe del articulo 318 TFUE para lograr poner en práctica un método fiable de información anual sobre los resultados alcanzados. En cuanto a las consultas con los ciudadanos y los operadores sectoriales, hay que mencionar con carácter general que se encuentran en el escalón inicial de la participación. En el marco de los estudios de la OCDE, estos mecanismos se circunscriben a canalizar la información desde las instancias gubernativas a la ciudadanía y viceversa como son las audiencias públicas, las consultas populares y las cartas de servicios[50] en el marco del derecho a la participación, como información pasiva y activa.[51]

47 Commission Europea: Comunicación, Normativa inteligente en la Unión Europea, COM (2010) 543, final.

48 European Commission EU Regulatory Fitness, COM (2012) 746, final.

49 De 2006 a 2012 se realizaron más de 700 evaluaciones. Véase: European Cour of Auditors: Special report núm. 3/2010, «Impact Assessments in the EU Institutions: do they support decision making?»

50 Guillem Carrau, J.: «La participación ciudadana en el estado autonómico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana» en *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* / coord. por Jordi Barrat i Esteve, Rosa María Fernández Riveira, 2011, pp. 283-312.

51 En el Manual de la OCDE, relacionados en el apartado de herramientas de participación, se diferencia entre los instrumentos de información pasivos (información disponible en internet, los catálogos, los registros y las preguntas y respuestas) y los activos (publicaciones, documentos oficiales, documentos preparatorios de los textos legislativos como los libros verdes y blancos, los manuales, las guías, los folletos y los eventos, las exposiciones y los comunicados de prensa). En el Manual de participación de la OCDE, bajo la réplica de herramientas de consulta, se contienen el referéndum, el derecho de petición, el aviso previo y la audiencia pública y la evaluación de impacto de los textos legislativos. Asimismo, la OCDE consi-

En el marco de REFIT, donde la consulta se configura como instrumento de mejora de la calidad normativa, la Comisión señala en la Comunicación que, aunque la web «your voice, your europe» registraba en 2012 más de 300 consultas públicas abiertas por la Comisión al año, determinadas actuaciones mejoraran el empleo de esta técnica como son la publicación previa del calendario de las consultas públicas que se van a realizar y el empleo de los canales de comunicación de los Estados miembros, el uso de instrumentos de consulta más innovadores y la mejora del análisis de los feedback recibidos y de la redacción de los resúmenes de los mismos.

En este contexto, el seguimiento y la supervisión del desarrollo del Derecho de la UE por los Estados miembros constituye un elemento clave para hacer la legislación europea más clara y más accesible. El programa REFIT parte de la implicación efectiva de las Instituciones de la UE y de la cooperación de los Estados miembros que están llamados a poner en práctica mecanismos enumerados en la Comunicación y a proceder al intercambio de mejores prácticas y a ser leales con las Instituciones comunitarias en el curso de los procedimientos de supervisión del cumplimiento del Derecho comunitario (EU Pilot).

En 2013, se adoptó la Comunicación sobre el programa de ajuste regulatorio, sus primeros resultados. De igual modo, la Comunicación fijó los objetivos subsiguientes y un conjunto con acciones horizontales a la necesidad del continuo ajuste regulatorio, definiendo el programa REFIT como a «rolling programme», un programa permanente, actualizado anualmente, en el que se requiere la cooperación continua del Parlamento y del Consejo.[52]

IV. Los instrumentos de ajuste regulatorio en el funcionamiento ordinario de la Comisión

El objetivo de la legislación inteligente ha marcado la estructura y el proceso para la toma de decisión interna de la Comisión Europea. Este objetivo parte de la extensión de la obligatoriedad de las evaluaciones hasta la imbricación de las evaluaciones de

dera instrumentos de consulta los buzones, las encuestas, los sondeos de opinión, los talleres y los seminarios, las audiencias públicas, los referéndums no vinculantes y los paneles ciudadanos (OCDE (2001): *Participación ciudadana. Manual sobre...*, pp. 35 y ss., y 57 y ss).

52 El entonces presidente de la Comisión, Joao Barroso, declaró lo siguiente: «La Comisión está ampliando su programa de normativa inteligente. REFIT es importante para el crecimiento económico y el empleo en Europa. Queremos facilitar las cosas a los ciudadanos y las empresas, centrando el Derecho de la UE en los temas que se tratan mejor a escala europea, al tiempo que lo hacemos más claro, sencillo y barato. Avanzamos a buen ritmo, pero los resultados no llegan de la noche a la mañana. El éxito exige esfuerzos constantes, prioridades políticas claras y que todas las instituciones de la UE y, especialmente, de los Estados miembros hagan suyas las iniciativas. Es de suma importancia continuar con esta labor en la próxima legislatura.» La Comunicación recoge una reducción del 25 por ciento de la carga administrativa en 13 áreas prioritarias, con ejemplos concretos de ello (Directiva servicios, Paquete de reforma de patentes, Directiva marco del agua, etc.) para los beneficiarios más afectados por la red tape como son las pequeñas y medianas empresas y los ciudadanos (Protección de datos, protección de la salud de los consumidores, contratación pública, cualificaciones profesionales y tacógrafos del trasporte por carretera, por ejemplo). Véase: European Commission: Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps, COM (2013) 685, final, 2.10.2013.

impacto en la mayoría de las iniciativas, pasando por las ruedas de examen del acervo comunitario asociadas a la simplificación normativa.

1. Las evaluaciones

Las evaluaciones son obligatorias por aplicación del Reglamento financiero de la Comisión.[53] En virtud del artículo 318 TFUE, la Comisión ha de presentar un informe al Parlamento y al Consejo de evaluación de las finanzas de la UE fundado sobre los resultados obtenidos. En un principio, la evaluación era prescriptiva solo para los programas financieros de la Comisión pero, actualmente, abarca las medidas no financieras, sean legislativas o no legislativas. También se extiende sobre la actividad de las agencias de la Unión Europea, que debe ser objeto de evaluación. Como parte de la *Smart Regulation*, que persigue una legislación que respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la evaluación debe realizarse también en cualquier expediente relativo a las consultas públicas, las consultas de expertos, el análisis de impacto, la simplificación, la reducción de cargas administrativas y la mejora de la ejecución de la legislación.

La inserción de las evaluaciones en el proceso de toma de decisión de la Comisión persigue asegurar la eficacia, la pertinencia, la duración en el tiempo, la utilidad, el valor añadido, la coherencia y la complementariedad de las normas.

La existencia de unos objetivos y unos estándares de evaluación preestablecidos permiten a la Comisión realizar evaluaciones que suponen auténticos balances de calidad de una política pública en su conjunto. En todo caso, puede ser realizada internamente o con ayuda de expertos externos pero dentro de los parámetros, en todo caso, de la Guía elaborada a tal efecto por los Servicios de la Comisión.[54]

Cada Servicio de la Comisión tiene la responsabilidad de llevar a cabo sus propias evaluaciones y en la Secretaria general de la Comisión existe una unidad que presta soporte a todos los servicios en esta tarea e informa a los mismos de los cambios que se producen en el sistema. Este reparto de tareas se complementa con la existencia de las redes de evaluación interservicios y de la red de evaluaciones externas que están coordinados por la Dirección General de Presupuestos. Se reúnen 6 veces por año en diversos grupos de trabajo. Algunas acciones se delegan o se llevan a cabo con los Estados miembros u otras partes interesadas, incluso algunos servicios tienen la red de evaluación creadas directamente con los Estados miembros para mejorar la cooperación y compartir los resultados de las evaluaciones.

Como se ha mencionado anteriormente, la existencia del Grupo de Alto Nivel de expertos nacionales en reglamentación cierra el marco organizativo de apoyo a las tareas de evaluación. Este grupo aconseja sobre los métodos de evaluación y sobre los métodos de implicación de los Estados miembros.

53 Regulation (EU, Euratom), núm. 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom), núm. 1605/2002 (OJ L 298, 26.10.2012, p. 1).

54 European Commission (2004): Evaluating EU Activities. A practical Guide for the Commission Services, disponible en ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval—activities—en.pdf›

2. El análisis de impacto

La finalidad primordial del análisis de impacto es conocer las consecuencias económicas, sociales y medioambientales que pueda tener un acto legislativo nuevo. Por ello, los servicios de la Comisión comienzan la preparación del proceso de toma de decisión de una iniciativa con la confección de la llamada «hoja de ruta» para el proyecto normativo, a la que se asocia la inevitable y necesaria planificación de agenda con calendario previsto inclusive. En la citada hoja de ruta debe constar si el Servicio considera que la evaluación de impacto ha de ser efectuada. Todas las hojas de ruta se incorporan en anexos al programa de trabajo de la Comisión.[55]

Como se ha mencionado anteriormente, el análisis de impacto presenta ante la toma de decisión política todos los elementos facticos relativos a las ventajas, los inconvenientes y los costes de las diferentes opciones previstas y explica la razón de reaccionar a escala europea y lo apropiado de la iniciativa. Esta tarea se realiza sobre la base de toda la experiencia existente en la Comisión y de las contribuciones de los operadores y expertos invitados a participar.

En general, todas las iniciativas de la Comisión deberían ser objeto de este análisis cuando sus repercusiones vayan a ser importantes, incluso si van a adoptar la forma de acto delegado o de acto de ejecución. En concreto, la evaluación de impacto se efectúa a todos los proyectos de actos legislativos que se encuentren en el programa de la Comisión, a cualquier proyecto legislativo que tenga importantes repercusiones económicas, sociales o medioambientales, a las iniciativas no legislativas que definen políticas públicas (libros blancos, planes de acción, programas de gasto, directivas de negociaciones de acuerdos internacionales, etc.). Cada año la Secretaria General determina, de acuerdo con el Comité de Análisis de Impacto, las iniciativas que van a ser objeto de evaluación.

El análisis de impacto es un proceso cuyos elementos clave están establecidos en la Guía interna que la Comisión ha elaborado para el desarrollo de esta técnica administrativa.[56] Esta tarea administrativa de carácter colectivo comienza con la elaboración de la hoja de ruta y la planificación de la evaluación en un calendario tal y como se ha descrito anteriormente. Seguidamente, es necesaria la creación de un grupo de pilotaje del análisis de impacto que dará pie al inicio de la consulta a las partes interesadas, los análisis de los expertos y el análisis final de los resultados. La valoración de la proporcionalidad es clave en la evaluación de impacto. Esto es, la aplicación del principio de proporcionalidad exige que la extensión y los medios empleados para la misma deben estar en función de la incidencia prevista de la iniciativa, en línea con lo que se prevé en el protocolo 2 anexo al TFUE.

El proceso de análisis de impacto culmina con la redacción del informe de impacto y su presentación al Comité de Análisis de Impacto son las fases finales del proceso

55 European Commission (2009) Impact Assessment Guidelines, disponible en ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission—guidelines/docs/iag—2009—en.pdf›

56 Véase la nota anterior.

que lleva al acabado, la traducción, la consulta interservicios y la presentación del informe de impacto, su resumen y el dictamen del Comité de impacto ante el Colegio de Comisarios junto con el proyecto de acto a adoptar. Todo el proceso viene a extenderse en el tiempo una media de un año y medio. Si se producen modificaciones en un proyecto cuyo impacto ha sido evaluado a lo largo del proceso legislativo ordinario, los colegisladores se han puesto de acuerdo para responsabilizarse cada uno del posible impacto de las modificaciones que se propongan en cada caso sobre la base del informe de impacto inicial. Sobre la base de las informaciones recibidas del Consejo y del Parlamento, la Comisión puede decidir actualizar la evaluación de impacto. En virtud del principio de trasparencia, todas las evaluaciones de impacto deben estar disponibles en la web de la Comisión.[57]

En cuanto a los actores, en este caso, es la Secretaria General quien establece las reglas generales y líneas directrices para la realización de las evaluaciones y garantiza el secretariado del Comité de Evaluaciones de Impacto. Diversos servicios de otras Direcciones Generales prestan su asistencia para temas específicos de incidencia en materias de protección de datos, derechos fundamentales, etc. En cuanto a la evaluación en concreto de un proyecto, es el Servicio responsable del mismo, como se ha dicho anteriormente, quien debe realizar la hoja de ruta, la planificación de la agenda, etc., y todos los pasos necesarios para completar la citada evaluación.

Junto con el Comité de análisis de impacto y los gurpos de pilotaje de los análisis de impacto, la existencia del mencionado Grupo de Alto Nivel de expertos nacionales en reglamentación cierra el marco organizativo de apoyo a las tareas de evaluación del impacto. Al igual que para la evaluación en si misma considerada, este grupo aconseja sobre los métodos de evaluación y sobre los métodos de implicación de los Estados miembros.[58]

3. *Simplificación*

En el marco de los principios anteriormente citados, la simplificación se concreta en la reducción del volumen de la legislación y en la reducción de las cargas administrativas. Respecto a la primera, los métodos empleados son los siguientes: derogación de todos los actos jurídicos inútiles, obsoletos e inapropiados;[59] la consolidación a efectos informativos de los textos legislativos, incorporando y actualizando todas sus

57 Esta lista está accesible en ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia—carried—out/cia—2014—en.htm›

58 La información relativa a este Grupo está disponible en ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/high—level—group/index—en.htm›

59 En este sentido, se distingue entre la derogación y la declaración de un acto como obsoleto. En determinados casos, la Comisión debe declarar formalmente como obsoletos «los actos cuyos efectos están agotados y las obligaciones asociadas completamente cumplidas. Una de la típicas categorías de actos obsoletos consiste en los actos relacionados con la ejecución de un acto legislativo de carácter básico que ha sido derogado» [por ejemplo, p. 3 de la COM (2013) 874 final, 10.12.2013]. En otros casos, la derogación expresa de un acto será más apropiado cuando el contenido del acto en cuestión ha sido integrado en actos posteriores y así lo requiera la claridad de las situaciones jurídicas [véase por ejemplo, p. 3 of COM (2013) 874 final, 10.12.2013].

modificaciones;[60] la codificación como medio de reagrupar en un acto todas las modificaciones realizadas en una norma; el refundido de textos legislativos; la elección de tipos de norma alternativos para simplificar la regulación; el recurso a modos de regulación alternativos como la corregulación y la autorregulación; las cláusulas de revisión y caducidad; y el examen regular de las iniciativas pendientes en el procedimiento legislativo ordinario.[61]

En lo que respecta a las cargas administrativas, como costes imputables a la Unión Europea, la simplificación opera sus objetivos mediante el desarrollo del programa de reducción de cargas que pueden ser calculadas en el curso de una evaluación de impacto.[62]

La Secretaria General asume la tarea de los cálculos de las cargas administrativas en el marco de la simplificación. Por último, conviene poner de manifiesto que la propia Comisión dispone de un formulario en internet que permite poner en su conocimiento aquellas normas o situaciones administrativas generadas por normas europeas que suponen una barrera o una carga para los operadores y ciudadanos.[63]

V. La nueva orientación de REFIT

Entre el término de mandato de la Comisión Barroso y la entrada del nuevo colegio de Comisarios, la Comisión presentó un informe sobre los avances de REFIT y propuso una nueva serie de iniciativas de simplificación y reducción de la carga administrativa en diversos ámbitos (estadística para negocios, sector químico, etc.). En la Comunicación de 2014 se realiza una revisión de los instrumentos puestos en práctica por la Comisión y se destaca especialmente la medida de los costes y beneficios regulatorios así como la reducción de la obligatoriedad de elaborar informes de dación de cuentas que no sean estrictamente necesarios. Asimismo, la Comunicación plantea la derogación de un conjunto de legislación vigente y la retirada de un número considerable de propuestas pendientes de tramitación legislativa.[64]

60 En Eurolex, la Comisión ofrece versiones codificadas de normas que han sido modificadas en gran número de ocasiones indicando en cada caso con notas la fecha en la que el precepto ha sido modificado. Estas versiones consolidadas no tienen valor jurídico pero son tremendamente útiles para los operadores jurídicos que tienen que enfrentarse con el *acquis communautaire*. Véase ‹http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr›

61 Estos métodos se ponen en práctica mediante el programa de ajuste REFIT en los términos explicados anteriormente (véase la nota 54).

62 Es la propia Comisión la que aplica un modelo de cálculo de costes de las cargas administrativas sobre la base de la referencia del porcentaje de actividad administrativa requerida (precio) multiplicado por el total del número de actividades desarrolladas por año (cantidad). El coste es generalmente calculado por la multiplicación de la tarifa (basada en el porcentaje de coste laboral por hora) y el tiempo requerido para la acción. Otros tipos de costes se tienen en cuenta también según los casos (outsourcing, etc.). Se toma por cantidad la frecuencia de acciones requeridas multiplicada por el número de entidades afectadas. Para más detalle sobre la ecuación a aplicar, véase ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin—burden/scm—en.htm›

63 Accesible en ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation—en.htm›

64 European Commission: Regulatory Fitness and Performance (REFIT): State of play and Outlook, COM (2014) 368, final, 18.6.2014.

Una vez configurado el colegio de comisarios de Juncker, la Comisión ha puesto especial atención en el lanzamiento de un mensaje de manera notoria enfocado a la necesidad de abordar con un nuevo ímpetu el programa REFIT y la necesaria simplificación del Derecho de la UE. En el contexto de la aprobación del programa de trabajo de la Comisión Juncker, la Comisión confirmó todas las acciones REFIT cuya aplicación está prevista en 2015. Algunas propuestas legislativas pendientes de las comisiones anteriores debían retirarse, otras no encajaban en las prioridades políticas de la nueva Comisión, mientras que, con respecto a otras, la Comisión, persiguiendo los mismos objetivos, propuso nuevas y mejores maneras de alcanzarlos. Anunciaba la Comisión que un marcador anual indicaría el avance de cada iniciativa, inclusive en el Consejo y el Parlamento. Este cuadro de indicadores pone de manifiesto que las propuestas legislativas para simplificar y reducir la carga administrativa establecidas en octubre de 2014 se han adoptado ya o están pendientes de adopción este año en su mayoría.[65] La supervisión del cumplimiento del Derecho de la UE lleva consigo la tarea de fomentar que los Estados miembros apliquen correctamente el mismo sino que también reduzcan las cargas administrativas asociadas a la implementación del mismo.[66] Por esta razón, la Comisión ejecuta REFIT como un programa evolutivo y ha actualizado recientemente el trabajo de cribado del acervo legislativo de la Unión que se llevó a cabo por primera vez en 2013 en virtud del programa REFIT.[67]

A modo de ejemplo, la Comisión ha considerado buena gestión legislativa la retirada las propuestas que no avancen en el procedimiento legislativo, con el fin de facilitar un nuevo comienzo o formas alternativas de lograr el objetivo legislativo perseguido. Un examen detenido de todas las propuestas pendientes ante el poder legislativo se ha traducido en la determinación de más propuestas desfasadas o que no cuentan

65 La Comisión ha aprobado oficialmente y publicado 53 retiradas de propuestas pendientes (como la de simplificación del IVA), previas consultas del Parlamento Europeo y el Consejo, incluidas las nuevas iniciativas REFIT; y con éstas 53 desde 2005 se alcanza un total de 300 iniciativas retiradas. La Comisión también ha decidido no presentar una serie de propuestas, por ejemplo, en los ámbitos de la salud y la seguridad en el trabajo para los peluqueros. La Comisión está preparando la derogación de legislación vigente de la UE según lo previsto y ha empezado a trabajar sobre evaluaciones y chequeos de idoneidad en ámbitos como la salud y la seguridad en el trabajo, los residuos y la legislación alimentaria general. Se estima que hasta un tercio de la carga administrativa ligada al Derecho de la UE procede de las disposiciones de aplicación nacionales. Vease, ‹http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index—en.htm›

66 A este respecto, corresponde a las autoridades de los Estados miembros utilizar las opciones de simplificación que ofrece el Derecho de la UE y velar por que este Derecho se aplique a escala nacional, regional y local de la manera más eficaz y eficiente posible. La Comisión ha anunciado que continuará colaborando con los Estados miembros y las partes interesadas para ofrecer información más fundada sobre las repercusiones de la normativa de la UE. Los resultados de este trabajo se incluirán en la próxima edición del cuadro de indicadores REFIT.

67 Sobre la base de este análisis, la Comisión considera que están justificadas nuevas iniciativas de simplificación y reducción de la carga administrativa en varios ámbitos. Estas iniciativas incluyen la simplificación de la legislación de la UE relativa a los documentos de identidad y de viaje, la creación de una nueva estructura global para las estadísticas empresariales, la ampliación de la ventanilla única en el ámbito del IVA a todos los suministros de la empresa al consumidor y la creación de un portal web de la UE sobre el IVA para informar a las empresas sobre las normas nacionales y de la UE en materia de IVA y la codificación de la legislación sobre las listas de terceros países a efectos de requisitos de visado. La Comisión preparará la derogación de legislación en otros ámbitos: etiquetado de la energía, condiciones y tarifas de transporte, Política Agrícola Común y notificación normalizada en materia de medio ambiente. Además, la Comisión está también estudiando el acervo en lo que respecta a la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal para determinar qué textos legislativo podrían ser derogados en el contexto de la expiración del período transitorio establecido en los Tratados.

con el apoyo del Parlamento Europeo o del Consejo, las cuales se deben retirar en consecuencia.[68]

Dos grupos de alto nivel sobre legislar mejor y las cargas administrativas han apoyado hasta ahora a la Comisión en la puesta en marcha de su programa de normativa inteligente. Está previsto que a lo largo de 2015 estos dos grupos se fundan en uno con un mandato revisado para evaluar la incidencia de la normativa de la UE sobre el terreno en los Estados miembros.

Queda abierto el nivel de implicación del Parlamento Europeo y del Consejo en estos programas de ajuste que, pese a ser originarios de la Comisión, están llamados a no ser completamente eficaces si no cuentan con una implicación constante de estas dos instituciones comunitarias que el Tratado configura como colegisladores.[69] Como está previsto, por ejemplo, carece de sentido que una propuesta normativa cuyo impacto ha sido evaluado por la Comisión, sea sometida a tales modificaciones durante su tramitación legislativa que invalide de facto la evaluación realizada. Procede, en estos casos, la reevaluación del resultado final del procedimiento legislativo antes de su incorporación al acervo comunitario.

