
Anuari de Dret Parlamentari

núm. 32, any 2019

CORTS 32



CORTS VALENCIANES

CORTS 32

**Anuari de Dret
Parlamentari**

núm. 32, any 2019



CORTS VALENCIANES

Consell de Redacció

Presidente

Enric X. Morera i Català

Aguiló i Lúcia, Lluís

Aguirre Gil de Biedma, Esperanza

Aja Fernández, Eliseo

Ansuátegui Ramo, Daniel

Argüeso Torres, Emilio

Arnaldo Alcubilla, Enrique

Asensi Sabater, José

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio

Barceló Chico, Ana

Barrieras Momburú, 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

Colomer Sánchez, Francesc

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

Font de Mora Turón, Alejandro

García Miralles, Antonio

Garrido Mayol, Vicente

Gimeno Sendra, José Vicente

Gómez Santos, Irene Rosario

Guillem Carrau, Javier

Lavilla Alsina, Landelino

Lerma Blasco, Joan

López Garrido, Diego

Luna González, Ángel

Maluenda Verdú, Rafael

Marco Marco Joaquín J.

Martínez Corral, Juan Antonio

Martínez Ramírez, Carmen

Martínez Navarro, María Milagrosa

Martínez Sospedra, Manuel

Millet España, Julio

Miró Pérez, Marcela

Navarro Ruiz, José Carlos

Ninet Peña, Carmen

Olivas Martínez, José Luis

Pallarés Piquer, Marc

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

Joaquín J. Marco Marco

© Publicacions de les Corts Valencianes

Depósito legal: V. 2407-2008

ISBN: 84-482-1040-9

ISSN: 1136-3339

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 *Enric Morera i Català*

II. Estudios

- 19 La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario»
Elviro Aranda Álvarez
- 69 Los pilares de la reforma electoral de 2018 para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad
Luis A. Gálvez Muñoz,
- 109 El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y *ultra vires*
Luis González del Campo
- 151 El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión
Prof. Dr. Joan Ridao Martín
- 187 Estudio del clivaje valencianista y resultados de las elecciones autonómicas valencianas de 2019
Luis Sebastián Castañares
Victoria Rodríguez-Blanco
Simó Alegre Jaén

III. Notas, dictámenes e informaciones

- 247 Actividad parlamentaria y protección de datos: el derecho al olvido en nuestro ámbito
Montserrat Auzmendi Del Solar
- 275 El trabajo de hogar y de cuidados y su tratamiento en les Corts Valencianes
Irene Rosario Gómez Santos
- 307 La aplicabilidad extramuros de la LOREG y su incidencia en el funcionamiento democrático de las asociaciones
Santiago A. Roura Gómez

IV. Crónica parlamentaria

331 Crònica parlamentària de les Corts Valencianes (gener 2018-maig de 2019)

Ferran Garcia i Mengual

V. Libros

371 Ecos de inquisición, de Nicolás González-Cuellar. Ediciones jurídicas, Madrid, 2014, 305 páginas

Enrique Arnaldo Alcubilla

379 El derecho de acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y autorregulación, de Hugo Aznar, Marta Pérez Gabaldón, Elvira Alonso, Aurora Edo (prefacio José García Añón), Tirant humanidades, València, 2018, 355 páginas

Lorena Melchor Llopis

I. PRESENTACIÓN



CORTS VALENCIANES

Presentación de *Corts.*

Anuari de Dret Parlamentari

Número 32

ENRIC MORERA I CATALÀ

President de las Corts Valencianes

Las Corts Valencianes apostaron por la edición de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* allá por 1995, con lo que nos podemos sentir orgullosos del resultado al encaminarnos hacia el vigésimo quinto aniversario de su primer volumen. Tras treinta y dos números, entre ordinarios y extraordinarios, no hay duda de que hoy por hoy se ha consolidado como revista de referencia especializada en el ámbito parlamentario en España. El *Anuari* se convierte así en el perfecto complemento para la introspección académica rigurosa y sosegada, más allá de lo que viene a ser el fragor de la actividad parlamentaria que nos absorbe en el día a día. Aquí, especialistas de renombre en el ámbito del derecho constitucional —y en su vertiente del derecho parlamentario—, así como de la ciencia política, nos ofrecen diferentes visiones y nos dan pistas para conocer y profundizar, e incluso ir innovando, lo que hoy puede ser el parlamentarismo desde su visión científica y académica. Por ese motivo, resulta interesante contribuir a la publicación de un nuevo número de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, que ahora me corresponde presentar.

El número treinta y dos de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* está integrado por un total de ocho trabajos, estructurados en cinco «Estudios» y tres «Notas»; además contamos con la «Crónica parlamentaria» y dos recensiones bibliográficas.

La parte de «Estudios» se abre con un trabajo de Elviro Aranda Álvarez, catedrático acreditado de la Universidad Carlos III de Madrid, que versa sobre un tema de rabiosa actualidad: el cumplimiento de los presupuestos de los mandatos del modificado artículo 135 de la Constitución, en particular, los objetivos de estabilidad en el ciclo presupuestario. Por su parte, el catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Murcia Luis A. Gálvez Muñoz analiza el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, posibilidad materializada en las recientes elecciones y que fue fruto de la reforma de la LOREG en 2018. A continuación, Luis González del Campo, letrado del Parlamento de Cantabria, indaga sobre el objeto de las comisiones parlamentarias de investigación, dada la insuficiente regulación en torno a la precisa delimitación del objeto de la investigación en cada caso, con el fin de perseguir la congruencia entre el objeto investigado y las conclusiones emitidas. Joan Ridao Martín, profesor titular de derecho constitucional de la Universitat de Barcelona y letrado mayor del Parlamento de Catalunya, se adentra en una propuesta de revisión del «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Para cerrar el primer apartado, el profesor de filosofía del derecho de la Universidad Internacional Isabel I de Castilla Luis Sebastián Castañares, la profesora de ciencia política de la Universidad Miguel Hernández de Elche Victoria Rodríguez Blanco y el investigador postdoctoral Simó Alegre Jaén, se adentran en el estudio del clivaje valencianista y los resultados de las elecciones autonómicas valencianas de 2019, que, como podemos comprobar, se trata de un análisis de la máxima actualidad.

El bloque dedicado a «Notas, dictámenes e informaciones» comienza con el trabajo de la letrada del Parlamento Vasco Montserrat Auzmendi del Solar, que se centra en la actividad parlamentaria y el derecho al olvido en el ámbito parlamentario, principalmente por los cambios y las medidas que deben tomar las cámaras legislativas con motivo de la entrada en vigor del Reglamento europeo general de protección de datos. Por su parte, Santiago Antonio Roura Gómez, profesor titular de derecho constitucional de la Universidad de A Coruña, reflexiona sobre la aplicabilidad *extramuros* de la LOREG, en concreto, su aplicación en los procesos electorales de las asociaciones privadas. Finalmente, en este apartado, la diputada y ex-secretaria segunda de la Mesa de las Corts Valencianes Irene Rosario Gómez Santos estudia el trabajo especializado en hogar y de cuidados, siendo un sector laboral muy precarizado con alto porcentaje de mujeres trabajadoras y de origen emigrante, al cual los parlamentos autonómicos han dedicado una tímida atención con el fin de intentar mejorar las condiciones laborales de este colectivo.

Como viene siendo habitual, uno de los letrados de la cámara, en este caso Ferran García Mengual, elabora la «Crónica parlamentaria» de las Corts Valencianes, en la que realiza un resumen de la actividad desarrollada en el último tramo de la IX legislatura (enero de 2018-mayo de 2019). Este volumen se cierra con dos recensiones, una realizada por el letrado de las Cortes Generales Enrique Arnaldo Alcubilla, sobre el libro *Ecos de Inquisición*, de Nicolás González-Cuellar, que se publicó en 2014, y la otra realizada por la profesora Lorena Melchor Llopis, sobre la obra colectiva de Hugo Aznar, Marta Pérez Gabaldón, Elvira Alonso y Aurora Edo, *El derecho de acceso a los medios de comunicación. Legislación y autorregulación*, publicada en 2018.

Solo me resta agradecer a todas las autoras y autores que han colaborado con sus aportaciones, así como a todas aquellas personas que hacen posible la edición y publicación de la revista.

Presentació de *Corts.*

Anuari de Dret Parlamentari

Número 32

ENRIC MORERA I CATALÀ

President de les Corts Valencianes

Les Corts Valencianes van apostar per l'edició de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* cap allà a 1995, per la qual cosa ens podem sentir orgullosos del resultat, tot just ara que ens encaminem cap al vint-i-cinquè aniversari del seu primer volum. Després de trenta-dos números, entre ordinaris i extraordinaris, no hi ha cap dubte que ara per ara s'ha consolidat com a revista de referència especialitzada en l'àmbit parlamentari a Espanya. L'*Anuari* esdevé així el complement perfecte per a la introspecció acadèmica rigorosa i assossegada, més enllà del que és el fragor de l'activitat parlamentària que ens absorbeix en el dia a dia. Ací, especialistes de renom en l'àmbit del dret constitucional —i en la vessant del dret parlamentari—, com també de la ciència política, ens ofereixen diferents visions i ens donen pistes per a conèixer i aprofundir, i fins i tot innovar, allò que hui pot ser el parlamentarisme des de la visió científica i acadèmica. Per aquest motiu, resulta interessant contribuir a la publicació d'un nou número de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, que ara em correspon presentar.

El número trenta-dos de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* està integrat per un total de huit treballs, estructurats en cinc «Estudis» i tres «Notes», i a més, inclou la «Crònica parlamentària» i dos recensions bibliogràfiques.

La part d'«Estudis» s'obri amb un treball d'Elviro Aranda Álvarez, catedràtic acreditat de la Universitat Carlos III de Madrid, que tracta sobre un tema de molta actualitat: el compliment dels pressupostos dels mandats del modificat article 135 de la Constitució, en particular, els objectius d'estabilitat en el cicle pressupostari. Per la seua part, el catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Múrcia Luis A. Gálvez Muñoz analitza el dret de sufragi de totes les persones amb discapacitat, possibilitat materialitzada en les recents eleccions i que va ser fruit de la reforma de la LOREG el 2018. Tot seguit, Luis González del Campo, lletrat del Parlament de Cantàbria, indaga sobre l'objecte de les comissions parlamentàries d'investigació, atesa la regulació insuficient al voltant de la delimitació adequada de l'objecte de la investigació en cada cas, amb la finalitat de perseguir la congruència entre l'objecte investigat i les conclusions emeses. Joan Ridao Martín, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona i lletrat major del Parlament de Catalunya, s'endinsa en una proposta de revisió del «veto» o limitació dels drets de participació dels parlamentaris en el procediment legislatiu pressupostari. Per a tancar el primer apartat, el professor de filosofia del dret de la Universitat Internacional Isabel I de Castella Luis Sebastián Castañares, la professora de ciència política de la Universitat Miguel Hernández d'Elx Victòria Rodríguez Blanco i l'investigador postdoctoral Simó Alegre Jaén, s'endinsen en l'estudi de la clivella valencianista i els resultats de les eleccions autonòmiques valencianes de 2019, que, com podem comprovar, es tracta d'una anàlisi de la màxima actualitat.

El bloc dedicat a «Notes, dictàmens i informacions» comença amb el treball de la lletrada del Parlament Basc Montserrat Auzmendi del Solar, que se centra en l'activitat parlamentària i el dret a l'oblit en

l'àmbit parlamentari, principalment pels canvis i les mesures que han de prendre les cambres legislatives amb motiu de l'entrada en vigor del Reglament europeu general de protecció de dades. Per la seua part, Santiago Antonio Roura Gómez, professor titular de dret constitucional de la Universitat de la Corunya, reflexiona sobre l'aplicabilitat *extramurs* de la LOREG, en concret, l'aplicació d'aquesta en els processos electorals de les associacions privades. Finalment, en aquest apartat, la diputada i ex secretària segona de la Mesa de les Corts Valencianes Irene Rosario Gómez Santos estudia el treball especialitzat en llar i de cures, que és un sector molt precaritzat amb un alt percentatge de dones treballadores i d'origen emigrant, al qual els parlaments autonòmics han dedicat una tímida atenció amb la finalitat d'intentar millorar-ne les condicions laborals.

Com ja és habitual, un dels lletrats de la cambra, en aquest cas, Ferran García Mengual, elabora la «Crònica parlamentària» de les Corts Valencianes, en què realitza un resum de l'activitat desenvolupada en el darrer tram de la IX legislatura (gener de 2018-maig de 2019). Aquest volum es tanca amb dues recensions, una realitzada pel lletrat de les Corts Generals Enrique Arnaldo Alcubilla, sobre el llibre *Ecos de Inquisición*, de Nicolás González-Cuellar, que es va publicar el 2014, i l'altra realitzada per la professora Lorena Melchor Llopis, sobre l'obra col·lectiva d'Hugo Aznar, Marta Pérez-Gabaldón, Elvira Alonso i Aurora Edo, *El derecho de acceso a los medios de comunicación. Legislación y autorregulación*, publicada el 2018.

Només em resta agrair a totes les autores i autors que hi han col·laborat amb les seues aportacions, com també a totes les persones que han fet possible l'edició i la publicació de la revista.

II. ESTUDIOS



CORTS VALENCIANES

La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario»

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Catedrático (A). Profesor Titular

de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

El principio de estabilidad presupuestaria y limitación de la deuda ha supuesto la ampliación del ciclo presupuestario tanto en la fase gubernamental como en la parlamentaria. Dichos cambios, junto con la necesidad de que el presupuesto cumpla con los mandatos del artículo 135 de la Constitución española, han generado una nueva realidad tanto en el procedimiento para aprobar la ley de presupuestos como en la capacidad de decisión parlamentaria sobre su aprobación, lo que ha complicado, aún más, el delicado equilibrio entre ejecutivo y parlamento a la hora de aprobar esta importante ley.

Palabras clave: estabilidad presupuestaria, límite a la deuda, ciclo presupuestario, ley de presupuestos generales del Estado.

Resum

El principi d'estabilitat pressupostària i limitació del deute ha suposat l'ampliació del cicle pressupostari tant en la fase governamental com en la parlamentària. Aquests canvis, junt amb la necessitat que el pressupost

complisca amb els mandats de l'article 135 de la Constitució espanyola, han generat una nova realitat tant en el procediment per a aprovar la llei de pressupostos com en la capacitat de decisió parlamentària sobre la seua aprovació, cosa que ha complicat, encara més, el delicat equilibri entre executiu i parlament a l'hora d'aprovar aquesta important llei.

Paraules clau: estabilitat pressupostària, límit al deute, cicle pressupostari, llei de pressupostos generals de l'Estat.

Abstract

The principle of budgetary stability and debt limitation has led to an expansion of the budget cycle in both the governmental and parliamentary phases. These changes, together with the need for the budget to comply with the mandates of Article 135 of the Spanish Constitution, have generated a new reality both in the procedure to pass the budget law and in the capacity of the parliamentary decision to determine its result. This new reality has complicated even more the delicate balance between the Executive Power and the Parliament at the time of passing this important Law.

Keywords: budget stability, debt limit, budget cycle, general state.

Sumario

- I. Introducción
- II. Del poder presupuestario del Parlamento al poder presupuestario de las instituciones europeas
- III. El marco constitucional para la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado tras la reforma del artículo 135 de la Constitución española
- IV. Sobre la tramitación parlamentaria del Acuerdo del Gobierno que establece los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública
- V. La doctrina del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de los actos de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria
- VI. Los problemas relacionados con la equiparación de los actos del Congreso de los Diputados y el Senado para aprobar o rechazar los objetivos de estabilidad presupuestaria
- VII. Los problemas sobre el grado de imperatividad de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el Gobierno y las Cámaras parlamentarias en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado
- VIII. Conclusiones
- IX. Bibliografía

I. Introducción

Técnicamente, el «ciclo presupuestario» comprende la sucesión de los diferentes actos que, temporalmente interrelacionados, producen los distintos órganos del Estado para la preparación, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos Generales del Estado (Pérez Royo, 2008: 509). Este trabajo tiene como pretensión analizar cómo afecta el mandato constitucional de «estabilidad presupuestaria» contenido en el art. 135 de la norma fundamental a la fase parlamentaria del ciclo presupuestario que, como veremos, integra parte de la fase preparatoria del proyecto de presupuestos y la fase de aprobación de la ley de presupuestos en el Parlamento. Aunque el art. 134 de la Constitución sigue siendo fundamental para entender la mayor parte de las dos fases anteriores del «ciclo presupuestario», lo cierto es que tanto las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (desde ahora LOEPSF), como las de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (desde ahora LOAIReF), han creado un contexto nuevo que desborda las previsiones normativas e institucionales existentes hasta ese momento.¹

El principio de «estabilidad presupuestaria y limitación de la deuda pública» ha generado un nuevo trámite presupuestario, tanto en la fase gubernamental (la elaboración del anteproyecto según los criterios de la AIReF y la elaboración del proyecto en el marco de los

1 Recordemos que el artículo 3.1 de la LOEPSF dice: «La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. Y el artículo 2 de la LOAIReF dice: «La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas». En esta misma línea, el art 26.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: «La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

«objetivos presupuestarios» supervisados por la Comisión Europea) como en la fase parlamentaria: que, conforme al art. 15.6 LOEPSF, el «acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública han de ser, junto al límite de gasto no financiero», aprobados o rechazados por el Pleno de ambas Cámaras. Nuevos trámites que afectan al ya delicado equilibrio que la Constitución atribuye a los poderes del Ejecutivo y el Legislativo en la tramitación de la Ley de Presupuestos. Están tan poco claros, hasta ahora, los efectos de los nuevos trámites introducidos en el ciclo presupuestario para garantizar la estabilidad presupuestaria que, para Ruiz Almendral, la situación supone que el «Parlamento nacional ha ganado poder en la práctica (lo ejerza o no) en relación con el ciclo presupuestario, y muy en particular en el proceso de elaboración del Presupuesto, reforzándose de hecho el principio democrático porque dicho proceso inicial, que permanecía oculto hasta la fecha de presentación del proyecto de presupuestos, sale a la luz a través de las reglas del semestre europeo» (Ruiz Almendral, 2018: 58). Desde nuestro punto de vista esta afirmación quizás pueda pecar de optimista puesto que, como veremos, aunque el Parlamento interviene en esta nueva «fase» del ciclo presupuestario, eso no significa que pueda introducir cambios, más allá de aprobar o rechazar los objetivos de estabilidad presupuestaria y, todo ello, dando por buenas las funciones que la Ley Orgánica 2/2012 atribuye a las Cámaras.

Como decíamos, el artículo 135 de la CE establece un nuevo límite a la capacidad legislativa de las Cortes Generales a la hora de enmendar y aprobar los Presupuestos Generales del Estado: no deben superar los objetivos de déficit estructural y deuda pública previstos en la Ley Orgánica 2/2012 que, como se ha visto, remite a las instituciones europeas (art. 11.6 LOEPSF).² Por su parte, la LOEPSF, para hacer

2 La remisión a las instituciones europeas para determinar la metodología utilizada por la Comisión Europea para fijar el déficit estructural fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en la Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, que da por buena la remisión a la UE y desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la LOEPSF. Los argumentos de la mayoría son rebatidos por un voto particular que se encarga de

efectivas esas nuevas condiciones de la Ley presupuestaria, reclama al Gobierno que apruebe cada año los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública (art. 15.1) y un Plan presupuestario (art. 29) que forman parte de los documentos que el Estado ha de enviar a las instituciones europeas para cumplir los requerimientos del Semestre Europeo («planes fiscales nacionales a medio plazo de conformidad con su marco presupuestario a medio plazo. Dichos planes incluirán al menos toda la información que deba facilitarse en los programas de estabilidad y se presentarán junto con los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad», art. 4 Reglamento 473/2013; y «proyecto de plan presupuestario para el año siguiente. El proyecto de plan presupuestario será coherente con las recomendaciones formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, cuando proceda, con las recomendaciones formuladas en el contexto del ciclo anual de supervisión», art. 6 Reglamento 473/2013). Además, como ya decíamos, el art. 15.6 de la Ley 2/2012 establece que tanto los objetivos de estabilidad como el plan presupuestario se han de remitir al Congreso de los Diputados y el Senado para que, una vez se debatan en Pleno, sean aprobados o rechazados por las Cámaras. No solo se ha de remitir el plan presupuestario a las Cámaras sino que, incluso, si así lo requieren, la Comisión Europea tendría que «presentar su opinión» ante el Parlamento nacional, cosa que hasta la fecha no ha sucedido por falta de reclamación por parte de nuestras Cortes Generales.³

poner en evidencia que la remisión a las instituciones europeas, para conocer la metodología que nos sirva para conocer el déficit estructural, tiene el problema de que en la Unión Europea no existe normativa que regule esa materia. La regulación existente es el Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Reglamento que no evalúa el déficit estructural sino el déficit observado. *Vid.* el comentario de jurisprudencia de García Roca, J. y Martínez Lago, M.A. «La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre». *Revista Española de Derecho Europeo*, 54, 2015.

3 No se ha de olvidar que, según el art. 7.3 del Reglamento 473/2017 la Comisión, una vez que haya aprobado el dictamen sobre la evaluación del proyecto del plan presupuestario, dicho «dictamen de la Comisión se hará público y se presentará al Eurogrupo. A continuación,

Pues bien, todas estas cuestiones referidas a los cambios que se ha producido en la fase de elaboración y tramitación de los PGE son de las que vamos a tratar en este trabajo.

II. Del poder presupuestario del Parlamento al poder presupuestario de las instituciones europeas⁴

Un largo camino ha recorrido la teoría presupuestaria constitucional desde que se acuñara en los albores de la revolución norteamericana el principio de que el derecho a consentir los impuestos por los representantes (*no taxation without representation*), formulado en el *Boston Tea Party*, y el derecho a aprobar los gastos mediante el presupuesto (*the power of the purse*) debían ser la misión central y «soberana» de todo Parlamento.⁵ En esa misma línea, en Europa, el principio de competencia parlamentaria sobre el presupuesto está unido al principio de separación de poderes propio del reparto de poderes que se fragua en el Estado liberal de Derecho según el cual cada poder de la Nación está en manos de una fuerza social distinta y la capacidad para aprobar el Presupuesto por el Parlamento y la de ejecutarlo por el Gobierno garantiza el juego de frenos y contrapesos entre los distintos intereses (Pérez Royo, 2015: 33 y ss.; Escribano López, 1981: 53 y ss.).⁶ El primer matiz a esta distribución de funciones se produce

a petición del parlamento del Estado miembro afectado o del Parlamento Europeo, la Comisión presentará su opinión al parlamento que lo haya solicitado».

4 Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

5 Que la tarea de la adopción de las finanzas es lo más importante que compete al Congreso en los Estados Unidos de América era tan claro que «el poder de la bolsa» viene recogido en el artículo 1, sec. 8 apart. 1 y 2 de la Constitución Americana. Por supuesto, está en los escritos de los padres fundadores, vid. Hamilton en *El federalista*, XXXI, XXXII y XXXIII. Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. *El federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Sexta reimpresión.

6 Nos parece poco acertado retrotraerse a la sociedad estamental y las Cortes medievales para buscar el origen remoto de las leyes de presupuestos como han hecho algunos autores de nuestra literatura jurídico financiera e, incluso, el propio Tribunal Constitucional en

bien pronto cuando el poder ejecutivo pasa a manos de un Gobierno fuerte que, aunque depende del Parlamento, en la nueva relación entre ambos poderes hace que pierda sentido su radical separación en la conformación y ejecución del presupuesto. La construcción del «parlamentarismo racionalizado» fue un momento esencial para la limitación de la soberanía presupuestaria del Parlamento, puesto que la aprobación del presupuesto debía determinar la relación entre ambos poderes en clave de cooperación (Albiñana García-Quintana, 1998: 335 y ss.; Martín Retortillo, Rodríguez Bereijo y otros, 1989: 30-46). Estamos en un modelo en el que el Parlamento, sin perder sus facultades legislativas —también en lo presupuestario—, no debe obviar que el Ejecutivo mantiene la dirección política y ello hace que sea el responsable de establecer los ingresos y el gasto público (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 9; Martínez Lago, 1992: 102 y ss.). Es un modelo que se construye sobre la cooperación entre poderes y que desde el punto de vista presupuestario se organiza en torno a tres grandes principios: separación, coordinación e irrenunciabilidad. Primero, «separación de funciones»; puesto que la aprobación y ejecución del presupuesto determina el poder político, es necesario establecer un sistema que distribuya y controle dicho poder. Por ello, la aprobación del presupuesto es legislar, propio de las asambleas; pero también es ejecución, dirección política y acción administrativa. Segundo, la «coordinación de funciones»; puesto que la esencia del parlamentarismo es la cooperación de poderes, lo propio en las distintas fases del ciclo presupuestario es que la intervención del Parlamento y el Gobierno quede entrelazada. Tercero, la «irrenunciabilidad de competencias»; ni

la Sentencia 3/2003, de 16 de enero, en la que razona de este *porte*: «el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. Así, entre otros, baste recordar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin el consentimiento de ellas o, en un ámbito distinto al nuestro, la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que, en su art. 12, prohibía la existencia de tributos "sin el consentimiento del Consejo común"» (FJ 3). Más bien, habría que unirlo, como hacen otros, al Estado liberal, la división de poderes y el parlamentarismo.

el Parlamento ni el Gobierno pueden hacer dejación de las funciones que constitucionalmente tienen atribuidas, ni el Gobierno puede encargar la preparación de la ley presupuestaria al otro poder, ni el Parlamento puede delegar en aquel la competencia de aprobar dicha ley (Martínez Lago, 1998: 42).

La Unión Europea y sus orientaciones generales para la política económica de los Estados (art. 120 TUE), con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) y, sobre todo, desde la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (2013), han hecho emerger, como ya decíamos, un nuevo «poder presupuestario» tendente a la consecución de los objetivos económico financieros comunitarios: evitar los «déficits y deudas públicos excesivos» en la zona euro (art. 126 TUE), así como en aquellos otros Estados que ha suscrito el TCEG. Estos objetivos van a condicionar la gestión de la Hacienda Pública y, en particular, la aprobación de los Presupuestos Generales de los Estados que se han de ajustar al Semestre Europeo en cuanto procedimiento económico financiero de la Unión.⁷ Como ha dicho el TJUE, refiriéndose a las políticas económicas de la Unión, las actuales previsiones jurídicas «instauran una coordinación y una supervisión más estrecha de las políticas económicas y presupuestarias desarrolladas por los Estados miembros y trata de consolidar la estabilidad macroeconómica y la viabilidad de las finanzas públicas».⁸ Es decir, que el ciclo presupuestario se ha ampliado notablemente respecto de las previsiones del art. 134 CE y las nuevas reclamaciones resultantes del art. 135 CE requieren nuevas formas de coordinación y conexión, algunas recogidas en la LOEPSF y la LOAIReF, otras creándose con la práctica jurisprudencial y parlamentaria.

7 El Semestre Europeo, como es conocido, está desarrollado en el Reglamento 1466/97, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. También, como ya hemos apuntado, Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

8 TJUE 2012 (Asunto C370/12). *Pringle y Government of Ireland*.

III. El marco constitucional para la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado tras la reforma del artículo 135 de la Constitución española

Hasta la reforma del art. 135 CE parecía claro que el Parlamento, junto con el Gobierno, eran las instituciones centrales en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (Medina Guerrero, 2018: 1860). En ese reparto de «papeles», el protagonismo parlamentario iba más allá de aprobar los presupuestos mediante ley, pues no hay que perder de vista que su intervención se convertía, también, en instrumento de control del gasto que realizaba el Ejecutivo (Giménez Sánchez, 2008: 83 y ss.). Por eso, no es casualidad que el art. 66.2 de la CE distinga separadamente entre la función legislativa y la función presupuestaria de las Cortes Generales, y que la elaboración y aprobación de la LPGE se haya de desarrollar mediante un procedimiento legislativo especial constitucionalmente previsto en el artículo 134 de la CE. Con las previsiones del art. 135 CE y las exigencias europeas de supervisión y control de los objetivos presupuestarios, aunque esos principios siguen vigentes, se deben introducir cambios en el sentido de integrar la intervención de las instituciones europeas sobre las propuestas presupuestarias como un sujeto político más a tener en cuenta.

En la organización «clásica» del procedimiento presupuestario parlamentario, la especialidad para la elaboración y aprobación de la Ley de Presupuestos tiene que ver con que no solo implica el cumplimiento de una función de carácter financiero: incluir en aquella la habilitación o autorización de gastos y la previsión de ingresos que el Gobierno estima recaudar (Montejo Velilla, 1998: 137 y ss.), así como la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, sino que también ejerce una función constitucional: ser el principal instrumento de dirección y orientación de la política del Gobierno.⁹ Incluso, como veremos más adelante, realizando una labor de *indirizzo*

9 STC 136/2011, FJ 4.

político. Por lo tanto, la aprobación del Presupuesto se presenta como un momento esencial tanto para la acción política del Gobierno como para la del Parlamento. Como decíamos, con el Presupuesto se van a determinar la autorización de gasto y la previsión de ingresos para el próximo ejercicio, es decir, que se está concretando la función de *dirección política* que constitucionalmente tiene atribuida el Ejecutivo (art. 97 CE). Por otro, el Presupuesto tiene forma de ley parlamentaria y es la oportunidad para que las Cámaras puedan desarrollar su función de control del gasto y, como ha señalado Giménez Sánchez (2008: 319 y ss.), su capacidad de dirección política, aprobándolo, rechazándolo o introduciendo modificaciones mediante las correspondientes enmiendas en la tramitación de la ley presupuestaria. En definitiva, que la aprobación del Presupuesto aparece como una de las funciones más clásicas del Parlamento en nuestras democracias parlamentarias y como el instituto que mejor expresa el juego de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como ha descrito el Tribunal Constitucional la principal función del presupuesto es «fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa».¹⁰

El marco constitucional en el que se expresan los principios apuntados queda bien definido en nuestra Carta Magna, cuando se ocupa de distribuir las funciones presupuestarias entre el Gobierno y el Parlamento. El artículo 66.2 CE reconoce que «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos...». El art. 75.3 CE reconoce la competencia exclusiva del Pleno para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Por su parte, el art. 134.1 CE señala que «Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación». Para que así sea, el art. 134.3 CE prescribe que «El Gobierno deberá presentar ante el Congreso

10 STC 3/2003, FJ 7.

de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior». Finalmente, en cuanto a la reforma y enmienda de los Presupuestos, el art. 134.5 CE señala que «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario». Completa lo anterior el art. 134.6 CE diciendo que «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestario requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

Pero, como decíamos, el Gobierno tiene un gran protagonismo en la elaboración y la tramitación de la LPGE: para empezar, es quien tiene en exclusiva la competencia para la iniciativa presupuestaria (art. 134.1 CE), con la sola advertencia de que esa iniciativa debe ejercerla «al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (art. 134.3 CE), mandato que es puramente referencial al admitirse la prórroga por ausencia de iniciativa u otros motivos. Por ello, el Gobierno tiene la posibilidad de seguir gobernando aunque el Parlamento rechace el presupuesto. Según el art. 134.4 CE, «Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». Es decir, dicho precepto prevé la prórroga automática del presupuesto del ejercicio anterior. De esta manera, además de asegurar la continuidad de la legalidad presupuestaria, permite al Gobierno seguir ejecutando sus políticas más allá de posibles estrategias obstruccionistas de las Cámaras. La doctrina se ha mostrado muy crítica con esta interpretación tan abierta del derecho de prórroga que, en la práctica, «permite al Gobierno imponer su voluntad al Parlamento» (Cazorla Prieto, 1980: 1433). También la limitación a la capacidad de presentar proposiciones de ley o enmiendas a los presupuestos, como veremos (art. 134.5 y 6 CE), aparece como una expresión más de la prevalencia gubernamental.

Dicho marco del procedimiento presupuestario constitucional empieza a cambiar con la aprobación del «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (1997) en el que se sientan las bases de lo que hoy es el art. 126 del TUE y la supervisión presupuestaria de los Estados por la UE. En él se determina que:

1. «Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.
2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:
 - a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:
 - que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,
 - que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;
 - b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.»

Por ello, ya desde la Ley 18/2001, de 12 diciembre, se establece el rigor en el ámbito fiscal y la necesidad de garantizar la sostenibilidad presupuestaria como la mejor contribución a la estabilidad macroeconómica que pretendía extender la puesta en marcha del euro y la política financiera europea. Aprobada la reforma del art. 135 de la CE que, como todos sabemos, obliga a que «el Estado (...) no pueda incurrir en déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para los Estados Miembros» y, establecido el mandato de que una ley orgánica desarrollará los principios de dicho

artículo 135, resulta que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 15 mandata que el Gobierno ha de fijar los «objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado» que se han de remitir a las Cortes Generales para su aprobación en los términos previstos en su apartado 6. Es decir, no solo se reclama del Estado y, por tanto, de todos sus poderes, cumplir el principio de estabilidad presupuestaria, sino que se establece un procedimiento en el que están implicados el Gobierno y las Cámaras parlamentarias para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es decir, que por mor del derecho europeo —Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 y Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013— se ha ampliado el marco presupuestario tanto en el ámbito del Gobierno como de las Cámaras parlamentarias. Determinar la naturaleza y los efectos de este trámite es una cuestión nada clara en la actualidad y que, a buen seguro, de aclararse, podría arrojar mucha luz sobre la incidencia real del principio de estabilidad presupuestaria en la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos.

IV. Sobre la tramitación parlamentaria del Acuerdo del Gobierno que establece los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública

Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones y el límite de gasto del Presupuesto para el año subsiguiente, que de acuerdo con el art. 15 LOEPSF corresponde elaborar al Gobierno y remitir a las Cámaras para su aprobación, han sufrido diversos rechazos a lo largo de los años (antes y durante la crisis 2005-2008-2009-2010-2011). Ese rechazo ha vuelto a producirse con

los objetivos de estabilidad presentados por el presidente Sánchez en 2018 para los presupuestos de 2019.¹¹

Es un tema nada nuevo que incluso cuenta con una importante y discutible jurisprudencia del Tribunal Supremo, que describimos a continuación. Pero antes es útil hacer una mención a los argumentos del Tribunal Constitucional en relación con la constitucionalidad de la ley de estabilidad presupuestaria (STC 215/2014) y sobre la modificación de la previsión en el art. 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria (STC 44/2015).

El Alto Tribunal, aunque se ha pronunciado declarando la constitucionalidad de la LOEPSF en la sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, lo más importante que ha reconocido a estos efectos es que:

«la aplicación del mandato de estabilidad presupuestaria afecta a la elaboración y ejecución de los presupuestos, se hará en función de la regla de gasto [variación del gasto computable en función de la tasa de crecimiento del producto interior bruto (art. 12)] y sin incurrir, salvo en situaciones excepcionales, en situaciones de déficit estructural mayores de las permitidas por la normativa europea (art. 11), ni superar el volumen de deuda previsto en la normativa europea (art. 13, fj. 2º)».

Dicho lo anterior, la cuestión central que debe dilucidar la Sentencia es que, pese a que se deduce del art. 135.5 b) que el déficit estructural debe determinarse en la ley orgánica, dicha ley opta en el artículo 11.6 por su remisión a las instituciones europeas y sus técnicas metodológicas. Asunto que resuelve diciendo que:

«De acuerdo con lo anterior, siendo cierto, entonces, que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la determinación de

11 El 7 de diciembre de 2018 se presenta al Senado el Acuerdo del Gobierno, adoptado en la reunión del Consejo de Ministros del día 7 de diciembre de 2018, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria, que habían sido aprobado por el Congreso de los Diputados el 20 de noviembre de ese mismo año. Acuerdo que se registra con el núm. 702/000005 y que fue rechazado en la Sesión de Pleno del Senado de 27 de diciembre de 2018.

la "metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural" [letra b)], también lo es que el art. 93 CE autoriza, mediante ley orgánica, la atribución a una institución internacional del "ejercicio de competencias derivadas de la Constitución", habilitando así a las Cortes Generales "para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos" (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, fj. 4). Pues bien, primero el Tratado de Maastricht de 1992 (TUE) y después el Tratado de Lisboa de 2007 (TFUE), han previsto en su "Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo", que el cálculo del "déficit" de los Estados miembros, en cada una de sus manifestaciones, debe efectuarse partiendo de las previsiones del sistema europeo de cuentas económicas integradas. De esta manera, con la ratificación por la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, del Tratado de Maastricht, así como con la posterior ratificación por la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, del Tratado de Lisboa, se ha producido la atribución a la Unión Europea, entre otras, de la competencia para regular la forma (metodología y procedimiento) de cálculo del déficit de los Estados miembros, de modo que, no sólo es constitucionalmente necesario sujetarse al límite máximo de déficit estructural fijado por la Unión Europea (arts. 126 TFUE y 135.2 CE), sino también acudir a las disposiciones que para su cálculo se determinen en cada momento (fj. 3 c.).»

Sin embargo, no han tenido que cuestionarse las previsiones del art. 15 de la LOEPSF más allá de la declaración colateral que tuvo que hacer en la Sentencia 44/2015, de 5 de marzo, refiriéndose a la disposición adicional trigésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 (que modificaba la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, introduciendo una previsión en el art. 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria), conforme a la cual, si el objetivo de estabilidad aprobado por el Congreso de los Diputados se rechazaba

por el Senado, antes de que el Gobierno tuviese que remitir una nueva propuesta con otro objetivo de estabilidad, el Congreso podía, mediante una nueva votación por mayoría simple, aprobar el citado objetivo. Pues bien, el Alto Tribunal sobre esta cuestión resolvió que:

«Nos encontramos ante una disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos, por lo que es difícil apreciar la necesaria conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. Pero lo realmente definitivo es que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de la Cámara, ya que establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa, queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el art. 72.1 CE o a la ley y, por tanto, queda al margen del limitado contenido material que el art. 134.2 CE reserva a la ley de presupuestos. Debe declararse, en consecuencia, que la disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, es inconstitucional y nula por contradecir los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución (fj. 3º, apart. d).»

Desde nuestro punto de vista, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional trigésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, modificando el art. 8 de la Ley de Estabilidad de 18/2001, de 12 de diciembre, es correcta en su decisión —declarar la inconstitucionalidad—, pero quizás errónea en su fundamentación. El Alto Tribunal concreta que la nueva regulación se integra «en la regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales» que, por su carácter de proceso legislativo, está reservado a la autonomía normativa que

reconoce a las Cámaras el art. 72.1 de la CE. Estamos de acuerdo en que dicha disposición adicional es inconstitucional por afectar a la autonomía normativa de las Cámaras, pero no en que esa disposición se integre en el procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos propiamente dicho. Como veremos, consideramos que se trata más bien de un procedimiento específico y previo al presupuestario que ha de concluir con aprobación o rechazo de los «objetivos de estabilidad».

El Tribunal Supremo, en las sentencias que vamos a analizar a continuación, ha profundizado en la naturaleza de los actos y el procedimiento por el cual se elaboran y aprueban los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 15 LOEPSF) sentando una discutible doctrina que, aunque no se diga, da la impresión de que vendría inspirada en el razonamiento anterior del Tribunal Constitucional (la ya citada STC 44/2015, FJ 3, apart. d).

V. La doctrina del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de los actos de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria

Como es sabido, en 2016 (STS 1998/2016, de 10 de mayo) y 2017 (STS 217/2017, de 24 de enero), la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó las anteriores dos sentencias en las que se ha tenido que pronunciar acerca de diversos actos adoptados por el Gobierno de 2013 y 2014 sobre los objetivos de estabilidad para ese mismo año y el período 2014-2016.¹² Los acuerdos recurridos fueron los siguientes:

12 Martínez Lago hizo un estudio exhaustivo en su blog, vid. <https://mamiblog.wordpress.com/2016/09/26/objetivos-de-estabilidad-presupuestaria-y-control-del-tribunal-supremo-1-los-argumentos-de-las-comunidades-autonomas/>, <https://mamiblog.wordpress.com/2016/10/02/objetivos-de-estabilidad-presupuestaria-y-control-del-tribunal-supremo-y-4-valoracion-critica-de-los-diferentes-procedimientos-habilitados/> y <https://mamiblog.wordpress.com/2012/05/02/39-estabilidad-presupuestaria-y-sostenibilidad-financiera-o-cuando-se-impone-el-copy-paste/>.

- 1.º) Acuerdo de 28 de junio de 2013, por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014.
- 2.º) Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013.
- 3.º) Acuerdos de 30 de agosto de 2013, por los que se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para el año 2013, así como para el período 2014-2016.
- 4.º) Acuerdos de 18 de octubre de 2013 y de 10 de enero de 2014, por los que se desestimaron los requerimientos previos formulados por el Principado de Asturias, la Generalitat de Cataluña y la Junta de Andalucía contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, por los que se fijaban los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores para el período de 2014-2016 y para el año 2013, respectivamente.

Ni podemos ni debemos desarrollar en todos sus extremos los argumentos que el TS utiliza para dictar estas sentencias. Tan solo nos interesan, y es de lo que nos vamos a ocupar, los argumentos que utiliza el Tribunal para afrontar la naturaleza del acto del Gobierno por el cual aprueba los «objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones y el límite de gasto del Presupuesto para el año siguiente».

El primer pronunciamiento del Tribunal Supremo, que es donde se marca la fundamentación que dicho Tribunal sigue en las restantes resoluciones, resuelve la impugnación del Acuerdo de 28 de junio de 2013 que establecen los objetivos de «estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014»,

declarando su falta de jurisdicción por haber sido refrendado dicho Acuerdo por el Congreso de los Diputados en su sesión celebrada el 2 de julio de 2013 y, por el Senado, en su sesión de 10 de julio de 2013. Los argumentos son los siguientes:

«Dicho acuerdo gubernamental constituye un acto preparatorio de la decisión de las Cortes Generales que, al ser aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y por el Pleno del Senado, en virtud del procedimiento establecido en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, le dota de fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento en virtud del artículo 66.2 de la Constitución, por lo que en su caso correspondería su control al Tribunal Constitucional por medio de los procedimientos existentes ante esa jurisdicción.

(...) la aprobación por el Consejo de Ministros de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas se inserta en un iter procedimental en dos fases, regulado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo artículo 15 se prevé la intervención preliminar del Consejo de Ministros, a quien corresponde la propuesta de fijación de dichos objetivos, y la aprobación ulterior del Congreso de los Diputados y el Senado, que tienen la potestad de pronunciarse "aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno"».

«Por ello, no cabe caracterizar el acuerdo gubernamental impugnado como "actuación administrativa sujeta al Derecho Administrativo" (...) porque ello supondría desconocer o devaluar la naturaleza sustancial de la actuación del Congreso y del Senado que, al aprobar la propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Gobierno, dota de validez jurídica y eficacia a dicho acto gubernamental. Se trata, por tanto, como hemos expuesto, de un acto preparatorio de una decisión parlamentaria en materia presupuestaria cuya adopción corresponde, por imperativo del

legislador orgánico, a las Cámaras que conforman las Cortes Generales».

El Tribunal Supremo, para mantener esta tesis, se fija en la Ley presupuestaria fruto de una potestad compartida entre el Ejecutivo (que la elabora) y el Parlamento (que la aprueba, enmienda y controla) y las previsiones de la Ley de Estabilidad, llegando a la conclusión de que ambas, en lo relativo a los objetivos de estabilidad presupuestaria, tienen un mismo fin y, por ello, forman parte de un todo. Argumento que, aunque no tan desarrollado, se encuentra ya más arriba en el razonamiento de la Sentencia 44/2015 del Tribunal Constitucional. Recordemos que dicho Tribunal determinaba que «la nueva regulación» —la del art. 15 de la LOEPSF— «se integra en la regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales, que por su carácter de proceso legislativo está reservado a la autonomía normativa que reconoce a las Cámaras el art. 72.1 de la CE». Y es esa forma de entender el procedimiento para la aprobación de los criterios de estabilidad presupuestaria la que lleva al Tribunal Supremo a sostener que:

«Se trata, por tanto, de dos atribuciones sustancialmente semejantes (la de aprobación de los presupuestos y la de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública), y han de entenderse del mismo modo. En ambos casos son decisiones que toman las Cortes Generales aprobando o rechazando las que previamente ha adoptado el Gobierno. El hecho de que el legislador orgánico se haya autolimitado y previsto que las Cámaras habrán de aprobar o rechazar los objetivos fijados por el Consejo de Ministros sin poder modificarlos no cambia en nada el extremo principal: la aprobación o el rechazo es un acto parlamentario y sin aquélla tales objetivos carecen de valor y fuerza vinculante. De ahí que el acuerdo gubernamental que los fija, inserto en este procedimiento especial, sea un acto carente de autonomía. Se debe tener presente que en la Ley Orgánica no hay condicionamiento ni limitación a esa facultad parlamentaria ni razones para concluir lo contrario».

La sentencia de 10 de mayo de 2016 del Tribunal Supremo recibe diversos votos particulares. De todos ellos, por la cercanía al asunto que nos ocupa, es de especial interés el formulado por el Magistrado Rodríguez Zapata.

Su voto particular empieza recordando que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, corresponde al Estado garantizar que se cumple el principio de estabilidad presupuestaria (Estado, CCAA y ELL). Pero ni la Unión Europea ni el artículo 135 CE alteran el reparto de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales, correspondiendo al primero velar por la aplicación de los principios de la LOEPSF. En consecuencia, la aprobación parlamentaria de los objetivos de déficit y de deuda pública nada tiene que ver con el ejercicio de la función legislativa o la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por parte de las Cortes Generales.

«La aprobación de cada Cámara versa únicamente sobre la bondad de los objetivos que aprueba, conforme a un texto previo preciso y determinado que ha presentado el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de la Comisión Nacional de la Administración Local, de las instituciones de la Unión Europea, del Banco Central Europeo, Banco de España, etc. Por ese motivo, Las Cámaras no efectúan una declaración de voluntad que sea por sí misma constitutiva del objetivo de déficit, sino una voluntad de simple aprobación o declaración de bondad de un objetivo que no es suyo, sino del Gobierno que ostenta la competencia, la somete a un procedimiento complejo de informes y valoraciones en el ámbito del Derecho interno y europeo, y lo somete a la aprobación parlamentaria. La aprobación del acto no significa que recaiga la voluntad de las Cámaras sobre su contenido. Así lo demuestra que sólo puedan conocer las Cámaras en Pleno de los objetivos de que se trata en forma global y que no los puedan modificar, sino simplemente rechazar, para que les sean sometidos otros distintos».

Por lo tanto, para el Magistrado Rodríguez Zapata, nada más lejos de la realidad que el argumento mayoritario de la Sentencia cuando

sostiene que las atribuciones del Gobierno y de las Cortes Generales al aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria conforman un mismo acto equiparable a la aprobación de los Presupuestos.

«El acto de aprobación no hace parlamentario el acuerdo aprobado, sino que se limita a comprobar y declarar su bondad, acierto o conformidad al interés general. El objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propiamente dicho no es sustancialmente igual a la aprobación de los presupuestos, en contra de lo que afirma el FJ 2.5 de la sentencia, y no puede entenderse del mismo modo. El artículo 66.2 CE establece que «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». El legislador orgánico no puede, al aprobar la LOEPSF, ampliar las funciones atribuidas por la Constitución a las Cortes Generales pues, si lo hiciera, la ley orgánica sería inconstitucional. La LOEPSF no ha podido configurar así un "procedimiento sui generis" análogo al presupuestario (fj. 3.2) porque la Constitución no la habilita para hacerlo.»

Desde nuestro punto de vista la forma de entender la intervención del Gobierno y de las Cortes Generales en la elaboración y aprobación, en su caso, de los objetivos de estabilidad por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sería, en el mejor de los casos, poco afortunada, frente al razonamiento del voto particular del Magistrado Rodríguez Zapata.

En primer lugar, porque no debemos olvidar que el origen de la elaboración de estos objetivos es una exigencia de la normativa financiera de la UE a los efectos de cumplimentar el Semestre Europeo por parte de los Estados. Tampoco que es la Constitución la que establece que «una ley orgánica es la encargada de desarrollar los principios a que se refiere este artículo» (art. 135.4 CE) y que, en desarrollo de este precepto, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de «Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» prevé que

«en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros (...) fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria (...) y deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes». Además, el Acuerdo del Consejo de Ministros «incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta Ley». Pues bien, parece bastante evidente que el contenido y el trámite de los «objetivos de estabilidad» y los de la Ley de Presupuestos Generales del Estado son sustancial y formalmente diferentes. Basta con comprobar los requisitos que establece la Ley 2/2012 para aprobar los objetivos y los requisitos que la LGT requiere para hacer lo propio con el proyecto de LPGE. Para empezar el art. 32 LGP dice que el proyecto de ley de Presupuestos es «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal».

Además, en cuanto al contenido de los Presupuestos el art. 33 de la LGT, dice que recogerán:

- a) «Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del apartado anterior.
- b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
- c) Las operaciones no financieras y financieras a realizar por las entidades contempladas en el párrafo b) del apartado anterior.
- d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.»

Por supuesto, la Ley General Tributaria reclama que los Presupuestos se acompañen de una documentación complementaria, art. 37:

- a) «Las memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.

- b) Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
- c) Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.
- d) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
- e) Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
- f) Los estados consolidados de los presupuestos.
- g) Un informe económico y financiero.
- h) Una memoria de los beneficios fiscales»

El grado de detalle y complejidad para la preparación y presentación del proyecto de ley de presupuestos ya tendrían suficiente peso para desechar la tesis del Tribunal Supremo de equiparación de procedimientos, pero, en segundo lugar, no debemos olvidar que es el art. 15.7 LOEPSF el que establece que, aprobados los objetivos, la elaboración del proyecto de Presupuestos de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos. Es decir, que la propia norma entiende que estamos ante dos actos y dos procedimientos financieros distintos: el que aprueba los objetivos y el que aprueba el proyecto de ley de Presupuestos, por el Gobierno, evidentemente (art. 134.1 CE).

Desde luego, la intervención de las Cámaras en la aprobación o rechazo de los objetivos no se hace en ejercicio de actividad legislativa alguna. Más bien estaríamos ante un acto de información parlamentaria o, en el mejor de los casos, como han señalado García Roca y Martínez Lago, (2013: 134 y ss.) ante un acto de control parlamentario. La obligación de ajustarse a esos criterios presupuestarios en la elaboración del proyecto de Presupuestos y en su tramitación parlamentaria no se deriva de la decisión de las Cámaras sino de que esos objetivos cumplen las previsiones de estabilidad presupuestaria y de deuda recogidos en el Derecho europeo. Es cierto que el art. 15 de la LOEPSF recoge que esos objetivos los aprueba el Consejo de Ministros, pero este acuerdo debe ajustarse a los objetivos aprobados en el Semestre para España.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, lo que ha hecho la LOEPSF ha sido introducir un procedimiento de determinación y control de los que deben ser objetivos presupuestarios, que han de ser conformes con las previsiones establecidas por los informes económicos por país en el marco del Semestre Europeo de la UE. Un procedimiento que se integra por actos políticos del Gobierno y actos parlamentarios del Congreso de los Diputados y el Senado. Procedimiento que,¹³ una vez concluido positivamente, genera las condiciones en las que el Gobierno debe elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio.¹⁴

VI. Los problemas relacionados con la equiparación de los actos del Congreso de los Diputados y el Senado para aprobar o rechazar los objetivos de estabilidad presupuestaria

Puesto que el mandato europeo por la estabilidad presupuestaria se produjo mucho antes de la reforma del art. 135 CE —Pacto de Estabilidad y Crecimiento 1997—, la regulación española para su control también viene de lejos. En concreto el art. 8.2. LGEP —18/2001— decía que:

«El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que

13 Entre la documentación que remite el Gobierno a las Cortes para la tramitación del Acuerdo del Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2019-2021 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2019, se encuentra la recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España. 9451/18. Bruselas, 15 de junio de 2018.

14 No se ha de olvidar que según el art. 7.3 del Reglamento 473/2017 la Comisión, una vez que haya aprobado el dictamen sobre la evaluación del proyecto del plan presupuestario, dicho «dictamen de la Comisión se hará público y se presentará al Eurogrupo. A continuación, a petición del parlamento del Estado miembro afectado o del Parlamento Europeo, la Comisión presentará su opinión al parlamento que lo haya solicitado».

se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento».

Como se encargó de señalar Martínez Lago (2002: 41 y ss.), esta regulación, además de los problemas de fondo, presentaba un problema formal no menor: resultaba que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado quedaban determinados por varias leyes todas ellas de carácter ordinario —LGEP, LGP y LPGE—. En estas condiciones, el problema que se planteaba era si la generalidad de la LGEP otorgaba la competencia suficiente para vincular a la Ley Presupuestaria que, como todo el mundo sabe, tiene un carácter singular y especial y, lo que es más importante, un reconocimiento constitucional —art. 134 CE—. El propio Martínez Lago (2002: 50 y ss.) señaló que, por esos motivos, «la aprobación parlamentaria del Acuerdo del Gobierno con el objetivo de estabilidad carecía de valor de ley y no podía tener efectos jurídicos sobre las Leyes de Presupuestos y, por lo tanto, a lo máximo que se podía aspirar entonces era a que el Acuerdo del Consejo de Ministros, una vez refrendado por las Cámaras, vinculase al propio Gobierno a la hora de elaborar los Presupuestos del ejercicio siguiente».