La Comisión ya ha manifestado, en boca de su Primer Vice-Presidente la intención de presentar en 2015 una propuesta de modificación del acuerdo de 2001 sobre Better law-making en la que muchas de estas ideas tendrían cabida, así como la mejora de la programación conjunta por parte de las tres Instituciones. Estas orientaciones por el momento han recibido el apoyo tanto del Parlamento como del Consejo.

VI. Conclusiones

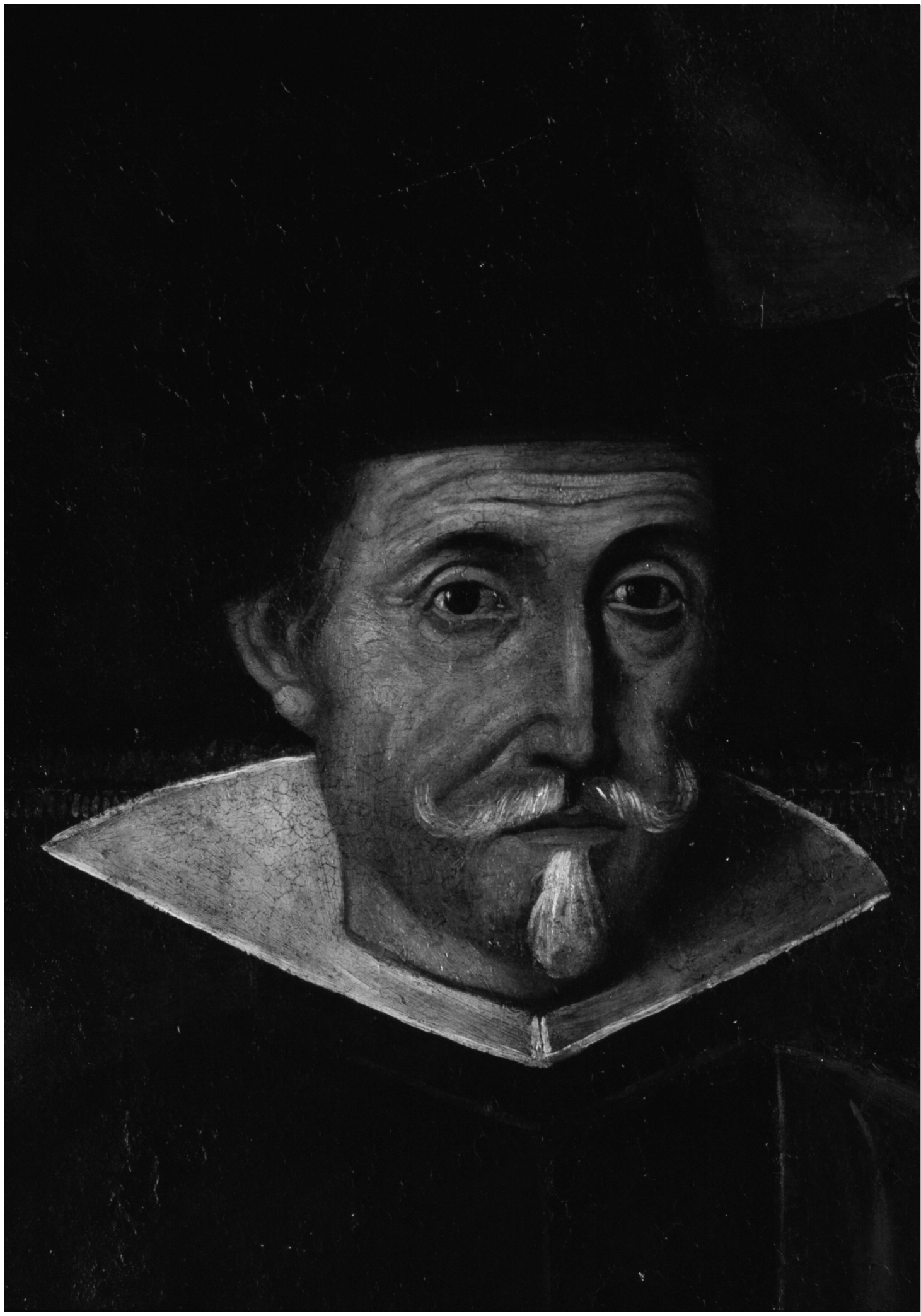
La mejora de los entornos normativos es un elemento clave en el desarrollo social y económico de las sociedades democráticas contemporáneas. Esta mejora no puede quedar reducida a los conocidos como programas de reducción de cargas administrativas o simplificación legislativa puesto que la complejidad de la misma exige un conjunto de valoraciones previas sobre el equilibrio entre derechos fundamentales, libertades públicas y principios rectores de la actividad económica y social. Por eso, en ocasiones, la focalización de la mejora de los entornos normativos en los programas de reducción de las cargas administrativas y regulatorias adolece de un conocimiento limitado de la función del Derecho en las sociedades contemporáneas. A mayor abundamiento, es por todos conocido que la calidad de la legislación no es el único elemento significativo en la creación de las condiciones que llevan a la productividad, la innovación y la competitividad de una economía.

Quizás por ello, la tendencia en el seno de la UE y de la OCDE consiste en profundizar en el concepto de regulación inteligente y en la autorregulación y la corregulación como vías alternativas a la regulación.

68 Entre ellas figuran propuestas sobre los sistemas de indemnización de los inversores, las trabajadoras embarazadas, las tasas de protección de la aviación y un fondo de indemnización por daños causados por la contaminación por hidrocarburos. También se propondrá que se retire una propuesta de eximir a las microempresas de determinadas disposiciones en materia de higiene alimentaria, que sigue pendiente en el procedimiento legislativo desde 2007.

69 Guillem Carrau, J.: *El Derecho de la UE para empresarios,* Tirant lo Blanch, 2011, pp. 90 y ss.

De cualquier modo, del estudio del caso concreto de los ajustes regulatorios emprendidos en el seno de la Comisión Europea respecto al acervo comunitario se puede concluir que la mejora de entorno normativo vendrá determinada, en primer lugar, por un cambio de la estructura y proceso de toma de decisión de los implicados en el proceso normativo. Por ejemplo, el objetivo de la legislación inteligente ha marcado la estructura y el proceso para la toma de decisión interna de la Comisión Europea. Como se ha puesto de manifiesto en estas líneas, este cambio ha supuesto la extensión de la obligatoriedad de las evaluaciones hasta la imbricación de las evaluaciones de impacto en la mayoría de las iniciativas, pasando por las ruedas de examen del acervo comunitario asociadas a la simplificación normativa. En segundo lugar, la innovación y adecuación constante de los instrumentos empleados para la mejora de los entornos normativos es fundamental. En el ámbito comunitario, ante la complejidad del acervo comunitario, el estudio del impacto de nuevas normas y la revisión del existente exige una actualización constante de los instrumentos contemplados en los programas de ajuste desarrollados por la Comisión, en las guías elaboradas para la realización de las evaluaciones y los estudios de impacto, etc. En tercer lugar, otro elemento fundamental en la mejora de los entornos normativos es la implicación de todos los poderes regulatorios. Nuestro caso de estudio, el programa de ajuste regulatorio de la Comisión (REFIT), pone énfasis en el impacto de este impulso hacia una normativa inteligente en los otros ámbitos regulatorios, a escala estatal, autonómica o local. Su objeto, no queda reducido a una mera reducción de las cargas administrativas. En este sentido, el ajuste regulatorio requiere de la participación conjunta las instituciones europeas, los Estados miembros y las partes interesadas (las empresas y la llamada sociedad civil).



IV. CRÓNICA PARLAMENTARIA

El Parlamento Europeo: Legislatura 2009-2014

Javier Guillem Carrau
Letrado de Les Corts Valencianes. Doctor en Derecho

Sumario

I. Introducción
II. Composición y funcionamiento ordinario de la Legislatura: la importancia de los grupos políticos
III. El desarrollo de las funciones parlamentarias en la VII Legislatura
  1. La función presupuestaria: el marco financiero plurianual 2014/2020 y descargos de los presupuestos anuales
  2. La funciones de control
  3. El desarrollo de la función legislativa
IV. Ejes temáticos de la actividad parlamentaria en la VII Legislatura
  1. Política exterior y de seguridad
  2. Justícia y Mercado interior
  3. Protección del medio ambiente
  4. Reforma de la Política Agrícola Común
  5. Gestión de la crisis financiera y protección de los consumidores

I. Introducción[1]

Esta crónica abarca la VII Legislatura (2009-2014) del Parlamento Europeo. El elemento más sobresaliente de esta legislatura es que ha sido la primera post-Lisboa con la extensión del poder de los eurodiputados en el ámbito legislativo, presupuestario y de control.

Esta legislatura se ha puesto de manifiesto la importancia de los eurodiputados en la elaboración de textos legislativos (Reglamentos y Directivas) en el curso de los llamados trilogos en los acuerdos en la primera lectura del procedimiento legislativo ordinario, así como en el control de los actos delegados. Otro dato singular ha sido la presencia de varios eurodiputados de esta legislatura como cabeza de listas en las elecciones europeas 2014 y como candidatos a suceder a Barroso al frente de la Comisión

En cuanto al trabajo parlamentario, es necesario destacar la importancia de los grupos políticos como motor de las tareas parlamentarias. En cualquier caso, desde el punto de vista material, la actividad parlamentaria ha estado centrada en la gestión de la crisis económica y en la protección de los ciudadanos ante la misma.

2. Composición y funcionamiento ordinario de la Legislatura: la importancia de los grupos políticos

En virtud del Protocolo sobre la ampliación de la UE y la Declaración relativa a la Ampliación anejos del Tratado de Niza, el PE, en una UE de 27 EM durante la mayor parte de esta VII Legislatura, ha estado compuesto por un número máximo de 754 diputados.[2]

Tras la entrada de Croacia en la UE, oficialmente el 1 de enero de 2014, el número máximo de escaños ascendió temporalmente a 766 para acomodar a los 12 diputados de este país elegidos en abril de 2013 (de conformidad con el artículo 19 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia).

1 Existe abundante bibliografía académica sobre el Parlamento Europeo con carácter general. Véase, entre otros: Bardi, L., y Ignazi, P.: *Il Parlamento Europeo,* 2.ª ed., Il Mulino, Bolonia, 2004; Chiti-Batelli, A.: *Il Parlamento Europeo,* Edizioni Cedam-Padova, 1982; Clinchamps, N.: *Parlament européen et droit parlamentaire,* LGDJ, 2006; Cocks, B.: *The European Parliament; Structure, Procedure and Practice,* Londres, 1973; Corbett, R., Jacobs, F., y Shackleton, M.: *The European Parliament,* 5.ª ed., Harper Pub., Londres, 2003; Figueruelo Burrieza, A.: «El Parlamento Europeo como Institución: las dificultades para la consolidación del principio democrático en la UE», *Revista de Cortes Generales,* Primer Cuatrimestre 2010, núm. 79, pp. 161-183; Kreppel, A.: *The European Parliament and Supranational Party System,* Cambridge University Press, 2002; Mangas Martin, A.: *La Constitución Europea,* Iustel, 2005; y con Liñan Nogueras, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea,* 4.ª ed., Tecnos, 2004; Marquand D.: *A Parliament for Europe,* J.Cape, Londres, 1979; Pollack, M.: *The engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU,* Oxford, 2003; Rittberger, B.: *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the Nation-State,* Oxford University Press, 2005; Scully, R.M. (2000) «Democracy, Legitimacy and the European Parliament», en M.G.Cowles and M. Smith (eds), *The State of theEuropean Union,* vol. 5, Oxford University Press, pp. 228-245.

2 La composición actual del Parlamento viene determinada por 736 diputados que son electos de acuerdo con el Tratado de Niza más 18 elegidos de acuerdo con el Tratado de Lisboa mediante la enmienda al artículo 2 del Protocolo 36 sobre disposiciones transitorias. Véase la *Resolution of 11 October 2007 on the composition of the European Parliament* (OJ C 227 E, 4.9.2008, p. 132, Lamassoure-Severin report).

El funcionamiento del Parlamento viene marcado por la duración de los periodos de sesiones, que es anual, celebrándose un Pleno al mes.[3] Además, cabe la convocatoria de excepción y la de urgencia. A petición de la mayoría de los diputados que integran el Parlamento o a petición de la Comisión o del Consejo, el Presidente, previa consulta a la Conferencia de Presidentes, convocará al Parlamento con carácter de excepción. El Presidente tendrá además, previo acuerdo de la Conferencia de Presidentes, la facultad de convocar al Parlamento con carácter de excepción en casos de urgencia.

En la VII Legislatura ha habido 260 Plenos con una duración total de 2160 horas en las que se han realizado 23551 votaciones y se han aprobado 19213 enmiendas y rechazado 19889. Al cabo de la Legislatura, se han aprobado 1071 actos legislativos y 2790 textos de otra índole. Las 25 Comisiones parlamentarias se han reunido 2821 veces y han celebrado 491 audiencias públicas, adoptando 2110 informes.[4]

Los grupos parlamentarios son el elemento clave del funcionamiento del Parlamento como cámara legislativa. Como ha señalado el Tribunal de Justicia de la UE, los grupos políticos contribuyen a la consecución del objetivo de la emergencia de partidos políticos a escala europea, que constituyen un factor para la integración en la Unión y contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.[5] En definitiva, los grupos políticos, para el funcionamiento de la institución son fundamentales, ya que tienen relevancia, entre otros asuntos, a la hora de formar las comisiones parlamentarias, la Mesa y la Conferencia de presidentes. En todo caso, como en cualquier otra Asamblea parlamentaria, son los catalizadores de la actividad parlamentaria y actúa con gran eficacia en la formación y la agrupación del voto, en la superación de los intereses nacionales, etc. Formar parte de un grupo parlamentario es clave para tener atribuido un presupuesto especial, un secretariado, la capacidad para requerir los servicios de traducción o de influir para la asignación de informes a determinados diputados, etc.

En la VII Legislatura, el artículo 30 RPE disponía que los grupos políticos deberían estar integrados por diputados elegidos en al menos una cuarta parte de los Estados (anteriormente una quinta parte), siendo 25 diputados el número mínimo necesario para constituir grupo (anteriormente fueron diecinueve). En este sentido, se pueden caracterizar los mismos por su concentración (cuantos más partidos menos grupos),[6] la ideología (definida salvo en los liberales) y la cohesión manifestada ante

3 La reunión se celebra por regla general cada mes (artículo 133 RPE). Se reúne sin necesidad de convocatoria el segundo martes de marzo de cada año (artículo 134 RPE) y fijará por sí mismo la duración de las interrupciones del período de sesiones, aunque la duración de éstas puede ser modificada mediante decisión motivada de la Conferencia de Presidentes, adoptada al menos quince días antes de la fecha fijada previamente por el Parlamento para la reanudación del período de sesiones, sin que esta fecha pueda retrasarse más de quince días.

4 Para una completa referencia de las estadísticas parlamentarias de la VII legislatura, véase el conjunto de tablas disponibles en ‹http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html›

5 SRPI de 2.10.2001, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99.

6 Por comparar tres legislaturas distintas, en 1979, los 54 partidos se estructuran en 7 grupos; en 2004 de 122 partidos se forman 8 grupos y en 2009, se forman 7 grupos.

todo en la disciplina de voto. La composición de los grupos políticos ha sido la siguiente EPP-ED (288 escaños), PES (217), ALDE (100), UEN (44), GREENS/EFA (43), GUE-NGL (41) y los IND/DEM (22), quedando como no inscritos 30 eurodiputados.[7]

III. El desarrollo de las funciones parlamentarias en la VII Legislatura

Como es conocido, desde la firma del Tratado de Roma, los poderes delegados al Parlamento por los Estados miembros han aumentado significativamente en contraste con la relativa estabilidad de los poderes de la Comisión y el Tribunal de Justicia.[8] Aunque el poder de un Parlamento para controlar al ejecutivo está basado originariamente en la capacidad de vetar propuestas políticas y secundariamente en la capacidad de modificarlas vía vetos,[9] la importancia del Parlamento Europeo en la arquitectura institucional de la Unión Europea se puso de manifiesto especialmente en el proceso de elaboración del fallido proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para la Unión Europea y en la aprobación de los miembros de la Comisión Europea.[10]

En el Tratado de Lisboa se reconoce explícitamente que ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa, así como las funciones consultivas y de control (arts. 223 a 234 TFUE). La generalización del procedimiento legislativo ordinario, hasta ahora de codecisión, es un ejemplo de ello. No obstante, como peculiaridad de esta Cámara legislativa, debe destacarse que la función legislativa la realiza conjuntamente con el Consejo.

1. La función presupuestaria: el marco financiero plurianual 2014/2020 y descargos de los presupuestos anuales

El marco financiero plurianual 2014/2020 y los descargos de los presupuestos anuales son los dos elementos fundamentales del ejercicio de la función presupuestaria por el Parlamento Europeo.

En la VII legislatura se ha aprobado el Marco financiero plurianual que establece las perspectivas financieras de la Unión del 2014-2020.[11] Desde el Tratado de Lisboa

7 EPP-ED: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos, PES: Grupo Parlamentario del Partido Socialista Europeo, ALDE: Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, UEN: Grupo Unión por Europa des nations, GREENS/EFA: Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea, GUE/NGL: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, e IND/DEM: Grupo Independencia/Democracia.

8 En sus inicios como Institución, el Parlamento no era más que una Cámara de representantes, designados por los Parlamentos de los Estados miembros. El inicio de la metamorfosis del Parlamento Europeo se retrotrae a los años setenta por el incremento de los poderes atribuidos a la Institución y por el efecto que de dicho incremento en la evolución institucional interna del Parlamento como Cámara Legislativa. Entre otros hitos, los poderes de control y supervisión de la actuación de la Comisión y otras instituciones comunitarias como el Banco Central Europeo, que alcanza hasta la posibilidad de censura; poderes financieros conferidos en 1970 y 1975; y poderes legislativos, que han sido gradualmente incrementados con la adopción y extensión de los procedimientos de consulta, cooperación y codecisión. Entre otros: Pollack, M.: *The engines of European...,* pp. 205 y ss.

9 Scully, «Democracy, Legitimacy and...», p.236.

10 Fundamentalmente, por su presión a la Comisión Santer y su cuestionamiento de la candidatura del italiano Butiglione a Comisario de Justicia.

11 Accesible en ‹http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011791%202013%20REV%207›

este Marco financiero se adopta por el Consejo por unanimidad después de que el Parlamento haya dado su visto bueno al mismo de acuerdo con el artículo 312 del TFUE. Además, desde el punto de vista normativo, el Marco financiero adopta forma de Reglamento y no queda en un mero anexo a un acuerdo interinstitucional como ocurría antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Así pues, la función presupuestaria se manifiesta por la intervención del PE en la fijación del marco financiero plurianual, que deberá manifestarse por mayoría de sus miembros a favor de la propuesta del Consejo para que el marco financiero pueda ser adoptado por el Consejo para un periodo mínimo de 5 años. Este marco debe ser respetado por el presupuesto anual de la UE.

Estas disposiciones del Tratado de Lisboa confirman la duración del marco financiero plurianual (cinco años). Prevén, asimismo, el «procedimiento legislativo especial» para la aprobación del reglamento que fije las cuantías de los límites anuales de los créditos y, finalmente, formalizan el contenido de las perspectivas financieras, basándose en categorías de gastos en función de los principales ejes de actividad de la Unión Europea.

Respecto al presupuesto anual, el procedimiento legislativo es especial. La Comisión presenta un proyecto de presupuesto al Parlamento y al Consejo y éste debe pronunciarse sobre el mismo y comunicar su decisión al PE. Esta decisión del Consejo puede ser aprobada por el PE y el presupuesto queda aprobado, también si el PE no se pronuncia. En el caso de aprobar enmiendas, el texto con las modificaciones es remitido a la Comisión y al Consejo y se convoca el Comité de Conciliación, compuesto por representantes del Consejo y del PE. En la reunión del Comité, se puede aprobar un texto compuesto de las posiciones del PE y Consejo siempre que cuente con la mayoría cualificada de los representantes del Consejo y por mayoría de los miembros que representan al PE. Este texto conjunto debe ser aprobado por el Consejo y por el PE para que se apruebe el presupuesto aunque también puede ser aprobado si no adoptan decisión alguna. En caso de rechazo por una de las Instituciones, aunque la otra lo apruebe, o del transcurso de 21 días de reunión del Comité de Conciliación, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto salvo que, ante el rechazo del Consejo, el PE decida confirmar todas o parte de sus enmiendas y se mantenga la posición adoptada en el Comité de Conciliación. Por eso, se afirma que la función presupuestaria de la UE es compartida. Las decisiones presupuestarias se adoptan conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo.

Con el fin de simplificar el procedimiento presupuestario anual, el TFUE elimina la distinción entre «gastos obligatorios» y «gastos no obligatorios» en los artículos 314 y 315 (que sustituyen a los artículos 272 y 273 del TCE). El Consejo adquiere por tanto poderes de decisión en relación con los gastos no obligatorios y el Parlamento los gana en materia de gastos obligatorios (particularmente en lo que a los gastos agrícolas se refiere), apunta Massot.[12] El presupuesto de la Unión Europea es un todo dividido en siete partes, una para cada año del actual marco financiero y en procedimien-

12 Describe Massot que las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria figuran en el apartado 4 del artículo 310 del TFUE, que cita asimismo el «marco financiero plurianual». De hecho, el Tratado retoma y actualiza la mayoría de las disposiciones sobre las perspectivas financieras plurianuales vigentes del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y buena gestión financiera. Dicho Esto, el «marco financiero plurianual» y sus reglas se integran por primera vez en el Derecho primario mediante el artículo 312 del TFUE.

to parlamentario para la tramitación del mismo garantiza una intervención sustantiva del Parlamento, que puede enmendarlo si cuenta con el apoyo del Consejo.[13]

Por último, el control de la ejecución del gasto presupuestado se realiza por medio del llamado «descargo del presupuesto». Este control de la ejecución del presupuesto se ha producido durante el ejercicio presupuestario por la Comisión de Control Presupuestario que analiza y debate los informes trimestrales de la Comisión sobre la ejecución en curso.[14]

2. La función de control

En el ámbito de la función de control e impulso político, en primer lugar, el TFUE determina que el PE elegirá al Presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo por mayoría cualificada y aprobará definitivamente a la Comisión, también puede censurarla.[15]

El Plenario de 16 de septiembre de 2009 supuso la reelección de Barroso como Presidente de la Comisión aunque éste no presentó el equipo de Comisarios y Comisarias hasta finales de noviembre del citado año a la espera de los resultados de los referéndums sobre el Tratado de Lisboa en Irlanda y la República Checa. Por eso, el colegio de comisarios no se formó hasta 2010. Los candidatos a comisarios evitaron todo tipo de controversia en las audiencias públicas para garantizar su nombramiento. Aunque el desencanto fue generalizado, el Parlamento no tuvo capacidad de no aceptar al colegio en su conjunto y dejó muestra de su poder de bloqueo mediante el rechazo a la candidata búlgara Rumiana Jeleva, siendo finalmente sustituida por el gobierno búlgaro por Kristalina Georgieva. El Plenario de 9 de febrero de 2010 confirmó al colegio de comisarios.