Como es sabido, dicha norma —Ley 18/2001—, así como la LO 5/2001, fueron objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, unos desistidos y otros desestimados.¹⁵ Puesto que se detectaron

15 Vid. las sentencias 134/2011, de 20 de julio, 157/2011, de 18 de octubre, 185/2011, 186/2011, 187/2011 y 188/2011, todas ellas de 23 de noviembre, 195/2011, 196/2011, 197/2011 y 198/2011, todas ellas de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre.

deficiencias en aquellas leyes, se aprobaron la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, complementaria de aquella. Finalmente, estas normas fueron refundidas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, «por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria», con el objeto, como dice el propio Real Decreto Legislativo, de incrementar la claridad del sistema de disciplina fiscal y de gestión presupuestaria al integrar la Ley General de Estabilidad y sus modificaciones en un único cuerpo normativo, contribuyendo con ello a mejorar la seguridad jurídica de las Administraciones intervinientes. Lo más significativo, a nuestros efectos, de este Real Decreto Legislativo, es que hace prevalecer la aprobación del acuerdo sobre los objetivos de déficit que se puedan dar en el Congreso de los Diputados sobre una hipotética denegación del Senado. Según el artículo 8 apartado 3:

«El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del informe al que se refiere el apartado anterior. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. Si aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados el mismo fuese rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple».

Por su parte, el apartado 4 establece que, «aprobado el objetivo de estabilidad por las Cortes Generales, la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si es rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento». Desde luego, con esa nueva regulación no se resolvían los problemas formales que la normativa anterior tenía, sino que más bien se

agudizaban al ser desde ese momento un Real Decreto Legislativo el que regula la intervención de las Cortes Generales en los «objetivos de estabilidad presupuestaria».

Con la regulación de los «objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública» en el art. 135 CE y la obligación de que dichos objetivos sean aprobados o rechazados por el Congreso de los Diputados y el Senado establecido en la LOEPSF la situación ha cambiado radicalmente, al menos en cuanto a los problemas formales que antes señalábamos. La necesidad de que la Ley de Presupuestos se ajuste a esos principios tiene carácter constitucional y los términos en los que se implementan se contienen en una ley orgánica también por mandato constitucional (art. 135.5). Esto ha hecho que la Ley General Presupuestaria se haya tenido que reformar con el objeto de ajustarla a las previsiones de la LOEPSF (en particular, la «Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012»). Sin embargo, la cuestión que nos sigue quedando pendiente es: ¿resulta constitucionalmente aceptable que el Congreso de los Diputados y el Senado actúen en pie de igualdad a la hora de aprobar o rechazar el Acuerdo del Gobierno sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria?

Parece bastante evidente que entre la opción de que los objetivos de estabilidad presupuestaria los deban aprobar ambas Cámaras o que el Congreso de los Diputados pueda «levantar» el veto del Senado hay una clara intencionalidad política. No es casualidad que la primera vez que se aprueba esta intervención parlamentaria —Ley 18/2001— sea con un Gobierno del PP y la correspondiente mayoría parlamentaria de este partido. Tampoco es casualidad que cuando se reforma para que el Congreso de los Diputados pueda levantar el «veto» del Senado —Ley 15/2006 y después en la LGEP aprobada por el Decreto Legislativo 2/2007— sea con un Gobierno del PSOE y, también, la correspondiente mayoría parlamentaria del PSOE. De igual forma, el regreso al sistema inicial en la LOEPSF se vuelve a hacer con el PP en 2012. Por lo tanto, que el PP tenga tanto interés en el modelo de «paridad» entre ambas Cámaras en esta materia más bien tiene que

ver con que tradicionalmente les resulta más fácil alcanzar mayoría en la Cámara Alta y con ello se asegura de que, aunque no dispongan de mayoría en el Congreso de los Diputados, estarán en condiciones de poner dificultades la aprobación de los Presupuestos del Estado. El problema de este planteamiento, como se encargó de señalar el Consejo de Estado en el Dictamen al Anteproyecto de la LOEPSF, es que suprimir la regla que habilita al Congreso de los Diputados para superar el veto del Senado podría generar «eventuales situaciones de bloqueo parlamentario a la aprobación del objetivo» de estabilidad. Como sucedió en un primer momento en 2019, puede darse el caso que el Gobierno tenga voluntad de presentar un proyecto de ley de presupuestos y de que en el Congreso de los Diputados haya una mayoría capaz de sacarlos adelante y, sin embargo, no sea posible ni tan siquiera como consecuencia del voto negativo del Senado de que el Ejecutivo pueda presentar la iniciativa presupuestaria.

Pero, más allá de las razones políticas, interesa buscar la mejor explicación constitucional. Se ha dicho, por unos, que la equiparación entre ambas Cámaras tiene todo el sentido puesto que el art. 66.2 CE establece que son las Cortes Generales —por lo tanto, Congreso y Senado— las que ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos y controlan la acción del Gobierno. Luego el Legislador está perfectamente habilitado para establecer la equiparación de ambas Cámaras en este trámite. Por otros, se ha considerado que, para buscar la mejor coherencia entre la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la tramitación parlamentaria de los Presupuestos, se tiene que establecer un sistema en el que el Congreso de los Diputados pueda levantar los «vetos» del Senado. Como es sabido, en la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, la situación de ambas Cámaras no es de equilibrio; por ello, en la aprobación de unos objetivos que están íntimamente ligados a ellos parece que tampoco lo debería ser. En definitiva, que como se ha encargado de apuntar toda la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puesto que nuestro sistema parlamentario se articula sobre un bicameralismo imperfecto en el que

en la función legislativa, como en muchas otras, existe un importante protagonismo de la Cámara Baja hasta el punto de poder «remover» los vetos o enmiendas presentados en el Senado, lo lógico es que en esta competencia parlamentaria también se mantenga la prevalencia del Congreso de los Diputados a la hora de aprobar o denegar dichos objetivos de estabilidad presupuestaria. Tiene poco sentido que un procedimiento parlamentario en el que se da cuenta a las Cámaras de los objetivos de estabilidad aprobados por el Gobierno para su remisión a la Comisión Europea, el Senado actúe en pie de igualdad con el Congreso de los Diputados y en el procedimiento parlamentario para la aprobación de la Ley de Presupuestos el Congreso de los Diputados pueda levantar los vetos o enmiendas presentados por la Cámara Alta. Mucho menos sentido tiene si se pone de relieve que la equiparación entre Cámaras está prevista en la Ley y la prevalencia del Congreso de los Diputados está prevista en la Constitución. A nosotros esta última nos parece la posición más coherente y sistemática con las previsiones constitucionales y el protagonismo que nuestro parlamentarismo da a cada Cámara. No obstante, y puesto que este nuevo procedimiento no es un mandato constitucional sino que se establece en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, los términos en los que se produzca dependerá del Legislador.¹⁶

16 El Consejo de Estado en el Dictamen Ref. 164/2012 dice: «De otra parte, el artículo 15 introduce en sus apartados 6 y 7 algunos cambios respecto del vigente artículo 8 (apartados 3 y 4) de la LGEP. Algunos responden a la generalización de un sistema que este último precepto prevé solamente en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado: así, la facultad/deber del Gobierno que establece el artículo 15.6 del anteproyecto, segundo párrafo ("si los objetivos fueran rechazados, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo [de objetivos] que se someterá al mismo procedimiento") se refiere hoy en la LGEP a la elaboración y presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (claramente, este "desplazamiento" temporal hacia atrás se justifica en el necesario respeto a la autonomía presupuestaria de las Administraciones autonómica y local, vinculadas por el objetivo, pero a las que corresponde presentar sus propios proyectos de Presupuestos ajustándose a aquél). La otra modificación que afecta al apartado 6 de este artículo 15 es la supresión de un inciso que constaba en versiones anteriores del anteproyecto —en términos similares al actual artículo 8.3 de la LGEP—: el relativo a que, "si aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados el mismo fuese rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple". El problema que plantea la supresión de esta regla no ha sido debidamente resuelto en el anteproyecto y debería por ello ponderarse la inclusión de aquella o la previsión

VII. Los problemas sobre el grado de imperatividad de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el Gobierno y las Cámaras parlamentarias en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado

Dos preguntas deberíamos hacernos respecto de la aprobación y tramitación de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Primera: tomado el Acuerdo que establece los objetivos de estabilidad presupuestaria, ¿el Gobierno tiene que ajustar rigurosamente el proyecto de ley de presupuestos a lo establecido en ellos pese a que puedan haber cambiado las condiciones económico-financieras o políticas? Y segunda: ¿es posible que un Acuerdo del Gobierno aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado condicione la función de examen, aprobación y enmienda de los Presupuestos que reconoce el art. 134.1 de la CE a las Cortes Generales?

En cuanto a la primera pregunta, lo primero que salta a la vista es que la iniciativa legislativa para presentar el proyecto de ley de presupuestos a las Cortes Generales está reconocido constitucionalmente al Gobierno (en el art. 87.1. se le reconoce la iniciativa legislativa *lato sensu*, y en 134.1 se le reconoce la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado). Sin embargo, esto no quiere decir que esta iniciativa la pueda ejercer de cualquier modo, ni antes de la reforma del artículo 135 CE, mucho menos, una vez integrado el principio de estabilidad presupuestaria y el límite de la deuda del Estado en dicho precepto. La LOEPSF ha venido a establecer un nuevo límite a la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno. Pero también es cierto que lo que exige el artículo 15 de la LOEPSF y en concordancia con él artículo 30 de la LGP es que el proyecto de ley de presupuestos sea conforme con la planificación plurianual derivada del marco presupuestario a medio plazo que se aprueba por el Acuerdo presentado y ratificado por las Cortes Generales. Recordemos que

de un tratamiento específico alternativo que permita superar una eventual situación de bloqueo parlamentario a la aprobación del objetivo».

el artículo 15 de la LOEPSF determina que el procedimiento para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que se aprueban son los referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores. Además, la fijación del objetivo de deuda pública se ha de mantener coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria que se haya establecido. Por otro lado, se establece que para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto (según el artículo 12 ésta será la referencia para la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus presupuestos). Finalmente, se dice que el Acuerdo con los objetivos de estabilidad incluirá el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para el próximo ejercicio. Es decir, que los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que, de acuerdo con la LOEPSF, se han aprobado por el Gobierno, las Cortes Generales y validado por las instituciones europeas, constituyen un marco económico-financiero y presupuestario plurianual que, aunque condiciona la elaboración del Presupuesto anual, no lo hacen, salvo en lo relativo al gasto no financiero del Presupuesto (art. 30 LOEPSF), hasta el punto de impedir toda capacidad de maniobra en la operación de estimación de ingresos y objetivos de gasto (que antes y ahora son los PGE). «Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática» (art. 32 LGP) del programa político y económico del Gobierno y lo que hacen los objetivos de estabilidad y deuda no es otra cosa que establecer un nuevo parámetro dentro del cual se debe acomodar la decisión política del Gobierno.¹⁷

17 Sobre esta materia se ha pronunciado Martínez Lago señalando que no «valdría argumentar eventuales incumplimientos del principio de estabilidad presupuestaria o de los objetivos de déficit y de deuda pública en que se concreta, pues tales objetivos sólo representan unos porcentajes estimativos que difícilmente condicionarán la evolución real de nuestra economía». Martínez Lago, M. Á.: «El abuso del veto presupuestario del Gobierno». *Info Libre*, 4 de diciembre de 2016, http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2016/12/05/el_abuso_del_veto_presupuestario_del_gobierno_58389_1023.html.

Este es un asunto que de forma tangencial ha tratado por primera vez el Tribunal Constitucional en la Sentencia 94/2018, de 17 de septiembre. Dicha sentencia trae causa en un amparo frente a los actos de la Mesa del Congreso de los Diputados que habían inadmitido, en la línea del veto presupuestario del Gobierno, una proposición de ley sobre el cierre de diversas centrales nucleares porque su aprobación supondría un aumento de los créditos y una disminución de los ingresos presupuestarios, además de afectar a la estabilidad presupuestaria dado que el cierre de esas centrales también supondría una pérdida de recaudación fiscal y, sobre todo, un aumento de créditos que afectaría a los escenarios presupuestarios plurianuales recogidos en los objetivos de estabilidad. Puesto que lo que se está dilucidando es la oportunidad o no de tramitar una proposición de ley, al Tribunal le basta su doctrina sobre el ámbito temporal de la potestad otorgada en el art. 134.6 CE al Gobierno que, como ya venía sentenciando desde al menos la Sentencia 223/2006, «se circunscribe al ejercicio presupuestario en curso» (en el caso que se estaba debatiendo, a los PGE de 2016 que eran los que estaban vigentes prorrogadamente). Por lo tanto, el Tribunal considera que utilizar el argumento de que la LOEPSF o la LGT prevean unos escenarios presupuestarios plurianuales para inadmitir la iniciativa legislativa sería contrario a su doctrina de circunscribir la afectación al Presupuesto en curso y, por extensión, afectaría al ejercicio de cargo público representativo (art. 23.2 CE). No obstante, el Tribunal realiza una serie de aseveraciones para justificar su argumento que guardan una clara relación con la tesis aquí mantenida en cuanto a cómo operan los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dice el Alto Tribunal:

«El establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para "escenarios presupuestarios plurianuales", inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar

el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto. Por tanto, la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación, como así lo ha declarado este Tribunal, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos» (FJ 7).

Esta doctrina se ha visto confirmada con la elaboración del proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio de 2019. Como es sabido, los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda presentados a las instituciones europeas y que fueron aprobados por el Congreso de los Diputados y el Senado con el Gobierno del presidente Rajoy en 2018 se reforman, tras la llegada al poder del presidente Sánchez, sin que ambas Cámaras llegaran a ratificar dichos cambios. Sin embargo, el Gobierno elaboró el proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 ajustándose a los primeros objetivos, ya validados por la UE y aprobados por las Cortes Generales. Evidentemente, ello suponía plantear un nuevo escenario de ingresos acorde con los nuevos objetivos de gasto previstos por

el Gobierno. Así, en el Plan Presupuestario para el 2019 presentado por el Gobierno el 15 de octubre de 2018 se explica que dicho Plan Presupuestario:

«Se toma como punto de partida la actualización de la información relativa a la recaudación y la ejecución presupuestaria del ejercicio 2018, que apunta —en línea con las previsiones ya publicadas por la Comisión Europea— a un déficit público del 2,7% del PIB. Partiendo de esta situación, en caso de que no se tomaran medidas de política económica, es decir, en un escenario para 2019 a “política constante”, la información disponible sobre evolución de ingresos y gastos en el conjunto de las Administraciones Públicas apunta a una previsión de déficit público del 2,2% del PIB en 2019. Por ello, el Gobierno de España considera esencial adoptar medidas en el ámbito de la política fiscal que permitan (i) afianzar la reducción del déficit público, incorporando ajustes estructurales; (ii) reforzar la reducción de la deuda pública, en particular mediante el logro de un superávit primario; (iii) proteger el crecimiento económico y la creación de empleo mediante una combinación apropiada de medidas de ingreso y gasto; y (iv) contribuir a un crecimiento inclusivo mediante el refuerzo del Estado de Bienestar y de la capacidad redistributiva del presupuesto».

Por ello, a las cifras generales del proyecto de Presupuestos aprobado por el Gobierno del presidente Sánchez el viernes 11 de enero de 2019, al elevar el gasto consolidado del Estado y sus organismo autónomos a 345.358 millones de euros (el 5.3% más que el año anterior), y puesto que la senda de déficit debía ser del 1.3% del PIB y el límite del gasto no financiero del Estado a 125.064 millones, no le quedaba más remedio que prever nuevos ingresos. Según las cuentas presentadas: un nuevo impuesto sobre los servicios digitales, que recaudaría 1.200 millones; un impuesto sobre transacciones financieras, que recaudaría 850 millones; fiscalidad verde, que recaudaría 670 millones; lucha contra el fraude, con una previsión de recaudación de 500 millones; impuesto sobre el patrimonio, con

recaudación de 339 millones; e incremento del IRPF a las rentas altas, con una recaudación de 328 millones.¹⁸

IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE INGRESOS. EN MILLONES DE EUROS

Impuesto sobre Sociedades: limitación de las exenciones y tributación mínima		1.777
Impuesto sobre Sociedades: Rebaja del tipo para PYMES		-260
Creación del Impuesto sobre Transacciones Financieras		850
Creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales		1.200
Incremento del IRPF		328
Fiscalidad verde		670
Rebaja del IVA de los servicios veterinarios		-35
Rebaja del IVA productos de higiene femenina		-18
Rebaja del IVA del libro electrónico		-24
Incremento del Impuesto de patrimonio		339
Limitación de los pagos en efectivo		218
Reforzar la lista de morosos		110
Adopción de las mejores prácticas intern. en la prevención y lucha contra el fraude		500
Total impacto		5.654
Fuente: Consejo de Ministros.		Expansión

¹⁸ Dicho Plan ha sido actualizado con fecha 1 de abril de 2019 para presentar el «plan fiscal nacional a medio plazo de conformidad con su marco presupuestario a medio plazo», art. 4, Reglamento (UE) 473/2013, de 21 de mayo de 2013. <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/ProgramaEstabilidad2019-2022.pdf>. Puede verse el Informe a la APE en http://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/05/informe-ape/Informe_AIReF_APE-2019-2022.pdf.

Como es sabido, la Comisión Europea dio el visto bueno a este nuevo Plan Presupuestario. A pesar de ello, señaló que los nuevos objetivos de ingresos no eran realistas y con toda seguridad no alcanzarían para mantener los objetivos de estabilidad previstos. En concreto, en el punto 12 del Acuerdo de la Comisión de 21/11/2018 sobre el proyecto de Plan Presupuestario para España se dice:

«Overall, the Commission is of the opinion that the Draft Budgetary Plan of Spain is at risk of non-compliance with the provisions of the Stability and Growth Pact. In particular, the Commission projects a risk of significant deviation from the required adjustment path to the medium-term budgetary objective. Moreover, Spain is not expected to make sufficient progress towards compliance with the debt reduction benchmark in 2019. Therefore, the Commission invites the authorities to take the necessary measures within the national budgetary process to ensure that the 2019 budget will be compliant with the SGP and to use windfall gains to accelerate the reduction of the government debt-to-GDP ratio».¹⁹

19 También son de gran interés las dudas sobre los nuevos impuestos que muestran en su carta de 28 de enero de 2019 el Vicepresidente y el Comisario V. Dombrovskis y P. Moscovici, respectivamente, a las ministras de Economía y Finanzas de España:

«Thank you for your letters of 28 December 2018 and 22 January 2019, updating us on the latest developments regarding the 2019 budget and other important ongoing policy initiatives.

We welcome the fact that a draft budget law now has been presented to the Spanish parliament, including the measures presented earlier in the 2019 Draft Budgetary Plan (DBP) submitted on 15 October 2018 and a lower general government deficit target of 1.3% of GDP. We also take note that, apart from a slight downward revision of GDP growth and some additional revenues expected to be collected, the draft budget does not present significant differences with respect to the DBP, which would have warranted the submission of an updated DBP. This also means that the conclusions of the Commission Opinion on Spain's DBP, adopted on 21 November 2018, including the assessment that there are risks to the achievement of the recommended fiscal adjustment and to the compliance with the provisions of the Stability and Growth Pact, still broadly apply.

Regarding the draft law establishing a new tax on certain digital services, we would concur with your general conclusion that the tax is in line with the proposals of the Commission, albeit with some design-related nuances and doubts about the estimated revenue-raising capacity. Regarding the tax on financial transactions, the law that you have submitted to parliament differs in some important respects from the initial Commission proposal, which had a much broader scope. In the end, the less ambitious proposals currently discussed among participating Member States may resemble the Spanish financial services tax to a greater extent, but would then yield less revenue than initially foreseen».

Veamos en los siguientes cuadros los respectivos objetivos de los gobiernos de los presidentes Rajoy y Sánchez que dan lugar a propuesta presupuestaria.

Objetivos de estabilidad y deuda pública aprobados por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017 (Gobierno de Rajoy)

OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PERIODO 2018-2020. CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN, SEC-2010 (EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2018	2019	2020
Administración central	-0,7	-0,3	0,0
Comunidades autónomas	-0,4	-0,1	0,0
Entidades locales	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,1	-0,9	-0,5
Total Administraciones Públicas	-2,2	-1,3	-0,5

OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERIODO 2018-2020 (DEUDA PDE EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2018	2019	2020
Administración central y Seguridad Social	70,8	-69,5	67,6
Comunidades autónomas	24,1	23,3	22,4
Entidades locales	2,7	2,6	2,5
Total Administraciones Públicas	97,6	95,4	92,5

REGLA DE GASTO PARA EL PERIODO 2018-2020
TASA DE REFERENCIA NOMINAL (% VARIACIÓN ANUAL)

	2018	2019	2020
	2,4	2,7	2,8

Objetivos de estabilidad y deuda pública aprobados por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018 (Gobierno de Sánchez)

OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PERIODO 2019-2021. CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN, SEC-2010 (EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2019	2020	2021
Administración central	-0,4	-0,1	0,0
Comunidades autónomas	-0,3	-0,1	0,0
Entidades locales	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,1	-0,9	-0,4
Total Administraciones Públicas	-1,8	-1,1	-0,4

OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERIODO 2019-2021 (DEUDA PDE EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2019	2020	2021
Administración central y Seguridad Social	70,1	-68,9	67,2
Comunidades autónomas	23,7	23,0	22,2
Entidades locales	2,3	2,2	2,1
Total Administraciones Públicas	97,1	94,1	91,5

REGLA DE GASTO PARA EL PERIODO 2019-2021
TASA DE REFERENCIA NOMINAL (% VARIACIÓN ANUAL):

	2019	2020	2021
	2,7	2,9	3,1

Comparación de las sendas de consolidación 2019-2021 En % del PIB

% PIB	2019	2020	2021	Ajuste total
Senda antigua	-1,3	-0,5	0,1	1,4
Senda nueva	-1,8	-1,1	-0,4	1,4

En este contexto, como ya hemos señalado, el nuevo Gobierno no renunció a la presentación de su proyecto de Ley de Presupuestos para 2019, señalando que dichos presupuestos tenían en cuenta las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea efectuadas en el marco del Semestre Europeo (Orden HAC/692/2018, de 28 de junio, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos). El Gobierno entendía que el rechazo de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública fijados por el Gobierno en el Acuerdo de 20 de julio de 2018 y el Acuerdo de 7 de diciembre de 2019 no afectaba al deber de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pues esa obligación es impuesta directamente por la Constitución (artículo 134.1). El rechazo de los objetivos de estabilidad (al igual que su aprobación) a lo que afecta es al contenido del referido proyecto presupuestario, de tal manera que, de no aprobarse los objetivos, el contenido del Presupuesto debería ser conforme con las limitaciones materiales establecidas de forma genérica en la Constitución (artículo 135, apartados 1 y 2). Es decir, la Ley de Presupuestos debe adecuarse al principio de estabilidad presupuestaria.

En particular, deberá respetar, en su caso, el déficit estructural máximo establecido por la Unión Europea y cumplir los objetivos de estabilidad fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017, aprobado por el Congreso de los Diputados el 11 de julio y el Senado el 12 de julio. Acuerdo que, como ya hemos visto, establece para 2019 el objetivo de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas en el 1,3% del PIB y unos objetivos de deuda pública que quedaban fijados para la Administración central y Seguridad Social en un 69,5% del PIB en 2019.

Dicho esto, el Gobierno también señala que los Presupuestos de 2019 se orientarán a la consecución de los objetivos de su política económica y tratarán de lograr una reducción del déficit público y un crecimiento económico sostenible, a la vez que permiten el impulso de la agenda social. Como hemos apuntado, el Gobierno acordó poner en marcha nuevas medidas tributarias que se incluirían en tres nuevos proyectos de ley: proyecto de ley de lucha contra el fraude y transposición de la Directiva antielusión (ATAD); proyecto de creación del Impuesto sobre determinados servicios digitales; y proyecto de creación del Impuesto sobre las Transacciones Financieras. También se dice en el Plan Presupuestario para 2019 que se tomarán otras medidas tributarias que se incluirían en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019.

La segunda pregunta que nos hacíamos al inicio de este epígrafe era la siguiente: ¿es posible que el Acuerdo del Gobierno estableciendo los objetivos ya aprobados por el Congreso de los Diputados y el Senado condicione la función de examen, aprobación y enmienda de los Presupuestos que reconoce el art. 134.1 de la CE a las Cortes Generales? La situación tiene cierto parecido con el problema que se planteaba con la capacidad de acción del Gobierno a la hora de elaborar el proyecto de ley de Presupuestos, aunque con algunos matices que no debemos dejar de señalar. El art. 135.2 CE establece que «el Estado (...) no podrá incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Además,

el 135.3 CE dice que una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado (...) en relación con su producto interior bruto». Es decir, que la intervención de las Cortes Generales, en cuanto Poder del Estado, en la fijación de las cuentas públicas debe ajustarse a las previsiones señaladas de déficit. En nuestro caso, por mandato del art. 11 de la LOEPSF, es del 0.4% del PIB expresado en término nominales. Por supuesto, también se ha de ajustar la deuda pública prevista al valor de referencia establecido en el TFUE (art. 135.3 CE).

En consecuencia, el cumplimiento de los «objetivos de déficit estructural y los márgenes de deuda no solo son mandatos para el Gobierno, Administraciones Públicas, Comunidades autónomas y entes locales sino que lo son para todos los poderes, entre ellos, el propio Parlamento. Por ello, los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como el límite de gasto no financiero del Estado que se determinen para cada ejercicio, condicionan la intervención parlamentaria en la tramitación de la Ley de Presupuestos. Y aquí es donde aflora un «viejo» debate: ¿en qué medida el veto presupuestario del Gobierno, en los términos del art. 134.6 CE, puede aplicarse a las enmiendas presentadas al proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado por afectar a los objetivos de estabilidad recogidos para ese ejercicio? A primera vista parece bastante lógico que esa capacidad de oposición del Gobierno a enmiendas que «descuadran el Presupuesto» pudiera justificarse con ese argumento. Sin embargo, a poco que nos paremos a pensar, ello no resulta tan fácil. Aunque el Gobierno, con el conocimiento de todas las enmiendas presentadas, pudiera hacer una valoración sobre los efectos que su aprobación puede tener en el Presupuesto, esta no sería nada más que una hipótesis, puesto que dichas enmiendas deben ser tramitadas y aprobadas por las Cámaras. Es decir, que solo una vez aprobadas definitivamente las enmiendas se pueden evaluar los efectos que van a producir en relación con la estabilidad presupuestaria. No parece lógico, por tanto, que sea el Gobierno, en ejercicio de las facultades del 134.6 CE, el que haga el juicio sobre la conformidad de las variaciones presupuestarias

parlamentarias con los objetivos de déficit; más bien sería una cuestión que debería corresponder a las Cámaras y, en concreto, a sus respectivas Mesas en ejercicio de su derecho de calificación y admisión a trámite. No debemos olvidar que el Tribunal Constitucional ha reconocido a dichos órganos parlamentarios que su calificación y admisión no puede quedarse en actos para preservar el cumplimiento de los requisitos formales de las iniciativas y debe entrar a valorar aquellas cuestiones de fondo que puedan afectar al derecho de acceso y ejercicio de cargo público (art. 23.2 CE) u otros bienes constitucionales (SSTC 119/2011, de 5 de julio; 59/2015, de 18 de marzo, y 215/2016, de 15 diciembre). Sin embargo, esta es una cuestión que, de momento, no cuenta con una previsión normativa interna y, hasta donde nosotros tenemos conocimiento, ni tan siquiera se ha planteado como posible solución.²⁰

20 Sin duda, para esta labor podría jugar un papel muy importante la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Para ello se debería reformar la «Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales», para atribuirle esta competencia. Recordemos que según el art. 3 de la mencionada Ley las funciones de la Oficina Presupuestaria son:

«a) El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos.

b) La recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.

c) El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.

d) Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos.

Dicha reforma requeriría también el cambio de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales».

VIII. Conclusiones

Quizás la conclusión más clara de este trabajo es la constatación de que el principio de estabilidad presupuestaria y limitación de la deuda pública ha traído un nuevo trámite presupuestario, tanto en la fase gubernamental (la elaboración del anteproyecto según los criterios de la AIREF y la elaboración del proyecto en el marco de los objetivos presupuestarios supervisados por la Comisión Europea) como en la fase parlamentaria: de acuerdo con el art. 15.6 LOEPSF, el «acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública han de ser, junto al límite de gasto no financiero», aprobados o rechazados por el Pleno de ambas cámaras. Nuevo trámite que afecta al ya delicado equilibrio que la Constitución atribuye a los poderes del Ejecutivo y el Legislativo en la tramitación de la Ley de Presupuestos y que, con la incorporación a la Constitución del nuevo artículo 135, ha establecido un límite a la capacidad legislativa de las Cortes Generales a la hora de enmendar y aprobar los Presupuestos Generales del Estado: no deben superar los objetivos de déficit estructural y deuda pública previstos en la LOEPSF.

En cuanto a la intervención de las Cámaras parlamentarias sobre la tramitación de los objetivos de estabilidad, como señala el Magistrado Rodríguez Zapata, dicho procedimiento «no es sustancialmente igual a la aprobación de los presupuestos». Más bien, la intervención de las Cámaras en la aprobación o rechazo de los objetivos no se hace en ejercicio de actividad legislativa alguna, sino que estamos ante un acto de información parlamentaria o, en el mejor de los casos, ante un acto de control parlamentario. La obligación de ajustarse a esos criterios presupuestarios en la elaboración del proyecto de Presupuestos y en su tramitación parlamentaria no se deriva de la decisión de las cámaras sino de que esos objetivos cumplen las previsiones de estabilidad presupuestaria y de deuda recogidos en el Derecho Europeo. Lo que hace la LOEPSF es introducir un procedimiento de determinación y control de los que deben ser objetivos presupuestarios que se han de adecuar a las previsiones establecidas por los informes económicos por

país en el marco del Semestre Europeo de la UE. Un procedimiento que se integra de actos políticos del Gobierno y actos parlamentarios del Congreso de los Diputados y el Senado. Procedimiento que, una vez concluido positivamente, genera las condiciones en las que el Gobierno debe elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Dicho lo anterior, dos cuestiones más se ha planteado este trabajo:

- Primera: ¿el Gobierno tiene que ajustar a «raja tabla» el proyecto de Presupuestos a lo establecido en ellos pese a que puedan haber cambiado las condiciones económico-financieras o políticas? Para responder a la pregunta hay que recordar que lo que exige el art. 15 de la LOEPSF y, en concordancia con él, el art. 30 de la LGP es que el proyecto de Presupuestos sea conforme con la planificación plurianual derivada del marco presupuestario a medio plazo que se aprueba por el Gobierno y ratificado por las Cortes Generales (tres ejercicios siguientes). Es cierto que se debe respetar, en todo caso, el déficit estructural máximo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros y aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Sin embargo, eso no impide que no se pueda aumentar el gasto si, a la misma vez, se aumentan los ingresos.
- Segunda: ¿es posible que un Acuerdo del Gobierno aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado condicione la función de examen, aprobación y enmienda de los Presupuestos que reconoce el art. 134.1 de la CE a las Cortes Generales? Como ya apuntábamos más arriba, la cuestión nos remite al viejo debate sobre el veto presupuestario previsto en el art. 134.6 CE. Parece claro que no cabe el argumento de que se desajustan los objetivos de estabilidad presupuestaria para el bloqueo por parte del Gobierno de las enmiendas parlamentarias. Más bien sería una cuestión que debería corresponder a las Cámaras y, en concreto, a sus respectivas Mesas en ejercicio de su derecho de calificación y admisión a trámite. Como hemos recordado más arriba, dichos órganos parlamentarios, cuando realizan la calificación y admisión a trámite de iniciativas, no pueden quedarse en el aseguramiento del cumplimiento de los

requisitos formales y deben entrar a valorar aquellas cuestiones de fondo que puedan afectar al derecho de acceso y ejercicio de cargo público (art. 23.2 CE) así como otros bienes constitucionales (SSTC 119/2011, de 5 de julio; 59/2015, de 18 de marzo, y 215/2016, de 15 de diciembre).

IX. Bibliografía

- Albiñana García-Quintana, C.: «Artículo 134. Los Presupuestos del Estado», en Alzaga Villaamill, dir., *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo X, 1998.
- Cazorla Prieto, L. M.^a: «Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual», en Figuerola Laraudogoitia y da Silva Ochoa, coords., *Parlamento y Derecho*. Vitoria, Parlamento vasco, 1991, pp. 403-425.
- Cazorla Prieto, L. M.^a: «Comentario al artículo 134 CE», en Garrido Falla, coord., *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Civitas.
- García Morillo, J., Pérez Tremps, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del veto presupuestario», *Revista Parlamento y Constitución*, 2, 1998, Universidad de Castilla la Mancha, ISSN 1139-0026.
- Díaz Jiménez, A.: «El derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de colaboración de los Presupuestos Generales del Estado», *Revista de la Cortes Generales*, 104, 2018, ISSN 0213-0130, 455-488.
- García Roca, J., Martínez Lago, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Navarra, Thomson Reuters, Civitas, 2013.
- García Roca, J., Martínez Lago, M. A.: «La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre», *Revista Española de Derecho Europeo*, 54, 2015, ISSN 1579-6302, 89-122.

- Yebra, P. y otros: *Manual de Derecho Presupuestario*. Granada, Comares, 2001.
- Giménez Sánchez, I. M.: «El control del parlamento sobre el llamado "veto presupuestario" del Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 2017, ISSN 1696-6759, 76-101.
- Giménez Sánchez, I. M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- Martínez Lago, M. A.: *Ley de presupuestos y constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Madrid, Trotta, 1998.
- Martínez Lago, M. A.: *Manual de derecho presupuestario*. Madrid, Colex, 1992.
- Martínez Lago, M. A.: *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*. Madrid, Colex, 2002.
- Martínez Lago, M. A.: «El abuso del veto presupuestario del Gobierno». *Info Libre*, 4 de diciembre de 2016, disponible en <http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2016/12/05/el_abuso_del_veto_presupuestario_del_gobierno_58389_1023.html>.
- Medina Guerrero, M.: «Artículo 134», en Pérez Tremps y Saíz Arnaiz, dir., *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018*. Tomo II. Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- Montejo Velilla, S.: *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. Madrid, Edersa, 1998.
- Pérez Royo, F.: *El sistema tributario español y la historia de su formación*. Curso de derecho tributario. Parte especial. Madrid, Tecnos, 2015.
- Escribano López, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- Recoder de Casso, E.: «El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado», *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, 4, 1979, ISSN 0211-979X, 107-123.
- Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A. y otros: *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*. Madrid, CEC, 1989.

Ruiz Almendral, V. «El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, 179, 2018, ISSN 0210-8453, 119-166.

Los pilares de la reforma electoral de 2018 para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ,
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia

Resumen

En este artículo se examinan los antecedentes fundamentales que en el plano jurídico-político han determinado e impulsado la reforma del artículo 3 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad (Ley orgánica 2/2018, de 5 de diciembre) y que ha supuesto, básicamente, eliminar la posibilidad de privar por vía judicial del sufragio a las personas sometidas a un proceso de modificación de capacidad o internamiento psiquiátrico.

En el proceso que ha precedido a la reforma cabe descubrir tres elementos clave: primero, la Convención de Naciones Unidas de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad, cuyo artículo 29 reconoce el derecho de sufragio en pie de igualdad; segundo, el Informe del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de 2011 sobre España, así como los de otros importantes organismos internacionales, solicitando la reforma de la LOREG a fin de garantizar la integridad del derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad; y tercero, el controvertido Auto del Tribunal Constitucional 196/2016, de 28 de diciembre, sobre el llamado «caso Mara», el cual, a pesar de declarar la constitucionalidad del

artículo 3 de la LOREG, desencadenó una amplia reacción política a favor de su reforma.

Palabras clave: discapacidad, derecho de sufragio, discriminación, elecciones, igualdad, convención internacional sobre derechos de las personas con discapacidad.

Resum

En aquest article s'examinen els antecedents fonamentals que en el pla juridicopolític han determinat i impulsat la reforma de l'article 3 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), per a garantir el dret de sufragi de totes les persones amb discapacitat (Llei orgànica 2/2018, de 5 de desembre) i que ha implicat, bàsicament, eliminar la possibilitat de privar per via judicial del sufragi les persones sotmeses a un procés de modificació de capacitat o internament psiquiàtric.

En el procés que ha precedit la reforma es poden descobrir tres elements clau: primer, la Convenció de Nacions Unides de 2006 sobre els drets de les persones amb discapacitat, que reconeix en l'article 29 el dret de sufragi en peu d'igualtat; segon, l'Informe del Comitè de Drets de les Persones amb Discapacitat de 2011 sobre Espanya, així com els d'altres importants organismes internacionals, en què es sol·licita la reforma de la LOREG a fi de garantir la integritat del dret de sufragi de totes les persones amb discapacitat; i tercer, la controvertida Interlocutòria del Tribunal Constitucional 196/2016, de 28 de desembre, sobre el denominat «cas Mara», la qual, a pesar de declarar la constitucionalitat de l'article 3 de la LOREG, va desencadenar una àmplia reacció política a favor de la seua reforma.

Paraules clau: discapacitat, dret de sufragi, discriminació, eleccions, igualtat, convenció internacional sobre drets de les persones amb discapacitat.

Abstract

This article examines the fundamental legal and political background that has determined and promoted the reform of Article 3 of the Organic Law 5/1985, of June 19, of the general electoral regime (LOREG) to guarantee the right of suffrage for all persons with disabilities (Organic Law 2/2018, of December 5), and that has supposed, basically, eliminate the possibility

of depriving by judicial means of the suffrage to the people subjected to a process of modification of capacity or psychiatric hospitalization. In the process that preceded the reform, three key elements can be discovered: first, the 2006 United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, whose article 29 recognizes the right to vote in an equal position; second, the Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities of 2011 on Spain, as well as those of other important international organizations, requesting the reform of the LOREG in order to guarantee the integrity of the right of suffrage of all persons with disabilities; and third, the controversial Constitutional Court Order 196/2016, of December 28, about the so-called «Mara case», which, despite declaring the constitutionality of Article 3 of the LOREG, triggered a broad political reaction in favor of its reform.

Keywords: disability, suffrage, discrimination, elections, equality, International Convention on the rights of persons with disabilities

Sumario

- I. Introducción
- II. La convención de Naciones Unidas de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad
 - 1. Transcendencia
 - 2. Su repercusión en España
- III. El informe del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad sobre España de 2011 y otros posicionamientos internacionales críticos
 - 1. Panorama internacional
 - 2. El Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad y su informe sobre España de 2011
 - 3. Otros informes críticos sobre la legislación española
 - 4. La reacción de asociaciones y poderes públicos
- IV. El Auto del Tribunal Constitucional 196/2016
 - 1. El cierre por el Tribunal Constitucional de la vía jurisdiccional
 - 2. Efectos
- V. Bibliografía citada

I. Introducción

Toda decisión o actuación relevante en la vida de una persona u organización tiene siempre una historia detrás y que merece la pena conocer, porque nos habla de las razones que la explican, de las dudas e incertidumbres que la rodearon y de los sujetos que incidieron en ella y, en ocasiones, la determinaron de forma trascendente. Si esa decisión o actuación tiene lugar, además, en la vida pública estatal, y no ya en la de personas individuales, el interés por conocer su historia se multiplica y es proporcional a la importancia del tema.

Creemos, por ello, que resulta de enorme interés conocer el trasfondo de una reciente reforma legislativa que tanta atención ha suscitado en nuestra vida pública por parte de partidos, asociaciones e instituciones, así como de la ciudadanía en general y el mundo académico. Nos referimos a la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), operada por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, y, en particular, su punto fundamental, consistente en eliminar la posibilidad de privar del sufragio a las personas sometidas a un proceso de modificación de capacidad o internamiento psiquiátrico.¹

1 Mediante la reforma de la LOREG de 2018 se suprimen los apartados b y c del artículo 3.1 de la LOREG que señalaban que carecen de derecho de sufragio «los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio» y «los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio», así como el mandato complementario que contenía el artículo 3.2 y que establecía que «a los efectos previstos en este artículo, los Jueces o Tribunales que entiendan de los procedimientos de incapacitación o internamiento deberán pronunciarse expresamente sobre la incapacidad para el ejercicio del sufragio y que en el supuesto de que ésta sea apreciada, lo comunicaran al Registro Civil para que se proceda a la anotación correspondiente». Además, la reforma dotó de nuevo contenido al apartado 2 del artículo 3 con la exigencia de que el sufragio se ejerza «consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera» e introdujo una nueva disposición adicional, la octava, por la que «quedan sin efecto las limitaciones en el ejercicio del derecho de sufragio establecidas por resolución judicial fundamentadas jurídicamente en el apartado 3.1. b) y c) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, ahora suprimidas».

Es la suya una historia que, sin duda, merece ser contada, con declaraciones relevantes, tomas de posición de organismos internacionales, propuestas alternativas, reclamaciones ante los tribunales y debates públicos a lo largo de más de diez años. Y es, precisamente, lo que nos proponemos realizar en este trabajo.

No obstante, es preciso advertir que cualquier intento de hacerlo está inevitablemente cargado de subjetivismo y parcialidad. Como decía el genial Graham Green en las primeras palabras de *El fin de la aventura* «una historia no tiene ni principio ni fin, pues cada uno elige arbitrariamente el instante de la experiencia desde el cual mirar hacia atrás y hacia adelante». Trataremos, en todo caso, de ir a lo esencial y de ser lo más objetivos posibles.

Nuestra opción ha sido centrarnos en los antecedentes fundamentales que en el plano jurídico-político han determinado e impulsado la reforma, sus pilares o motores, dejando de lado, al menos en este momento, otros elementos relevantes para la reforma, pero de menor incidencia material en ella, como la tramitación parlamentaria, la situación en otros ordenamientos o los debates doctrinales que la han precedido y acompañado.

La selección realizada creemos que está justificada. La reforma no surge espontáneamente de la iniciativa política, ni siquiera de la iniciativa de las asociaciones de personas con discapacidad, sino que es fruto de un complejo proceso de acción en la esfera pública que es conveniente advertir y analizar en sus líneas fundamentales. Es, nos parece, la mejor de conocer la reforma en profundidad y de valorarla en su contexto más pleno.

El proceso seguido es breve, pero muy intenso, y en su devenir cabe descubrir tres elementos clave: primero, la aprobación de la Convención de Naciones Unidas de 2006 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 29 reconoce el derecho de sufragio en pie de igualdad con los demás; segundo, la emisión del Informe del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de 2011 sobre España, así como los de otros importantes organismos internacionales,

solicitando la reforma de la LOREG a fin de garantizar la integridad del derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad intelectual o mental; y tercero, el dictado del controvertido Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 196/2016, de 28 de diciembre, sobre el llamado «caso Mara», el cual a pesar de declarar la constitucionalidad del artículo 3 de la LOREG, desencadenó una amplia reacción política a favor de su reforma. Veámoslos.

II. La convención de Naciones Unidas de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en Nueva York por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 13 de diciembre de 2006,² tras cinco años de negociaciones, y cuya entrada en vigor se produjo el 3 de mayo de 2008,³ es, sin duda, el elemento más determinante de la reforma electoral que estudiamos, pues constituye la base jurídica sobre la que se construye. Sin ella no se habrían podido dar los demás pasos y la reforma, sencillamente, nunca habría tenido lugar.

Para comprenderlo hay que comenzar por advertir la importancia que la Convención ha tenido en el tratamiento de la discapacidad en general (SANJOSÉ GIL, A., 2007; y PALACIOS, A. y BARIFFI, F. J., 2007). No es un texto más de derechos humanos o en el ámbito específico de la discapacidad para afirmar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, sino el instrumento que pretende servir de base firme para hacerla realidad.

2 Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 61/106 (A/RES/61/106).

3 Su entrada en vigor se produjo tras recibirse, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 45, el número requerido de instrumentos de ratificación o adhesión.

1. Transcendencia

La Convención de Nueva York es, ciertamente, un instrumento muy ambicioso. Con su aprobación se ha pretendido dar un giro a la política de Naciones Unidas en materia de discapacidad y con ello la de todos los Estados; se trata de dar un paso más sobre lo hasta ahora hecho y superar definitivamente las barreras debidas a la actitud y al entorno que impiden que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la sociedad en las mismas condiciones que las demás.

La propia Convención deja constancia de ello en su Preámbulo. Tras recordar que los principios de la Carta de las Naciones Unidas que proclaman que la libertad, la justicia y la paz en el mundo «tienen por base el reconocimiento de la dignidad y el valor inherentes y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana», que la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos «han reconocido y proclamado que toda persona tiene los derechos y libertades enunciados en esos instrumentos, sin distinción de ninguna índole» y que los principios y las directrices de política que figuran en anteriores instrumentos internacionales específicos de discapacidad han tenido una importancia destacada «en la promoción, la formulación y la evaluación de normas, planes, programas y medidas a nivel nacional, regional e internacional destinados a dar una mayor igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad»,⁴ deja constancia que los Estados Parte observan «con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo» y que se muestran convencidos de que la Convención «contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de

4 Son el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (3-12-1982) y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (20-12-1993).

las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados».

Este planteamiento transformador determina las principales características de la Convención. En un esfuerzo de síntesis, cabe reseñar las siguientes:

- Aborda el fenómeno de la discapacidad de manera integral, con su rico espectro de tipos y modalidades, de tal forma que se tienen en cuenta las peculiaridades tanto de las personas con discapacidad física o sensorial, como de las que presentan discapacidad intelectual o mental.
- Configura de manera bastante completa la posición jurídica fundamental de las personas con discapacidad, en tanto que adapta las principales normas internacionales de protección de los derechos humanos a sus circunstancias específicas, detallando situaciones y requerimientos en los distintos derechos de que son titulares a fin de que puedan ejercerlos efectivamente en aras de la igualdad de oportunidades y su dignidad personal.
- Supone un importante cambio de perspectiva en el tratamiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pues se pasa de un modelo asistencial o médico, de «sustitución» en la toma de decisiones, a un modelo social o de derechos humanos, de «apoyo» en su actuación, basado en el complemento o la asistencia a las personas con discapacidad en función de sus concretas circunstancias (acerca de estos modelos véase PALACIOS, A., 2008).
- Y, finalmente, tiene un carácter jurídicamente vinculante, con vocación de eficacia, pues impone a los Estados obligaciones generales, comunes a todos los derechos, y obligaciones particulares, intrínsecamente ligadas al derecho concreto del que resulten, y establece, además, varias medidas de refuerzo, entre las que destacan la creación de un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Esa pretensión de la Convención de desbordar el marco normativo de la discapacidad hasta ese momento existente, y la configuración que adopta en conformidad con ello, se manifiesta con claridad en el conjunto de sus disposiciones, tanto las de carácter más general, como las relativas a derechos concretos. De todas ellas, interesa destacar la más específica para el presente trabajo, el artículo 29, relativo a la participación en la vida política y pública.⁵

En un artículo muy amplio, pero en la parte que más nos interesa establece que los Estados Partes «garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás», que se comprometen a asegurarles «que puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas», y que esto lo harán «entre otras formas, mediante»:

- «i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
- ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;
- iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar».

5 En estrecha conexión con el artículo 29 están los artículos 2 (propósito), 3, párr. 4 (definición de discriminación por motivos de discapacidad), 4 (obligaciones generales), 5 (igualdad y no discriminación) y 12 (igual reconocimiento como persona ante la ley).

Con este artículo se da un impulso extraordinario a la participación electoral de las personas con discapacidad en pie de igualdad con los demás, cualesquiera que sean las deficiencias que padezcan, pues adapta, con indicaciones concretas, el genérico derecho de sufragio proclamado en diversos instrumentos internacionales al contexto de la discapacidad, tratando de acabar con las barreras y las situaciones de discriminación que este colectivo ha venido sufriendo en su disfrute. Las obligaciones de los Estados Partes en la Convención son ahora más precisas, aunque queda en cierta indeterminación una importante cuestión, en concreto la de la universalidad del goce en el plano jurídico, pues, si de un lado, se reconoce el derecho sin condicionamiento ni salvedad alguna —lo que apuntaría a la plena universalidad—, de otro, dicho reconocimiento se hace en relación directa con las garantías de libertad, secreto, accesibilidad y apoyo para votar —aspecto que induce a pensar que la universalidad es, más bien, una tendencia a conseguir con dichas garantías y no un principio inexorable a imponer—. Como cabe imaginar, es la primera posición la que está detrás de la reforma electoral que estudiamos.

2. Su repercusión en España

La aprobación de la Convención ha tenido una enorme repercusión en el ordenamiento jurídico de los distintos Estados Partes, como es el caso de España, que fue uno de los primeros países en depositar el instrumento de ratificación.⁶ Esta incidencia se ha producido en todos los sectores normativos y ha afectado a todos los derechos fundamentales, y ha supuesto numerosos cambios legislativos y de interpretación jurídica (véase, por ejemplo, CUENCA GÓMEZ, P. 2010; y ALCAÍN MARTÍNEZ, E., 2015).

⁶ Fue firmada por España el mismo día en que se abrió a la firma y ratificación (30 de marzo de 2007), ratificada por el Rey el 27 de noviembre de 2007, tras la autorización de las Cortes Generales, y publicada en el BOE de 21 de abril de 2008.

En lo que hace al derecho de sufragio, que es el único elemento que nos interesa destacar en este trabajo, el influjo de la Convención en nuestro Derecho fue inmediato y relevante, tanto en el plano normativo como en el interpretativo o aplicativo (PASCUAL PLANCHUELO, V. C., 2016: 114-118). El punto final y culminante, obviamente, es la reforma de la LOREG de diciembre de 2018 que ahora estamos estudiando, pero antes de ésta, y muy poco después de aprobarse la Convención, se produjeron algunos cambios de interés.

Así, en el plano legislativo cabe citar la L.O. 9/2007, de 8 de octubre, de reforma de la LOREG, que introdujo un segundo apartado en el artículo 87 para ordenar al Gobierno la regulación de un procedimiento de voto accesible para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su sufragio con plena autonomía y secreto, en igualdad de condiciones con los demás, mandato que fue cumplido meses después;⁷ la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, que, en los artículos 13.1 y 22.1, impone a los poderes públicos y a los partidos políticos la obligación de facilitar el empleo de la lengua de signos y de los medios de apoyo a la comunicación oral en las informaciones institucionales y los programas de emisión gratuita y obligatoria en los medios de comunicación de acuerdo con la legislación electoral; y el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se establecen las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de entornos y servicios para facilitar la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales (GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., 2017: 1082; y LEÓN ALONSO, M., 2014: 183 y ss.).

La influencia de la Convención también se dejó notar en el terreno aplicativo y, en concreto, en la interpretación que hacían los fiscales y

⁷ Este mandato fue cumplido por el Gobierno por medio del Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, y desarrollado por la Orden del Ministerio del Interior 3817/2007, de 21 de diciembre.

los jueces del artículo 3 de la LOREG en los procesos de modificación de la capacidad de que conocían. En pocas palabras, se puede señalar que la privación del sufragio que contemplaba la LOREG pasó en muy poco tiempo de ser una medida que solía acompañar a la incapacitación de la persona y que se concedía sin especial motivación, como una cláusula de estilo (DÍAZ ALABART, S., 2012: 14-15), a constituir una exigencia cuyo establecimiento debía requerir un estudio específico, un juicio estricto de ponderación y una motivación explícita

En cuanto a la fiscalía, la mejor muestra de este cambio de actitud se encuentra en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 3/2010, de 29 de noviembre, sobre la necesaria fundamentación individualizada de las medidas de protección o apoyo en los procedimientos sobre determinación de la capacidad de las personas, que dedica su punto quinto a la privación del derecho de sufragio activo de las personas sometidas a estos procedimientos. En las conclusiones se recoge la siguiente orden a los fiscales en relación con el derecho de sufragio:

«Los señores fiscales cuidarán especialmente que la privación del derecho de sufragio únicamente se lleve a efecto cuando resulte necesario en atención a la situación de la persona cuya capacidad se cuestiona. Dicha medida requiere el pronunciamiento expreso en la sentencia, en la cual deberá razonarse acerca de la valoración de las circunstancias en las que se fundamenta la privación del derecho de sufragio».⁸

En lo que hace a la jurisdicción, de todas las resoluciones recaídas cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 421/2013, de 24 de junio.⁹ En ella el Tribunal Supremo señala, de forma genérica, que la incapacitación de una persona debe hacerse «siguiendo siempre un criterio restrictivo por las limitaciones de los derechos fundamentales» y teniendo en cuenta como principio fundamental

⁸ Conclusión número seis de la Instrucción.