En segundo lugar, respecto a los otros mecanismos de control sin sanción, el artículo 230 TFUE establece la posibilidad de realizar preguntas parlamentarias a la Comisión (unas 5000 preguntas orales y preguntas con respuesta escrita anualmente en esta Legislatura) para recabar de la Institución interpelada una información sobre un asunto que afecte a sus competencias o en relación con las actividades de la Unión Europea, quedando regulado su procedimiento en los artículos 108 y siguientes del

13 Este sistema plurianual flexibiliza las cuentas, permite planificar los gastos a largo plazo desde el primer momento y fija los límites y objetivos para el normal funcionamiento de la Unión Europea.

14 Asimismo, el Parlamento debe aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto. Esto se conoce como el descargo del presupuesto. En este sentido, el PE tras el examen anual de los problemas relacionados con la ejecución del presupuesto realiza una propuesta de resolución presentada por la Comisión competente aprobando el descargo o gestión de la Comisión Europea.

En cuanto a su propio presupuesto, la Mesa del PE adopta un anteproyecto de estado de previsiones del PE sobre la base de un informe del Secretario General, que debe ser aprobado por el Pleno tras su trabajo en Comisión con el fin de ser debatido junto con el Presupuesto.

15 El PE aprueba la composición de la Comisión previa audiencia a los propuestos y a su Presidente por mayoría simple y puede ejercer la censura colectiva por mayoría absoluta de miembros del PE y dos tercios de los votos expresados, tras propuesta de la décima parte de los diputados por escrito y motivada (artículo 201 TCE y 100 del RPE). La última de las mociones presentadas fue presentada en 1999 pero no triunfó, aunque consiguió la dimisión colectiva a los tres meses de la Comisión Santer, acosada por los escándalos de corrupción.

Reglamento del Parlamento Europeo (en adelante, RPE).[16] De acuerdo con el artículo 109 RPE y el anexo II al mismo, el turno de preguntas tiene lugar todos los periodos parciales de sesiones y se presentan una semana antes permitiendo su formulación en el pleno la discusión sobre asuntos concretos y de interés general actuales.

Asimismo, el PE debate el informe anual de la Comisión y adopta una resolución al respecto (artículo 233 TFUE); aprueba el informe de la Comisión sobre actividades de la UE y el informe sobre la aplicación del derecho de la UE a los EM; debate las declaraciones y comunicaciones de la Presidencia del Consejo, el programa de trabajo semestral y balance de la presidencia de turno; informe posterior a cada Consejo e informe anual escrito, las consultas que la presidencia del Consejo Europeo debe dirigir al PE en materia de política exterior y de seguridad común[17] y en lo que respecta a la cooperación policial y judicial[18] como se detallará posteriormente con ocasión de abordar los ejes temáticos de actuación del Parlamento en esta Legislatura.

En cuanto a las designaciones y nombramientos realizadas por la Cámara, el PE ha nombrado al Defensor del Pueblo Europeo (por mayoría de los votos emitidos) y es consultado por el Consejo antes de nombrar miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 102 RPE) y los del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, que comparece en el propio Parlamento cuatro veces al año y da cuenta al mismo de un informe de carácter anual (artículo 101 RPE).

Asimismo, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad implica al PE, que ha recibido sistemáticamente el dictamen de los presidentes de parlamentos nacionales en los casos en los que las propuestas no se ajustan al principio de subsidiariedad.[19]

16 Los artículos 43 y 44 del Reglamento PE disponen dicha posibilidad respecto al Consejo en el marco de la antigua Política Exterior y de Seguridad Común y en el marco de la cooperación policial y judicial y al Banco Central Europeo para preguntas con respuesta escrita.

17 La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE. La PCSD se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE). En el artículo 41, se detalla la financiación de la PESC y de la PCSD, y se describe con más detalle esta política en los artículos 42 a 46, del capítulo 2, sección 2, del título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»), así como en los Protocolos 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE.

18 En lo tocante a las medidas de cooperación operativa, el Parlamento Europeo solamente es consultado; por otra parte, en ausencia de unanimidad dentro del Consejo (requerida a priori), el establecimiento de una eventual cooperación reforzada entre los Estados miembros que la deseen (un mínimo de nueve) está subordinado a un examen suspensivo por parte del Consejo Europeo, con el fin de alcanzar un consenso (mecanismo conocido como «freno de emergencia», artículo 87, apartado 3 del TFUE).

19 Dispone el artículo 2 del citado Protocolo que, antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta. Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El Protocolo establece en su artículo 5 que «Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.» El procedimiento viene determinado en el artículo 4 del referido Protocolo y, en síntesis, es el siguiente: la Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la

Por último, otro medio de control, son las conocidas comisiones temporales de investigación aunque no se ha constituido ninguna durante la VII Legislatura.[20]

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, otro medio de ejercicio de control por el Parlamento Europeo es la supervisión de la legislación delegada. En el plazo prorrogable de 2 meses, el Parlamento da el visto bueno al contenido de los actos delegados (artículo 290 TFUE). Esta tarea la comparte con los Parlamentos nacionales cuando se trata de iniciativas relacionadas con competencias compartidas con los Estados miembros que, en aplicación de los Protocolos del Tratado relativos a la puesta en práctica del principio de subsidiariedad, participan en esta función. Un buen ejemplo de ello ha sido la modificación de los proyectos de actos delegados de la PAC que cuya adopción el Colegio de comisarios tuvo que retrasar hasta tener el visto bueno de la COMAGRI y emitir una declaración sobre diversos aspectos del desarrollo de la reforma de la PAC.

Por último, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento tiene reconocida la capacidad de veto de la firma de un Acuerdo internacional. En la VII Legislatura, el Parlamento ha dado muestra de su poder de bloqueo al evitar que se firmara el Acuerdo Comercial contra la Piratería (ACTA en inglés) que fue rechazado el 4 de julio de 2012 pese a haber sido ratificado ya por 10 Estados miembros.

3. *El desarrollo de la función legislativa*

El proceso de toma de decisión comunitario es un procedimiento peculiar en correspondencia con la singularidad de la UE como organización supranacional. Mangas Martín identifica en el método comunitario la iniciativa legislativa, que corresponde a la Comisión; poder de decisión, que corresponde al Consejo junto con el Parlamen-

Unión; el Parlamento Europeo transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales; el Consejo transmitirá los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales; el Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo sus posiciones a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción. Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 61 I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.

20 Estas comisiones stán reguladas en el artículo 226 TFUE, siendo preceptiva la petición de una cuarta parte de sus miembros a fin de examinar alegaciones e infracción o de mala administración en la gestión comunitaria. No pueden constituirse cuando esté sub iudice la cuestión o cuando ya se haya constituido una sobre el mismo objeto, salvo que aparezcan hechos nuevos y hayan transcurrido doce meses. Las modalidades de investigación han sido objeto de pacto entre PE, Consejo y Comisión. También supone ejercicio de control la puesta en práctica de la facultad que, desde la entrada en vigor del Tratado de Niza, el PE goza de legitimación activa para recurrir actos de otras instituciones en el recurso de anulación (artículo 263 TFUE).

to en algunos casos; poder consultivo, que corresponde al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones.[21]

El Tratado de Maastricht introdujo un procedimiento de codecisión entre el PE y el Consejo que ha llegado a ser el procedimiento ordinario para legislar en la UE. Tal ha sido su uso habitual que el Tratado de Lisboa ha sustituido el término de codecisión por el de procedimiento legislativo ordinario en su artículo 294.

Existe una aparente contradicción en la función legislativa al tener que afirmar que, en la UE, el Parlamento no legisla sólo. Por eso, matizamos inmediatamente que colegisla con el Consejo mediante el llamado procedimiento legislativo ordinario. Se afirma que con el Tratado de Lisboa más de 40 nuevos temas se añaden a los que ya se trataban por el procedimiento de codecisión, entre el Parlamento y el Consejo de Ministros. Entre ellos se incluye la agricultura, las políticas energéticas, la inmigración y los fondos de la UE. Además, el Parlamento tiene la última palabra en el presupuesto de la UE.

Además, aunque la iniciativa legislativa corresponde a la Comisión, desde Maastricht, el Parlamento tiene reconocido un derecho de iniciativa legislativa por el que puede requerir a la Comisión que presente una propuesta legislativa mediante la participación en la elaboración del plan de trabajo de la Comisión en los términos que establece el artículo 35 del Reglamento parlamentario.[22]

Junto al procedimiento legislativo ordinario, los otros dos procedimientos contemplados en el TFUE son el de consulta y el de cooperación reforzada.[23]

No obstante, la participación del Parlamento en la función legislativa, como se ha afirmado, es clave en el procedimiento legislativo ordinario. El procedimiento legislativo ordinario se compone de tres revisiones o «lecturas» en la terminología de la UE de la propuesta normativa en la que interviene el Consejo o el PE.[24]

21 Mangas Martin, A.: «El método comunitario: la reforma institucional...», p. 3.

22 Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 225 del TFUE, el Parlamento puede, por mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna con fijación de plazo para ello siempre que haya autorización de la Conferencia de Presidentes en los términos que determina el artículo 42 del Reglamento. El punto débil de esta facultad es que la Comisión puede negarse a hacerlo sin más trámite, quedando la iniciativa en vía muerta. En esta línea, todo diputado al Parlamento Europeo puede también presentar una propuesta de acto de la Unión. Dicha propuesta se presentará al Presidente del Parlamento, quien la remitirá para examen a la comisión competente. Esta puede decidir que la propuesta se someta al Pleno.

23 Así, en virtud del artículo 289 del TFUE, la consulta es un procedimiento legislativo especial por el que se solicita el dictamen del Parlamento sobre una propuesta legislativa antes de que el Consejo la adopte y se encuentra regulado en los artículos 37, 38 y 53 y 59 del Reglamento. Respecto a la a cooperación reforzada, los artículos 326 y 334 TFUE contemplan que los Estados miembros pueden solicitar la cooperación reforzada en ámbitos cubiertos por los Tratados, con excepción de los ámbitos que son de competencia exclusiva de la Unión. La Comisión evalúa la solicitud y puede presentar una propuesta al Consejo en este sentido. Si la Comisión decide no someter ninguna propuesta, debe comunicar sus motivos a los Estados miembros interesados. Si la Comisión presenta una propuesta, la autorización para llevar a cabo la cooperación reforzada será concedida por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo.

24 Desde Lisboa, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a todos los ámbitos anteriores de codecisión, especialmente el medio ambiente, el transporte, el mercado interior y sus cuatro libertades (libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), las políticas de empleo y sociales, la educación y la formación, la salud pública y la protección al consumidor, y determinados ámbitos de libertad, seguridad y justicia. Además, se amplía ahora a un número significativo de ámbitos de actividad clave donde el Parlamento sólo tenía derecho de consulta o sólo podía emitir un dictamen conforme. Entre ellos cabe destacar los siguientes: agricultura y pesca; política de cohesión (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión); libertad, seguridad y justicia, especialmente en lo relativo a asuntos penales y al Derecho penal, Eurojust y Europol y la cooperación

La importancia del Parlamento Europeo en la producción del Derecho de la UE ha sido evidente en la VII Legislatura. En el marco del procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento ha ganado protagonismo en el proceso de construcción europea desde el papel clave de los diputados que informan los proyectos de normas hasta el otorgamiento de mandatos de negociación para las reuniones con el Consejo y la Comisión en los conocidos trilogos. Por ejemplo, el Parlamento ha sido clave en la reforma de la PAC porque ha participado en la formación de un consenso en torno a los puntos que finalmente constituyeron el Acuerdo final de la reforma. En otros asuntos, como la propuesta de la Comisión para regular la producción y la comercialización de las semillas, el Parlamento fue menos consensuador y, en primera lectura, rechazó en Comisión la citada propuesta porque daba demasiado poder a la Comisión y dejaba a los países miembros sin margen de maniobra para introducir sus propias reglas.

IV. Ejes temáticos de la actividad parlamentaria en la VII Legislatura

1. Política exterior y de seguridad

El Tratado de Lisboa mantiene un margen de poder escaso para el Parlamento en la toma de decisiones en materia de política exterior. En la práctica, el Parlamento ha conseguido un cierto grado de cooperación extraoficial con el Servicio de Acción Exterior, la Presidencia de la UE, la Secretaría del Consejo y la Comisión, así como con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, en lo relativo a los asuntos exteriores.

El artículo 36 del TUE obliga a la Alto Representante, Margaret Alsthom, a consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, así como a informar sobre los progresos de esta política. El Parlamento ha celebrado, dos veces al año, debates sobre los informes de situación relativos a la PESC, y plantea preguntas y presenta recomendaciones al Consejo y a la Alto Representante.

El derecho del Parlamento a ser informado y consultado en lo relativo a la PESC y la PCSD se ha visto reforzado por la declaración de responsabilidad política del Alto Representante/Vicepresidente en 2010, que preveía, entre otros: potenciar el rango de las reuniones de consulta comunes (RCC), que permiten que un grupo designado de dipu-

policial; liberalización de servicios en determinados sectores; cooperación con terceros países; asuntos judiciales; actos de ejecución (comitología). También se sometieron a codecisión algunos ámbitos donde el Parlamento no tenía participación alguna. El principal de estos ámbitos es la política comercial común –un ámbito de competencia exclusiva de la Comunidad–, que comprende todos los acuerdos de comercio exterior e internacional alcanzados por la Unión Europea a nivel bilateral y multilateral. Otros ámbitos de este tipo son la exclusión de las disposiciones relativas al derecho de establecimiento de determinadas actividades, la ampliación de la libertad de prestación de servicios a nacionales de terceros países, las medidas relativas a la circulación de capitales hacia o desde terceros países, las medidas destinadas a eliminar las distorsiones del mercado interior, y las medidas relativas al uso del euro. Véase: «Manual de la codecisión y la conciliación. La labor del Parlamento como colegislador en virtud del Tratado de Lisboa», enero de 2012 disponible en ‹http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide—es.pdf›

tados al Parlamento Europeo se reúnan con sus homólogos del Comité Político y de Seguridad (CPS) del Consejo, del SEAE y de la Comisión para debatir las misiones civiles de la PCSD, previstas y en curso; afirmar el derecho de la «comisión especial» del Parlamento a acceder a información confidencial relativa a la PESC y a la PCSD; este derecho se basa en un acuerdo interinstitucional de 2002; mantener intercambios de puntos de vista con jefes de misión, jefes de delegación y otros altos cargos de la UE durante las audiencias y reuniones de las comisiones parlamentarias; y encargar a la Alto Representante que comparezca ante el Parlamento por lo menos dos veces al año para informar sobre el estado de las cuestiones relativas a la PESC/PCSD.[25]

Además de este diálogo político, el Parlamento ha ejercido su autoridad a través del procedimiento presupuestario pues ha aprobado el presupuesto anual para la PESC. El Parlamento ha contribuido a conformar los instrumentos financieros pertinentes para la política exterior (por ejemplo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el Instrumento de Estabilidad) a través de un proceso de negociaciones a tres bandas con el Consejo y la Comisión del Marco financiero plurianual.

En esta Legislatura, el Parlamento ha examinado periódicamente las operaciones del SEAE y le formula recomendaciones sobre cuestiones estructurales, que van desde su equilibrio geográfico y de género a su interacción con otras instituciones de la UE y con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Ha celebrado diálogos periódicos con la Alto Representante y con los representantes especiales de la UE (REUE) nombrados para regiones específicas o asuntos concretos. Las comisiones parlamentarias, que contribuyeron a la instauración del SEAE, también intercambian puntos de vista con los jefes de delegación del SEAE recientemente nombrados. Por último, se supervisa asimismo la negociación y la ejecución de acuerdos internacionales, para los cuales es necesaria su aprobación antes de que el Consejo pueda concluirlos.

2. Justícia y Mercado interior

En la VII Legislatura, se inició la reforma del llamado *data protection reform package* ha consistido en dos proyectos de norma, un Reglamento de alcance general regulando el procesamiento a granel de los datos personales en la UE y una Directiva sobre el procesamiento de los datos para prevenir, investigar, detector o perseguir delitos o ejecutar penas.

En síntesis, por un lado, se actualizan los principios establecidos en la Directiva de 1995 y se les adapta a los cambios en el procesamiento de datos que ha provocado la generalización del uso de internet. Por otro, se sustituye la Decisión marco de 2008 sobre el procesamiento trasfronterizo de datos por la policía y en la cooperación judicial. Pendientes ambos proyectos de norma de la primera lectura del Consejo, los trabajos legislativos serán concluidos durante la VIII legislatura.[26]

Respecto a los asuntos de cooperación judicial, el Parlamento Europeo reiteró, a través de su completa Resolución, de 25 de noviembre de 2009, sobre el Programa de

25 DO C 2010 de 3.8.2010, p. 1.

26 Véase el expediente del procedimiento legislativo en‹ http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0011(COD)&l=en›

Estocolmo, sus principales preocupaciones en relación con el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, en general, y la cooperación policial.

En esta Legislatura, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha obtenido unos poderes notablemente reforzados para contribuir a la definición de las normas legislativas que rigen la cooperación policial, pero también para controlar, en parte mediante el ejercicio de sus competencias en materia presupuestaria, a los organismos que intervienen en este ámbito . Asimismo, ha anunciado claramente su intención de participar de manera efectiva en la redefinición del marco jurídico de Europol y de las modalidades concretas del control que ejercerá, conjuntamente con los Parlamentos nacionales, no solamente en lo relativo al control de esta agencia, sino, en general, en la evaluación de las políticas de seguridad.

3. Protección del medio ambiente

En la VII legislatura, los trabajos parlamentarios han estado centrados también en la temática de la protección del medio ambiente y el fomento de las energías alternativas, la reducción de las emisiones de CO_2 por los coches y navíos.

En esta materia, se ha colegislado con el Consejo siendo lo más singular el acuerdo llegado en primera lectura sobre las emisiones de dióxido de carbono de los coches particulares.[27]

4. Reforma de la Política Agrícola Común

Por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la reforma de la PAC post 2013 ha sido la primera que se ha realizado por el procedimiento legislativo ordinario (anteriormente llamado de codecisión) y ello ha puesto de manifiesto la importancia que tiene el Parlamento Europeo en el proceso de integración comunitaria. Esta nueva situación ha sido difícil de aceptar por el Consejo, acostumbrado a decidir directamente sobre estas materias, como ha puesto de manifiesto De Castro.[28]

La Comisión Europea lanzó un amplio debate público para realizar cambios sustantivos en la PAC bajo el paraguas de la Comunicación «La PAC en el horizonte 2020».[29]

27 Véase el expediente del procedimiento legislativo en ‹http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140753/LDM—BRI(2014)140753—REV1—EN.pdf›

28 Véase en Monday, 27 May 2013, Speech by Paolo De Castro (S&D, IT) at the Informal Agriculture council meeting in Dublin; Press Info, 27.05.2013 on Twitter EP–Agriculture.

29 La Comisión preparó el paquete de reforma de la PAC tras el debate institucional iniciado por su comunicación La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario (16348/10) y partiendo de la evaluación de impacto de las diversas políticas. Las nuevas normas entrarían en vigor el 1 de enero de 2014. En marzo de 2011, el Consejo tomó nota de las conclusiones de la Presidencia sobre la comunicación de la Comisión (7921/11) con el respaldo de una muy amplia mayoría de Estados miembros. Las conclusiones de la Presidencia sobre la comunicación siguieron a un cambio de impresiones inicial en noviembre de 2010 y a tres debates políticos que se celebraron en los Consejos de Agricultura de diciembre de 2010, enero y febrero de 2011 y en el Consejo de Medio Ambiente de marzo de 2011. Los debates políticos se centraron en los tres objetivos principales del futuro de la PAC determinados en la comunicación de la Comisión, concretamente: la producción viable de alimentos, la gestión sostenible de recursos naturales y la actuación respecto al clima, y el desarrollo territorial equilibrado (Comunicado de prensa, sesión núm. 3120 del Consejo Agricultura y Pesca Luxemburgo, 20 y 21 de octubre de 2011).

El Parlamento Europeo votó sus enmiendas (7400 enmiendas en total) a la PAC el 13 de marzo 2013 a la vista del informe del eurodiputado Dantin. Sometido el informe al Pleno, se aprobó un Dictamen que constituye la base de negociación para los representantes del Parlamento en las reuniones del trílogo (Comisión-Consejo-Parlamento).[30] En el Consejo de Ministros de Agricultura de 19 de marzo, el Consejo adoptó una posición común sobre la reforma de la PAC.[31]

Las reuniones de los conocidos como trilogos (Parlamento-Consejo-Comisión) permiten adoptar una posición común en primera lectura sin necesidad de agotar las tres lecturas del procedimiento legislativo ordinario. En el caso de la reforma de la PAC 2013, se celebraron 36 reuniones del 11 de abril al 20 de junio 2013. La delegación del Parlamento compuesta por los raporteurs de las distintas propuestas legislativas se reunía media hora antes de cada reunión del trilogo.[32]

Desde el punto de vista sustantivo, los trilogos centraron su trabajo en un listado de cuestiones de relevancia política y técnica. El resultado positivo de las reuniones se concretó en un acuerdo institucional de 26 de junio de 2013, que se completó el 24 de septiembre, dando pie a la adopción final del conjunto de los Reglamentos por el Parlamento el 20 de noviembre y por el Consejo el 16 de diciembre y a su publicación el 20 de diciembre.[33]

De acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario fueron adoptados el conjunto de Reglamentos de base de la PAC en 2013 los llamados financieros [Reglamentos (UE) núm. 1306/2013 y núm. 1311/2013] y los de la OCM, el desarrollo rural y el pago único [Reglamentos (UE) núm. 1303 a 1308/2013 DO L 347 de 20.12.2013].