⁹ Vid. también, entre otras, las STS, Sala Primera, 341/2014, de 1 de julio; 181/2016, de 17 de marzo; 373/2016, de 3 de junio; y 630/2017, de 27 de septiembre. En las Audiencias vid. la SAP de Ciudad Real de 24 de octubre de 2012 y la SAP de Barcelona de 13 de marzo de 2014, cuya importancia destaca MARTÍNEZ PUJALTE, A., 2015: 92-97).

la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual que les permitan hacer una vida independiente, «reconociendo y potenciando la capacidad acreditada en cada caso, más allá de la simple rutina protocolar, evitando lo que sería una verdadera muerte social y legal que tiene su expresión más clara en la anulación de los derechos políticos, sociales o de cualquier otra índole reconocidos en la Convención». Y, más adelante, tras recordar que el artículo 29 de la Convención garantiza a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones, determina el criterio a seguir por los tribunales en la privación del derecho de sufragio:

«La pérdida del derecho de sufragio no es una consecuencia automática o necesaria de la incapacidad, sino que es posible la incapacitación y la reserva al incapaz de este derecho pues una cosa es que una persona no pueda regirse por si misma, ni administrar su patrimonio, y otra distinta que esté impedida para ejercerlo correctamente. Es el Juez que conoce del proceso a quien corresponde analizar y valorar la situación de la persona sometida a su consideración y pronunciarse sobre la conveniencia de negar el ejercicio de este derecho fundamental, que es regla y no excepción, a quien puede hacerlo no obstante su situación personal».¹⁰

III. El informe del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad sobre España de 2011 y otros posicionamientos internacionales críticos

1. Panorama internacional

La Convención de Nueva York supuso, como acabamos de ver, un relevante cambio de perspectiva en el tratamiento del derecho de

¹⁰ FJ segundo, punto 6.

sufragio de las personas con discapacidad, pero no fue suficiente para garantizar la integridad del derecho de sufragio de este colectivo, eliminando de nuestro ordenamiento la posibilidad de su privación por los jueces en casos determinados. Fueron necesarios otros pasos, el primero de los cuales y más relevante, está constituido por lo que podemos denominar como «presión internacional ambiental», esto es, una especie de *communis opinio* emanada de distintos organismos internacionales de cooperación y defensa de los derechos humanos.

Son muchos, efectivamente, los organismos internacionales de distinto tipo que entendieron que la posibilidad de privar del sufragio a las personas con discapacidad —cualquiera que sea el tipo o grado de la discapacidad o la situación de la persona— era incompatible con el nuevo modelo de discapacidad sentado en la Convención, el social o de derechos humanos o de apoyo. Sobre la base de que la Convención reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás y que ordena a los Estados Partes garantizar su ejercicio efectivo, consideraron que el derecho de sufragio se reconoce de forma plena, sin limitación alguna, y que cualquier evaluación de la capacidad electoral es en sí mismo discriminatorio, por no extenderse a todos y afectar exclusivamente a un grupo protegido, y, en todo caso, carece de proporcionalidad, dados los negativos efectivos que la limitación tiene para su integración social.

Entre otros órganos que se han pronunciado en este sentido cabe citar el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité Económico y Social de la Unión Europea, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Parlamento Europeo, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa o la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización de Seguridad y de Cooperación en Europa (véase, en general, PASCUAL PLANCHUELO, V.C., 2016: 101-114). Algunos de ellos han criticado específicamente la legislación electoral española, solicitando su reforma a fin de garantizar la integridad del derecho de

sufragio de todas las personas con discapacidad intelectual o mental; es el caso del muy relevante Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, con su informe de 2011 sobre España, que ha tenido un papel esencial, determinante, en la producción de la reforma electoral de 2018.

Antes de examinar este informe, y para tener completo el panorama internacional, conviene advertir que, entre las instituciones que defienden que la privación del derecho de sufragio es contraria a los estándares actuales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no están los dos órganos más importantes establecidos para su defensa: la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No han descartado expresamente esta interpretación, pero lo cierto es que consideran legítima la privación del sufragio por razón de discapacidad siempre que se haga de forma individual y se guarde una necesaria relación de proporcionalidad, posición que nos parece más acertada, aunque no podamos profundizar ahora en ello.¹¹

2. El Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad y su informe sobre España de 2011

El Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad es, sin duda, el órgano de mayor relieve entre todos los que se han pronunciado a favor de eliminar toda limitación del derecho de sufragio por razón de discapacidad intelectual o mental, dada su dimensión universal y dedicación específica a la discapacidad. Fue creado por la propia Convención con el fin de favorecer su aplicación efectiva por los Estados y estimular la cooperación internacional.¹²

11 Así, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos vid. la Sentencia Alajos Kiss vs. Hungría, de 20 de mayo de 2010 (sobre este caso vid. BARIFFI, F.J., 2013: 457-462; y sobre la doctrina general en materia de sufragio PÉREZ ALBERDI, M^a R., 2013); y de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU las Observaciones finales sobre la situación de los derechos civiles y políticos en Belice, aprobadas en su sesión de 26 de marzo de 2013.

12 Artículo 34 de la Convención.

Está formado por expertos elegidos por los Estados Partes y ejerce competencias de diverso alcance. Fundamentalmente, las siguientes: en primer lugar, analizar los informes periódicos que les remitan los Estados sobre las medidas que han adoptado para cumplir sus obligaciones conforme a la Convención y sobre los progresos realizados, emitiendo un juicio crítico sobre los mismos, con indicaciones concretas;¹³ segundo, hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y datos recabados de los Estados Partes;¹⁴ y, finalmente, en relación con los Estados que hayan firmado el Protocolo Facultativo, examinar y dar respuesta a las comunicaciones presentadas por personas o grupos que aleguen ser víctimas de una violación de sus derechos por parte de un Estado.¹⁵

La primera vez que el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad se ocupó del derecho de voto de las personas con discapacidad fue en abril de 2011, con ocasión del examen del informe presentado por Túnez, con arreglo al artículo 35 de la Convención. Lo hizo, sin embargo, sin mucha precisión en sus conclusiones.¹⁶ El Comité recomendó al Estado tunecino, en el apartado relativo al análisis del derecho a la igualdad y no discriminación, que actuara «con urgencia para incluir una prohibición expresa de la discriminación por motivos de discapacidad en una ley contra la discriminación y que se asegure de que se prohíba la discriminación por motivos de discapacidad en todas las leyes, en particular las relativas a las elecciones, el trabajo, la educación y la salud, entre otras»;¹⁷ y más adelante, en el apartado

13 Artículos 35 y 36 de la Convención.

14 Artículo 38 de la Convención.

15 Artículos 1 a 5 del Protocolo Facultativo. Además, en el ámbito del Protocolo Facultativo, el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad tienen también capacidad para investigar, solicitar informaciones y realizar observaciones y recomendaciones en el caso de que reciba información fidedigna que revele violaciones graves y sistemáticas por parte de un Estado de los derechos recogidos en la Convención (artículos 6 y 8 del Protocolo Facultativo).

16 Observaciones finales del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobadas el 15 de abril de 2011, al Informe presentado por Túnez con arreglo al artículo 35 de la Convención. CRPD/C/TUN/CO/1.

17 Punto 13 de las Observaciones finales.

específico sobre el derecho a la participación en la vida política y públicas recomendaba de forma más particular «que se adopten con urgencia medidas legislativas para que las personas con discapacidad, incluidas las que están en régimen de tutela o curatela, puedan ejercer su derecho a voto y participar en la vida pública en pie de igualdad con las demás».¹⁸

No tardó el Comité en volver sobre la cuestión. Fue cinco meses después, el 23 de septiembre de 2011, y tuvo como protagonista a España con ocasión del informe previsto en el artículo 35 de la Convención.¹⁹ El Comité fue aquí más preciso que en el caso de Túnez, pues, la recomendación al Estado de que revise su legislación no dejaba ahora margen alguno para la interpretación, al apuntar directamente al artículo concreto a modificar de la legislación nacional —el artículo 3 de la LOREG— y señalar de forma clara que el objetivo de su reforma debía ser conseguir que todas las personas con discapacidad tuvieran derecho a votar.²⁰ Atendamos sus palabras:

«El Comité recomienda que se revise toda la legislación pertinente para que todas las personas con discapacidad, independientemente de su deficiencia, de su condición jurídica o de su lugar de residencia, tengan derecho a votar y a participar en la vida pública en pie de igualdad con los demás. El Comité pide al Estado parte que modifique el artículo 3 de la Ley orgánica N° 5/1985, que autoriza a los jueces a denegar el derecho de voto en virtud de decisiones adoptadas en cada caso particular. La modificación debe hacer que todas las personas con discapacidad tengan derecho a votar».²¹

18 Punto 35 de las Observaciones finales.

19 CRPD/C/ESP/CO/1.

20 Obsérvese que en el caso el caso de Túnez se hablaba genéricamente de la adopción de medidas legislativas y que el objetivo apuntado era el ejercicio del derecho de voto en pie de igualdad.

21 Punto 48 de las Observaciones finales del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobadas el 23 de septiembre de 2011, al Informe presentado por España con arreglo al artículo 35 de la Convención.

Esta recomendación era resultado tanto de la preocupación general del Comité de que se pueda restringir el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o mental, como de la impresión particular tan negativa que le había producido la información recabada sobre la práctica judicial española. Así se recoge expresamente en las observaciones:

«Preocupa al Comité que se pueda restringir el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial si la persona interesada ha sido privada de su capacidad jurídica o ha sido internada en una institución. Le inquieta además que la privación de ese derecho parezca ser la regla y no la excepción. El Comité lamenta la falta de información sobre el rigor de las normas en materia de prueba, sobre los motivos requeridos y sobre los criterios aplicados por los jueces para privar a las personas de su derecho de voto. El Comité observa con preocupación el número de personas con discapacidad a las que se ha denegado el derecho de voto».²²

Ahora bien, sea cual sea la causa inmediata de la recomendación efectuada a España, y de la opinión que la misma pueda merecer —en nuestro caso negativa (GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., 2017: 1081-1082),²³ lo importante es que con este informe quedó claramente fijada la posición general del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad sobre la privación del derecho de voto de las personas con discapacidad intelectual o mental, y es, sencillamente, que en ningún caso son admisibles, por no ser conformes con la Convención, las normativas nacionales que lo permitan.

22 Punto 47.

23 El artículo 29 de la Convención no puede entenderse, a nuestro juicio, como ha hecho el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, de forma tan radical, como un reconocimiento pleno e incondicionado de la capacidad de ejercer el derecho de sufragio por parte de todas las personas con discapacidad, sin posibilidad de excepción alguna, en función del estado de la persona. Creemos, por el contrario, que implica más bien una exigencia de lograr el máximo reconocimiento que sea posible en este ámbito, articulando los apoyos que se precisen, las garantías legales, judiciales y procesales que procedan y el debido juicio de proporcionalidad apegado al caso.

Este informe es, pues, muy relevante, por sí solo, además, por supuesto, de la gran importancia particular que tiene para nuestro estudio por referirse directamente a España. De hecho, a partir de su emisión lo único que ha hecho el Comité es insistir en esta posición crítica y en acumular argumentos y explicaciones en su apoyo. Unas veces lo ha hecho en relación con el examen de los informes que presentan los Estados y organizaciones Partes (en virtud del artículo 35 de la Convención) o de las Comunicaciones de particulares que se consideren víctimas de violaciones de sus derechos (Protocolo Facultativo), y otras con ocasión de las observaciones generales que le permite realizar el artículo 39 de la Convención, en base al examen de los informes y datos recabados por los Estados.

Entre los informes particulares cabe destacar el Dictamen de 9 de septiembre de 2013 sobre la Comunicación 4/2011 presentada por varias personas con discapacidad de nacionalidad húngara²⁴ en relación con su exclusión del derecho de sufragio en aplicación de la Constitución húngara, y que tuvo lugar a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo de la Convención.²⁵ En este Dictamen el Comité señala que la Convención reconoce el derecho de voto de las personas con discapacidad sin excepciones y que cualquier restricción constituye una discriminación por razón de discapacidad. Lo expresa con gran claridad:

«El Comité recuerda que el artículo 29 de la Convención exige a los Estados partes que aseguren que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, incluido el derecho a votar. El artículo 29 no prevé ninguna restricción razonable ni permite excepción alguna con respecto a ningún grupo de personas con discapacidad. Por lo tanto, la exclusión del derecho de voto sobre la base de una discapacidad psicosocial o intelectual

24 Zsolt Bujdosó, Jánosné Ildikó Márkus, Viktória Márton, Sándor Mészáros, Gergely Polk y János Szabó.

25 CRPD/C/10/D/4/2011.

percibida o real, incluida la restricción derivada de una evaluación individualizada, constituye una discriminación por motivos de discapacidad, en el sentido del artículo 2 de la Convención».²⁶

Por lo que hace a los informes más generales del Comité, realizados a partir del examen de los informes y datos recabados por los Estados, son tres los que revisten mayor interés:

- La Observación general número 1, de 2014, sobre el artículo 12 de la Convención, relativo al igual reconocimiento como persona ante la ley. En ella el Comité apunta que no se ha comprendido en general que «el modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos implica pasar del paradigma de la adopción de decisiones sustitutiva a otro que se base en el apoyo para tomarlas»²⁷ y que el apoyo en la adopción de decisiones «no debe utilizarse como justificación para limitar otros derechos fundamentales de las personas con discapacidad, especialmente el derecho de voto».²⁸
- La Observación general número 6, de 2018, sobre la igualdad y la no discriminación consagradas en el artículo 5 de la Convención. El Comité muestra su preocupación por el hecho de que las leyes y las políticas de los Estados sigan considerando la discapacidad desde la perspectiva del modelo médico o de beneficencia, a pesar de que esos modelos «son incompatibles con la Convención» y que el uso persistente de esos paradigmas «impide reconocer a las personas con discapacidad como plenos sujetos de derecho y titulares de derechos».²⁹ Y, por ello, reclama que los Estados deberían «reformar las leyes, las políticas y los reglamentos que impiden sistemáticamente a las personas con discapacidad votar».³⁰
- La Observación número 7, de 2018, sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en

26 Apartado 9.4 del Dictamen.

27 Punto 3.

28 Punto 29, f).

29 Punto 1.

30 Punto 70.

la aplicación y el seguimiento de la Convención. El Comité realiza numerosas referencias a la importancia de la participación de las personas con discapacidad a fin de que «sientan que pertenecen a la sociedad y forman parte de ella»,³¹ y señala que el derecho a votar y a ser elegido es un componente esencial del derecho a participar, ya que «los representantes electos deciden la agenda política y tienen un papel determinante en la aplicación y el seguimiento de la Convención, promoviendo sus derechos y sus intereses».³²

3. Otros informes críticos sobre la legislación española

El Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad no es el único organismo que se ha pronunciado críticamente sobre la posibilidad que preveía, antes de su reforma, el artículo 3 de la LOREG de privar del derecho de sufragio a las personas con discapacidad intelectual o mental y su aplicación por los tribunales. Son básicamente dos las actuaciones a destacar en este terreno y que han servido para reforzar el Informe del Comité de 2011 sobre España. Veamos:

1. El Informe del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa de 9 de octubre de 2013.

El Informe del Comisario, realizado tras su visita a España los días 3 a 7 de junio de 2013, es crítico con la legislación y práctica electoral española y se enmarca hábilmente en un previo examen de la situación general del derecho a la capacidad jurídica, sobre la que señala:

«Al Comisario le preocupa que, a pesar de las mejoras realizadas en 2011, no se considere de manera adecuada el consentimiento de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial en los procedimientos judiciales relativos a su capacidad jurídica. La legislación vigente, que se basa en el principio de la toma de decisión sustituida (en lugar de apoyada) y la tutela, no cumple los

31 Punto 27.

32 Punto 82.

requisitos del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En efecto, el grado en que se priva a una persona con discapacidad de su capacidad jurídica viene determinado por una decisión judicial.

El Comisario entiende que las decisiones judiciales infundadas por las que se priva a una persona con discapacidad de su capacidad jurídica obedecen fundamentalmente a prejuicios generalizados y a una falta de información adecuada tanto sobre su discapacidad intelectual o psicosocial como sobre los derechos de las personas con estas formas de discapacidad. No obstante, la inexistencia de servicios comunitarios y de apoyo también pueden explicar que la Administración y los tribunales tengan dificultades para aceptar las opiniones expresadas por personas que sufren ciertas formas de discapacidad intelectual o psicosocial, ya que estas últimas suelen requerir apoyo para poder expresar su consentimiento y opiniones». ³³

Tras sentar su posición sobre la situación del derecho a la capacidad jurídica, aborda, con un tono igualmente crítico, la situación existente en el ámbito propiamente electoral:

«El Comisario supo durante las deliberaciones celebradas con personas con discapacidad que los tribunales suelen privar de su derecho de voto a las personas con discapacidad que están bajo tutela, en lugar de examinar caso por caso. Se le informó que, consecuentemente, unas 800.000 personas con discapacidad en España no pueden votar (sic). En este sentido, el Comisario llama la atención de las autoridades sobre la Recomendación CM/Rec(2011)14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública, conforme a la cual todas las personas con discapacidad tienen derecho a votar y a presentarse a elecciones a todos los niveles y en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos, y

33 Puntos 82 y 83.

ninguna medida les debería privar de este derecho sobre la base de su discapacidad, funcionamiento cognitivo o capacidad percibida».³⁴

Y concluye:

«Por último, el Comisario insta a las autoridades a concluir, como objetivo prioritario, el proceso de reforma de la legislación relativa a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, dando pleno efecto a los principios consagrados en la Convención sobre las Personas con Discapacidad...

En este contexto, el Comisario subraya la necesidad de poner fin a la privación automática del derecho a voto y a presentarse a elecciones respecto a las personas con discapacidad que están bajo tutela».³⁵

2. El informe final de la Misión de Evaluación Electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización de Seguridad y de Cooperación en Europa (OSCE), de fecha 25 de febrero de 2016.

Este informe, centrado en las elecciones de 20 de diciembre de 2015 y realizado para evaluar si las elecciones se llevaron a cabo de conformidad con los estándares internacionales que se recogen en el Documento de Copenhague sobre la Dimensión Humana de la OSCE, de 29 de junio 1990,³⁶ se muestra contrario a la regulación española que permite la restricción del sufragio a las personas con discapacidad intelectual y mental:

«Pueden votar los ciudadanos que hayan alcanzado la edad de 18 años y figuren inscritos en el censo electoral. Están privados de ese derecho los ciudadanos condenados por sentencia judicial firme a la privación del derecho de sufragio, los declarados incapaces por decisión judicial y aquellos internados en hospitales psiquiátricos que hayan sido declarados incapaces para ejercer el sufragio. Esta

34 Punto 84. El dato que cita de las 800.000 personas excluidas es erróneo. Debería decir 80.000.

35 Puntos 98 y 99.

36 Vid. los puntos 5-1, 6 y 7 del Documento de Copenhague.

última limitación es contraria a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Según la información proporcionada por los interlocutores, en la práctica actual los ciudadanos privados de su capacidad jurídica suelen quedar privados automáticamente de su derecho al voto, si bien la normativa electoral dispone que, al fallar sobre la incapacidad de una persona, el tribunal correspondiente debería fallar por separado sobre su derecho al voto.

Debería realizarse un estudio más detenido de la posibilidad de enmendar la normativa electoral con miras a hacer extensivo el derecho al voto a todas las personas con discapacidad».³⁷

4. La reacción de asociaciones y poderes públicos

La toma de posición de varios organismos internacionales contra la posibilidad de privar del derecho de sufragio a las personas sometidas a procesos de modificación de capacidad o internamiento y, en especial, el informe del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad sobre España de septiembre de 2011, tuvieron un efecto inmediato sobre los afectados: las asociaciones de personas con discapacidad reclamaron de inmediato la derogación del artículo 3 de la LOREG. Para ello llevaron a cabo diversas acciones:

- Reuniones con el Gobierno y con partidos políticos con representación parlamentaria, tanto nacional como autonómica, a quienes se facilitó una propuesta de proposición de ley orgánica de modificación de la LOREG.
- Campañas de información a la opinión pública, como, por ejemplo, la iniciativa «mi voto cuenta 2014», con el eslogan «Europa somos todos», que llevó a cabo la Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad

37 Apartado VII del informe, p. 8.

Intelectual (FEAPS) con ocasión de las elecciones europeas de mayo de 2014.

- Impulso de reclamaciones masivas de rehabilitación de la capacidad ante los juzgados competentes.³⁸
- Planteamiento de quejas al Defensor del Pueblo y a distintos defensores autonómicos a fin de que actúen frente al poder ejecutivo y legislativo al objeto de cambiar la legislación electoral.
- Solicitud al Defensor del Pueblo por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) de que interpusiera un recurso de amparo frente a determinada sentencia del Tribunal Supremo relativa a la restricción del derecho de sufragio de una persona con discapacidad. Fue en su momento un caso con gran repercusión en la prensa, y sobre el que luego volveremos (caso Mara).
- Reuniones con la Fiscalía General del Estado y los fiscales superiores de las comunidades autónomas a fin de que la fiscalía actúe de conformidad con la Convención de Nueva York y no solicite la restricción del derecho del voto y apoye o impulse las solicitudes de rehabilitación planteadas e incluso interese a los jueces competentes el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra el artículo 3 de la LOREG.

Los poderes públicos también reaccionaron al contexto internacional mencionado, tanto a iniciativa propia, como a consecuencia de la presión de las asociaciones de personas con discapacidad. De su respuesta cabe destacar las siguientes acciones:

- c) El Congreso de los Diputados, y, en concreto su Comisión Constitucional, en su sesión del día 23 de octubre de 2013, acordó aprobar con modificaciones una Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), por la que se instaba una reforma de la normativa electoral para eliminar

³⁸ Vid., por ejemplo, el documento *Tienes derecho a votar. Que nadie te lo quite*, elaborado por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) en 2015.

las limitaciones del derecho de sufragio de las personas con discapacidad, en los siguientes términos:³⁹

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a elaborar, en el plazo de seis meses, un Informe con las propuestas de adecuación normativa de la legislación española a las previsiones contenidas en la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por España, entre las que figurarán las que afecten al derecho electoral vigente».⁴⁰

- d) El Gobierno constituyó en el otoño de 2013, en cumplimiento de la resolución parlamentaria anterior, un grupo de trabajo formado por los Ministerios de Justicia, Interior y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para realizar un informe con propuestas de adecuación normativa de la legislación española a las previsiones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y entre las que habían de figurar las que afectan al Derecho electoral vigente.⁴¹ De dicho informe, si se realizó, no se dio publicidad.
- e) El *Valedor do Pobo* de Galicia presentó en 2014 al Parlamento gallego un informe sobre *los derechos de las personas con discapacidad intelectual en Galicia*, en el que, con el fin de superar el modelo asistencial o médico y la plena asunción del modelo de derechos humanos o social para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad intelectual, recomienda que se promueva «la reforma de la normativa electoral, sindical, de asociación y de otras previsiones legales con el fin de eliminar las limitaciones genéricas al ejercicio de los derechos de las personas

39 El texto inicial propuesto por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), era más firme: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a elaborar, en el periodo de 6 meses, un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, a los efectos de que se eliminen las limitaciones en el ejercicio del derecho de sufragio de las personas con discapacidad así como adaptar las competencias judiciales existentes en la materia para limitar el citado derecho» («BOCG. Congreso de los Diputados», X Legislatura, Serie D, núm. 323, de 17 de septiembre de 2013, pp. 11-12).

40 «BOCG. Congreso de los Diputados», X Legislatura, Serie D, núm. 354, de 7 de noviembre de 2013, pp. 16-17.

41 «BOCG. Congreso de los Diputados», X Legislatura, Serie D, núm. 466, de 24 de abril de 2014 p. 446.

con discapacidad intelectual» y «el establecimiento de apoyos individuales por la autoridad judicial y con las debidas garantías».⁴² En el estudio que antecede a las recomendaciones el Valedor hace una referencia específica al derecho de sufragio, asumiendo una propuesta doctrinal concreta de reforma del artículo 3 de la LOREG:⁴³

«La protección del derecho de sufragio resulta clave para la preservación de la dignidad de la persona, de su inclusión en la comunidad política y para la garantía de sus intereses. Por ello, la amplia habilitación para restringir judicialmente el derecho de sufragio a las personas internadas o incapacitadas precisa su adaptación al modelo social de apoyos o de derechos humanos. Como posible plasmación del necesario cambio de modelo en cuanto a las posibles restricciones del derecho de sufragio Cuenca Gómez propone la siguiente redacción alternativa al art. 3: "Carecen de derecho de sufragio: (...) b. Los ingresados en un centro de salud mental con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el juez declare expresamente la privación del ejercicio del derecho de sufragio. Solamente podrá declararse esta privación cuando la persona no pueda conformar o expresar por ningún medio su voluntad. Esta declaración deberá ser motivada atendiendo a la situación particular de la persona. c. Las personas que lo precisen tendrán derecho al uso, reconocimiento y prestación de los apoyos necesarios para el ejercicio del derecho de sufragio. El establecimiento de un plan personalizado de apoyos a través del procedimiento regulado en los arts. 757 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil no supondrá la privación del derecho de sufragio. d. Únicamente en aquellos casos en los que la persona se encuentre en una situación en la que no pueda confirmar o expresar por ningún medio su voluntad y preferencias el juez podrá privar a la persona del ejercicio de

42 P. 224.

43 P. 46.

derecho de sufragio. En todo caso, tal privación deberá ser motivada atendiendo a la situación particular de la persona. En el supuesto de que esta sea apreciada, lo comunicarán al Registro Civil para que se proceda a la anotación correspondiente".».

- f) El *Sindic de Greuges* de Cataluña realizó en 2015 una actuación de oficio relativa al ejercicio del derecho de sufragio por parte de personas sobre las que recae una medida judicial de limitación de la capacidad jurídica, a fin de dejar constancia y denunciar el elevado número de personas que están excluidas del derecho de sufragio.⁴⁴ La resolución del expediente concluye con la siguiente recomendación:

«Tras analizar la situación, el Síndic ha sugerido a las autoridades catalanas y estatales, a través del Defensor del Pueblo, que se adopten medidas para dar cumplimiento a las recomendaciones hechas en 2011 por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU. Más concretamente, destaca que «sería necesario que se revisara la legislación pertinente para que todas las personas con discapacidad, independientemente de su deficiencia, de su condición jurídica o de su lugar de residencia, tengan derecho a votar ya participar en la vida pública en condiciones de igualdad». En esta línea, el Síndic también recomienda que se impulsen medidas de reforma normativa. Se trata de cambios de acuerdo con los criterios establecidos por el Tribunal Supremo sobre la ponderación de las circunstancias concretas de cada caso y sobre la proporcionalidad y la adecuación de la limitación de la capacidad personal».⁴⁵

44 Resolución AO-00091/2015.

45 A ello, añade también la necesidad de una aplicación restrictiva de la norma mientras no se modifique: «Según explican las asociaciones de personas con discapacidad, no son pocos los casos en que el juez que resuelve sobre la capacidad de las personas con una discapacidad psíquica o intelectual reconocida no investiga suficientemente sobre la capacidad de ejercicio del derecho de opción política de la persona, pero sí que decide sobre su capacidad de ejercicio del derecho de sufragio activo. El Síndic recuerda que cualquier limitación de los derechos de la persona sobre la que recae la medida de incapacitación debe ser aplicada de manera restrictiva, es decir, debe ser proporcional a la necesidad de protección y con el

g) El Ministerio Fiscal ha tratado que los más altos órganos jurisdiccionales del país (Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional) aborden la posible lesión de los artículos 14 y 23 CE que puede derivar del artículo 3 de la LOREG, bien por sí mismo, bien por la interpretación y aplicación que de este precepto hace la jurisdicción civil. Lo ha intentado de manera muy especial en el caso «Mara» sobre la privación del sufragio a una joven gallega con la capacidad judicialmente modificada (con anterioridad véase PUJAL SÁNCHEZ, N., 2014): primero, por medio del incidente de nulidad de actuaciones contra la STS de 17 de marzo de 2016 que confirmaba la privación del sufragio;⁴⁶ y segundo, con el recurso de súplica contra la Providencia del Tribunal Constitucional de 23 de junio de 2016 (Sección Tercera), por la que se declaró la inadmisión de la demanda de amparo contra dicha Sentencia presentada por los representantes legales de la persona afectada.⁴⁷

Los dos recursos fueron rechazados por motivos formales.⁴⁸ No obstante, lo que interesa conocer de la posición del Ministerio Fiscal. En el primer recurso, por citar uno de los dos, al ser casi idénticos, se puede leer:

«El Tribunal Supremo estima que «la decisión de privación del derecho de sufragio activo es por tanto legalmente posible y compatible con la Convención de Nueva York, sin perjuicio de que para la eventual adopción de tal medida sea preciso examinar

menor grado de afectación posible del derecho que se limita. Así lo ha establecido el Tribunal Supremo, que se pronunció en diferentes sentencias sobre la limitación de la capacidad jurídica y la afectación consecuente del ejercicio del derecho de sufragio activo de la persona afectada».

46 Recurso de 11 de abril de 2016.

47 Recurso de 21 de julio de 2016.

48 El primero por el Tribunal Supremo (ATS de 1 de junio de 2016), por entender que las cuestiones alegadas por el Ministerio Fiscal ya fueron tomadas en consideración por la sala para dictar sentencia y no cumplirse así el requisito del artículo 241.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; y el segundo por el Tribunal Constitucional (ATC 196/2016, de 28 de noviembre), al apreciar la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOT), es condición para que el Tribunal Constitucional ejerza dicha tutela.

de forma concreta y particularizada las circunstancias e intereses concurrentes, evitando todo automatismo...»

Esta interpretación del Tribunal Supremo es contraria a los principios de igualdad y no discriminación, por cuanto el examen de capacidad sólo se realiza sobre un conjunto de la población definido y que se identifica en seno de un proceso judicial que debe ser conducente a la mejor garantía de sus derechos, que nunca puede pasar por su negación, de forma tal que no puede protegerse vulnerando, como se ha venido haciendo hasta ahora....

Y creemos que no es compatible la Convención de Naciones Unidas con una interpretación de un supuesto de hecho como en que ha analizado la Sala, con lo regulado en la Ley Electoral.

Es más nos podemos plantear si es constitucional la Ley Electoral, con los artículos 14, 23, 1, 10 y 49 de la Constitución Española, ya que solo sería aplicable constitucionalmente en supuestos de plena inconsciencia, o absoluta falta de conocimiento de la persona.

Toda persona discapaz, en la mayoría de los supuestos, debe tener capacidad de votar, cualquiera que sea su deterioro cognitivo, siempre que le quede alguno, ello también va implícito en el respeto a la dignidad de la persona reconocido en el artículo 10 de la Constitución Española».

- h) El Defensor del Pueblo elaboró en junio de 2016 una recomendación sobre el derecho de voto de las personas con discapacidad, como consecuencia de una petición del CERMI para que interpusiera un recurso de amparo contra la STS de 17 de marzo de 2016 ya citada.⁴⁹ El Defensor del Pueblo no accedió a lo solicitado, por entender que la forma de solucionar el problema era más de tipo legislativo que procesal, pero comparte sustancialmente el fondo de la argumentación del fiscal:
- «El Defensor del Pueblo valora positivamente la iniciativa del Ministerio Fiscal en defensa del derecho fundamental a

49 Recomendación de 30 de junio de 2016, dirigida al Ministerio del Interior.

la participación política de la ciudadana afectada y comparte sustancialmente la posición sobre el derecho al voto de las personas con discapacidad que sustenta el incidente de nulidad de actuaciones presentado por la Fiscalía en este procedimiento judicial. Igualmente, respeta las decisiones judiciales producidas en este asunto y constata la evidente dificultad de que la ciudadana afectada vea satisfecha su voluntad de votar y su derecho al voto mediante mecanismos exclusivamente procesales, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 citado de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la jurisprudencia que, en aplicación del mismo en los casos concretos, se viene produciendo. Parece conveniente —más bien— atender la Recomendación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas de revisar la legislación vigente en esta materia y —considera el Defensor del Pueblo— atender en una eventual reforma los criterios que el Ministerio Fiscal viene sustentando en los últimos tiempos, lo que reforzaría el derecho al sufragio de las personas con discapacidad en nuestro sistema electoral».⁵⁰

Por ello, el Alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos fundamentales formuló su recomendación, dirigida al Ministerio del Interior, en los siguientes términos:

«Promover la reforma del artículo 3.1, letras b) y c), de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, atendiendo de este modo la Recomendación de revisión normativa que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas formuló a España en el año 2011. Dicha reforma, en la que habría de procurarse el consenso de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, tendría el objetivo de reforzar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad en nuestro sistema electoral mediante la incorporación de la doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre el ejercicio efectivo de

50 Punto 6.

este derecho por las mencionadas personas, de modo que sólo en supuestos de plena inconsciencia o absoluta falta de conocimiento de la persona pueda privarse del derecho al voto».

IV. El Auto del Tribunal Constitucional 196/2016

1. El cierre por el Tribunal Constitucional de la vía jurisdiccional

La intervención del Tribunal Constitucional es el último de los elementos a destacar como determinantes de la reforma y se añade a los ya conocidos de la aprobación de la Convención de 2006 y el informe del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad y de otros organismos internacionales preconizando la eliminación de la posibilidad de privar del sufragio a las personas con discapacidad intelectual y mental. El Tribunal Constitucional se pronuncia, sin embargo, en sentido contrario a lo señalado por esos organismos, pues lo que hace es apuntalar el artículo 3 de la LOREG; sin embargo, lo más interesante a los efectos de este trabajo, como veremos enseguida, es la reacción que produjo.

Situémonos antes. Esta actuación del Tribunal Constitucional se produjo por medio del Auto 196/2016, de 28 de noviembre, de su Sección Tercera, por el que se desestima el recurso de súplica presentado por el Ministerio Fiscal contra la Providencia de 23 de junio de 2016 de la misma sección que declaró la inadmisión del recurso de amparo promovido por los padres de una joven gallega, conocida como Mara (y que da nombre al caso), a la que se le había privado el derecho de sufragio, frente a la STS de 17 de marzo de 2016.⁵¹ Ésta desestimó el recurso de casación formulado contra la SAP de La Coruña, Sección Cuarta, de 11 de marzo de 2015, que, a su vez, había desestimado el recurso de apelación presentado frente a la Sentencia del Juzgado

51 Recurso de amparo 2415-2016.

de Primera Instancia núm. 6 de Santiago de Compostela, de 2 de septiembre de 2013, recaída en autos de juicio verbal sobre capacidad, y por el que se privaba a Mara del derecho de sufragio, junto a diversas medidas de modificación de capacidad.

El Ministerio Fiscal recurrió la Providencia de inadmisión del recurso de amparo, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 50.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC),⁵² por considerar que no podía descartarse totalmente la apariencia de una lesión constitucional de los derechos consagrados en los artículos 14 y 23 CE denunciada por el recurrente. Entendía, pues, que la ausencia de dicha lesión no era manifiesta y, en consecuencia, que la Sección Tercera del Tribunal Constitucional había inadmitido indebidamente el recurso de amparo. Para el Ministerio Fiscal hay más bien apariencia de lo contrario en la decisión de los tribunales de privar del sufragio en el caso concreto, de que se han lesionado los derechos fundamentales citados, pudiendo tener dicha lesión constitucional su origen bien en la propia previsión legal del artículo 3 de la LOREG que de forma tan genérica permite privar del sufragio a los miembros de un colectivo determinado, bien en la interpretación y aplicación tan amplia que la jurisprudencia civil venía haciendo de esta disposición legal.⁵³

La Sección Tercera del Tribunal Constitucional rechazó el recurso de súplica del Ministerio Fiscal y confirmó su Providencia de 23 de junio de 2016 mediante un Auto aprobado por una mayoría de dos a uno (para un examen más detallado de este Auto véase GÓMEZ-RIESCO TABERNERO DE PAZ, J.).⁵⁴ Los argumentos empleados para ello son sucintamente expuestos los siguientes:

52 El artículo 50.3 de la LOTIC dice así: «Las providencias de inadmisión, adoptadas por las Secciones o las Salas, especificarán el requisito incumplido y se notificarán al demandante y al Ministerio Fiscal. Dichas providencias solamente podrán ser recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal en el plazo de tres días. Este recurso se resolverá mediante auto, que no será susceptible de impugnación alguna».

53 Vid. Antecedente 5 y FJ 1 del Auto.

54 La Sección Tercera del Tribunal Constitucional estaba integrada en ese momento por la magistrada Adela Asua Batarrita y los magistrados Juan José González Rivas y Pedro José

- El derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 CE es un derecho de configuración legal y, por tanto, la determinación de las condiciones que afectan a su ejercicio corresponde al legislador, siempre que no menoscabe su contenido esencial, ni otros preceptos constitucionales, circunstancia que no advierte.⁵⁵
- El artículo 29 de la Convención no tiene el alcance prohibitivo de toda posibilidad de privación del ejercicio del derecho de sufragio que le atribuye el demandante de amparo. Es más bien una norma de orientación para la remoción de obstáculos en el reconocimiento y ejercicio del derecho del voto, en línea con el mandato contenido en el art. 9.2 CE.⁵⁶
- El artículo 3 de la LOREG no incurre en una discriminación por razón de discapacidad, y que sería contraria al artículo 14 CE, pues no se priva del derecho de sufragio a los discapacitados como grupo, sino solo a aquellas personas que sometidas a un proceso de modificación de capacidad se acredite que, en función de sus circunstancias personales y tras el oportuno proceso contradictorio, carecen de la capacidad para emitir un voto libre y consciente.⁵⁷
- Y, finalmente, tampoco advierte el Tribunal Constitucional que los jueces hayan incurrido, en el caso concreto que se examina, en un automatismo contrario al necesario examen individualizado o de que adolezcan de irracionalidad y arbitrariedad.⁵⁸

El ATC cerraba así, contra todo pronóstico, el paso al estudio con más profundidad de la cuestión por la más alta institución nacional de defensa de los derechos fundamentales y que, sin duda, merecía, pues entendemos que había razones de sobra para otorgar al recurso de amparo la especial transcendencia constitucional que exige la LOTC (art. 49.1), de conformidad con los criterios interpretativos fijados por la STC

González Trevijano. La primera votó, sin embargo, en contra, del contenido del Auto y emitió un voto particular.

55 FJ 2.

56 FJ 3, primera parte.

57 FJ 3, segunda parte.

58 FJ 4.

155/2009, de 25 de junio,⁵⁹ y, en consecuencia, para admitirlo y que lo estudiara la Sala o, mejor, el Pleno. Y así lo puso de manifiesto uno de los integrantes de la Sección Tercera, la magistrada Adela Asua Batarrita, en un interesante, argumentado y amplio voto particular discrepante, en el que concluye su argumentación con una insólita llamada a que «los demandantes de amparo sigan luchando ante las instancias pertinentes para reclamar el reconocimiento del derecho de su hija a participar en la vida política en pie de igualdad con el resto de ciudadanos».⁶⁰

2. Efectos

El ATC 196/2016, de 28 de noviembre, tuvo una extraordinaria incidencia sobre el proceso de reforma del artículo 3 de la LOREG. Si en un primer momento desconcertó e indignó a los partidarios de la inconstitucionalidad del precepto, llegando a ser calificado de «devastador» (CUENCA GÓMEZ, P., 2018: 194), enseguida se articuló en este sector lo que cabe considerar como un pronunciado «efecto rebote», pues, la declaración de constitucionalidad, lejos de desanimar a sus críticos, lo que hizo fue todo lo contrario, llevarlos a incidir con toda su fuerza en la vía de la reforma legislativa, vía que estaba además muy activa en el Derecho Comparado (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 2019).

Es una reacción lógica, pues, como ya advirtió el Defensor del Pueblo en su Recomendación de 30 de junio de 2016, las posibilidades de dar un giro con mecanismos exclusivamente procesales eran descartables, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de la LOREG y la jurisprudencia existente. Las miradas debían dirigirse, pues, a los políticos, y no ya a los jueces.

Es lo que hicieron precisamente las asociaciones de personas con discapacidad, como el CERMI o FEAPS. Realizaron manifestaciones y concentraciones, convocaron ruedas de prensa, redactaron y

⁵⁹ FJ 2.

⁶⁰ Punto 5 del Voto particular.

difundieron comunicados y se reunieron con representantes de los Ministerios de Justicia y de Interior y de diversos partidos políticos. Y estos reaccionaron, y fue tomando cuerpo en el mundo político la idea de la inevitabilidad de la reforma, aunque en ese momento no se sabía muy bien el alcance que la misma tendría, pues las propuestas que se presentaron tenían notables diferencias.

No vamos a entrar ahora en su examen y lo dejamos para otro momento, pero, en todo caso, sí conviene dejar constancia aquí que en diciembre de 2016 —poco más de dos semanas después del ATC reseñado— se aprobó en la Asamblea de Madrid, por unanimidad, y a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para la modificación de Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad*,⁶¹ que poco después llegó a las Cortes Generales y dio lugar, tras diversos trámites y la introducción de algunas modificaciones, a la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, sobre cuyos antecedentes más relevantes hemos realizado, precisamente, el estudio que ahora concluye.

V. Bibliografía citada

European Union Agency For Fundamental Rights: *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU members States*, FRA, Luxemburgo, 2019.

Alcaín Martínez, E. (dir.): *La Convención internacional de derechos de las personas con discapacidad. De los derechos a los hechos*, Tiran lo Blanch, Valencia, 2015.

Bariffi, F. J.: «Corte Europea de Derechos Humanos: Ejercicio del derecho al voto de personas sujetas a un régimen de tutela (Caso

⁶¹ *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 94, de 29 de diciembre de 2016, p. 10541.

- Alajos Kiss vs. Hungría», en: F. J. Bariffi (Coord.), *Práctica clínica y litigación estratégica en discapacidad y Derechos Humanos: algunas experiencias de Iberoamérica*, Dykinson, Madrid, 2013.
- Cuenca Gómez, P. (ed.): *El impacto de la Convención internacional sobre los Derechos de Personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español*, Dykinson, Madrid, 2010.
- Cuenca Gómez, P.: «El derecho de voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial. La adaptación de la legislación electoral española a la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad», *Derechos y libertades*, núm. 38, 2018.
- Díaz Alabart, S.: «El derecho de sufragio de las personas con discapacidad. La visión civilista», *Revista de Derecho Privado*, núm. 96, 2012.
- Gómez-Riesco Tabernero de Paz, J.: «La privación del ejercicio de derecho de sufragio activo de las personas con capacidad modificada judicialmente. Comentario al Auto del Tribunal Constitucional 196/016, de 28 de noviembre», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 31, 2017.
- Gálvez Muñoz, L. A.: «El régimen de la participación electoral de las personas con discapacidad en los cuarenta años de democracia», *Revista de Derecho Político*, núm. 100, septiembre-diciembre 2017.
- León Alonso, M.: «Los derechos de participación política de las personas con discapacidad: el derecho al voto», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 24, 2014.
- Martínez-Pujalte, A. L.: *Derechos fundamentales y discapacidad*, Cinca, Madrid, 2015.
- Palacios, A.: *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Cinca, Madrid, 2008.
- Palacios, A. y Bariffi, F. J.: *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007.

- Pascual Planchuelo, V. C.: «El derecho de voto de las personas con discapacidad y, en especial, de las personas con discapacidad psíquica o intelectual en Derecho Internacional. Su recepción en España», *Revista Española de Discapacidad*, 4 (1), 2017.
- Pérez Alberdi, M^a R.: «La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013.
- Pujal Sánchez, N.: «Conservación del derecho de sufragio en las personas con capacidad judicial complementada, interpretado a la luz de la convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad. Experiencias de la fiscalía del área de Sabadell», Ponencia, 6 de noviembre de 2014, accesible en la página web del *Ministerio Fiscal* <https://www.fiscal.es>, Sección Ponencias de Formación Continuada.
- Sanjosé Gil, A.: «El primer tratado de derechos humanos del siglo XXI: La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 13, 2007.

El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y *ultra vires*

LUIS GONZÁLEZ DEL CAMPO

Letrado Director de Régimen Jurídico

y Estudios Parlamentarios – Parlamento de Cantabria

Resumen

La puesta en práctica de las comisiones parlamentarias de investigación, instrumento crucial de nuestro derecho parlamentario, resulta siempre conflictiva, tanto por sus posibles repercusiones políticas como por las carencias de su régimen jurídico que suele poner en evidencia. Esta circunstancia repercute por igual en su eficacia, en el rigor de sus trabajos y en la esfera jurídica de todos los actores involucrados en su actividad. El examen del marco normativo vigente revela en concreto una insuficiente regulación en torno a la precisa delimitación del objeto de la investigación en cada caso. Sobre la base de un supuesto acaecido en la VIII legislatura del Parlamento de Cantabria que fue sometido a informe de sus servicios jurídicos, se argumenta la importancia que tiene llevar a cabo una adecuada delimitación del objeto de las comisiones de investigación, de su ámbito temporal y material, y de un preciso reflejo formal del objeto acordado en su creación. Se postula una reforma de los reglamentos parlamentarios en este aspecto para asegurar tanto el respeto a la voluntad de la cámara como el buen fin de los trabajos de la comisión y la congruencia entre el objeto investigado y las conclusiones emitidas, evitando supuestos de *ultra vires*.

Palabras clave: parlamento, derecho parlamentario, control parlamentario, comisiones de investigación.

Resum

La posada en pràctica de les comissions parlamentàries d'investigació, instrument crucial del nostre dret parlamentari, resulta sempre conflictiva, tant per les seues possibles repercussions polítiques com per les mancances del seu règim jurídic, que sol posar en evidència. Aquesta circumstància repercuteix per igual en la seua eficàcia, en el rigor dels seus treballs i en l'esfera jurídica de tots els actors involucrats en la seua activitat. L'examen del marc normatiu vigent revela en concret una regulació insuficient al voltant de la delimitació precisa de l'objecte de la investigació en cada cas. Sobre la base d'un supòsit succeït en la VIII legislatura del Parlament de Cantàbria que va ser sotmès a informe dels seus serveis jurídics, s'argumenta la importància que té dur a terme una delimitació adequada de l'objecte de les comissions d'investigació, del seu àmbit temporal i material, i d'un reflex formal precís de l'objecte acordat en la seua creació. Es postula una reforma dels reglaments parlamentaris en aquest aspecte per a assegurar tant el respecte a la voluntat de la cambra com la bona fi dels treballs de la comissió i la congruència entre l'objecte investigat i les conclusions emeses, evitant supòsits d'*ultra vires*.

Paraules clau: parlament, dret parlamentari, control parlamentari, comissions d'investigació.

Abstract

The implementation of the parliamentary committees of inquiry, a crucial instrument of our parliamentary law, is always controversial, both because of its possible political repercussions and because of the imperfections of its legal regime, which it usually reveals. This circumstance has an equal impact on its effectiveness, on the rigor of its work and on the legal sphere of all the actors involved. The examination of the current regulatory framework reveals in particular an insufficient regulation around the precise delimitation of the object of the investigation in each case. On the basis of a case that occurred in the 8th term of the Parliament of Cantabria, which was submitted to a report by its legal services, it is argued that it is important to carry out an adequate delimitation of the purpose of the committees of inquiry, their temporal and material scope, and a precise formal reflection of the object agreed upon in its creation. A reform of the parliamentary regulations is postulated in this aspect to ensure both the respect to the will of the House and a good outcome of

the work of the committee, and the congruence between the object under investigation and the conclusions issued, avoiding *ultra vires* cases.

Keywords: Parliament, Parliamentary Law, Parliamentary control, Committees of inquiry.

Sumario

- I. Planteamiento
- II. La vinculación de las iniciativas, de las sesiones y de los debates parlamentarios a un objeto predeterminado
- III. El marco normativo acerca del objeto de las Comisiones de investigación
- IV. La vinculación entre objeto y finalidad de las Comisiones parlamentarias de investigación
- V. La solicitud de informes y documentos como específica herramienta de trabajo de las Comisiones parlamentarias de investigación y su vinculación al objeto
- VI. Recapitulación y conclusiones

I. Planteamiento

Trascurridos ya los cuarenta años de andadura de nuestro sistema constitucional, no cabe duda de que las comisiones de investigación son una institución consolidada de la forma de gobierno parlamentaria diseñada tanto en el ámbito de estatal por la Constitución Española de 1978, como por los diecisiete Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas aprobados en su desarrollo, sin perjuicio de sus peculiares formulaciones y de algunas diferencias que a la postre y, en todo caso, son diferencias de matiz.

También existe ya un sólido cuerpo teórico doctrinal en torno a esta institución, que ha sido objeto de tratamiento de forma monográfica o puntual por algunos de los mejores especialistas del Derecho Constitucional desde los primeros momentos de entrada en vigor de la Norma fundamental.

Menos abundante es la jurisprudencia constitucional atinente a las Comisiones de investigación, en comparación con la casuística planteada por otras instituciones del Derecho parlamentario, debido seguramente su condición de herramienta de uso menos frecuente que otras iniciativas parlamentarias, lo que necesariamente conduce a una conflictividad reducida que, hasta el presente, solo ha llegado a ocupar al Tribunal Constitucional en contadas ocasiones.¹

Pero de lo que tampoco cabe duda es de que cualquiera que se enfrente a la puesta en marcha de una Comisión de investigación en un parlamento, ya sea participando como representante de la ciudadanía, ya como funcionario al servicio de las Cámaras, ya como compareciente o investigado..., enseguida advertirá su extraordinaria complejidad, su elevadísimo componente político, y su potencial incidencia en la esfera de los derechos fundamentales de los actores intervinientes. También los letrados parlamentarios que en ejercicio de sus funciones

1 Frente a otros instrumentos de información como las preguntas o interpelaciones, las comisiones de investigación son un «instrumento ocasional» que implica «un procedimiento mucho más oneroso» y por ello son de «uso esporádico, reservado para el tratamiento de cuestiones de particular importancia» (SANTAOLALLA LÓPEZ, 1993: 461).

presten asistencia a una de estas comisiones podrán comprobarlo, y desde una posición cualificada, puesto que no solo deberán afrontar los retos organizativos y de gestión que el desarrollo de una comisión de este tipo comporta con los siempre limitados recursos a disposición de las Cámaras, sino que además deberán prestar su consustancial labor de asistencia técnico-jurídica en un contexto a menudo más tenso —si cabe— que el habitual de la dialéctica parlamentaria, por las consecuencias tanto políticas como jurídicas que puedan acarrear las conclusiones aprobadas a resultas de la investigación. Y todo ello en el marco de una regulación ciertamente exigua de este tipo de órganos, circunscrita a su previsión constitucional para las Cortes Generales (art. 76 CE),² con algún desarrollo legislativo para la efectividad de la obligación de comparecer y remitirles determinado tipo de información y documentación;³ su mención en alguno de los Estatutos de Autonomía —no todos, como veremos—, y su regulación en el seno de los reglamentos parlamentarios, con un contenido ciertamente parco y claramente insuficiente.⁴

Ello explica, por una parte, que en las revistas especializadas sean ya unos cuantos los trabajos resultantes de la experiencia de haber

2 Para ASTARLOA y CAVERO (1998: 124), el artículo 76 es «como ha demostrado la experiencia de su desarrollo y aplicación, uno de los más problemáticos» y también «uno de los que ha generado juicios más encontrados», apuntando como motivos «una regulación demasiado genérica y quizá algo confusa, que no ha sabido intuir la riqueza de situaciones que la vida parlamentaria iba a producir».

3 Así, Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras; art. 502 del Código Penal; Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación; art. 77.1.e) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre); art. 82.3.l) de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

4 Señala OSÉS ABANDO (2013: 237) que, ante la normativa reguladora del estatuto jurídico de las comisiones de investigación «nos encontramos ante un conjunto profuso y abigarrado que se ha ido configurando a golpe de urgencia política más que de un diseño institucional definido».