En la adopción del conjunto de Reglamentos base de la PAC, los trilogos han significado el punto de encuentro institucional entre Parlamento y Consejo que ha permitido adoptar la reforma en unos plazos que, de haberse agotado los tiempos del procedimiento legislativo ordinario, hubiera sido difícil de explicar a la ciudadanía y a los sectores económicos afectados.

5. Gestión de la crisis financiera y protección de los consumidores

Como es sabido los primeros siete meses de la actividad parlamentaria de la VII Legislatura fueron dedicados exclusivamente a responder a la crisis financiera y presu-

30 European Parliament decision of 13 March 2013 on the opening of, and on the mandate for, interinstitutional negotiations on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) (COM (2011) 0626/3–C7-0339/2011– COM (2012) 0535–C7-0310/2012–2011/0281(COD)–2013/2529(RSP)), accessible en ‹http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2013-0085%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN›

31 Ref (8005/13; 7183/13, 7329/13, 7303/13, 7304/13; 7539/13 + ADD1). Esta posición ha servido de mandato de negociación sobre el paquete de reforma de la PAC para las reuniones informales del trílogo entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, que se programaron hasta junio de 2013.

32 Véase en la base del Parlamento Europeo 2011/0281 (COD) Common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) 2014-2020, accesible en ‹http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0281(COD)&l=en›

33 Información accesible en ‹http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index—fr.htm›

puestaria lo que pone de manifiesto el carácter técnico, político y pragmático que ha tenido el trabajo de los eurodiputados esta VII legislatura.

A instancia de la Comisión, el 25 de febrero de 2009 se publicó un informe elaborado por un grupo de expertos de alto nivel presidido por Jacques de Larosière, en el que se concluía que el marco de supervisión del sector financiero de la Unión debía ser reforzado a fin de reducir el riesgo y la gravedad de futuras crisis financieras, y se recomendaba una serie de ambiciosas reformas de la estructura de supervisión del sector, entre ellas la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros, integrado por tres autoridades europeas de supervisión –una para el sector bancario, otra para el de los seguros y pensiones de jubilación y otra para el de los valores y mercados–, y la instauración de un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico.

Las recomendaciones más importantes que se defendían en el informe de Larosière, y que ulteriormente se aplicaron en la Unión, eran la creación de un código normativo único y de un marco europeo para la supervisión macroprudencial, siendo el objetivo común de ambos elementos garantizar la estabilidad financiera.

A continuación, bajo los apartados de supervisión del sector financiero y de fortalecimiento del sector financiero, se aborda el conjunto de actos legislativos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario por los colegisladores Parlamento y Consejo.

a) Supervisión del sector financiero

El 23 de septiembre de 2009, la Comisión adoptó tres propuestas de reglamentos por los que se creaba el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, que consta de tres Autoridades Europeas de Supervisión (AES), a fin de contribuir a una aplicación coherente del Derecho de la Unión y al establecimiento de normas y prácticas comunes de excelencia en materia de regulación y supervisión. Las AES incluyen la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (ABE), establecida por el Reglamento (UE) no 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) (AESPJ), establecida por el Reglamento (UE) no 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) (AEVM), establecida por el Reglamento (UE) no 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo.[34]

34 Reglamento (UE) núm. 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión núm. 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión; Reglamento (UE) no 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión no 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión; Reglamento (UE) núm. 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión no 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión; Reglamento (UE) núm. 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico.

El legislador europeo ha considerado que las AES desempeñan un papel fundamental en la salvaguardia de la estabilidad del sector financiero. Es indispensable, por consiguiente, asegurar de forma continuada que el desempeño de su labor sea un asunto de alta prioridad política y que dispongan de los recursos adecuados. Junto a ellas, se ha creado la Junta Europea de Riesgo sistémico.

En la VII Legislatura, junto a la creación puesta en marcha de estas Autoridades, el Parlamento ha adoptado mediante el procedimiento legislativo ordinario junto al Consejo normativa de ámbito europeo en las siguientes materias:

– Reglas de prudencia y solvencia para los aseguradores (Solvencia II[35]).
– Vigilancia de conglomerados financieros.[36]
– Venta a descubierto y contratos de intercambio de riesgo de crédito.[37]
– Creación del espacio único de pago en euros (SEPA).[38]
– Nuevo marco europeo de vigilancia de los aseguradores («Omnibus II»).[39]
– Interconexión de los Registros Mercantiles.[40]
– Responsabilidad de las entidades que conceden préstamos hipotecarios.[41]
– Simplificación de normativa contable.[42]
–Reglas de trasparencia reforzada.[43]
– Marco reforzado del sector de auditorias.[44]

35 Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II). La Directiva reforma el marco jurídico anteriormente vigente para facilitar el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio, es necesario eliminar las diferencias más importantes entre las legislaciones de los Estados miembros en lo que respecta a la regulación de las empresas de seguros y de reaseguros. En consecuencia, resulta oportuno establecer un marco legal dentro del cual las empresas de seguros y de reaseguros desarrollen la actividad aseguradora en todo el mercado interior, haciendo así más fácil para las empresas de seguros y de reaseguros con domicilio social en la Comunidad la cobertura de los riesgos y los compromisos localizados en ella.

36 Directiva 2011/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por la que se modifican las Directivas 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE y 2009/138/CE en lo relativo a la supervisión adicional de las entidades financieras que formen parte de un conglomerado financiero.

37 Règlement (UE) núm. 236/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit.

38 Reglamento (UE) núm. 260/2012 por lo que respecta a la migración a transferencias y adeudos domiciliados comunes a toda la Unión.

39 Directiva 2014/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE y los Reglamentos (CE) núm. 1060/2009, (UE) núm. 1094/2010 y (UE) núm. 1095/2010 en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados).

40 Directiva 2012/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, por la que se modifican la Directiva 89/666/CEE del Consejo y las Directivas 2005/56/CE y 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades.

41 Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) núm. 1093/2010.

42 Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo.

43 Directiva 2013/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, la Directiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión por la que se establecen disposiciones de aplicación de determinadas prescripciones de la Directiva 2004/109/CE.

44 Règlement (UE) núm. 537/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission y Directive 2014/56/UE du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés.

– Creación del fondo europeo de capital riesgo[45] y del fondo de emprendimiento social.[46]
– Repositorio central de títulos valores.[47]
– Mejor información de los inversores sobre los productos financieros complejos (packaged retail investment products «PRIP»).
– Publicación de informaciones no financieras por las empresas.
– Acceso a una cuenta bancaria básica/trasparencia de tarifas/cambio de cuenta bancaria.

b) Nuevas reglas para el fortalecimiento del sector financiero

Un segundo conjunto de normas adoptadas por procedimiento legislativo ordinario suponen la reacción ante la crisis financiera desde la necesidad reconocida de fortalecer el sector financiero de la AES.

– Armonización de reglas para los gestores de fondos de inversión alternativos.[48]
– Adecuación de las estructuras de remuneración de las entidades financieras y requisitos de prudencia («CRD III» y siguientes).[49]

45 Reglamento (UE) núm. 345/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos.

46 Reglamento (UE) núm. 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos.

47 Reglamento (UE) núm. 909/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la mejora de la liquidación de valores en la Unión Europea y los depositarios centrales de valores y por el que se modifican las Directivas 98/26/CE y 2014/65/UE y el Reglamento (UE) núm. 236/2012.

48 El legislador consideró que los gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA) «son responsables de la gestión de un volumen significativo de activos invertidos en la Unión, a ellos corresponde un volumen significativo de negociación en los mercados de instrumentos financieros, y pueden ejercer una considerable influencia en los mercados y las empresas en las que invierten». Si bien la incidencia de los GFIA en los mercados en los que operan es en general beneficiosa, las dificultades financieras han puesto de manifiesto hasta qué punto las actividades de dichos gestores pueden también servir para difundir o amplificar los riesgos a través del sistema financiero. La falta de coordinación de las respuestas nacionales dificultaba una gestión eficiente de tales riesgos. La Directiva adoptada pretende establecer requisitos comunes aplicables a la autorización y supervisión de los GFIA, a fin de definir un planteamiento coherente ante los riesgos y sus repercusiones sobre los inversores y los mercados de la Unió (Directiva 2011/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2011 relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y por la que se modifican las Directivas 2003/41/CE y 2009/65/CE y los Reglamentos (CE) núm. 1060/2009 y (UE) núm. 1095/2010).

49 Afirma el legislador que la asunción excesiva e imprudente de riesgos en el sector bancario ha originado la quiebra de diversas entidades financieras y problemas sistémicos en los Estados miembros y a nivel mundial. Si bien las causas de esa asunción de riesgos son múltiples y complejas, se admite comúnmente entre los organismos de supervisión y regulación, incluido el G-20 y el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CSBE), que las inadecuadas estructuras de remuneración de algunas entidades financieras han sido un factor coadyuvante. Por eso, en el año 2010, se adoptó la Directiva sobre la adecuación de las estructuras de remuneración de las entidades financieras (conocida por sus siglas en inglés «CRD III») Los considerandos de la Directiva 2010/76/UE recogen, entre otros aspectos, que a fin de subsanar el efecto potencialmente perjudicial de unas estructuras de remuneración mal concebidas sobre la adecuada gestión del riesgo y el control de los comportamientos individuales de asunción de riesgos, resulta oportuno completar los requisitos de la Directiva 2006/48/CE con la obligación expresa, impuesta a las entidades de crédito y las empresas de inversión, de establecer y mantener, con respecto a aquellas categorías de empleados cuyas actividades profesionales inciden de manera importante en su perfil de riesgo, políticas y prácticas en materia de remuneración compatibles con una gestión eficaz del riesgo. Entre estas categorías de empleados deben encontrarse, como mínimo, los altos directivos, los empleados que asumen riesgos, los que ejercen funciones de control y cualquier otro empleado cuya remuneración total, incluidas las disposiciones en materia de beneficios discrecionales de pensiones, se sitúe en el mismo baremo de remuneración que los altos directivos y los empleados que asumen riesgos. Dado que una asunción excesiva e imprudente de riesgos puede socavar la solidez financiera de las entidades financieras o de las empresas de inversión y desestabilizar el sistema bancario, el legislador incorpora una nueva obligación en relación con las políticas y prácticas en materia de remuneración se aplique de forma coherente y cubra todos los aspectos de la remuneración incluidos los sueldos, los beneficios discrecionales de las pensiones y otros beneficios similares. A aquellas entidades de crédito y empresas de inversión que tengan una importancia considerable por su tamaño y organización interna, y por la naturaleza, el alcance y la complejidad de sus actividades, se les debe exigir que establezcan un comité de remuneraciones como parte integrante de su estructura de gober-

– Los contratos de derivados extrabursátiles.[50]
– La Unión bancaria europea.[51]
– La reforma de las normas europeas sobre garantías de depósitos.[52]

nanza y de su organización. Toda política de remuneración que ofrezca incentivos para asumir riesgos que rebasen el nivel general de riesgo tolerado por la entidad puede ir en detrimento de una gestión sana y eficaz de los riesgos y exacerbar los comportamientos temerarios. Por todo ello, revisten especial importancia los principios del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) para unas buenas prácticas en materia de remuneración (principios del CEF), acordados y refrendados a escala internacional (Directiva 2010/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulizaciones y a la supervisión de las políticas de remuneración).

50 En sus Conclusiones de 2 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo convino en la necesidad de reforzar sustancialmente la reducción del riesgo de crédito de contraparte y en la importancia de mejorar la transparencia, la eficiencia y la integridad de las operaciones con instrumentos derivados. La Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2010, titulada «Mercados de derivados: actuaciones futuras», abogaba por la compensación y notificación obligatorias de los contratos de derivados extrabursátiles. En el año 2012, el legislador europeo estableció las condiciones de atenuación de los riesgos asociados a los derivados extrabursátiles («contratos de derivados extrabursátiles») y a mejorar la trasparencia de los contratos de derivados. De inicio, estos contratos carecen de transparencia, pues se trata de contratos negociados con carácter privado y solo las partes contratantes disponen por lo general de información sobre ellos. Como ha demostrado la crisis financiera, afirmó el legislador europeo, esas características incrementan la incertidumbre en momentos de tensión en los mercados y, en consecuencia, comprometen la estabilidad financiera. En la cumbre de Pittsburgh, celebrada el 26 de septiembre de 2009, los dirigentes del G-20 convinieron en que para finales de 2012 todos los contratos de derivados extrabursátiles normalizados deberían compensarse a través de una entidad de contrapartida central (ECC) y que los contratos de derivados extrabursátiles deberían notificarse a registros de operaciones. En junio de 2010, los dirigentes del G-20, reunidos en Toronto, reiteraron su propósito y se comprometieron asimismo a acelerar la implementación de medidas firmes con vistas a mejorar la transparencia y la supervisión reglamentaria de los contratos de derivados extrabursátiles de manera coherente y no discriminatoria a escala internacional. La Comisión ha de controlar si los socios internacionales de la Unión atienden a dichos compromisos de manera análoga y ha de poner su empeño en garantizar que así sea. Entre otros aspectos, en la norma comunitaria se establecen los criterios para determinar si diferentes categorías de contratos de derivados extrabursátiles deben estar sujetas o no a una obligación de compensación. La AEVM debe actuar en el ámbito regulado por esta norma y tiene asimismo el cometido de elaborar proyectos de normas técnicas reglamentarias y de ejecución y desempeña un papel esencial en la autorización y la supervisión de la ECC y los registros de operaciones. (Reglamento (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones).

51 El 15 de abril de 2014 se adoptaron formalmente 3 textos legislativos claves en el desarrollo de la unión bancaria que se encuentran interconectados (conocidos por sus siglas en inglés como Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive). El Parlamento Europeo tuvo especial incidencia en la adopción de los mismos por medio de los rapporteurs o ponentes de dichas normas en su fase de proyecto legislativo- Mrs Elisa Ferreira, Mr Gunnar Hökmark y Mr Peter Simon. Como primer paso hacia una unión bancaria, el mecanismo único de supervisión debe garantizar que la política de la Unión en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito se aplique de manera coherente y eficaz, que el código normativo único de los servicios financieros se aplique de manera homogénea a las entidades de crédito de todos los Estados miembros en cuestión y que estas entidades de crédito sean objeto de una supervisión de la máxima calidad en la que no interfieran consideraciones de índole no prudencial. El mecanismo único de supervisión es la base de las próximas etapas hacia la unión bancaria. Ello refleja el principio de que toda introducción de mecanismos de intervención comunes en caso de crisis debe ir precedida de controles comunes para reducir la probabilidad de tener que recurrir a dichos mecanismos de intervención. En sus conclusiones del 14 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo señalaba lo siguiente: «La Comisión presentará, en el curso de 2013, una propuesta de mecanismo único de resolución para los Estados miembros que participen en el mecanismo único de supervisión; dicha propuesta deberá ser examinada por los colegisladores con carácter prioritario con la intención de adoptarla durante la actual legislatura». Para ello, la integración del marco financiero podría mejorarse mediante el establecimiento de un mecanismo único de resolución y de disposiciones sobre un dispositivo de apoyo adecuado y efectivo para garantizar que las decisiones relativas a la resolución de los bancos se adopten rápidamente, con imparcialidad y en interés de todos los afectados. En este contexto, se adoptan los Reglamentos de supervisión financiera única [Reglamentos (EU) núm. 1024/2013 y (EU) núm. 1022/2013] por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución. EL BCE será efectivamente el supervisor único de todos los bancos de la zona euro en 2014.

52 La Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo se modificó sustancialmente en 2010. Fundada en el principio de armonización mínima de los sistemas de garantías de depósitos, la norma pretendió constituir un instrumento esencial para la realización del mercado interior bajo el doble aspecto de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios financieros en el sector de las entidades de crédito, reforzando al mismo tiempo la estabilidad del sistema bancario y la protección de los depositantes. Tras la crisis financiera y la modificación de la norma en 2010 se convino, en aras de la claridad, proceder a la refundición de dicha Directiva [Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (refundición)].

– Agencias de calificación crediticia.[53]
– EL acceso a la actividad de las entidades de crédito.[54]
– Los mercados de instrumentos financieros.[55]

53 De 2009 a 2013 se ha desarrollado un conjunto de iniciativas legislativas encaminadas a mejorar el entorno normativo de las agencias de calificación crediticia. Las agencias de calificación crediticia desempeñan un papel importante en los mercados de valores y en los mercados bancarios internacionales, pues los inversores, los prestatarios, los emisores y las administraciones públicas utilizan las calificaciones crediticias que otorgan como uno de los elementos para adoptar decisiones fundadas en los ámbitos de inversión y de financiación. Las entidades de crédito, las empresas de inversión, las empresas de seguros, las empresas de reaseguro, los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y los fondos de pensiones de empleo pueden utilizar dichas calificaciones crediticias como referencia para calcular sus necesidades de capital a efectos de solvencia o para calcular los riesgos derivados de su actividad de inversión. En consecuencia, las calificaciones crediticias influyen significativamente en el funcionamiento de los mercados y en la confianza de los inversores y los consumidores. Es esencial, por ello, que las actividades de las agencias de calificación crediticia se lleven a cabo con arreglo a los principios de integridad, transparencia, responsabilidad y de buena gobernanza a fin de que las calificaciones crediticias resultantes que se utilicen en la Comunidad sean independientes, objetivas y de adecuada calidad. El Reglamento de agencias de calificación crediticia (en inglés CRA I Regulation, Reglamento (CE) núm. 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 sobre las agencias de calificación crediticia). De aplicación desde diciembre de 2010, impone a éstas la obligación de cumplir normas de conducta para mitigar los posibles conflictos de intereses y garantizar una elevada calidad y una transparencia suficiente de las calificaciones del crédito y el proceso de calificación crediticia. Esta norma fue modificada en mayo 2011 para adaptarla a la creación de la AEVM por el llamado *CRA II Regulation,* desde entonces la AEVM debe ser el responsable exclusivo del registro y de la supervisión de las agencias de calificación crediticia de la Unión (Reglamento (UE) núm. 513/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia). El 8 de junio de 2011, el Parlamento Europeo publicó una Resolución sobre las agencias de calificación crediticia: perspectivas futuras, en la que se pedía una mayor regulación de las mismas. En su reunión informal de 30 de septiembre y 1 de octubre 2010, el Consejo Ecofin reconoció la necesidad de redoblar los esfuerzos para resolver una serie de problemas relacionados con las actividades de calificación crediticia, entre ellos el riesgo de dependencia excesiva con respecto a las calificaciones crediticias y el riesgo de conflictos de intereses derivados del modelo de retribución de tales agencias. El Consejo Europeo de 23 de octubre de 2011 consideró que era necesario avanzar en la reducción del exceso de dependencia de las calificaciones crediticias (DO C 380 E de 11.12.2012, p. 24). A nivel internacional, el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), del que es miembro el Banco Central Europeo (BCE), aprobó, el 20 de octubre de 2010, una serie de principios destinados a reducir la dependencia de las autoridades y entidades financieras de las calificaciones crediticias (en lo sucesivo «principios del CEF»). Estos principios fueron aprobados en la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010. Resulta oportuno, por lo tanto, que las autoridades sectoriales competentes evalúen las prácticas de los participantes en los mercados y los alienten a atenuar el impacto de dichas prácticas. En 2013, el legislador complementó el marco regulador en vigor aplicable a estas agencias. En esta última reforma, se han abordado algunos de los problemas más importantes, tales como los conflictos de intereses inherentes al modelo «el emisor paga» y la información sobre los instrumentos de financiación estructurada, y el marco deberá revisarse una vez que haya estado en vigor durante un período de tiempo razonable, con el fin de evaluar si resuelve plenamente estos problemas. La crisis de la deuda soberana puso de manifiesto la necesidad de revisar los requisitos de transparencia y de procedimiento y el calendario de publicación aplicables específicamente a las calificaciones de la deuda soberana (Reglamento (UE) núm. 462/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia). Finalmente, el legislador europeo ha considerado que uno de los efectos de la crisis financiera ha sido la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias por parte de los inversores, incluidos los FPE, los OICVM y los fondos de inversión alternativos (FIA), al realizar sus inversiones en instrumentos de deuda, sin llevar a cabo necesariamente su propia evaluación de la solvencia de los emisores de tales instrumentos. Por eso, se ha adoptado una Directiva para modificar en las Directivas 2003/41/CE, 2009/65/CE y 2011/61/UE Directiva 2013/14/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 que modifica la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias.

54 Por medio del Reglamento (UE) 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE, el legislador UE ha incorporado varios instrumentos legales destinados a prevenir y reducir los riesgos macroprudenciales y sistémicos, a fin de garantizar la flexibilidad. El legislador de este modo garantiza que la utilización de dichos instrumentos esté sujeta a un control adecuado para que el funcionamiento del mercado interior no se vea perjudicado y que esos instrumentos se utilicen de forma transparente y coherente (Reglamento (UE) núm. 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012 y Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE)

55 Al término de la VII Legislatura se concluyeron los trabajos de refundición parcial de la Directiva 2004/39/CE, que pasa a ser la Directiva 2014/65/UE, y a su sustitución parcial por el Reglamento (UE) no 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo para ampliar el marco jurídico de la Unión Europea en los mercados de instrumentos financieros y recoger la amplia gama de actividades al servicio del inversor (Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Direc-

– La prevención de los abusos de mercado.[56]
– La reestructuración de entidades crediticias y de servicios de inversión.[57]

Por lo tanto, el legislador ha creado un marco necesario que dota a las autoridades de una serie de instrumentos creíbles para intervenir con suficiente antelación y rapidez en una entidad con problemas de solidez o inviable, a fin de garantizar la continuidad de las funciones financieras y económicas esenciales de la entidad, al tiempo que se minimiza el impacto de su inviabilidad en el sistema económico y financiero. Por último, sobre la mesa para la próxima legislatura quedaron las propuestas sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE (COM/2014/043 final) o la de los fondos del mercado monetario (COM/2013/0615 final).

tiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE y Reglamento (UE) núm. 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012). La crisis financiera dejó al descubierto algunos puntos débiles en el funcionamiento y la transparencia de los mercados financieros. La evolución de los mercados financieros ha dejado clara la necesidad de fortalecer el marco regulador de los mercados de instrumentos financieros, también cuando la negociación tiene lugar en mercados extrabursátiles, con el fin de aumentar la transparencia, mejorar la protección de los inversores, reforzar la confianza, abordar los ámbitos no regulados y garantizar que se den a los supervisores las competencias necesarias para desarrollar sus cometidos. El Grupo de Alto Nivel sobre la Supervisión Financiera en la UE hizo un llamamiento para que la Unión elaborara un conjunto más armonizado de disposiciones financieras. En el contexto de la futura arquitectura de la supervisión europea, el Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009 puso también de relieve la necesidad de establecer un código normativo único aplicable a todas las entidades financieras del mercado interior.

56 El abuso de mercado daña la integridad de los mercados financieros y la confianza del público en los valores, los instrumentos financieros derivados y los índices de referencia La Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo completó y actualizó el marco jurídico de la Unión destinado a proteger la integridad del mercado. Al mismo tiempo exigía a los Estados miembros que se asegurasen de que las autoridades tuviesen los poderes necesarios para detectar e investigar cualquier abuso de mercado (Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado) y Reglamento (UE) núm. 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión).

57 Con la adopción de la Directiva 2014/59/UE, el legislador ha abordado la espinosa cuestión de la reestructuración de las entidades financieras. Como punto de partida, en la Unión Europea no estaban armonizados los procedimientos para resolver las crisis de entidades. Algunos Estados miembros aplicaban a las entidades los mismos procedimientos que aplicaban a otras empresas insolventes. Existían considerables diferencias de fondo y de procedimiento entre las leyes, normas y disposiciones administrativas que regulaban la insolvencia de las entidades en los Estados miembros. Asimismo, la crisis financiera ha puesto de manifiesto que los procedimientos generales en materia de insolvencia no son siempre apropiados para las entidades, dado que no siempre garantizan una celeridad suficiente en la intervención, ni una continuidad de las funciones esenciales de las entidades, ni la preservación de la estabilidad financiera (Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) núm. 1093/2010 y (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo).

Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes (enero 2013-marzo 2015)

Enrique Soriano Hernández
Letrado de Les Corts Valencianes

Sumario

I. Cuestiones generales
II. Función legislativa, financiera y presupuestaria
1. Actividad legislativa 2013
2. Actividad legislativa 2014
3. Actividad legislativa 2015
III. Reforma del Reglamento de Les Corts
IV. Función de Impulso y Control del Consell
V. Tribunal Constitucional y Corts Valencianes
VI. Órganos de la Cámara
VII. Relaciones con otras instituciones
VIII. Designaciones efectuadas por Les Corts

I. Cuestiones generales

El pasado día 26 de marzo de 2015 concluía el último de los Plenos que se celebraban de la VIII Legislatura en el que el nivel de actividad ha sido muy elevado y los enfrentamientos entre los Grupos Parlamentarios constantes.

En el periodo que cubre esta Crónica se produjo el cambio del Presidente de les Corts Valencianes, D. Juan Cotino, que dimitió el pasado día 13 de octubre de 2014, sustituido por quien ocupaba la Vicepresidencia Primera, D. Alejandro Font de Mora, incorporándose como Vicepresidente Primero D. Rafael Maluenda. Con anterioridad se había producido el cambio del Vicepresidente Segundo, D. Ángel Luna, al ocupar el cargo de adjunto al Síndic de Greuges, por D.ª Ana Barceló, el 23 de septiembre de 2014.

En los Grupos Parlamentarios los Síndics no han tenido cambios durante este periodo, con excepción del Grupo Parlamentario Esquerra Unida. En el periodo final de esta Legislatura la definición de los candidatos a la Generalitat supuso el cambio de Síndic en el Grupo Parlamentario Esquerra Unida, siendo éste D. Ignacio Blanco en sustitución de D.ª Marga Sanz. En el Grupo Parlamentario Compromís, si bien la candidata a Presidencia de la Generalitat es D.ª Mònica Oltra, ha seguido siendo el Síndic D. Enric Morera.

Los cambios en la composición de los Grupos Parlamentarios, singularmente en el Grupo Parlamentario Popular, han sido numerosos. Las sustituciones se han ligado, en algunos casos, a que se les vinculaba con investigaciones sobre delitos contra la administración pública. Entre los abandonos se encuentra el del que fuera portavoz del Grupo mayoritario, D. Rafael Blasco Castany, que en el momento de su dimisión, tras la condena por el Tribunal Superior de Justicia, era diputado no adscrito.

En el Grupo Parlamentario de Esquerra Unida la diputada Marina Albiol fue elegida eurodiputada en las elecciones celebradas en 2014, siendo sustituida por D. Víctor Tormo.

El periodo que cubre la Crónica, la crisis económica también ha tenido su reflejo en el funcionamiento de la Cámara produciendo falta de liquidez en algunos momentos y la introducción de una disposición adicional en los presupuestos de la Generalitat con la obligación de reintegrar los remanentes de años precedentes.

Esta Crónica, que se extiende desde 2013 hasta el final de la Legislatura, distingue entre las diferentes funciones que desarrolla el Parlamento valenciano, unificando la función legislativa con la financiera y presupuestaria, y de forma separada la función de control. También se hace referencia de actuaciones que, si bien se pueden incardinar en las funciones tradicionales de un Parlamento, merecen por su trascendencia ser singularizadas.

II. Función legislativa, financiera y presupuestaria

La actividad legislativa de Les Corts se ha concentrado especialmente en el último tramo de la Legislatura. Así en el año 2013 solo se aprobaron 6 leyes, en 2014 fueron 10 y en los tres meses de 2015 9 leyes; de las que 7 lo fueron en el último Pleno.

Una mención específica se dedica al Reglamento de Les Corts, norma que regula el estatuto de sus miembros y su funcionamiento.

1. Actividad legislativa 2013

La Ley 1/2013, de 21 de mayo, de medidas de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional de la Generalitat, tenía su origen en el Decreto Ley 7/2012, que había sido convalidado por Les Corts el 14 de noviembre de 2012. Es uno de los escasos, cinco en toda la Legislatura, que ha sido, después de su convalidación, tramitado como ley. La Ley cuenta con 32 artículos y dos Títulos, el primero de ellos relativo a las disposiciones aplicables a los entes que conforman el sector público empresarial y fundacional de la Comunitat. El Título II tiene por objeto la regulación de las medidas de reestructuración del sector público empresarial y fundacional de la Generalitat distinguiéndose ocho capítulos en los que se van estableciendo medidas en orden a conseguir la reducción sustancial del número de entes y una racionalización y mejora de su gestión. En el Capítulo VII se incluye la corporación pública empresarial valenciana y en el Capítulo VIII las operaciones de enajenación y desinversión en determinadas sociedades mercantiles. Este último Título es el que ha dado soporte jurídico a las distintas operaciones de reestructuración previstas. Las disposiciones adicionales van destinadas al redimensionamiento de las plantillas y la regulación de los regímenes de adscripción e integración del personal y de rendición de cuentas, incluyendo singularidades a determinados entes. En las disposiciones finales se modifican artículos de la Ley de patrimonio de la Generalitat, de la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva, la que crea los Institutos valencianos de artes escénicas, cinematografía, de la música y el Instituto valenciano de arte moderno, así como el Decreto 204/1990, sobre reintegro de transferencias corrientes y de capital.

La ley contó para su aprobación con los votos del Grupo Parlamentario mayoritario.

La Ley 2/2013, de creación del Colegio oficial de criminólogos de la Comunitat Valenciana, cuyo proyecto de ley había sido presentado el 28 de mayo de 2013 (BOC núm. 159, de 22 de mayo de 2013). La tramitación del proyecto por lectura única, a instancia del Grupo Parlamentario Popular, se aprobó en el Pleno del día 25 de junio. La aprobación de la ley se produjo el día 26 de junio, únicamente con tres abstenciones y el resto de los votos a favor. La ley consta de seis artículos, una disposición transitoria, y una final.

La Ley 3/2013, de 26 de julio, de la Generalitat, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias, consta de cuatro Títulos. El Título I se dedica a las modalidades especiales del contrato de compraventa, el Título II regula el arrendamiento histórico, el Título III regula los censos que por sus características son identificados de forales y el último Título se destina a regular el «tornallom», modalidad consuetudinaria de colaboración agraria. Es una norma que se dicta en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 49.1.2 EACV sobre conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano. La primera norma que dicta la Generalitat en materia de Derecho civil, la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos queda derogada por esta ley.

La ley 4/2013, de 27 de noviembre, tenía por objeto la supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como disolución y liquidación de Radio Televisión Valenciana SAU. El origen inmediato de la iniciativa fue la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, de la que se tenía conocimiento el 5 de noviembre de 2013, declarando la nulidad de la extinción de los contratos de los empleados de la plantilla de RTVV con derecho a la reincorporación de los trabajadores afectados en sus correspondientes puestos de trabajo. La decisión que adoptó el Gobierno valenciano fue la de clausurar completamente la radio y la televisión valenciana. El primer paso fue el Decreto Ley 5/2013, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se adoptaban medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat modificó tres preceptos de la Ley 3/2012. El objeto de las modificaciones era que en los supuestos, como el que se había producido, consecuencia de varias dimisiones del Consejo de Administración, no existiera un número de miembros necesarios para adoptar acuerdos, se habilitaba a la Junta General para nombramiento provisional de todos los cargos vacantes incluido, en su caso, el Director o Directora General hasta la constitución de un nuevo Consejo de Administración elegido por Les Corts.

La proposición de ley había sido presentada por el Grupo Parlamentario Popular el 8 de noviembre de 2013. El artículo 124 del Reglamento de Les Corts (RCV), se limita a señalar que las proposiciones de ley se deben acompañar de una exposición de motivos y antecedentes necesarios para que la Cámara pueda pronunciarse, mientras que en los proyectos de ley, según el artículo 112 RCV, y lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, estructura, procedimiento y elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, son necesarios los informes jurídicos, técnicos, económicos, incorporándose un dictamen del Consell Jurídic Consultiu, supremo órgano consultivo del Gobierno valenciano y su administración. Los Grupos Parlamentarios de la oposición manifestaron que la utilización de esta modalidad de iniciativa perseguía evitar los informes y dictámenes a los que vienen obligados los proyectos de ley.

En el texto presentado por el Grupo Parlamentario Popular se manifestó que la proposición de ley iba acompañada de una exposición de motivos que, a su vez, «sirve de antecedentes necesarios para que pueda pronunciarse la Cámara». Esa ausencia de antecedentes motivó la presentación de recursos por parte de los Grupos Parlamentarios de la oposición que fueron rechazados por la Mesa de Les Corts. La proposición de ley fue tomada en consideración el 27 de noviembre de 2013, acordándose su tramitación por lectura única en el mismo Pleno y aprobándose, finalmente, también, el mismo 27 de noviembre, con el apoyo exclusivo de Grupo Parlamentario Popular.

La ley consta de tres artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final, y tiene por objeto la supresión de la prestación del servicio de radio difusión y televisión el ámbito autonómico de titularidad de la Generalitat y la autorización al Consell, constituido en Junta General de accionistas, para la disolución y extinción de la empresa Radio Televisión Valenciana.

En la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat se tramitó un año más en paralelo a la ley de presupuestos del año siguiente, en este caso correspondía al ejercicio presupuestario para el 2014. El proyecto lo presentó el Consell el 30 de octubre de 2013 (BOC núm. 195, de 4 de noviembre de 2013). La ley de acompañamiento es una ley «saco» que tiene su origen en la STC 76/1992 que limitaba la incorporación a la ley de presupuestos de cuestiones ajenas a los ingresos, los gastos y a las medidas necesarias para hacer efectiva la política económica. La técnica utilizada en las leyes de acompañamiento ha sido frecuentemente objeto de crítica, sin embargo el Tribunal Constitución en su Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre de 2011, al no existir ningún precepto en la Constitución que impida al legislador dictar normas multisectoriales o con un contenido heterogéneo, no consideró que fuera contraria a la Constitución. El Tribunal Constitucional señaló que son leyes de contenido, aunque heterogéneo, delimitado en el momento de la presentación del proyecto.

La Ley 5/2013, de 23 de diciembre, modificó 38 normas con fuerza de ley y 2 decretos.[1]

1 Ley 3/2003, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad Valenciana.
– Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat. [2005/3015]
– Ley 10/1997, de 16 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos.
– Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos.
– Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.
– Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana
– Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana
– Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana.
– Ley de la Generalidad Valenciana 8/1985, de 31 de mayo, de Regulación de la actuación financiera de las Cooperativas con Sección de Crédito en la Comunidad Valenciana.
– Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

Además, también derogó 2 leyes, 15 decretos y una orden.[2]

Como se puede apreciar la actividad legislativa se concentró en 2013 en la aprobación de la ley de «acompañamiento». En el año 2013 se aprobaron un total de seis leyes, incluidas las de presupuestos y acompañamiento, mientras que la de acompañamiento afectó a 40 normas con fuerza de ley, incluyendo dos leyes derogadas, algunas de las cuales habían sido aprobadas hacia escaso tiempo. La acumulación de tantas modificaciones puede considerarse una mala técnica legislativa que puede afectar a la seguridad jurídica, pero también limita el debate en el parlamento y desvaloriza la actividad del poder legislativo.

– Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.
– Ley de la Generalitat Valenciana 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana.
– Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana. [2003/4349]
– Ley 2/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, del Deporte y la Actividad Física de la Comunitat Valenciana.
– Ley de la Generalitat Valenciana 12/1988, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1989.
– Decreo Ley 6/2012, de 28 de septiembre, del Consell, de desarrollo y aplicación de las disposiciones incluidas en el título I y disposiciones concordantes del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
– Ley 1/1999, de 31 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Tarifas Portuarias.
– Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana.
– Decreto 149/1998, de 22 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se asignan las funciones de control metrológico y se establecen las condiciones de su ejercicio.
– Decreto Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional.
– Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat
– Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.
– Decreto 83/2012, de 1 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Corporación Pública Empresarial Valenciana y se desarrolla el Decreto Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional.
– Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.
– Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Creación del Instituto Cartográfico Valenciano.
– Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana.
– Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana.
– Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, Forestal de la Comunidad Valenciana.
– Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana
– Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.
– Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana
– Ley 6/1991 de la Generalitat Valenciana, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana.
– 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
– Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana.
– Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.
– Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana.
– Decreto Ley 2/2013, de 1 de marzo, del Consell, de Actuaciones Urgentes de Gestión y Eficiencia en Prestación Farmacéutica y Ortoprotésica.
– Ley 2/2009, de 14 de abril, de la Generalitat, de Coordinación del Sistema Valenciano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
– Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo.
– Decreto 166/1994, de 19 de agosto, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba la adecuación de los procedimientos administrativos de competencia de la Generalitat Valenciana a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
– Ley de la Generalitat Valenciana 7/1990, de 28 de diciembre de 1990, de Presupuestos para el ejercicio 1991.

2 Decreto 157/2002, de 17 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento sobre Prestación de la Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad Valenciana.
– Decreto 73/1989, de 15 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establecen los requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos.
– Decreto 9/2000, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano, sobre concesión de ayudas en materia de turismo.
– Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

La Ley 6/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014, aprobaba créditos por importe de 16.034.880.230,00 euros, correspondiendo, dentro de los diferentes grupos funcionales en que se distribuye, la cantidad más importante a Producción de Bienes Públicos de Carácter Social con 9.443.452.950 euros, seguida de la Deuda Pública 4.261.987.850 euros.

El proyecto de presupuestos fue presentado en el parlamento el día 30 de octubre, dentro del plazo establecido en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía (BOC núm. 196, de 5 de noviembre de 2013). Al proyecto de ley se presentaron enmiendas a la totalidad por los tres grupos de la oposición, siendo rechazadas en el Pleno celebrado el día 19 de noviembre de 2013. Las enmiendas parciales presentadas fueron 2.263, cantidad ligeramente inferior a las presentadas en el proceso de elaboración del presupuesto del año siguiente. La aprobación, que contó con los votos del partido mayoritario, de la Ley se produjo en el último pleno del año, celebrado los días 17 a 19 de diciembre.

En el año 2013 los decretos leyes aprobados por el ejecutivo fueron seis, uno menos que el año anterior. Igual que el número de leyes aprobadas durante todo el año.

El decreto ley está previsto en el artículo 44 EACV para los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, estableciendo como referencia el artículo 86 CE. Los Decretos Leyes dictados por el Consell de conformidad con el artículo 137 RCV deben someter-

– Decreto 249/1997, de 23 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la Comisión Interdepartamental para la Racionalización del Sector Público en el Ámbito de la Generalitat Valenciana.
– Decreto 185/2008, de 28 de noviembre, del Consell, sobre Fondos de Titulización de Activos para favorecer la financiación empresarial.
– Decreto 316/1997, de 24 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se establecen las funciones de la Comisión Interdepartamental para la Racionalización del Sector Público en el Ámbito de la Generalitat Valenciana, y de la Dirección General para la Racionalización del Sector Público en la coordinación de los procesos de racionalización y privatización del sector público valenciano.
– Decreto 252/1997, de 23 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba la ordenación de titulaciones universitarias y se regula el procedimiento de autorización de su implantación en las universidades públicas de la Comunidad Valenciana.
– Decreto 38/1996, de 5 de marzo, del Gobierno Valenciano, que modifica el Decreto 49/1990, de 12 de marzo, por el que se establecen reducciones en el precio de los billetes de los transportes interurbanos de viajeros de uso público colectivo para las personas que sean pensionistas o mayores de sesenta y cinco años.
– Decreto 49/1990, de 12 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establecen reducciones en el precio de los billetes de los transportes interurbanos de viajeros de uso público colectivo para las personas que sean pensionistas o mayores de 65 años.
– Decreto 49/1986, de 8 de abril de 1986, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula la coordinación del deporte universitario en la Comunidad Valenciana.
– Decreto 106/1985, de 22 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se especifican las características de la concesión de los avales de la Generalitat a las Corporaciones Locales.
– Decreto 22/1985, de 25 de julio, del Presidente de la Generalidad Valenciana, por el que se asigna la titularidad de las Consellerias de la Generalidad Valenciana.
– Decreto 22/1985, de 23 de febrero, del Consell de la Generalidad Valenciana, por el que se regula el régimen de concesión de subvenciones para el fomento y promoción de la práctica deportiva.
– Decreto 146/1985, de 20 de septiembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crean los Consejos del Deporte Escolar de la Comunitat Valenciana.
– Decreto de 1 de agosto de 1981, por el que se crea el Certamen Literario «Conselleria de Cultura».
– Ley 2/2010, de 31 de marzo, de la Generalitat, de Medidas de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia.
– Orden de 21 de septiembre de 1990, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, en la que se desarrolla el Decreto 49/1990, de 12 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establecen reducciones en el precio de los billetes de transportes interurbanos de viajeros de uso público colectivo para las personas que sean pensionistas o mayores de 65 años.

se a debate y votación sobre la convalidación o derogación en el Pleno o la Diputación Permanente antes de que transcurran treinta días desde su promulgación.

Los Decretos ley aprobados en 2013 fueron los siguientes:

– Decreto Ley 1/2013, de 1 de marzo, del Consell, de modificación de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat.
– Decreto Ley 2/2013, de 1 de marzo, del Consell, de Actuaciones Urgentes de Gestión y Eficiencia en Prestación Farmacéutica y Ortoprotésica.
– Decreto Ley 3/2013, de 5 de julio, del Consell, por el que se establece una reducción en las retribuciones de los altos cargos de la Generalitat en cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria.
– Decreto Ley 4/2013, de 2 de agosto, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes para la reducción del déficit público y la lucha contra el fraude fiscal en la Comunitat Valenciana, así como otras medidas en materia de ordenación del juego.
– Decreto Ley 5/2013, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat.
– Decreto Ley 6/2013, de 8 de noviembre, del Consell, por el que se concede un suplemento de crédito, por un importe total de ochocientos setenta y ocho millones novecientos sesenta y siete mil euros (878.967.000) a los Presupuestos de la Generalitat de 2013.

El contenido de los decretos leyes referidos fue diverso, aunque en su mayoría van destinados a la adopción de medidas relacionadas con el déficit público. El primero de los decretos leyes, cuya convalidación se produjo el 21 de marzo (Resolución 215/VIII), tenía por objeto modificar la Ley de Patrimonio de la Generalitat para la explotación y enajenación de bienes inmuebles de la Generalitat, a fin de evitar situaciones que impidan la obtención de ingresos. El Decreto Ley 2/2013, convalidado el 12 de marzo (Resolución 209/VIII), en la línea que había marcado el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, tenía por finalidad, según establecía su preámbulo, adoptar con urgencia un conjunto de modificaciones derivadas de la situación de crisis económica «que afectan a los procesos de selección, prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios, así como la modernización de todos los soportes tecnológicos de uso racional de productos farmacéuticos...»

El tercer decreto ley, convalidado por el Pleno el día 24 de julio (Resolución 272/VIII), tenía por objeto una reducción en las retribuciones de los altos cargos de la Generalitat en cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, «establecida como una de las medidas de impulso y ahorro recogidas en el documento de gobierno denominado "Cap Avant"». El Decreto ley 4/2013, convalidado por la Diputación Permanente en la reunión celebrada el día 29 de agosto (Resolución de la Diputación Permanente 1/VIII), introdujo modificaciones en el Impuesto

sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la habilitación al conseller competente en materia de Hacienda para la regulación de diversos aspectos relacionados con la comprobación de valores a los efectos de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones. También incluía modificaciones en la Ley del Juego en orden a excluir del régimen de las autorizaciones administrativas en materia de juego determinada modalidad de máquinas de juego.