TORRES MURO (2008: 1441) concluye que «la normativa española de todo lo que rodea a las comisiones de investigación es altamente insatisfactoria», reivindicando una intervención legislativa global.

desempeñado dicha tarea; y de ahí también que dichos trabajos compartan algunas características comunes, entre las que cabría destacar la conciencia sobre la importancia del trabajo desarrollado en el seno de las comisiones de investigación; la crítica a la deficiente regulación de su funcionamiento tanto en el ámbito de la legislación general como en el seno de los reglamentos parlamentarios; y, sobre todo, el acento en la variada casuística y en las dificultades prácticas de la gestión del funcionamiento de dichos órganos. Son, en efecto, lugares comunes la crítica de la insuficiencia normativa acerca de la obligatoriedad de comparecencia y sus efectos, así como de los derechos y garantías que asisten a los comparecientes; y también se ha puesto de relieve la mayor insuficiencia, si cabe, de la regulación de la obligatoriedad del suministro de la documentación e información requerida por las comisiones de investigación, por citar algunos de los aspectos más recurrentemente enjuiciados.⁵

Igualmente ha resultado conflictiva la determinación del ámbito competencial al que puede extenderse la actividad investigadora de las Cámaras, singularmente las de los parlamentos autonómicos, y tanto por razón del objeto investigado como de los sujetos llamados a comparecer; sobre este concreto extremo existe ya, de hecho, una abundante doctrina del Consejo de Estado que al cierre de este trabajo

5 Entre los que aparecen referenciados en la bibliografía final, cabe destacar los de Arévalo Gutiérrez (1995) —autor, no obstante, prolífico en esta materia—, Astarloa y Caverio (1998), Auzmendi del Solar (2010), Osés Abando (2013) o Pau i Vall (2017). También son de interés, entre otros, Greciet García, E.: «posición constitucional de las comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.10, Madrid, 2004, pp. 53-156; Ridao Martín, J.: «Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia», en *Revista de las Cortes Generales*, núms. 100-101-102, Madrid, 2017, pp. 101-129; o Sarmiento Méndez, X. A.: «La extinción de comisiones de investigación por causas objetivas», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.10, Madrid, 2004, pp. 215-225.

ha emitido un último pronunciamiento en el que sintetiza toda la anterior.⁶

El presente trabajo también dirige su mirada al objeto de las Comisiones de investigación, pero no desde la perspectiva del ámbito competencial sobre el que se proyecta aquel, sino desde la de su ámbito material en sentido estricto: el del concreto sector de la realidad sujeto a la actividad investigadora y, singularmente, los problemas que puede plantear una deficiente concreción y delimitación del mismo.

El punto de partida es el siguiente: con escasos matices, la normativa aplicable a las comisiones de investigación prevé su creación para indagar sobre «cualquier asunto de interés público», siguiendo el paradigma establecido por el artículo 76 CE, expresión definitoria del objeto de las comisiones de investigación que proviene de una enmienda del Grupo Alianza Popular introducida en la Ponencia del Congreso sobre la redacción original del anteproyecto de Constitución, que lo circunscribía a «cualquier asunto».⁷ Lo decisivo es que poco o nada más se añade, como se verá, ni en la propia norma fundamental, ni en los Estatutos de autonomía, ni tampoco en los reglamentos parlamentarios —salvo alguna notable excepción, como veremos después—, sobre el potencial alcance de tan genérica expresión, ni sobre la forma de delimitar el objeto investigado en cada caso concreto.⁸

6 Dictámen n.º 40/2019 de la Comisión Permanente, de 21 de marzo de 2019, con relación a la eventual «obligación de los cargos públicos representativos locales de comparecer en el seno de Comisiones de investigación creadas por Parlamentos Autonómicos».

En el momento de redactar este trabajo se encuentra también pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional la impugnación de disposiciones autonómicas promovida por el Gobierno de la Nación contra la Resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de una comisión de investigación sobre la Monarquía.

7 En este aspecto concreto la expresión quedó inalterada en todo el trámite posterior. Véase Torres Bonet, 1998: 77-78. Aunque se incorporó al texto sin defensa explícita, a juicio de la autora «su inclusión debe interpretarse como una inquietud por una mayor precisión del objeto de las Comisiones de investigación» (*Ibidem*, p. 109).

8 La cláusula «goza de un notable grado de ambigüedad», pero excluye en todo caso «indagaciones sobre cuestiones estrictamente privadas, concernientes a la esfera personal de los individuos», a juicio de MARAÑÓN GÓMEZ, 2018: 120-121. Así lo corrobora la STC 88/2012, de 7 de mayo, que señala que la fórmula constitucional —reiterada por el

Pero conviene reparar en la importancia de esta cuestión: saber qué es lo que se quiere investigar constituye, evidentemente, el primer paso a la hora de afrontar la puesta en marcha de una comisión de esta naturaleza y, por ello, de la forma en la que se lleve a efecto esa operación, que encontrará el oportuno reflejo formal en el acuerdo de creación del órgano, dependerá en buena medida el resultado de la actividad investigadora.⁹

En no pocas ocasiones, sin embargo, la experiencia demuestra que lo que parece evidente al observador neutral no lo es tanto para los actores implicados, especialmente al navegar por las turbulentas aguas de la confrontación partidista y de la dialéctica mayoría-oposición en el seno de los parlamentos. TORRES BONET relata un caso acontecido en la V Legislatura del Congreso de los Diputados (1993-1996): una propuesta de resolución formulada en el curso del «Debate del Estado de la Nación» de 1994 propuso la creación una Comisión no permanente del artículo 51 RCD¹⁰ mientras que, la resolución plenaria que acordó la creación, como resultado de una transacción, se refería tanto a la función de estudio como a la de investigación de determinados casos de posible financiación irregular de partidos políticos,¹¹ lo que generó una duda en el momento de constituirse el órgano que se quiso solventar solicitando un informe a los servicios jurídicos de la Cámara.¹²

Reglamento de la Asamblea de Madrid— «conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal».

9 La determinación del objeto y finalidad de las comisiones de investigación no sería por tanto una mera «cuestión académica», sino que de su resolución dependerán cuestiones básicas de su régimen jurídico. Véase ASTARLOA y CAVERO, 1998: 133.

10 Bcog, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 55, de 21-04-1994, p. 44.

11 Bcog, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 55, de 21-04-1994, p. 49.

12 En el Diario de Sesiones de la Comisión, núm. 236, de 18 de mayo de 1994, se recoge el debate planteado y el Presidente de la Comisión expresa sus dudas acerca de la oportunidad de someter al criterio de los Servicios Jurídicos de la Cámara un problema que a su juicio tenía más alcance político que jurídico y que por tanto sólo quizás «con intermediación del Espíritu Santo podrían llegar a solucionar» (vid. TORRES BONET, 1998, p. 94 y DS citado, p. 7173). En el Diario de Sesiones siguiente, núm. 237, de 26 de mayo de 1994, se hace referencia al dictamen evacuado por los Servicios Jurídicos, que vendría a concluir que

En el ejemplo que va a servir de base a este estudio, se planteó a efectos prácticos una situación análoga: durante el desarrollo de una Comisión de investigación constituida en la VIII Legislatura del Parlamento de Cantabria (2011-2015), se planteó una solicitud de documentación relativa a un proyecto gubernamental que resultaba ajena a su objeto tal y como había sido formulado tanto en la solicitud de creación de la Comisión, primero, como en el posterior acuerdo plenario que le dio carta de naturaleza. Ello dio lugar a un conflicto entre los grupos parlamentarios representados en el seno de la Cámara acerca de si la petición de documentación formulada desbordaba o no el objeto de la Comisión incurriendo en un supuesto de *ultra vires* que, a la postre, implicaba una modificación sobrevenida del objeto de la Comisión. Conflicto que desembocó, al igual que en el supuesto anteriormente reseñado, en la solicitud de informe a los Servicios Jurídicos. Y lo cierto es que la elaboración de dicho informe se enfrentaba a una paradoja: la necesidad de justificar una aparente obviedad, en términos jurídicos y con criterios de objetividad, de acuerdo con los principios que rigen el desempeño de la actividad de asesoramiento técnico-jurídico que prestamos los letrados parlamentarios.

En efecto, el Pleno del Parlamento de Cantabria, en su sesión del 12 de noviembre de 2012, aprobó la propuesta de creación de una «Comisión de investigación sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública CANTUR» que, formulada por quince diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular, había sido admitida a

debía prevalecer en todo caso la voluntad del Pleno expresada en el acuerdo de creación, que suponía la creación de una comisión de estudio, y las referencias a la investigación de determinados casos concretos de posible financiación irregular de partidos políticos eran de tipo genérico, no pudiendo ser entendidas en el sentido de que daban lugar a que el órgano creado fuera una comisión de investigación en sentido estricto (de hecho, la base de datos de iniciativas parlamentarias del Congreso de los Diputados tiene catalogada dicha Comisión como «de estudio»). Sin embargo, los Grupos parlamentarios acordaron aprobar en el seno de la Comisión una interpretación del acuerdo plenario para otorgarle una naturaleza mixta, remitiéndola a la Mesa de la Cámara por si entendiera necesaria su ratificación plenaria. No obstante, la Comisión no llegó siquiera a finalizar su cometido y caducó con el final de la Legislatura.

trámite por la Mesa de la Cámara en su sesión del día 5 de noviembre de 2012 (BOPC núm. 191, de 07-11-2012). El acuerdo plenario asumió la propuesta formulada en su integridad y sin que se introdujeran modificaciones en el trascurso del debate (BOPC núm. 196, de 14-11-2012) y la Mesa de la Cámara aprobó las «Normas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento» de la Comisión en su sesión del día 10-12-2012 (BOPC núm. 212, de 11-12-2012). La Comisión se constituyó el 05-02-2013 y aprobó inicialmente su Plan de trabajo con fecha 13-02-2013 (BOPC núm. 239, de 15-02-2013), comenzando a desarrollar el mismo. No obstante, en el curso de su desarrollo y a resultas del testimonio aportado en una de las comparecencias celebradas, se planteó por el grupo parlamentario promotor de la Comisión de investigación la modificación del Plan de trabajo acordado para incluir una nueva petición de documentación, referida a un proyecto denominado «Ecoparque Besaya», que no figuraba en el Plan de trabajo inicialmente acordado. Admitida a trámite la solicitud, fue aprobada por la Comisión en fecha 12.03.2013, con el voto en contra de los grupos de la oposición. Uno de ellos solicitó después formalmente la emisión de un informe jurídico relativo a la legalidad de la inclusión «de un nuevo proyecto a investigar» y su adecuación al acuerdo de creación de la Comisión de investigación, por entender improcedente «la inclusión de asunto ajenos a la investigación que excedan el objeto de investigación aprobado en el acuerdo plenario». La solicitud fue admitida a trámite por la Mesa de la Comisión, que acordó someterla al conocimiento de la Comisión en la sesión inmediatamente posterior, como asunto a tratar fuera del orden del día, por afectar a un acuerdo ya adoptado por ella, si bien la Presidencia sometió a la consideración de los miembros del órgano el criterio de que «la solicitud del expediente relativo a un asunto que ha sido aludido en el curso de los trabajos de la Comisión tiene un carácter informativo y no implica que dicho asunto vaya a constituir objeto de investigación por la Comisión, por ser cuestiones diferentes», y que trasladaría dicho criterio a la Comisión al someter

a su consideración la solicitud de informe de los Servicios Jurídicos. Tras diversas deliberaciones, los miembros de la Mesa mostraron su parecer favorable al traslado de dicho criterio a la Comisión, hecho que tuvo lugar antes de someter a votación la solicitud de informe, como criterio interpretativo de la misma, que fue finalmente aprobada por unanimidad como así se recoge en el Acta y el Diario de Sesiones de la Comisión de investigación correspondiente (DSPC, Serie B, núm. 120, de 19 de marzo de 2013).

En consecuencia, y de manera un tanto atípica, la Comisión de investigación acordó solicitar un informe jurídico sobre un acuerdo ya adoptado, incorporando a la solicitud un criterio interpretativo que, cuando menos, orientaba el enfoque del dictamen jurídico y sus posibles conclusiones en un determinado sentido. Con el añadido de que en la misma fecha, el Gobierno de Cantabria procedió a cumplir con la remisión reglamentaria de la documentación solicitada que había sido objetada por uno de los grupos que lo apoyaban y sometida a informe por la Comisión.

El informe finalmente emitido hubo por ello de comenzar con la advertencia previa de que la función asesora de los Letrados de la Cámara no podía configurarse como una suerte de instancia revisora de acuerdos previamente adoptados por los órganos parlamentarios, que resultaría por completo ajena a su función institucional de asesoramiento técnico-jurídico, esto es, conforme a criterios de idoneidad técnica y/o de conformidad a Derecho de los asuntos sometidos a consideración de los órganos parlamentarios, que por su propia naturaleza se desarrolla durante la tramitación y debate de las iniciativas parlamentarias, y que no puede tener nunca carácter decisorio ni atender a criterios de oportunidad, correspondiendo siempre la última palabra a los órganos parlamentarios que —como no puede ser de otro modo— son los únicos que pueden expresar la voluntad mayoritaria de la Cámara. Sentadas estas premisas, el informe adelantaba una respuesta favorable a la legalidad de la solicitud de documentación cuestionada, acordada por la Comisión y ejecutada por

su destinatario —el Ejecutivo—, teniendo en consecuencia el informe solicitado por única finalidad posible la explicación de las razones que conducían a dicha conclusión y los términos en los que debía ser entendida, máxime a la vista del criterio manifestado por la Presidencia de la Comisión de investigación y asumido por el órgano al solicitar el informe, tal y como ha quedado expuesto.

Así pues, el informe emitido partió de la necesidad de explicar la innegable vinculación de toda iniciativa, sesión y debate parlamentarios a un objeto predeterminado para, a continuación, analizar la vinculación entre el objeto y la finalidad de las Comisiones parlamentarias de investigación y, finalmente, el significado de la solicitud de informes y documentos como específica herramienta de trabajo de dichos órganos, antes de emitir finalmente las oportunas conclusiones en relación con la cuestión planteada en el caso concreto. Las mismas pautas se seguirán en esta exposición reelaborada y actualizada de aquel dictamen, que constituye el objeto del presente trabajo.

II. La vinculación de las iniciativas, de las sesiones y de los debates parlamentarios a un objeto predeterminado

La predeterminación de los asuntos que se someten al conocimiento, deliberación o acuerdo de los órganos parlamentarios, así como la congruencia durante la tramitación y debate de las correspondientes iniciativas, constituyen reglas básicas del funcionamiento del Parlamento. Hasta tal punto que pueden entenderse implícitas en lo dispuesto por el artículo 67.3 CE, cuando señala que «Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios». Un precepto cuya idoneidad para formar parte de la Norma fundamental ha sido a veces puesta en cuestión, pero en el que también se ha visto «una genuina manifestación del *due process of law*, pues el principio democrático está también, y de manera esencial, en las formas y procedimientos» (DA SILVA OCHOA, 2009: 1343).

No en vano las mismas reglas, inspiradas en los mismos principios, operan también en el ámbito del Derecho Administrativo, en el que no sólo determinan la válida convocatoria de los órganos colegiados, que comporta la determinación y distribución previa de un orden del día (art. 26.3 de la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, hoy art. 17.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), sino la propia validez y eficacia de sus acuerdos, pues la Ley declara nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados» [art. 62.1.e) de la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, hoy art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], entre las cuales la jurisprudencia ha incluido a «las referentes a la convocatoria de los miembros componentes del órgano colegiado, en cuanto que éstos (la) han de conocer con la antelación temporal suficiente (...) para trabar exacto conocimiento del objeto o materia de la que se ha de tratar en cada sesión, máxime cuando por la naturaleza de aquélla son precisos conocimientos, asesoramientos o estudios para hacer un análisis reflexivo de la cuestión que se ha de someter a su consideración». Pues «para una correcta elaboración de la voluntad individual, —antecedente preciso de la colegiada de un Órgano administrativo—, el sujeto necesita previamente percatarse de cual sea el objeto o la materia sobre la que ha de manifestarse, seguido de un proceso intelectual reflexivo propio de aquél, empleando, bien sus propios conocimientos y vivencias o los que otros le suministren con las garantías precisas; pues sólo a través de dicho proceso intelectual, el sujeto puede llegar a trabar conocimiento de las posibles soluciones jurídicamente correctas y escoger, con plena autonomía y libertad, entre las que considere pertinente al caso, y, así manifestar su individual voluntad, que contrastada, a través de la debida deliberación, con la de los otros miembros componentes del Órgano administrativo, produzca mediante la oportuna votación, la formación de la común voluntad de este último originadora de un acto simple del mismo» (Sentencia del

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, de 15 de marzo de 1991).

Tales reglas y principios impregnan también con carácter general, salvando las diferencias con los órganos administrativos que impone la distinta naturaleza de las funciones a desempeñar, el funcionamiento del Parlamento y los preceptos reglamentarios que lo disciplinan, como se irá viendo a continuación.

Así, para que un asunto sea sometido al conocimiento de los órganos parlamentarios debe ser presentado en el Registro de la Cámara para su inclusión en el orden del día de la Mesa, «al objeto de adoptar la resolución que, en su caso, proceda» (art. 99.3 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, en adelante RPC). La adopción de dicha resolución es llevada a cabo mediante el ejercicio de la trascendental función de calificación y admisión a trámite que corresponde a la Mesa como órgano rector del Parlamento (arts. 29.1 RPC). En los propios términos del art. 33.1.e) RPC, corresponde a la Mesa «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación». En ocasiones, esa función la ejercen también las Mesas de las Comisiones respecto de determinados trámites relacionados con asuntos que son de su competencia y que se encuentran sometidos a su conocimiento, como sucede en el caso de las enmiendas parciales en el marco del procedimiento legislativo (art. 118.2 RPC), o como sucede en también en el caso de las solicitudes de documentación y comparecencias ante las Comisiones de investigación, aunque ello no cuente con respaldo reglamentario expreso.

La extensa jurisprudencia constitucional sobre esta función de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que los Reglamentos parlamentarios atribuyen a las Mesas viene configurando aquella como una función de naturaleza esencialmente reglada, destinada a la verificación formal del cumplimiento por los escritos y documentos presentados de los requisitos reglamentariamente establecidos, lo que excluye también el control de oportunidad sobre

las iniciativas, al menos en los casos en que ese juicio esté atribuido al Pleno o las Comisiones parlamentarias. De forma que tan solo allí donde la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o los propios Reglamentos establezcan límites de naturaleza material a las iniciativas, la verificación de su admisibilidad puede extenderse al examen del cumplimiento de dichos límites; mientras que, por el contrario, si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad. Además, y en todo caso, la Mesa de la Cámara deberá motivar cualquier decisión sobre la inadmisión de las iniciativas, pues en la medida en que constituyan una manifestación del *ius in officium* del parlamentario que las formula, su rechazo arbitrario o no motivado vulnerará el derecho que le garantiza el art. 23.2 CE a ejercer sus funciones sin impedimentos ilegítimos. Y todo ello sin perjuicio de admitir la posibilidad de que las Mesas de las Cámaras puedan rechazar escritos en los que se planten cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara (por todas, SSTC 40/2003, de 27 de febrero y 88/2012, de 7 de mayo).

En efecto, tal y como se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional, existen diversos preceptos reglamentarios que imponen a las Mesas un examen del contenido de las iniciativas, más allá de la mera verificación del cumplimiento de los requisitos formales para su presentación: así, en el marco del procedimiento legislativo, la Mesa de la Cámara debe verificar que los Proyectos y Proposiciones de Ley vayan acompañados «de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos» (arts. 114.1 y 128 RPC); y las Mesas de las Comisiones deben examinar tanto que las enmiendas a la totalidad versen «sobre la oportunidad, los principios o el espíritu» de los Proyecto de Ley (art. 116.2 RPC), como comprobar que las enmiendas parciales sean de «supresión, modificación o adición» (art. 118.3 RPC) o bien puedan tener efectos presupuestarios (art. 119 RPC). En el marco del control parlamentario, la Mesa debe examinar

el contenido de las interpelaciones y preguntas para comprobar su adecuación a las exigencias materiales de los artículos 161 y 167 RPC, respectivamente; también debe entrar al examen del contenido de las mociones subsiguientes a una interpelación, pues el Reglamento exige como requisito para su admisión a trámite que su contenido resulte «congruente» con la interpelación previa (art. 164.3 RPC), exigencia que se repite en el caso de las propuestas de resolución subsiguientes al debate de una comunicación del Gobierno (art. 182.1 RPC) y al debate sobre la orientación política del Gobierno (art. 190.4 RPC).

Es precisamente respecto de las solicitudes de información y documentación que plantean los parlamentarios a título individual, o las Comisiones parlamentarias [arts. 9 y 48.a) RPC, respectivamente], donde la función de calificación y admisión a trámite se circunscribe en mayor medida a la mera verificación de la regularidad formal las iniciativas, quedando el examen de su contenido limitado a que el destinatario de la solicitud figure entre los admitidos por el Reglamento. Y ello se explica por el carácter eminentemente instrumental de este tipo de iniciativas que, como se verá después, más que constituir instrumentos de control en sí mismas, son más bien una herramienta de información previa y destinada a facilitar la posterior puesta en práctica de otras iniciativas más específicas de control al Ejecutivo, como las preguntas, interpelaciones, o solicitudes de comparecencia.

En todo caso, lo que ahora importa destacar es que no son pocas las ocasiones en las que el contenido de las iniciativas resulta determinante para su admisibilidad a trámite y ulterior sustanciación de conformidad con el Reglamento.

Sin embargo, el campo en el que ha suscitado mayores controversias es en el de la tramitación de enmiendas en el marco del procedimiento legislativo y la exigibilidad o no de congruencia material entre el texto de la iniciativa y las enmiendas formuladas. Es en este ámbito en el que existe ya un cuerpo de jurisprudencia constitucional que, si bien no ha seguido una línea uniforme, sí parece inclinarse a afirmar la necesaria congruencia material entre enmienda y texto enmendado (por todas,

STC 119/2011, de 5 de julio, que recapitula toda la doctrina anterior), entendiendo que la total desconexión entre ambos supone una lesión del *ius in officium* de los parlamentarios individuales y, por extensión, del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23 CE), tomando como punto de partida que «tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular» (STC 136/2011, de 13 de septiembre). Por ello, el Tribunal Constitucional ha matizado su doctrina para, partiendo de la exigencia de una mínima congruencia material entre enmienda y texto en tramitación, someterla a determinadas cautelas que respeten la expresión del principio democrático: en primer lugar, dejando un amplio margen de apreciación a los órganos parlamentarios competentes para valorar tales extremos; en segundo lugar, adoptando una actitud prudente y flexible al efectuar dicha apreciación, que solo debe conducir a la inadmisión de enmiendas en casos de desconexión material evidente y manifiesta; y, en tercer lugar, motivando siempre, aun sucintamente, la decisión adoptada (STC 119/2011, FJ 7º).

Pero como se ha puesto de manifiesto, el objeto de los asuntos o las iniciativas que se someten al conocimiento de los órganos de la Cámara es asimismo relevante, con carácter general, a efectos de su convocatoria. Es esta relevancia la que explica las exigencias reglamentarias relativas a la predeterminación del orden del día de las sesiones (arts. 37, 64.3, 70 y 71 RPC) o a la distribución previa de la documentación que haya de servir de base para los debates (art. 72 RPC), exigencias que deben ser tenidas en cuenta en todo momento por los órganos responsables de la tramitación.

Y, por último, el Reglamento parlamentario hace extensible esa relevancia del contenido de los asuntos y su predeterminación al propio desarrollo de las sesiones, introduciendo determinadas cautelas que tratan de asegurar la congruencia de las intervenciones que tienen lugar en su seno con la materia u objeto sometido a debate: así sucede al

desarrollar las facultades presidenciales de dirección y ordenación del debate y las votaciones —que alcanzan a la acumulación de asuntos por razón de la materia, su homogeneidad o la interconexión de las pretensiones— (arts. 77 y 126 RPC); y así sucede también al regular las cuestiones incidentales del debate como las llamadas a la cuestión (arts. 73.3 y 107 RPC), las alusiones (art. 75 RPC), la autorización para la lectura de normas o documentos, o la utilización de medios informáticos o audiovisuales, conducentes a la ilustración de la cuestión objeto del debate (arts. 76.2 y 83 RPC), o la facultad presidencial para acordar el cierre del debate, de acuerdo con la Mesa, cuando estime que un asunto está suficientemente debatido (art. 81 RPC).

Por tanto, puede afirmarse como principio general que, en el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Parlamento como complejo orgánico, existe una vinculación de las distintas iniciativas, de las sesiones y de los debates a un objeto predeterminado que no puede modificarse de forma sobrevenida si no es en los casos reglamentariamente previstos, y por el procedimiento y el órgano competente al efecto, so pena de incurrir en un supuesto de *ultra vires*.

III. El marco normativo acerca del objeto de las Comisiones de investigación

El régimen jurídico de las Comisiones de investigación del Parlamento de Cantabria, sobre la base del referente del artículo 76 CE,¹³ es el que resulta de la previsión estatutaria de su posible existencia (artículo 12.5 EAC) y de las disposiciones del Reglamento de la Cámara que resulten de aplicación a su organización y funcionamiento, destacando entre todas ellas la específica —aunque sumaria— regulación contenida en el artículo 54 RPC. De conformidad con su apartado 1, la creación de

13 Para un sintético análisis crítico del art. 76 CE, véase Torres Muro, I.: «Las Comisiones parlamentarias de investigación», en Casas Bahamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1436-1442.

Comisiones de investigación corresponde al Pleno del Parlamento, que la podrá acordar a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, y su objeto versará «sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria». Por tanto, es el Pleno de la Cámara el que, al debatir y votar sobre la propuesta formulada, determina el objeto de las Comisiones de investigación mediante el correspondiente acuerdo de creación.

Este marco normativo de las comisiones de investigación en Cantabria no difiere a estos efectos del paradigma instaurado, como en tantas otras cuestiones, por el Reglamento del Congreso de los Diputados, que es también el asumido, con escasas diferencias — aunque alguna de ellas llamativa, como se verá —, por la mayoría de las normas de organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos.

No obstante, un primer dato a tener en cuenta es que las comisiones de investigación ni siquiera aparecen expresamente contempladas en todos los Estatutos de Autonomía,¹⁴ aunque sí en la totalidad de los reglamentos parlamentarios, de forma que en tales casos es una decisión interna de la Cámara la que, en ejercicio de la

14 Los Estatutos vasco, gallego, riojano, navarro, madrileño y castellano-leonés no contienen referencia alguna a la posible constitución de comisiones de investigación, mientras que el resto sí contemplan su existencia, aunque se limitan prácticamente a eso.

Como peculiaridades, el Estatuto andaluz las configura como un instrumento de ejercicio del control del Gobierno y la Administración, aunque permite atribuir la facultad a las comisiones permanentes (art. 106.3º). En sentido análogo, el Estatuto valenciano (art. 22.e), aunque en este caso el ámbito del control se circunscribe a «la acción de la Administración situada bajo el control de la Generalitat». Otros como los estatutos catalán y castellano-manchego, a semejanza del artículo 76 CE, esbozan el objeto de las comisiones de investigación por referencia a «cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat» (art. 59 EACat) y «cualquier asunto de interés para la región» (art. 11.6 EAC-LM). El Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura solo menciona las comisiones de investigación para establecer una reserva de ley para la regulación de las comparecencias de autoridades, empleados públicos y ciudadanos ante la Asamblea (art. 21). Y finalmente, el Estatuto de Canarias, en su reciente revisión por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, es el único que dedica un precepto específico (art. 42) a las comisiones de investigación, facultando al Parlamento a su nombramiento en los términos establecidos por su Reglamento, «sobre cualquier asunto de interés público», haciendo suya la fórmula del 76 CE.

autonomía organizativa consustancial a la institución, hace posible su existencia.