El Decreto Ley 5/2013, de 7 de noviembre, convalidado por el pleno el día 27 de noviembre (Resolución 342/VIII), se enmarca, como se ha indicado, dentro de las actuaciones que se desarrollaron para poner fin a las emisiones de radio y televisión valenciana. El Decreto Ley modifico la Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Generalitat, de Estatuto de Radiotelevisión Valenciana, posteriormente derogada por la Ley 4/2013, de 27 de noviembre. El último de los decretos leyes, convalidado el día 27 de noviembre (Resolución 343/VIII), tenía por objeto un suplemento de crédito en el marco del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016.

2. Actividad legislativa 2014

El proyecto de ley de la primera de las leyes aprobadas en 2014, fue presentado por el Consell el 2 de julio de 2013 (BOC núm. 183, de 13 de septiembre de 2013), es la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana. Esta ley estaba integrada dentro de un conjunto de normas que pretendían, a iniciativa del ejecutivo y del partido mayoritario, modificar la regulación de algunas instituciones.

Esta fue la única de las leyes que obtuvieron el apoyo suficiente de la Cámara valenciana para ser modificadas ya que al tratarse de una de las instituciones comprendidas en el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía (EA) requieren, según el artículo 44.5 EA, una mayoría de tres quintas partes de la Cámara para la modificación. Dentro de los proyectos de ley que no alcanzaron la mayoría necesaria indicada se encontraron los proyectos de modificación de la ley del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (BOC núm. 183, de 13 de septiembre de 2013), la ley de la Acadèmia Valenciana de la Llengua (BOC núm. 183, de 13 de septiembre de 2013) y la ley del Consell Valencià de Cultura (BOC núm. 183, de 13 de septiembre de 2013). En todos los casos contaban en exclusiva con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular por lo que no se alcanzó la mayoría exigida por el Estatuto de Autonomía. La reforma de las instituciones tenía por objetivo el reducir el número de sus componentes, al considerar sus promotores que con ello se conseguía una importante reducción del gasto público que contribuiría de forma relevante a la reducción del déficit de la Generalitat. En la misma línea se pretendió la reforma del Estatuto de Autonomía con el objetivo de reducir el número de miembros del parlamento valenciano que había sido ampliado en la última reforma de 2006.

El Comité Económic i Social de la Comunitat Valenciana había sido creado por la Ley 1/1993, de 7 de julio. La reforma se justifica entre otros motivos, como se ha indicado, en contribuir al esfuerzo común de la reducción de una forma significativa del déficit público. En ese contexto se aborda una reducción y reestructuración de la composición, también señala la necesidad de que el régimen jurídico de la institución deba adaptarse al marco estatutario vigente. Así se reduce de veintinueve a dieciocho los miembros, se adaptan determinadas referencias normativas y denominaciones consecuencia de la modificación estatutaria del 2006 y de la evolución del resto del ordenamiento jurídico. Entre las modificaciones derivadas de la evolución del ordenamiento jurídico se incluye la aplicación de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre hombres y mujeres, en la que se establece que toda norma o escrito administrativo debe respetar en su redacción las normas relativas a la utilización del lenguaje sexista. La ley tuvo el apoyo de 76 votos a favor y 11 en contra.

La Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, cuyo proyecto había sido presentado el 11 de marzo de 2014 (BOC núm. 281, de 2 de abril de 2014), viene a superar el régimen provisional generado por la asunción de determinadas normas estatales mediante la Ley 11/2002, de medidas fiscales, gestión administrativa y financiera, y organización de la Generalirat, determinando un régimen jurídico específico a esta materia competencia de la Comunitat Valenciana. El objeto de la ley es establecer la organización portuaria de la Generalitat y regular su planificación, gestión y explotación, según establece el Título preliminar.

A la ley se formularon dos enmiendas a la totalidad y 99 enmiendas parciales, fue aprobada por 50 votos a favor y 40 en contra.

La Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana, presentada por el Consell el 21 de marzo de 2014 (BOC núm. 235, de 17 de abril de 2014,) tiene como finalidad adaptar la regulación que se encontraba en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, a la realidad de la Comunitat Valenciana. El objetivo que persigue es adecuar la existencia y conservación de unos espacios y corredores de comunicación antiguos al siglo XXI y al disfrute y la mejora del medio rural. El soporte estatutario de esta ley se encuentra en el artículo 49.1.10. Este es de los pocos proyectos a los que no se formularon enmiendas de totalidad, las enmiendas parciales fueron 18. La ley fue aprobada con 47 votos a favor, 31 en contra y 10 abstenciones.

La Ley consta de cincuenta y seis artículos, seis disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La Ley 4/2014, de 11 de julio, de modificación de la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de la Generalitat, de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, presentado el proyecto el 27 de marzo de 2014 (BOC núm. 236, de 25 de abril de 2014). La ley se dictaba para adecuarse a las nuevas exigencias de la sociedad. También prevé una autorización al Con-

sell para que dicte un Decreto Legislativo con un texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunitat Valenciana.

La Ley 4/2014, aprobada en el pleno celebrado el día 3 de julio, fue la única que ha contado con el apoyo unánime de toda la cámara. En la elaboración del proyecto de norma había tenido una participación importante el sector cooperativo por lo que cuando llegó al parlamento contaba un amplio respaldo de los sectores sociales afectados.

La norma consta de un artículo único de modificación en el que se indican que en anexo constan los artículos afectados. Asimismo hay una disposición transitoria relativa a uniones y federaciones, una disposición derogatoria que deroga el Decreto 99/1996, que regulaba la comisión interdepartamental de cooperativismo y una disposición final primera destinada a autorizar al Consell para que dicte un texto refundido y otra disposición final destinada a su entrada en vigor. En el Anexo se detallan las múltiples modificaciones que sufre la Ley de cooperativas.

Al tiempo que se encontraba tramitando esta ley se presentó una iniciativa legislativa popular el 26 de marzo de 2014, titulada «Régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes». La iniciativa entraba de lleno en la materia que se estaba regulando por lo que se consideró que era de aplicación lo establecido en el artículo *7.2.c* de la Ley 5/1993 y se tramitó como enmienda a la ley. En la comisión esta iniciativa fue rechazada y no incorporada al dictamen.

El proyecto de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana fue presentado por el Consell el 15 de mayo de 2014 (BOC núm. 241, de 16 de mayo de 2014). La ley se justifica en la necesidad de renovar la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje que habían derivado en una complejidad y grado de desarrollo excesivo, existiendo disposiciones legislativas que habían sido elaboradas separadamente y necesitaban una cierta coherencia lo que venía acrecentado por la necesidad de ajuste entre las normas autonómicas, la legislación estatal y la europea. A ello añadir la adaptación a la Directiva 2001/42/UE, de 27 de junio, sobre evaluación de la repercusión de determinados planes y programas en medio ambiente, traspuesta mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, así como el texto refundido de la Ley del suelo, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la Ley 8/2013, de 26 julio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. También merece recordar que el contexto socioeconómico en el que se aprueba esta norma es radicalmente diferente del que existía hacía pocos años en el que la construcción era la principal actividad económica de la Comunitat Valenciana.

El objetivo esencial de la ley es la simplificación normativa. En ese contexto deroga de forma expresa cinco leyes y dos decretos. La ley persigue que los instrumentos de ordenación tengan una proyección de los distintos aspectos que afectan al territorio que convergen en un mismo plano. La ley señala como otro de los objetivos fun-

damentales el incremento de la transparencia y de la seguridad jurídica, introduce dos instrumentos, un plan general estructural y un plan de ordenación pormenorizada como instrumentos que sustituyen al antiguo plan general.

El último de los objetivos, según señala su Preámbulo, es flexibilizar y adaptarse a la coyuntura económica e inmobiliaria presente, lo que requiere de ajustes e instrumentos que se adapten a un mercado diferente por lo que prioriza y apuesta por la rehabilitación y renovación frente a la expansión urbana, incluyendo una regulación especial para los municipios pequeños que necesitan mecanismos sencillos.

La ley tiene 270 artículos, tres disposiciones adicionales, diez transitorias, una derogatoria, cuatro finales y nueve anexos. A ellos se formularon 269 enmiendas parciales y tres enmiendas de totalidad.

La aprobación, que se produjo por les Corts Valencianes el día 17 de julio, contó con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Socialista.

La Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades de la Comunitat Valenciana, deroga la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental en la que se encontraba el núcleo de la materia regulada por la nueva ley. El proyecto lo presentó el Consell el 21 de mayo de 2014 (BOC núm. 239, de 9 de mayo de 2014). Desde la aprobación de la Ley 2/2006, que ya había sido modificada en 2013, la normas tanto estatales como de la Unión Europea que afectan a este ámbito material habían tenido importantes cambios. Según establece el Preámbulo, la Ley configura un sistema de intervención integral, coordinando la integración de los trámites de los dos principales sistemas de intervención administrativa para prevenir y reducir en origen la contaminación. Tales sistemas son la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental. El preámbulo también señala que el objetivo de la norma es la reducción de trámites para el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades económicas, así como los de simplificación administrativa y reducción de cargas económicas presentes en el conjunto del sistema de intervención administrativa ambiental. El proyecto de ley tuvo enmiendas de totalidad de los grupos de la oposición y 110 enmiendas parciales. Fue aprobada con el apoyo del grupo mayoritario.

La Ley 7/2014 de medidas fiscales, gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, conocida como ley de acompañamiento. Sobre esta ley sirven los mismos comentarios realizados en la homóloga aprobada en el año 2013 que fue la 5/2013, de 23 de diciembre. Las normas modificadas por la ley de «acompañamiento» han sido 32 y 2 derogadas.[3]

3 Ley 2/2004, de 28 de mayo, de la Generalitat, de Creación del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo.
– Ley 11/1997, de 16 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana.
– Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos.
– Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Turismo de la Comunidad Valenciana.

Dentro de las modificaciones que afectan a las treinta y dos normas con fuerza de ley se puede reseñar, en materia tributaria, la supresión en el impuesto de sucesiones y donaciones del requisito de residencia habitual de la Comunitat Valenciana a la fecha del devengo para la aplicación de la reducción autonómica por parentesco en las adquisiciones *intervivos* y para aplicación de bonificaciones autonómicas por parentesco en adquisiciones *mortis causa* e *intervivos* sujetas al impuesto. En este sentido hay que recordar que ya en 2015 el Tribunal Constitucional dictaba una sentencia (STC 60/2015, de 18 de marzo) declarando inconstitucional el requisito de la residencia habitual. El ejecutivo siguió defendiendo la constitucionalidad a pesar de modificar esta norma. También, dentro de la materia tributaria, destaca la creación del Instituto valenciano de Administración Tributaria que hasta ese momento se integraba exclusivamente por los órganos centrales y periféricos de la Conselleria competente en hacienda. Este instituto viene a responder a la necesidad, derivada de la evolución del ejercicio de competencias en materia tributaria, de una organización que se rija por criterios técnicos y cuen-

– Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de Ganadería de la Comunidad Valenciana.
– Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.
– Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.
– Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.
– Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.
– Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.
– Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, Forestal de la Comunidad Valenciana.
– Ley de la Generalitat Valenciana 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana.
– Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el Ámbito de la Comunidad Valenciana.
– Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana.
– Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana.
– Decreto Ley 1/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.
– Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.
– Ley 2/2009, de 14 de abril, de la Generalitat, de Coordinación del Sistema Valenciano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
– Ley 13/2008, de 8 de octubre, de la Generalitat, reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la Comunitat Valenciana.
– Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.
– Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.
– Ley 9/1986, de 30 de diciembre, por la que se crean los Entes de Derecho Público «Instituto Valenciano de Artes Escénicas, Cinematografía y Música» y «Instituto Valenciano de Arte Moderno».
– Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.
– Ley 6/1998, de 22 de junio, de la Generalitat Valenciana de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad Valenciana.
– Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica.
– Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.
– Ley 2/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, del Deporte y la Actividad Física de la Comunitat Valenciana.
– Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.
– Decreto Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional.
– Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat.
– Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana.
– Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.
– Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Pesca Marítima de la Comunidad Valenciana.
– Decreto 34/1983, de 21 de marzo, por el que se aprueban normas provisionales para la resolución de reclamaciones interpuestas contra liquidaciones de tributos propios de la Generalitat Valenciana y el Decreto 60/1985, de 13 de mayo, del Consell de la Generalidad Valenciana, sobre órganos competentes en materia de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Generalidad Valenciana.

te con profesionales especializados, medios informáticos y demás medios materiales adecuados, junto con un régimen jurídico que se adapte a las singularidades de la actividad tributaria.

Como es común en este tipo de leyes de acompañamiento se ha introducido modificaciones en leyes que habían sido recientemente aprobadas. En este caso se encontraba la Ley 2/2014, de puertos de la Generalitat, de 13 de junio, en la que se introducen modificaciones que, a tenor de lo que la exposición de motivos señalaba, debían haberse incorporado con antelación. En este conjunto de distorsiones temporales cabe destacar la modificación de la Ley 11/1997, de cámaras oficiales de comercio, industria y navegación a fin de adaptarse a la legislación básica establecida en la Ley 4/2014, de 1 de abril, ya que una vez aprobada esta ley se presentó por parte del Gobierno un proyecto de ley de Cámaras de comercio, industria y navegación, integro.

La Ley 8/2014, de 26 de diciembre, ha sido la última ley de presupuestos de la VIII Legislatura. El proyecto fue presentado el 31 de octubre de 2014 (BOV núm. 282, de 5 de noviembre de 2014). El presupuesto consolidado de la Generalitat, para el año 2015, ascendía, según la ley, a 18.209.103.350 euros. A la ley de presupuestos, como es tradicional, los grupos de la oposición presentaron enmiendas a la totalidad que fueron rechazadas. Las enmiendas parciales presentadas fueron 2.356. Lo que supone que continúa incrementándose el número de enmiendas parciales en relación con años precedentes, aunque no supongan variación sobre el contenido del texto final aprobado. Únicamente se incorporaron las enmiendas del Grupo Parlamentario mayoritario. La aprobación de la ley tuvo lugar el 18 de diciembre, siendo tradicionalmente ésta la última de las leyes que se aprueban, publicándose en el *Boletín Oficial de Les Corts* el día 14 de enero y en el *Diari Oficial de la Comunitat* el 30 de diciembre.

La ley contó exclusivamente con el apoyo de los votos del partido mayoritario. La Ley de presupuestos para el ejercicio 2015 no fue, sin embargo, la última de las leyes aprobadas en 2014, aún se aprobaron dos leyes más. En materia presupuestaria también hay que tener en cuenta que el Decreto Ley 2/2014, de 30 de diciembre, del Consell, que tenía por objeto la concesión de un suplemento de crédito por importe 903.059.150,31 euros para financiar las operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas en 2014.

Una de las dos últimas leyes aprobadas fue la Ley 9/2014, de 29 de diciembre, de impulso de la actividad cultural y del mecenazgo de la Comunitat Valenciana, proyecto de ley que había tramitado por la Mesa de Les Corts el 14 de noviembre (BOC núm. 284, de 10 de noviembre de 2014). El objeto de esta ley es favorecer y facilitar el crecimiento de la industria y creatividad cultural así como definir un modelo de mecenazgo cultural, científico y deportivo de la Comunitat Valenciana. La ley consta de cuatro Títulos, distribuidos en 32 artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El Título IV de la ley introduce medidas fiscales destinadas al mecenazgo.

Cabe recordar que en paralelo con esta ley se había tramitado la llamada ley de acompañamiento, de medidas fiscales, gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, Ley 7/2014, que había sido aprobada el día 16 de diciembre, dos días antes que ésta y en la que también se introducían modificaciones.

La última de las leyes del año 2014 fue la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de salud de la Comunitat Valenciana. El proyecto de ley lo había presentado el ejecutivo valenciano el 16 de septiembre de 2014 (BOC núm. 272, de 3 de octubre de 2014). Esta ley deroga expresamente quince normas, de las cuáles seis son leyes y un Decreto Legislativo. La ley tiene por objeto garantizar el derecho a la protección de la salud en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, de conformidad con lo dispone el artículo 43 de la Constitución española y en el marco de las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. A tal efecto persigue la ordenación de la asistencia sanitaria, así como la prevención de enfermedad, protección y promoción de la salud individual. La ley fue aprobada con el apoyo del Grupo Parlamentario mayoritario.

La cuatro últimas leyes se aprobaron en el último pleno celebrado en el año 2014 que se prolongó durante los días 16 a 19 de diciembre.

En el año 2014 el uso del decreto ley fue moderado. Solo fueron aprobados dos decretos leyes. Estos fueron el Decreto Ley 1/2014, de 29 de agosto, del Consell, por el que se concede un suplemento de crédito por importe de trescientos un millones novecientos treinta y nueve mil trescientos siete con noventa y un euros (301.939.307,91) para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas en 2014 y se modifica el artículo 35.2 de la Ley 6/2013, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014, convalidado el 25 de septiembre de 2014 (Resolución 488/VIII) y el Decreto Ley 2/2014, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se concede un suplemento de crédito por importe de novecientos tres millones cincuenta y nueve mil ciento cincuenta euros y treinta y un céntimos (903.059.150,31) para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas en 2014, convalidado por el Pleno el 14 de enero de 2015 (Resolución 521/VIII). Como se puede apreciar ambos tenían un mismo objeto que eran la concesión de suplementos de créditos para financiar operaciones de liquidez a la Generalitat. En ambos casos la convalidación contó con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular.

2. Actividad legislativa 2015

La primera de las leyes aprobadas en 2015 ha sido la Ley de Hacienda Pública del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Esta ley viene a sustituir la Ley de hacienda pública cuyo texto vigente era el Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991. Esta ley pretende adaptarse al cambio de circunstancias que han venido sucediéndose desde la

aprobación del Decreto Legislativo. En la elaboración del proyecto se tuvo en cuenta diversas leyes de estabilidad presupuestaria que persiguen el equilibrio presupuestario en nuestro ordenamiento jurídico, las siete modificaciones que han tenido la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley 38/2003, General de Subvenciones, la Ley 47/2003, General Presupuestaria y la Ley 58/2003, General Tributaria.

El texto legal se compone de 177 artículos distribuidos en diez Títulos, nueve disposiciones adicionales, ocho transitorias, una derogatoria y dos finales. La ley supone una modificación completa de la norma en materia de gestión presupuestaria, incorporando cuestiones que se habían introducido parcialmente en el ahora derogado Decreto Legislativo. La Ley se aprobó, por 47 votos a favor y 38 en contra, el 28 de enero de 2015.

La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana había sido presentada por el Ejecutivo el 12 de diciembre de 2014 (BOC núm. 302, de 9 de enero de 2015). A esta ley se presentaron un total de 293 enmiendas parciales y una enmienda de totalidad del Grupo Parlamentario Socialista, rechazada en el debate de totalidad.

La ley viene a complementar el marco jurídico que, con carácter básico, establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incorporando España a los países que se habían dotado de una ley de transparencia. La ley regula la obligación de informar y dar publicidad a la acción pública así como establece una regulación del acceso a la información, distinguiéndola de la publicidad activa como obligación de la administración pública de proporcionar y difundir toda la información de mayor relevancia sin que nadie la solicite.

El texto se estructura en un Título Preliminar y cinco Títulos, nueve disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y una final. En la disposición derogatoria se deroga la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de ciudadanía corporativa, la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de comunidades de valencianos en el exterior y la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

La Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicio y Navegación de la Comunitat Valenciana fue presentada por el Consell el 30 de diciembre de 2014, solicitando el procedimiento de urgencia. Hay que señalar, en relación a esta ley, que la ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, Ley 7/2014, de 22 de diciembre, que fue publicada el 29 de diciembre de 2014, contemplaba un Capítulo, el Capítulo VIII, en el que modificaba la Ley 11/1997, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación al objeto de adaptarla a la legislación básica dictada por el Estado. Es decir, un día después de que fuera aprobada se presentaba un proyecto de

ley para modificar y aprobar íntegramente un texto normativo completo que sustituyese al modificado por la ley de acompañamiento.

La ley tiene 42 artículos, estructurados en siete Capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Fue aprobada en el último pleno de la Legislatura, celebrado el 24 de marzo de 2015, por amplia mayoría ya que contó con el respaldo de 77 votos a favor y nueve en contra.

La Ley 4/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de modificación del Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, del Consell, tenía por objeto la adaptación a las normas básicas derivadas de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias. En la citada ley básica se refuerza, según establece el Preámbulo de la ley, el componente de profesionalización exigido a los miembros del Consejo de Administración y de Comisión de Control, así como en el ámbito de la gestión reduciendo la participación de las administraciones públicas y aumentando la presencia de representantes de los impositores e impositoras.

La técnica utilizada en esta ley de modificación es establecer en un artículo único un primer apartado en el que se aprueba la modificación de la Ley de Cajas de Ahorro, indicando que preceptos son objeto de modificación y, en el apartado segundo, establecer los términos en los que se realiza esa modificación que constan en un anexo, además se introducen, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

La Ley 5/2015, de 2 de abril, del servicio público de Radiotelevisión Valenciana tenía su origen en la iniciativa legislativa popular que había sido presentada el 25 de febrero de 2014 y admitida a trámite, definitivamente, el 1 de abril de 2014, siendo publicada esta iniciativa en el BOC núm. 237, de 2 de mayo. El recuento de las firmas fue realizado por la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, acreditando el cumplimiento del requisito de las 50.000 firmas el 24 de octubre de 2014 y tramitado por la Mesa de Les Corts el 28 de octubre de 2014.

El criterio del Consell fue de conformidad, siendo éste publicado en el BOC núm. 290, de 26 de noviembre de 2014. El Pleno de Les Corts tomó en consideración la iniciativa en la sesión del día 19 de diciembre (Resolución 519/VIII).

A esta iniciativa legislativa popular únicamente presentó enmiendas el Grupo Parlamentario Popular, 14, incorporadas al texto en comisión. En el debate en el Pleno, celebrado el día 24 de marzo de 2015. El texto fue aprobado con los 47 votos del grupo mayoritario, no participando en la votación el resto de los miembros de la Cámara.

La Ley 6/2015, de 2 de abril, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano fue presentado, como proyecto de ley, el 30 de diciembre de 2014 y aprobada en el último pleno de la Legislatura. A esta iniciativa se formularon enmiendas de totalidad por los tres Grupos Parlamentarios de la

oposición pero ninguno de estos grupos presentó enmiendas parciales y únicamente se realizaron ocho enmiendas parciales del Grupo Parlamentario Popular.

El objeto de la ley, según su artículo primero, es «reconocer y establecer los mecanismos necesarios para la promoción y difusión de las señas de identidad del pueblo valenciano mediante la determinación de un marco jurídico que permita adoptar las medidas y emprender las acciones que resulten precisas o convenientes para defender tales señas, salvaguardarlas y divulgarlas, con la finalidad de garantizar la preservación y facilitar su conocimiento y valoración, tanto dentro como fuera del territorio de la Comunitat Valenciana.»

La ley crea un órgano consultivo que es el Observatorio de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano, definiendo entre sus funciones la emisión de informes, estudios, dictámenes o recomendaciones sobre las señas de identidad.

En la composición no consta ninguna de las instituciones recogidas en el Estatuto de Autonomía y sí algunas entidades de carácter privado.

La presentación de la ley fue objeto de crítica por parte de los Grupos Parlamentarios de la oposición, llevando a que dos Grupos Parlamentarios de la oposición no participaran en la votación y un tercero votara en contra. El resultado de la votación de la ley fue de 46 votos a favor y 3 en contra.

La Ley 7//2015, de 2 de abril, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas de la Comunitat Valenciana fue presentado el proyecto, por el Consell, el 21 de enero de 2015. A este proyecto de ley no se formularon enmiendas de totalidad y únicamente se presentaron 34 enmiendas parciales.

El objeto de la ley es la regulación del marco jurídico de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales y el marco jurídico de colaboración en el mismo ámbito. La ley consta de 12 artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales. La ley fue aprobada por 81 votos a favor y 6 en contra.

Las dos últimas leyes aprobadas en la Legislatura tenían origen en proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Popular. La Ley 8/2015, de 2 de abril, de modificación del artículo 33 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana fue presentada el 23 de febrero de 2015. La toma en consideración se realizó en el Pleno de 25 de marzo, tramitándose por lectura única y aprobada en el mismo Pleno final de la Legislatura contando con el apoyo de 49 Diputados, y 38 en contra.

El objeto de esta ley, que consta de un artículo único, es establecer la posibilidad de que en las convocatorias de ingreso a la escala básica de la categoría de agente de la policía local pueda existir un cupo de reserva para acceso restringido de militares pro-

fesionales de tropa y marinería con más de cinco años de servicio (BOC núm. 328, de 8 de abril de 2015).

La última de las leyes aprobadas en la Legislatura fue la Ley 9/2015, de 2 de abril, de modificación puntual de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunitat Valenciana. También fue aprobada mediante el procedimiento de lectura única en el último pleno, celebrado el día 25 de marzo de 2015.

Además de estas nueve leyes aprobadas en el año 2015 hay que señalar que se convalidaron tres Decretos Leyes: el primero, el Decreto Ley 2/2014, de 30 de diciembre, del Consell por el que se concede un suplemento de crédito por importe de novecientos tres millones cincuenta y nueve mil ciento cincuenta euros y treinta un céntimos para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo de soporte a la liquidación de las comunidades autónomas en 2014 y que fue convalidado en un Pleno celebrado el 14 de enero de 2015 (Resolución Pleno 521/VIII); y el Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, del Consell, de horarios comerciales de la Comunitat Valenciana convalidado en el Pleno de 24 de marzo (Resolución 556/VIII), modificando la regulación establecida en la Ley 3/2011.

Por último, el 17 de marzo de 2015, tenía entrada en el registro de les Corts Valencianes el Decreto Ley 2/2015, del Consell, por el cual se concede un suplemento de crédito por importe de quinientos sesenta y ocho millones cuatrocientos noventa y ocho mil ochocientos cuatro euros y setenta y nueve céntimos para financiar operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo Compartimento Fondo de Liquidez Autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2015, que ha sido convalidado por la Diputación Permanente, el 22 de abril, dado que la Cámara se encuentra disuelta, mediante la Resolución 3/VIII de la Diputación Permanente.

III. Reforma del Reglamento de Les Corts

En el periodo de tiempo que comprende esta crónica se ha producido una reforma del Reglamento de Les Corts, que al igual que la aprobada en el año 2012 era a iniciativa del Grupo Popular. Además se formularon cuatro propuestas de reforma del Reglamento que no fueron tomadas en consideración; dos a iniciativa del Grupo Parlamentario Compromís y dos a iniciativa del Grupo Parlamentario Esquerra Unida.

La propuesta de reforma del Reglamento aprobada se presentó el 4 de noviembre de 2014, habiendo sido aprobada en el último pleno celebrado en la VIII legislatura. La plena aplicación de la reforma no se producirá hasta la siguiente legislatura. Los tres grupos de la oposición presentaron enmiendas a la totalidad, que fueron rechazadas en el pleno celebrado el día 16 de febrero de 2015. Las enmiendas parciales fueron 30, sobre las que se realizaron numerosas transaccionales. La reforma fue aprobada por 61 votos a favor y 29 abstenciones.

La reforma ha introducido una amplia modificación del artículo 48 del Reglamento, relativo a la Comisión de Peticiones. La nueva redacción, además de prever que puedan comparecer los peticionarios, también establece que la comisión pueda adoptar resoluciones que asuman total o parcialmente el contenido de las peticiones presentadas y, en consecuencia, formular recomendaciones a los poderes públicos.

La reforma finalmente aprobada ha incorporado un artículo, el 110 *ter*, dedicado expresamente a la información que, como mínimo, debe contener el portal transparencia. Se ha optado finalmente por detallar unos contenidos, a diferencia del texto acordado en la comisión que contemplaba una remisión a un acuerdo de la Mesa para delimitarlo.

Es necesario reseñar que en la misma sesión en que se aprobó la reforma del Reglamento se aprobó la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana en cuya Disposición Adicional Cuarta establece, si bien manifestado el respeto al régimen institucional y la independencia de Les Corts y de los organismos regulados por el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía, que debían promoverse modificaciones en sus reglamentos para adaptarse a los principios y obligaciones de la Ley. Seguidamente, detalla un listado de las obligaciones que tanto Les Corts como las instituciones estatutarias previstas en el artículo 20.3 EACV deben cumplir. La imposición de obligaciones al parlamento en esta materia, pese a realizar una referencia expresa a su independencia, también se puede encontrar en Disposición Adicional Quinta de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña en la que se prevé un régimen específico para su parlamento.

La reforma del Reglamento además de incorporar las cuestiones sobre transparencia indicadas, que inicialmente no estaban previstas en propuesta presentada, ha introducido modificaciones en el procedimiento legislativo destinadas a incrementar la participación ciudadana. La reforma que prevé en el procedimiento legislativo se puedan desarrollar comparecencias de representantes legales y asociaciones acreditadas, corporaciones de derecho público y profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana. Esta opción es excluida en determinados supuestos que se determinan en el apartado 4 del artículo 182 *ter*.

Las comparecencias no se desarrollan en la comisión competente en la materia, sino en la comisión especial de Participación Ciudadana. A esta comisión especial también se le encomienda que los alcaldes puedan comparecer cuando un asunto pueda afectar a su municipio y sea competencia de la Generalitat. El precepto establece la posibilidad de que en la comparecencia participe algún representante del Consell. Cuando se pretenda realizar esta modalidad la reforma prevé que se desarrolle en los meses de enero y julio, meses de vacaciones parlamentarias.

En relación al procedimiento legislativo se introduce la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar enmiendas a los textos que están siendo objeto de tramitación, aunque para que las enmiendas sean debatidas deben ser asumidas por un grupo parlamentario.

IV. Función del Impulso y Control del Consell

En este apartado cabe incorporar el conjunto de instrumentos que posee el Parlamento para el ejercicio de la función de control, tales como preguntas e interpelaciones. También aquellos que persiguen que la Cámara fije su posición sobre las diferentes cuestiones en que es competente la Generalitat, pero sobre todo que se produzca en su seno un debate que permita a los ciudadanos conocer cuál es la posición de los diferentes Grupos Parlamentarios.

En el periodo que cubre la Crónica se han celebrado los Debates de Política General de 2013 los días 24 25 de septiembre, y de 2014, los días 23 y 24 de septiembre. Este debate se encuentra previsto en el artículo 76 RCV. Es el debate que abre el curso parlamentario y se considera el de mayor trascendencia junto con el debate presupuestario. El sentido del mismo es analizar la situación de la Comunitat y marca las directrices de actuación.

En esa función de impulso se enmarcan las resoluciones que aprueba la Cámara al finalizar el debate. En 2013 se presentaron 509 propuestas de resolución de las que se aprobaron 45. Los temas que más aparecieron fueron la educción, la financiación autonómica y la sanidad. En 2014 se presentaron 506 propuestas de las que se aprobaron 79. Los temas más destacados fueron la transparencia, la regeneración democrática, el corredor mediterráneo y la educación.

Las proposiciones no de ley son un instrumento mediante el cual la Cámara fija su posición en relación a una cuestión pero sin que tenga fuerza jurídica vinculante. En el reglamento se distinguen tres modalidades de proposiciones no de ley: ordinaria, de tramitación especial de urgencia y de tramitación inmediata.

Las proposiciones no de ley de tramitación ordinaria son las que se sustancian en comisión, las de tramitación especial de urgencia se pueden presentar hasta nueve días antes de la celebración del Pleno, pudiéndose incluir en el orden del día una proposición no de ley de cada Grupo Parlamentario. Por último, las proposiciones no de ley de tramitación inmediata son aquellas que se presentan con la firma de todos los Grupos Parlamentarios y que tienen prioridad sobre las proposiciones no de ley de tramitación especial de urgencia.

Las proposiciones no de ley ordinarias aprobadas fueron 45, la mayoría de las aprobadas (33) tenían su origen en iniciativas del Grupo Parlamentario Popular. A propuesta del Grupo Parlamentario Socialista fueron 7, 4 del Grupo Parlamentario Com-

promís y 1 del Grupo Parlamentario Esquerra Unida. En cuanto a las materias de las mismas, la mayoría han sido en las comisiones de Sanidad, Educación y Obras Públicas.

Las proposiciones no de ley de urgencia aprobadas han sido 18 a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, 1 del Grupo Parlamentario Socialista y 1 del Grupo Parlamentario Compromís. Con la excepción de una iniciativa sobre la industria cerámica y otra del mapa de prioridades en materia de infraestructuras, en los demás casos contaron con el apoyo exclusivo del Grupo Parlamentario Popular.

En cuanto a las proposiciones no de ley de tramitación inmediata solamente ha sido aprobada 1 en 2014, suscrita por todos los Grupos Parlamentarios. Esta iniciativa solicitaba la presentación de un proyecto de ley por el Gobierno de España sobre la modificación de la Ley 40/2007, de diciembre, de medidas en materia de seguridad social que regula la jubilación de los policías locales.

En relación a las proposiciones no de ley el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la previsión del artículo 161.2 RCV. El precepto establece que cuando las proposiciones no de ley se refieran a cuestiones que no sean competencia de la Generalitat, sean de interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, la Mesa de Les Corts solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics. La Mesa había considerado que sin ese acuerdo no se podían tramitar estas iniciativas. Sin embargo en las Sentencias 29/2011 y 158/2014, el Alto Tribunal considera que la admisión a trámite corresponde a la Mesa en exclusiva, no compartiendo esta función con la Junta de Síndics, por lo que no podría rechazarse una iniciativa en base a no existir acuerdo de la Junta de Síndics.

Dentro de las iniciativas que se han desarrollado a lo largo de los años 2013, 2014 y 2015, hasta la finalización de la Legislatura, en el ejercicio de la función de control, cabe señalar que dentro de estos procedimientos hay un amplio número de iniciativas que puede integrar tanto las comparecencias como los exámenes de planes y programas, interpelaciones, preguntas en pleno y en comisión, o las preguntas al President del Consell, así como las solicitudes de documentación. Sumadas todas las iniciativas referidas, que cabe incorporar dentro del amplio concepto de control e información, en los años 2013, 2014 y 2015, un total de 47.517. En algunos casos como el Contrato-Programa entre el Consell de la Generalitat y Radiotelevisión Valenciana, SA, que comprendía el periodo 2013-2015, solo se ha sustanciado en una ocasión, dado que la Radiotelevisión Valenciana desapareció en 2013.

Las comparecencias solicitadas han sido 1.916, de las cuales se han sustanciado 600, ello no quiere decir que éstas se hayan conocido individualmente una a una, lo habitual es la acumulación de diversas solicitudes de comparecencia en un único punto, incluyendo todas aquellas que se encontraban relacionadas materialmente. Asimismo, ha sido frecuente, a lo largo de la Legislatura, que, cuando instada la presencia de un Con-

seller, los Secretarios Autonómicos competentes en la materia hicieran una solicitud sobre la misma cuestión, siendo el Secretario Autonómico el que materialmente realizaba la comparecencia.

Por Grupos Parlamentarios, de las 1.916 de las comparecencias solicitadas, 573 correspondieron al Grupo Parlamentario Socialista, 340 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida, 544 al Grupo Parlamentario Compromís y 3 al Grupo Parlamentario Popular.

Las interpelaciones (artículo 148 RCV), cuyo objeto son motivos o propósito de conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general del Consell o de alguna Conselleria, se han formulado 334 de las cuales se han sustanciado 86, 108 fueron solicitadas por el Grupo Parlamentario Compromís, 166 por el Grupo Parlamentario Socialista, 60 por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida.

Las mociones subsiguientes a las interpelaciones son un instrumento mediante el cual Les Corts fijan, al igual que sucede con las proposiciones no de ley, su posición con una resolución que, en caso de acordarse, no tendrá fuerza jurídica vinculante. En todas las interpelaciones, 86, sustanciadas se formuló una moción subsiguiente, no siendo aprobada ninguna.

Las preguntas escritas presentadas han sido 32.522, las preguntas orales en comisión han sido 902 y 1.446 las preguntas orales en pleno. Dentro de las preguntas orales se manifiesta una clara preferencia de los parlamentarios de las preguntas a formular en el pleno frente a las preguntas a sustanciarse en comisión, ambas dos muy lejos de las 32.467 preguntas con solicitud de contestación escrita.

Por Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario Socialista presentó 23.048 preguntas escritas, 411 preguntas oral comisión y 505 preguntas oral pleno; el Grupo Parlamentario Compromís presentó 6.462 preguntas escritas, 274 preguntas oral comisión y 504 preguntas oral pleno; el Grupo Parlamentario Esquerra Unida ha formulado 2.957 preguntas escritas, 217 preguntas oral comisión y 245 preguntas oral pleno y el Grupo Parlamentario Popular se ha limitado a formular preguntas oral pleno, siendo éstas un total de 192.

Las preguntas de interés general al President del Consell, cuya regulación se encuentra en el artículo 169 RCV, han sido 123 de las que 3 han decaído. Las preguntas formuladas en este tipo de iniciativa versan sobre temas de mayor actualidad en los días previos a la celebración de la sesión plenaria. Los temas más frecuentes han sido la financiación autonómica, las ayudas a la dependencia, la radiotelevisión valenciana, la corrupción y la participación democrática.

Las solicitudes de documentación presentadas han sido 7.724, de las cuales no ha sido admitida a trámite una, de éstas 2.639 han sido realizadas por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, 3.734 han correspondido al Grupo Parlamentario Compromís y 1.352 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida.

La contestación a estas solicitudes de forma no satisfactoria por los solicitantes ha dado lugar a la presentación de recursos contencioso-administrativos que han concluido con pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat, alguno de ellos ratificado por el Tribunal Supremo, como la Sentencia 1025/2013, requiriendo al Consell el traslado de la documentación. En todos estos procesos Les Corts, como Institución, no ha intervenido, siendo las partes el Consell y los Grupos Parlamentarios o los Diputados individualmente.

V. Tribunal Constitucional y Corts Valencianes

En el periodo comprendido en esta Crónica han recaído tres sentencias del Tribunal Constitucional resolviendo recursos de amparo contra acuerdos de la Mesa de Les Corts, formulados por Diputados de los Grupos Parlamentarios de Esquerra Unida y de Compromís. Esta modalidad de amparo constitucional es la prevista en el artículo 42 LOTC.

La primera Sentencia fue la 191/2013, de 18 de diciembre de 2013 (BOE núm. 303, de 19 de diciembre de 2013), cuyo recurso había presentado la portavoz del Grupo Parlamentario Esquerra Unida, D.ª Marga Sanz. El objeto de la misma era la denegación de petición de comparecencia de exaltos cargos públicos, considerando el Tribunal que era una restricción contraria a una interpretación favorable a la eficacia del *ius in officium*.

La segunda Sentencia es la 158/2014. El recurso lo había formulado la Diputada Mònica Oltra Jarque, cuyo objeto era la inadmisión de una proposición no de ley. El Tribunal Constitucional entendió que se había producido la existencia de una vulneración por entender que no existía una motivación expresa suficiente y adecuada.

El tercero de los recursos de amparo, formulado por las Diputadas Mireia Mollà y Mònica Oltra, del Grupo Parlamentario Compromís, dio lugar a la Sentencia 213/2014, de 18 de diciembre de 2014 (BOE núm. 29, de 3 de febrero de 2015). En este caso el recurso también tenía por objeto la inadmisión a trámite de distintas iniciativas, concurriendo a juicio del Tribunal una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución.

En cuanto a los recursos sobre normas con fuerza de ley, el alto Tribunal ha dictado siete sentencias. La primera fue la Sentencia 66/2013, de 11 de abril, que declara la constitucionalidad del precepto legal de la Ley 3/2005, de 1 de junio, de archivos que integra algunos archivos de titularidad estatal en el sistema administrativo valenciano. La Sentencia 86/2013, de 11 de abril, BOE núm. 112, de 10 de mayo de 2013, por el recurso formulado por el Defensor del Pueblo contra la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2008, que afectaba a la disposición adicional once. La Sentencia declara la nulidad del precepto legal que establecía los efectos del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de las situaciones de dependencia y del derecho a prestaciones del sistema valenciano de per-

sonas dependientes. La Sentencia 114/2013, de 9 de mayo (BOE núm. 133, de 4 de junio de 2013), declaró la nulidad del precepto de la Ley 7/2009, de 22 de octubre, de reforma de los artículos 7 y 10 de la Ley 13/2004, contravenía la normativa básica y el derecho de la Unión Europea por incluir un método de caza no selectivo, «el Parany».

La Sentencia 218/2013, de 19 de diciembre (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2014), resolvió la constitucionalidad, tras la duda planteada en una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 47.1 de la Ley 4/2003, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

La Sentencia 39/2014, de 11 de marzo (BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014), declara la nulidad del artículo 130.1.*b*) y la de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana.

En el año 2015 han recaído dos sentencias, la primera la 30/2015, de 19 de febrero (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015), que declaró la nulidad del precepto legal que regula el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, declara la nulidad del artículo 161 de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que regulaba el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.

Por último, el alto Tribunal ha resuelto una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF y los tributos restantes cedidos, modificada por la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, por vulneración de los artículos 14, 31.1 y 139.1 de la Constitución. La Sentencia dictada es la 60/2015, de 18 de marzo (BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015), que declara la nulidad del precepto legal que supedita el disfrute de una bonificación tributaria a la residencia habitual de la Comunitat Valenciana.

En este periodo también se han formulado recursos de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 5/2013, de 7 de noviembre, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat y la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU. En ambos casos han sido formulados por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso.

VI. Órganos de la Cámara

En les Corts Valencianes, desde la reforma del Reglamento, han funcionado las siguientes comisiones:

1. Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de La Generalitat.
2. Gobernación y Administración Local.

3. Educación y Cultura.
4. Economía, Presupuestos y Hacienda.
5. Industria y Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías.
6. Agricultura, Ganadería y Pesca.
7. Obras Públicas, Infraestructuras y Transportes.
8. Política Social, Empleo y Políticas de Igualdad.
9. Sanidad y Consumo.
10. Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio.

A ello cabe añadir, tras la reforma aprobada en el último Pleno, la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana.

En cuanto a las comisiones no permanentes reseñar que durante la presente Legislatura se creó la Comisión no permanente especial de investigación sobre el proceso que ha llevado a la intervención por parte del Banco de España de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM) que ha desarrollado su actividad a lo largo de los años 2013, 2014 y 2015 con un total de 74 comparecencias. El dictamen se aprobó por la Comisión el 12 de marzo de 2015, formulando los Grupos Parlamentarios de la oposición diferentes votos particulares que fueron publicados en el *Boletín Oficial de Les Corts*. En el último Pleno celebrado de la Legislatura se acordó, por unanimidad, el dictamen final, aprobado mediante Resolución 564/VIII, de 26 de marzo de 2015 y publicado en el BOC núm. 329, de 10 de abril de 2015.

Dentro de los trabajos desarrollados por la Comisión cabe destacar, además de la duración de los mismos, el hecho de que distintos exaltos cargos del Banco de España, FROB y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores plantearon dudas sobre la obligación de comparecer en esta Comisión sustentando su posición en informes del Consejo de Estado. La Comisión, sin embargo, entendió que sí eran procedentes estas comparecencias y finalmente se produjeron, en el seno de la misma, en los meses de junio, julio y septiembre de 2013.

La propuesta de creación de comisiones de investigación, en el periodo que comprende esta Crónica, ha sido una iniciativa frecuentemente utilizada llegando a 105 propuestas. El motivo de las numerosas peticiones de comisiones de investigación, además de los motivos materiales que pudieran considerar los autores de la iniciativa para promover la constitución de una comisión de estas características, puede encontrarse en el hecho de que en el artículo 53 RCV, después de la reforma de 2006, se establecen unos plazos obligados para que se someta a la consideración del Pleno la creación o no de las comisiones.

La regulación permite que se genere un debate sobre una cuestión que la mayoría no necesariamente esté dispuesta a abordar. La contrapartida es que el uso frecuente de esta solicitud de creación de una comisión de investigación limita que se

puedan incorporar al Pleno otro tipo de iniciativas al ser un tiempo limitado en el que se realiza.

Además de la Comisión de Investigación sobre la CAM, ha desarrollado su trabajo a lo largo de estos años una Comisión de Estudio sobre el rendimiento escolar, que fue creada por Resolución 16/VIII, de 6 de octubre de 2011. Las conclusiones fueron aprobadas por unanimidad en el Pleno celebrado el 26 de marzo de 2015, Resolución 566/VIII, de aprobación del Dictamen de la Comisión de Estudio sobre el rendimiento escolar.

Por Resolución del Pleno 404/VIII, de 7 de julio de 2014, se creó una Comisión de Estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana para adecuarlo a las necesidades actuales. La constitución de la Comisión se produjo el 21 de julio de 2014.

Los Grupos Parlamentarios de la oposición a partir de la tercera reunión, celebrada el 4 septiembre de 2014, abandonaron la Comisión y ya no volvieron a incorporarse a la misma. La Comisión siguió funcionando con los miembros del Grupo Parlamentario Popular acordando en su última reunión, celebrada el día 1 de diciembre de 2014, una propuesta de dictamen para elevar al Pleno. El dictamen se sustanció en el Pleno celebrado el 19 de diciembre de 2014, siendo aprobado por 48 votos a favor y 35 en contra (BOC núm. 307, de 26 de enero de 2015).

VII. Relaciones con otras instituciones

A lo largo de este periodo se han conocido los Informes sobre fiscalización de la cuenta general de la Generalitat correspondiente al ejercicio 2012, en la sesión celebrada en la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda el 17 de febrero de 2014, y el Informe correspondiente al ejercicio 2013 en la sesión de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda de 11 de febrero de 2015. Las propuestas de resolución sobre la cuenta general correspondiente al ejercicio 2012 se debatieron el 21 de marzo de 2014, emitiendo la Comisión su dictamen el 4 de abril de 2014 y sustanciándose en el Pleno el 9 de abril de 2014. En cuanto al informe correspondiente al ejercicio 2013 se debatieron las propuestas de resolución el 19 de febrero de 2015, emitiendo su dictamen la Comisión el 13 de marzo de 2015 y debatiéndose por el Pleno el 25 de marzo de 2015.

El Informe anual del Síndic de Greuges correspondiente al ejercicio 2012 fue conocido y debatido en la Comisión de Peticiones celebrada el 23 de julio de 2013. El Informe anual correspondiente al ejercicio 2013 fue presentado el 18 de julio de 2104 y conocido y debatido en comisión en la reunión celebrada el 3 de diciembre de 2014.

Asimismo, se han presentado en la Cámara la Memoria Anual de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua correspondiente a 2012 y 2013.

La Memoria de Actividades de la Fiscalía Superior de la Comunitat Valenciana, correspondiente a 2012, fue conocida por la Comisión de Coordinación, Organización

y Régimen de las Instituciones de la Generalitat en su reunión celebrada el 11 de diciembre de 2013 y la Memoria correspondiente al año 2013 fue conocida por la misma Comisión en su reunión del día 11 de diciembre de 2014.

VIII. Designaciones efectuadas por Les Corts

Dentro de sus atribuciones, Les Corts han participado en la conformación de diferentes instituciones estatutarias como son la elección del Síndic de Greuges (Resolución 405/VIII, de 17 de julio de 2014, de elección como Síndic de Greuges al señor José Cholbi Diego, BOC núm. 262, de 25 de julio de 2014); la elección de miembros del Consell Valencià de Cultura (Resolución 406/VIII, de 17 de julio de 2014, de elección de miembros del Consell Valencià de Cultura para cubrir las vacantes a Sra. Soledad Giménez Muñoz, Sr. Ramon J. Roselló Ivars y Sr. Enric Lluch i Girbés, BOC núm. 262, de 25 de julio de 2014 y Resolución 535/VIII, de 18 de febrero de 2015, de elección de Ximo Tébar como para cubrir la vacante existente (BOC núm. 325 de 25 de marzo de 2015); designación de la señora Margarita Soler Sánchez como miembro del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (Resolución 407/VIII, de 17 de julio de 2014, BOC núm. 262, de 25 de julio de 2014)

Anexo I. **Actividad parlamentaria de Les Corts Valencianes**
VIII Legislatura (enero 2013-abril 2015)

COMPARECENCIAS

- Total presentadas 82
  - Sustanciadas 28
  - Rechazadas 4
  - Retirad

DEBATES DE POLÍTICA GENERAL 2013-2014

- Diario de sesiones núm. 95 y 96, de 24 y 25 de septiembre de 2013
- Diario de sesiones núm. 136 y 137 de 23 y 24 de septiembre de 2014

COMPARECENCIAS

Presentadas	1.925
Sustanciadas	519
Rechazadas	44
Retiradas	41
Caducadas	1.269
Criterio contrario a su tramitación	18
No admitidas a trámite	33

INTERPELACIONES

- Presentadas 334
  - Sustanciadas 86
  - Caducadas 237
  - Decaída 6
  - Retiradas 8

MOCIONES

- Presentadas 86
  - Rechazadas 77
  - Caducadas 6
  - No admitidas a trámite 1
  - Retiradas 2

PREGUNTAS ESCRITAS

- Presentadas 32.628
  - Contestadas 29.086
  - No admitidas a trámite 354
  - Retiradas 253
  - Caducadas 2794
  - Decaída 41

PREGUNTAS ORALES EN COMISIÓN

- Presentadas 943
  - Contestadas 318
  - Retiradas 111
  - Contestadas una vez convertidas en escritas 281
  - Decaídas 4

Caducadas 113
No admitidas a trámite 116

PREGUNTAS ORALES EN PLENO

Presentadas 1.463
Contestadas 337
No admitidas a trámite 11
Retiradas 118
Caducadas 994
Decaídas 2
Convertidas en escrito 1

PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL AL PRESIDENT

Presentadas 123
Contestadas 120
Decaídas 3

PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ESPECIAL DE URGENCIA

Presentadas 509
Aprobadas 29
No tomadas en consideración 55
No admitidas a trámite 6
Retiradas 32
Caducadas 387

PROPOSICIONES NO DE LEY TRAMITACIÓN INMEDIATA

Presentadas 2
Aprobadas 1
Retirada 1

PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ORDINARIA EN COMISIÓN

Presentadas 1.572
Aprobadas 113
No tomadas en consideración 313
Retiradas 115
No admitida a trámite 28
Criterio contrario a su tramitación por la Junta de Síndics 8
Caducadas 995

PROPOSICIONES DE LEY

Presentadas 30
Aprobadas 3
No tomadas en consideración 17
Criterio del Consell disconforme a su tramitación 4
Retirado 2
Pendientes 2
Caducadas 2

PROYECTOS DE LEY (INLUIDO EL DE PRESUPUESTOS)

Presentadas 26

Aprobadas 21

Rechazo 3

Decaida 2

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Presentadas 2

Aprobada 1

El procedimiento se da por concluido por considerar que el texto se ha incorporado como enmienda a la tramitación del Proyecto de ley de ordenación del territorio 1

DECRETO-LEY

Presentadas 10

Convalidados 10

PROCEDIMIENTOS ANTE LAS CORTES

Presentados 1

Pendientes 1

SOLICITUD DE DOCUMENTACIÓN

Presentados 7.724

Retiradas 58

No admitidas a trámite 1

Caducadas 40

RESOLUCIONES DE PLENO 1 231

PROPUESTAS DE CREACIÓN DE UNA COMISIÓN

Presentadas 131

Aprobadas 1

Rechazadas 83

No admitidas a trámite 11

Caducadas 17

Criterio contrario del JS a su tramitación 11

Retiradas 8

REFORMA DEL REGLAMENTO

Presentadas 5

No tomadas en consideración 4

Aprobada 1

CREACIÓN DE COMISIONES

Resolución 404/VIII, de 7 de julio de 2014, de creación de una comisión de estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, para adecuarlo a las necesidades actuales, aprobada por el Pleno de Les Corts en la reunión de 7 de julio de 2014.

Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio 2012 y 2013.

Memoria de Actividades de la Fiscalía Superior de la Comunitat Valenciana. Año estadístico 2012 y 2013.

Memoria Anual de la Academia Valenciana de la Llengua correspondiente al ejercicio 2012.

Informe de la Gestión realizada por el Síndic de Greuges correspondiente al año 2012 y 2013.

Resolución 564/VIII, de 26 de marzo de 2015, de aprobación del Dictamen Comisión investigación de la CAM. Pleno de 25.03.2015.

Resolución 566/VIII, de 26 de marzo de 2015, de aprobación del dictamen de la Comisión de estudio sobre el rendimiento escolar.

RENUNCIA PRESIDENT DE LES CORTS

Renuncia a la condición de diputado de Juan Gabriel Cotino Ferrer (BOCV 275 de 17 de octubre de 2014.

DESIGNACIONES EFECTUADAS POR LES CORTS

Resolución 227/VIII, de 24 de abril de 2013, de designación a las diputadas Esther Mártires Franco Aliaga y María Soledad Linares Rodríguez vocales del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo (BOCV núm. 158, de 17.05.2013).

Resolución 338/VIII, de 21 de noviembre de 2013, de elección de los miembros del Consejo de Administración de la Radiotelevisión Valencia a Sr. Lluís Bertomeu Torner, Sr. Vicente Burgos Antón, Sr. José Sarralde Serra,y Sr. Bartolomé Orozco Moltó (BOCV núm. 209, de 18.12.2013).

Resolución 339/VIII, de 21 de noviembre de 2013, de elección como director general de Radiotelevisión Valenciana, SA a Ernesto Rafael Moreno Murcia (BOCV núm. 209, de 18.12.2013).

Resolución 403/VIII, de 3 de julio de 2014, sobre la elección de dos vocales de cada uno de los consejos sociales de las universidades públicas valencianas, Universitat de València-Estudi General, Universitat Politècnica de València, Universidad de Alicante, Universitat Jaume I de Castelló y Universidad Miguel Hernández de Elche (BOCV núm. 262, de 25.07.2014).

Resolución 405/VIII, de 17 de julio de 2014, de elección como Síndic de Greuges al señor José Cholbi Diego (BOCV núm. 262, de 25.07.2014).

Resolución 406/VIII, de 17 de julio de 2014, de elección de miembros del Consell Valencià de Cultura para cubrir las vacantes a Sra. Soledad Giménez Muñoz, Sr. Ramon J. Roselló Ivars y Sr. Enric Lluch i Girbés (BOCV núm. 262, de 25.07.2014).

Resolución 407/VIII, de 17 de julio de 2014, sobre la designación del miembro del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana a la señora Margarita Soler Sánchez (BOCV núm. 262, de 25.07.2014).

Resolución 531/VIII, Designación por el Pleno de 29 de enero de 2015, del diputado Antonio Peral Villar para formar parte del Consejo Asesor de RTVE en la Comunitat Valenciana (BOCV 325/25.03.2015).

Resolución 535/VIII, de 18 de febrero de 2015, Elección de Ximo Tébar como miembro del Consell Valencià de Cultura para cubrir la vacante existente (BOCV 325/25.03.2015).

Resolución 565/VIII, 26 de marzo de 2015Designación de Rafael Juan Fernández como miembro del Consell Social de la Universitat Politécnica de València (BOCV 329/10.04.2015).

CAMBIOS EN LOS MIEMBROS DEL CONSELL

Decreto 7/2014, de 29 de mayo, por el que cesa y se nombra portavoz del Consell (DOCV 7285, de 30.05.2014).

Decreto 10/2014, de 12 de junio, del President de la Generalitat, por el que cesa y se nombra Conseller de Gobernación y Justicia (DOCV núm. 7295, de 13.06.2014).

Decreto 88/2014, de 13 de junio, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat (DOCV núm. 7296, de 16.06.2014).

Anexo II. **Diputats i diputades electes/Diputados y diputadas electos**

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PP	Sonia Castedo Ramos[1] Gerardo Camps Devesa[2] Milagrosa Martínez[3] Luis Bernardo Díaz Alperi[4] Rafael Maluenda Verdú José Císcar Bolufer Trinidad M.ª Miró Mira Angélica Gemma Such Ronda[5] Mario Flores Lanuza[6] David Francisco Serra Cervera[7] M.ª Ángela Barceló Martorell César Augusto Asencio Adsuar[8] Pedro Hernández Mateo[9] María Jose García Herrero Andrés A. Ballester Costa César Sánchez Pérez M.ª Elena Bonet Mancheño Antonio Vicente Peral Villar Yolanda García Santos[10] Eva Ortiz Vilella[11]	Alberto Fabra Prat M.ª Soledad Linares Rodríguez Manuel Cervera Taulet[12] Vicente Rambla Momplet[13] María Fernanda Vidal Causanilles Alejandro Font de Mora Turón Ricardo Costa Climent[14] Rosa M.ª Barrieras Mombrú Ricardo Martínez Rodríguez M.ª Carmen Amorós Granell Mariano Castejón Cháler Rubén Ibáñez Bordonau Jaime Mundo Alberto	Francisco Enrique Camps Ortiz María Rita Barberá Nolla Antonio Clemente Olivert Maritina Hernández Miñana Alfonso Rus Terol Juan Cotino Ferrer[15] Paula Sánchez de León[16] Rafael Blasco Castany[17] Serafín Castellano Gómez[18] Belén Juste Picón[19] María José Catalá Verdet Vicente Betoret Coll José Marí Olano[20] Alfredo Castelló Sáez Alicia de Miguel García[21] Jorge Bellver Casaña Verónica Marcos Puig Rafael Ferraro Sebastiá Eduardo Ovejero Adelantado Esther Franco Aliaga Luis Miguel Ibánez Gadea[22] Fernando M Giner Giner

1 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 2 de mayo de 2014
2 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2011
3 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 21 de marzo de 2014
4 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 9 de abril de 2014
5 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2014
6 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 1 de diciembre de 2011
7 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 9 de septiembre de 2014
8 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 1 de septiembre de 2011
9 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 2012
10 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 2 de enero de 2015
11 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 30 de noviembre de 2011
12 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2011
13 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 4 de julio de 2014
14 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 2 de enero de 2015
15 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 13 de octubre de 2014
16 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de 2 de enero de 2012
17 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de 29 de mayo de 2014
18 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de 13 de junio de 2014
19 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de 1 de diciembre de 2011
20 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de 28 de diciembre de 2012
21 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de 22 de julio de 2013
22 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de 3 de enero de 2014

Anexo II. **Diputats i diputades electes/Diputados y diputadas electos**

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PSOE	Ángel Luna González[23]	Francisco Toledo Lobo	Jorge Alarte Gorbe
	Ana Barceló Chico	Oscar Tena García	Carmen Martínez Ramírez
	Vicente Arques Cortés	Clara Tirado Museros	Cristina Moreno Fernández
	José Manuel Sánchez Asencio	Juan Ignacio Subías Ruíz de Villa	Carmen Ninet Peña
	María Vicenta Crespo Domínguez	Ana María Besalduch Besalduch	Víctor Manuel Sahuquillo Martínez
	Ferran Josep Verdú Monllor2[24]	José Benlloch Fernández	Pilar Teresa Sarrión
	Javier Carlos Macho Lorenzo	María José Salvador Rubert	Francesc de Borja Signes Nuñez
	Julián López Milla	Vicent Esteve Nebot[26]	Eva Martínez Ruíz
	Verónica López Ramón	Delia Valero Ferri	Rafael Rubio Martínez
	María Dolores Huesca Rodríguez[25]		Alfredo Miguel Boix Pastor
	Antonio Torres Salvador		Juan Soto Ramírez
	Jordi Serra Ferrer		Josep Lluís Moreno Escrivá
Esquerra Unida del País Valencià		Marina Albiol Guzmán[27]	Marga Sanz Alonso
	Lluís Torró Gil		Ignacio Blanco Giner
	Esther López Barceló		
Coalició Compromís		Josep María Pañella Alcácer	Mònica Oltra Jarque
	Mireia Mollà Herrera	Enric Morera Català	Juan Ignacio Ponce Guardiola
			Fran Ferri Fayos

23 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de 29 de julio de 2014
24 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de 9 de noviembre de 2012
25 Fallecimiento de la Diputada el día 10 de octubre de 2011
26 Fallecimiento del Diputado el día 1 de mayo de 2012
27 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de 29 de mayo de 2014

Anexo III. **Relación de diputados y diputadas a 31 de marzo de 2015 (una vez efectuadas distintas sustituciones desde 22 de mayo de 2011)**

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PP	Rafael Maluenda Verdú	Alberto Fabra Part	María Rita Barberá Nolla
	José Císcar Bolufer	M.ª Soledad Linares Rodríguez	Antonio Clemente Olivert
	Trinidad Miró Mira	M.ª Fernanda Vidal Causanilles	Francisca Mercedes Hernández Miñana
	Angélica Gemma Such Ronda	Alejandro Font de Mora Turón	Alfonso Rus Terol
	Ángela Barceló Martorell	Rosa M Barrieras Mombrú	Paula Sánchez de León Guardiola
	M.ª José García Herrero	Ricardo Martínez Rodríguez	M.ª José Catalá Verdet
	Andrés A. Ballester Costa	M Carmen Amorós Granell	Vicente Betoret Coll
	César Sánchez Pérez	Mariano Castejón Chaler	Alfredo Cesáreo Castello Sáez
	Elena Bonet Mancheño	Rubén Ibañez Bordonau	Jorge Bellver Casaña
	Antonio Vicente Peral Villar	Jaime Mundo Alberto	Verónica Marcos Puig
	Antonio Angel Hurtado Roca[28/29]	M.ª Nieves Martínez Tarazona[41]	Rafael Ferraro Sebastiá
	Antonio Lorenzo Paredes[30]	Manuel Martín Sánchez[42]	Eduardo Ovejero Adelantado
	María Teresa Parra Almiñana[31]	Verónica Hernández Agramunt[43]	Esther Franco Aliaga
	M.ª del Pilar Sol Cortés[32]	Francisco Enrique Camps Ortiz	Luis Miguel Ibáñez Gadea
	Elisa Díaz González[33]		Fernando Giner Giner
	Miguel Zaragoza Fernández[34]		M.ª José Masip Sanchis[44/45]
	Marcos Enrique Zaragoza Mayor[35]		Sagrario Sánchez Cortés[46]
	Juan de Dios Navarro Caballero[36]		Manuel Miguel Bustamante Bautista[47]
	M.ª Dolores Zaragozà Teuler [37]		María Rosa Roca Castelló[48]
	Juan Guillermo Moratal Cloquell[38]		Vicente Soria Mora[49]
	M.ª Mercedes Torregrosa Orts[39]		Concepción Emma Iranzo Martín[50]
	José María Rodríguez Galant[40]		Desamparados Sancho Vicente[51]
			M.ª Dolores Botella Arbona[52]
			Felipe Guillermo del Baño Fernández[53]

28 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2011
29 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 2 de abril de 2013
30 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2011
31 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 2011
32 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2011
33 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de 17 de diciembre de 2012
34 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 17 de abril de 2013
35 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 5 de marzo de 2014
36 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 2 de abril de 2014
37 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 7 de mayo de 2014
38 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 7 de mayo de 2014
39 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 23 de septiembre de 2014
40 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 14 de enero de 2015
41 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2011
42 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 17 de julio de 2014
43 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 14 de enero de 2015
44 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2011
45 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 14 de noviembre de 2013
46 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de 22 de febrero de 2012
47 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 13 de febrero de 2013

Anexo III. **Relación de diputados y diputadas a 31 de marzo de 2015 (una vez efectuadas distintas sustituciones desde 22 de mayo de 2011)**

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PSOE	Ana Barceló Chico	Francisco Toledo Lobo	Jorge Alarte Gorbe
	Vicente Arques Cortés	Oscar Tena García	Carmen Martínez Ramírez
	José Manuel Sánchez Asencio	Clara Tirado Museros	Cristina Moreno Fernández
	M.ª Vicenta Crespo Domínguez	Juan Ignacio Loyola Subías Ruiz de Villa	Carmen Ninet Peña
	Javier Carlos Macho Lorenzo	Ana María Besalduch Besalduch	Víctor Manuel Sahuquillo Martínez
	Julián López Milla	José Benlloch Fernández	Pilar Teresa Sarrión Ponce
	Verónica López Ramón	M.ª José Salvador Rubert	Francesc de Borja Signes Núñez
	Antonio Torres Salvador	Delia Valero Ferri	Eva Martínez Ruiz
	Jordi Serra Ferrer	Miguel Ángel Guillen Galindo[57]	Rafael Rubio Martínez
	Modesta Salazar Agulló[54]		Alfredo Miguel Boix Pastor
	Jordi Valentí Martínez Juan[55]		Juan Soto Ramírez
	Rosa de Falastin Mustafa Avila[56]		Josep Lluís Moreno Escrivà
Compromís	Mireia Mollà Herrera	Josep María Pañella Alcacer	Enric Xavier Morera Català
			Mónica Oltra Jarque
			Juan Ignacio Ponce Guardiola
			Francesc Xavier Ferri Fayos
Esquerra Unida	Lluís Torró Gil	Víctor Tormo Ruíz[58]	Marga Sanz Alonso
	Esther López Barceló		Jesús Ignacio Blanco Giner

48 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 24 de septiembre de 2013
49 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 19 de noviembre de 2013
50 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 19 de febrero de 2014
51 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 4 de junio de 2014
52 Asume la plena condición de diputada mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 3 de julio de 2014
53 Asume la plena condición de diputado mediante juramento promesa en la sesión plenaria de 22 de octubre de 2014
54 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 19 de octubre de 2011
55 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 20 de noviembre de 2012
56 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 23 de septiembre de 2014
57 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 9 de mayo de 2012
58 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 4 de junio de 2014