Por lo que respecta a las regulaciones de los reglamentos parlamentarios, el del Congreso de los Diputados parte de la diferenciación entre comisiones permanentes y no permanentes, configurando a éstas como «las que se crean para un trabajo concreto» y que se extinguen «a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura» (art. 51). A continuación diferencia entre las Comisiones de investigación, que versarán «sobre cualquier asunto de interés público» —recogiendo así la fórmula constitucional—, sentando las bases de su régimen de organización y funcionamiento (art. 52), y la creación de otras comisiones no permanentes «distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes» (art. 53), sin mayores precisiones en torno a su régimen jurídico.¹⁵

Por su parte, el reglamento de la Cámara Alta sienta un modelo de Comisiones similar al del Congreso, aunque utilizando una sistemática clasificatoria y una terminología diferentes. A las comisiones permanentes —legislativas y no legislativas— opone otras que se sobreentienden no permanentes, y que denomina «de investigación o especiales» (art. 49). El mismo precepto en su apartado 4 define a ambas de forma algo imprecisa al señalar que «Serán Comisiones de Investigación o Especiales las que se creen a tal fin para un objetivo determinado», siendo necesario acudir al artículo 59 para averiguar que su objeto podrá consistir en «realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público», acogiendo así la fórmula del artículo 76 CE también.

15 Sobre los antecedentes y la exégesis del artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados, véase Jiménez Díaz, A.: «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 437-445.

En los parlamentos autonómicos las similitudes son mayores que las diferencias, con muy pocas excepciones, aunque alguna sea llamativa y merezca su tratamiento diferenciado.

En la mayoría de los casos se prevé la constitución de comisiones no permanentes «para un fin concreto» (art. 51 del Reglamento andaluz, art. 52 del Reglamento valenciano, art. 74 del Reglamento madrileño), «para un asunto o trabajo concreto y determinado» (art. 83 del Reglamento de las Cortes de Aragón y art. 79.4 del Reglamento extremeño), «para un trabajo concreto» (art. 74 del Reglamento asturiano, art. 61 del castellano-manchego, art. 49 del castellano-leonés, art. 52 del canario), que en el caso del Parlamento Vasco vendrá «determinado en el acuerdo de creación» (art. 58.1), «para una función especial o un trabajo concreto» en la norma gallega (art. 50.1), o «para el conocimiento de alguna cuestión o el desarrollo de un trabajo concreto y determinado» en el Parlamento de La Rioja (art. 48.1).

En cuanto a las Comisiones de investigación específicamente consideradas, una parte de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas Autonómicas define su objeto en la misma forma que Congreso y Senado, mediante la genérica fórmula constitucional referida a «cualquier asunto de interés público»,¹⁶ mientras que otra parte significativa, como ha quedado expuesto al principio de esta parte del trabajo respecto del Parlamento de Cantabria, introduce alguna acotación adicional referida al ámbito competencial o territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.¹⁷

Pero como se ha señalado, a pesar de este relativo grado de homogeneidad, la peculiaridad de algunas regulaciones merece un tratamiento específico.

16 Así ocurre en el Parlamento andaluz (art. 52), en las Cortes de Aragón (art. 84), en el Parlamento vasco (aunque se vincula la finalidad de la investigación a «la eventual responsabilidad política» que pudiera concurrir, art. 59.1), en el Parlamento de Galicia (art. 52.1), en el Parlamento de Canarias (art. 53.1) y en el de las Cortes de Castilla y León (art. 50.1).

17 Tal es el caso de la Junta General del Principado de Asturias (art. 74.1), el Parlamento riojano (art. 48.3), las Corts valencianas (art. 53.1), la Asamblea de Extremadura (art. 106.1), el Parlamento balear (art. 55.1) y la Asamblea de Madrid (art. 75.1).

Tal es el caso del Parlamento Navarro, por presentar una terminología original, pues su Reglamento denomina «comisiones ordinarias» a las comúnmente denominadas permanentes, y «especiales» a las que se crean para un trabajo concreto (art. 61 RPN). A estas pertenecen las comisiones de investigación, que versarán «sobre cualquier asunto de interés público», acogiendo la fórmula constitucional, pero exigiendo a continuación que su solicitud de creación exponga «concreta y detalladamente los hechos que hubieren de ser objeto de investigación y justificando su necesidad» (art. 62.2). Exigencia que constituye a todas luces un reforzamiento de la delimitación concreta del objeto de este tipo de comisiones que no está presente en el resto de regulaciones reglamentarias y debe ser valorada en forma altamente positiva.

De forma muy parecida el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha avanza en la exigencia de concreción del objeto de las Comisiones de investigación, pues aunque pertenece al grupo de los que recurren a la fórmula constitucional que lo abre a «cualquier asunto de interés público», a seguido precisa que la propuesta de creación, que se formulará por escrito, expondrá «concreta y detalladamente los hechos que hubieren de ser objeto de investigación o encuesta, justificando su necesidad» (art. 62.2).

En una línea semejante pero que profundiza aún más en la delimitación del objeto de las Comisiones de investigación, el Reglamento del Parlamento de Cataluña presenta una de las regulaciones más completas y originales de las Comisiones en el vigente Derecho parlamentario autonómico.¹⁸ Partiendo de la distinción entre «Comisiones legislativas» y «Comisiones específicas» (art. 47), sitúa

¹⁸ También debe destacarse la prolija y novedosa regulación de las Comisiones en el Parlamento de Canarias, pero no precisamente en el aspecto concreto que aquí se analiza, sino por introducir procedimientos e instrumentos de trabajo novedosos y como consecuencia también de la específica organización territorial del archipiélago, que ha llevado a prever una Comisión General de los Cabildos Insulares y una completa y detallada regulación de su funcionamiento (arts. 56-62), así como la posible constitución de subcomisiones en el seno de las Comisiones permanentes, con la finalidad de elaborar «informes sobre asuntos concretos de interés público en materia de su competencia» y para las que se exige que su acuerdo de

entre las segundas a las «de investigación» (art. 47.4). Más adelante precisa que, en todo caso, tanto la propuesta de creación de una comisión especial, como el acuerdo plenario en el que se formalice, deben determinar «el objeto concreto del cometido o el trabajo que se le encarga y su finalidad, así como las posibles directrices a las que la comisión ha de acomodar su trabajo» (art. 63.3.b). La creación de Comisiones de investigación «sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad»¹⁹ puede ser acordada por el Pleno de la Cámara a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los miembros del Parlamento, de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, o del Gobierno, debiendo el acuerdo plenario «delimitar su objetivo y alcance, así como los contenidos básicos del plan de trabajo» (art. 67.1); pero la creación resulta imperativa por disposición reglamentaria en el supuesto de que lo pida una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios. En este segundo supuesto, el acuerdo de creación de la comisión, que debe adoptarse por parte de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, «debe determinar el objetivo y ámbito de actuación de la comisión y el contenido básico de su plan de trabajo, de conformidad con la propuesta presentada por los diputados o los grupos parlamentarios que han pedido su creación» (art. 67.3).²⁰

creación determine «el ámbito material sobre el que la subcomisión haya de desarrollar sus trabajos» (art. 63).

19 Nótese que, paradójica e inexplicablemente, el Reglamento se separa de la fórmula estatutaria, referida a «cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat» (art. 59).

20 Finalmente también ha de reseñarse por su originalidad que, al regular las comparecencias ante las Comisiones de investigación, el Reglamento de la Cámara catalana distingue entre las que denomina «comparecencias de testigos», que «únicamente puede[n] requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad» (art. 68.1), y las «comparecencias de expertos para que aporten su opinión sobre el asunto objeto de la comisión», circunstancia que «debe constar explícitamente en el acuerdo de la comisión» (art. 68.4). Con la particularidad de que las primeras se desarrollan «de conformidad con el procedimiento previamente establecido por la mesa de la comisión» (68.1.f), mientras que las comparecencias de expertos se desarrollan de acuerdo con el procedimiento general previsto por el artículo 59.

El recientemente aprobado Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia²¹ se sitúa en un punto intermedio entre el modelo del Congreso y el del Senado y distingue entre comisiones permanentes y «no permanentes o especiales», pudiendo ser estas «de investigación o de estudio» (arts. 45 y 58). Pero en ambos casos, la propuesta de creación «deberá detallar el objeto concreto de investigación o estudio» (art. 58.2, 2º párrafo).²² El artículo 59 se ocupa específicamente de las comisiones de investigación, señalando respecto de su objeto que podrá versar «sobre cualquier asunto de interés público comprendido en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma».

Finalmente, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura destaca también por una regulación novedosa y original de las Comisiones, y especialmente interesante a efectos de este estudio. Pues las clasifica mediante la conjunción, en un mismo plano, del criterio temporal con un criterio material, que pone el acento en su objeto y no tanto en su funciones (legislativas o no). Así, tras definir las como «órganos de estructura colegiada y composición numérica inferior al Pleno, constituidos en la Asamblea para entender sobre el objeto encomendado por este Reglamento o por el acuerdo de creación», admite su carácter permanente o temporal. Las permanentes, «como consecuencia de su creación indefinida y su carácter de órgano de la Cámara, tienen atribuido el conocimiento genérico de un ámbito competencial concreto», mientras que las no permanentes «se constituyen para un asunto concreto, tras cuya resolución se disuelven» (art. 79). Las comisiones permanentes sirven así a un objeto predeterminado, que respecto de algunas aparece concretado en el propio Reglamento (Comisión de Reglamento, del Estatuto de los

21 Reglamento de 7 de marzo de 2019, BORM n.º 100, de 3 de mayo; BOE n.º 15, de 14 de mayo.

22 Asimismo incorpora la novedosa previsión de que «el Pleno de la Cámara, por decisión de la mayoría de sus miembros, podrá acordar el archivo, la prórroga, el aplazamiento, en su caso, o una tramitación alternativa de los trabajos de estas Comisiones, debiendo contener la resolución que se adopte, las previsiones suficientes sobre los trabajos que resulten interrumpidos en virtud de dicho acuerdo.»

Diputados, de Peticiones, de Control de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, de Asuntos Europeos y de Armonización²³), mientras que respecto de las habitualmente denominadas «comisiones permanentes legislativas», lo que prima en este caso es el carácter sectorial de su objeto: son «Aquellas sectoriales que se constituyen para conocer de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Extremadura», y se constituyen al principio de la legislatura, «a propuesta del presidente, por la Mesa de la Cámara oída la Junta de Portavoces» (cfr. arts. 95 y 96 RAEx).

La regulación extremeña de las comisiones no permanentes, poniendo el acento igualmente en su objeto y finalidad «órganos de trabajo de la Cámara constituidos para un asunto concreto, tras cuya resolución se disuelven» (art.104), responde, no obstante, al modelo común que ha quedado expuesto, distinguiendo entre las «de estudio» y las «de investigación», cuyo objeto en este caso podrá versar «sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de las competencias de la comunidad autónoma» (art. 106).

IV. La vinculación entre objeto y finalidad de las Comisiones parlamentarias de investigación

Expuesto el marco jurídico que la normativa reguladora de los parlamentos dedica a la delimitación del objeto de las comisiones de investigación, a los efectos de este estudio resulta necesario destacar, por una parte, que todas las regulaciones coinciden al disciplinar la creación de comisiones no permanentes, de las cuales las comisiones de investigación son una modalidad; en que su objeto radica en llevar a cabo un trabajo o fin concretos; y por otra parte, en el caso específico de las comisiones de investigación, es también lugar común la vinculación entre objeto y finalidad de este tipo de comisiones: en la

23 De sumo interés, la Comisión de armonización «se configura como una comisión de estilo, por cuanto que a ella compete corregir las posibles incongruencias e incorrecciones técnicas o gramaticales de las iniciativas legislativas» (art. 103 RAEx).

fórmula más extendida, los reglamentos atribuyen al Pleno la facultad de acordar la creación de una Comisión de *investigación sobre cualquier asunto de interés público* (así, art. 54 RPC). Por tanto, y a diferencia de lo que ocurre con las Comisiones permanentes de la Cámara, que participan de diferentes formas en el ejercicio de las funciones típicas de la institución (legislativa, presupuestaria y de control), conociendo «de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Parlamento» (art. 46.1 RPC), en el caso de las Comisiones de investigación se trata un tipo de comisión parlamentaria que responde a la finalidad específica de investigar sobre un objeto también específico, no obstante la amplitud de la expresión «cualquier asunto de interés público», que constituye un típico ejemplo de concepto jurídico indeterminado.

La lógica conduce a pensar que para llevar a buen fin la actividad indagatoria consustancial a este tipo de Comisiones, dicha actividad debe concretarse respecto de un objeto determinado y delimitado por el acuerdo de creación de cada una de ellas, y en esa dirección avanzan las regulaciones reglamentarias más recientes.

De ahí que la doctrina más extendida entienda, con apoyo en la jurisprudencia constitucional (STC 88/2012, de 7 de mayo), que las Comisiones de investigación son uno de los instrumentos a través de los cuales se ejerce el control parlamentario de la actividad gubernamental, lo que por una parte restringe su ámbito funcional, pero al mismo tiempo lo cualifica, por su específica finalidad: obtener información sobre un asunto concreto, normalmente constituido por una actividad pública de apariencia irregular (por todos, MEDINA RUBIO, 1994: 77; TORRES BONET, 1999: 124). Por ello sus instrumentos de trabajo están también específicamente orientados a la consecución de dicha finalidad, quedando circunscritos a la solicitud de documentación que obre en poder de las Administraciones públicas y al requerimiento de la presencia de cualquier persona para ser oída en relación con el objeto investigado. Se trata, por tanto, de los dos instrumentos típicos de lo que se ha denominado actividad de control-información, y que el

parlamentarismo anglosajón sintetiza en la fórmula «the power to send for persons, papers and records».

Sentadas estas premisas, una vez aprobada la creación de una Comisión de investigación, y sin perjuicio de las facultades que siempre corresponden a la Mesa de la Cámara para organizar, programar y coordinar los trabajos parlamentarios (art. 33.1 RPC), la actividad a desarrollar por la Comisión se concretará en la aprobación, por imperativo reglamentario, de su Plan de trabajo (art. 54.2 RPC), que se erige en el instrumento decisivo para llevar a buen término la actividad investigadora en los términos acordados por el Pleno de la Cámara. En consecuencia, parece lógico entender que las actuaciones incluidas en el Plan deben servir a dicha finalidad, habiéndose defendido incluso un seguimiento por la Mesa de la Cámara de las mismas para que las decisiones de la mayoría no se aparten de aquel objetivo (GARCÍA MAHAMUT, 1996: 196).

Es cierto que la Comisión de investigación, una vez constituida, adquiere un cierto grado de autonomía funcional (TORRES MURO, 1998: 61), decidiendo al aprobar su Plan de trabajo sobre el número de comparecencias a celebrar, la información que va a solicitar y sobre sus propias normas de funcionamiento —sin perjuicio de la facultad que, en el caso del Parlamento de Cantabria, el Reglamento también reconoce al Presidente de la Cámara para, oída la Comisión, dictar las oportunas normas de procedimiento (art. 54.3 RPC)—. Pero esa autonomía encuentra su límite, en todo caso, en la obligación final de someter al Pleno de la Cámara sus conclusiones, plasmadas en el correspondiente dictamen (art. 54.4 RPC), que evidentemente deberán versar sobre el objeto de investigación aprobado por aquél.²⁴

Retomando el caso que ha servido de base a esta reflexión, la Comisión de investigación creada por acuerdo del Pleno del Parlamento

²⁴ Sin embargo, no han faltado advertencias sobre el hecho de que en lo atinente a la congruencia entre el objeto investigado y las conclusiones «no existe en las Cámaras otro control (...) que el que determina el peso de los votos en Comisión y Pleno», siendo este «uno de los puntos en los que menos se ha avanzado hasta el presente en nuestro ordenamiento». Véase ASTARLOA y CAVERO, 1998: 151 y 163.

de Cantabria en sesión de 12 de noviembre de 2012, su objeto aparecía concretado en relación con «la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur» (empresa pública de gestión de la promoción turística y diversos recursos turísticos de la Comunidad Autónoma), recogiendo el tenor literal de la solicitud formulada al efecto por quince diputados del Grupo Parlamentario Popular, que fue sometida a debate y votación plenaria. Dicha fórmula fue posteriormente incorporada a las «Normas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión» aprobadas por la Mesa de la Cámara el 10 de diciembre de 2012 como «Objeto» de la Comisión: «La Comisión tiene como objeto investigar sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur» (BOPC núm. 212, de 11 de diciembre).

Toda la documentación posterior producida por el órgano o incorporada al expediente utilizó la denominación expresada en dicha rúbrica, incluyendo su Plan de trabajo (publicado como «Plan de trabajo de la Comisión de investigación del Parlamento de Cantabria sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública CANTUR»)²⁵, así como todas las modificaciones posteriores del mismo. Entre estas, interesa destacar la que tuvo lugar por Acuerdo de la Comisión de 28 de febrero de 2013 pues, ante las dudas trasladadas por el Gobierno de Cantabria en relación con el ámbito temporal al que hacía referencia el objeto de la Comisión así determinado a efectos de la remisión de la documentación solicitada, la propia Comisión acordó «en general, para todas las solicitudes de información y documentación (...), establecer como criterio que su ámbito temporal y material debe quedar circunscrito al que se corresponde con el objeto de la Comisión tal y como fue aprobado por el Pleno de la Cámara, relativo a la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur y al periodo de tiempo comprendido entre los ejercicios 2003 y 2011, ambos inclusive»²⁶. La propia Comisión se erigió así en intérprete y guardián de la voluntad del Pleno en relación con el objeto a investigar.

25 BOPC núm. 239, de 15 de febrero de 2013.

26 BOPC núm. 247, de 5 de marzo de 2013.

V. La solicitud de informes y documentos como específica herramienta de trabajo de las Comisiones parlamentarias de investigación y su vinculación al objeto.

Como ya se ha adelantado, las solicitudes de documentación constituyen, junto a las comparecencias, la herramienta básica para el desarrollo que la actividad investigadora que cualifica a las Comisiones de investigación.

Partiendo de la consideración comúnmente aceptada entre los especialistas acerca de la ambivalencia de los instrumentos de control parlamentario, parece claro que las solicitudes de documentación en el marco de las Comisiones de investigación persiguen una doble finalidad: por una parte, permiten obtener por sí mismas resultados para la actividad investigadora del órgano, pero por otra parte sirven también a la preparación de las comparecencias que tendrán lugar ante el mismo (TORRES MURO, 1998: 110). Y, sin embargo, la doctrina ha puesto también de relieve reiteradamente su escasa regulación (por todos, ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1995: 192), que en el caso del Parlamento de Cantabria se circunscribe a las previsiones del Reglamento parlamentario (arts. 9 y 48 RPC), desde el correspondiente anclaje constitucional (art. 109 CE) y estatutario (art. 9 EAC). Puesto que, mientras que las comparecencias sí aparecen expresamente contempladas como herramienta de trabajo de las Comisiones de investigación en el precepto reglamentario que las regula (art. 54 RPC), no ocurre lo mismo con las solicitudes de documentación, por lo que habrá que concluir que su régimen será el común de los artículos 9 y 48 del Reglamento, a salvo de las especialidades que puedan prever las propias normas de funcionamiento de las Comisiones que apruebe la Mesa de la Cámara, o de las que puedan establecer ellas mismas al aprobar su Plan de trabajo.

El artículo 9 del Reglamento del Parlamento de Cantabria regula el derecho de los Diputados y Diputadas a recabar información «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias», que se articula «por conducto de la Presidencia del Parlamento» y «previo conocimiento del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario», y tiene

por finalidad obtener «datos, informes o documentos» que obren en poder «de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de cualesquiera organismos, instituciones y entidades vinculadas o dependientes de ella, o integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma» (art. 9.1). En todo caso, se trata de un derecho que corresponde a cada miembro de la Cámara individualmente considerado y que éstos ejercen bajo el régimen establecido por dicho precepto, que además de establecer determinadas normas de procedimiento y garantía (aptdos. 2 a 5), contempla también que la solicitud de información pueda alcanzar a aquella «que obre en poder de la Administración del Estado o de la Administración local, en materias de interés general para la Comunidad Autónoma de Cantabria» (art. 9.6 RPC).

Por su parte, el artículo 48 RPC contempla una facultad similar a la que el artículo 9 reconoce a los parlamentarios individuales, pero referida a las propias Comisiones parlamentarias como órgano. La principal diferencia, por tanto, radica en el sujeto —individual o colectivo— que ejerce la facultad de solicitar la información, hasta el punto de que el art. 48 contiene una remisión expresa al art. 9.1, y extiende también su objeto a la información que obre en poder de las Administraciones estatal y local, en términos análogos a los del art. 9.6. Pero lo verdaderamente relevante es que la solicitud de documentación debe ser en estos supuestos acordada por la Comisión, lo que comporta una manifestación de la voluntad de dicho órgano formalizada a través del correspondiente debate y votación de una solicitud previamente planteada ante la misma y admitida a trámite por su Mesa.

En el caso de las Comisiones parlamentarias de investigación constituidas en el Parlamento de Cantabria bajo la vigencia del actual Reglamento, las solicitudes de información se han articulado precisamente bajo la fórmula del artículo 48: son los miembros de la Comisión o sus portavoces parlamentarios los que presentan sus propuestas que, tras ser admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión, son debatidas y votadas en su seno, haciendo suyas el órgano aquellas

que resulten aprobadas, que de ese modo quedan incorporadas a su Plan de trabajo.

Así lo recogían las «Normas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de investigación sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur», aprobadas por la Mesa de la Cámara el 10 de diciembre de 2012 (BOPCA núm. 212, de 11 de diciembre): la norma Cuarta disponía que la Comisión pudiera recabar, por conducto de la Presidencia del Parlamento, «cuantos datos, informes y documentos precise *para dar cumplimiento a su objeto*» —la cursiva es nuestra—, y que las solicitudes se recogerían en el Plan de trabajo que aprobara la Comisión, debiendo «ser remitidos al Parlamento en el plazo de cinco días naturales desde la notificación del requerimiento» (norma Quinta). Y así se previó igualmente en los apartados Segundo y Tercero del Plan de trabajo aprobado inicialmente por la Comisión de investigación (BOPCA núm. 239, de 15 de febrero de 2013), que incorporó las solicitudes de datos, informes y documentos que fueron calificadas y admitidas a trámite por la Mesa del órgano admitiendo, no obstante, que la Comisión pudiera «según discurren los trabajos parlamentarios (...) autorizar la incorporación de nuevas peticiones de comparecencia y solicitudes de información y documentación», eventualidad que tuvo lugar de forma reiterada, dando lugar a un total de diez modificaciones posteriores del Plan de trabajo antes del debate y votación de sus conclusiones.

Por tanto, a la vista de la normativa creada para el funcionamiento de la Comisión de investigación, las solicitudes de documentación e información recabadas por la Comisión contaban con dos peculiaridades frente al régimen común de los artículos 9 y 48 del Reglamento:

- En primer lugar, mientras que las solicitudes del régimen común se subordinan genéricamente «al mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias» (ya sea en caso de petición individual, ya sea en el caso de peticiones acordadas por las Comisiones, por remisión al art. 9.1 RPC), las solicitudes de documentación e información

recabadas por la Comisión de investigación se subordinan a una finalidad más concreta: «dar cumplimiento a su objeto».

- En segundo lugar, mientras que en el caso de las peticiones individuales el plazo de contestación de la Administración es de veinte días desde la recepción de la solicitud (art. 9.2 RPC), no estando previsto plazo para las solicitudes acordadas en Comisión (pues el art. 48 remite al 9.1 únicamente), las solicitudes de documentación e información recabadas por la Comisión de investigación debían remitirse «en el plazo de cinco días naturales desde la notificación del requerimiento».

Diferencias ambas justificadas, sin lugar a dudas, por la especial finalidad que preside la actividad de las Comisiones parlamentarias de investigación: la actividad indagatoria o investigadora sobre un objeto predeterminado por el acuerdo plenario de creación de las mismas, que además suele estar sometida a un plazo concreto para la finalización de los trabajos.

VI. Recapitulación y conclusiones

El informe solicitado por la Comisión de investigación que venimos analizando concluía, como ya se adelantó más arriba, teniendo por ajustada a Derecho la petición de documentación sobre un proyecto gubernamental que, aunque resultaba a todas luces ajeno al objeto de la Comisión, fue solicitada a raíz de las manifestaciones realizadas por uno de los comparecientes ante la Comisión, y fue admitida a trámite por la Mesa del órgano bajo la advertencia efectuada por la Presidencia de que la petición revestía un «carácter informativo» y no implicaba que dicho asunto fuera a «constituir objeto de investigación por la Comisión, por ser cuestiones diferentes». Se trató por tanto como una nueva petición de documentación suscitada en el curso de los trabajos de la Comisión, de acuerdo con lo previsto en sus Normas de funcionamiento, y que se admitió a trámite y se aprobó bajo la condición de que en ningún caso fuera a constituir «un nuevo proyecto

a investigar», en los términos manifestados por quienes promovieron la petición de informe.

En consecuencia, en la medida en que la solicitud del «expediente completo del Ecoparque Besaya, incluido el proceso judicial en el que estuvo incurso», escapaba a la finalidad justificadora de las peticiones de documentación por la Comisión de investigación que comentamos, consistente en dar cumplimiento a su objeto, concretado en «la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur», la Comisión asumió como criterio que dicha solicitud no iba a constituir parte del objeto de investigación. Pues si como ha quedado expuesto, la finalidad de la Comisión —y de las iniciativas que se planteen en su seno— aparecen vinculadas a su objeto, la ampliación de éste por la vía de una solicitud de documentación ajena al inicialmente preestablecido por el acuerdo plenario de creación de la Comisión hubiera resultado inadmisible por antijurídica, incurriendo en *ultra vires*.

El supuesto, más allá de su interés puntual, ha servido de excusa para poner de relieve la importancia que tiene la delimitación concreta del objeto de las comisiones de investigación en el momento de su creación y los problemas que puede plantear un alto grado de indefinición o una definición excesivamente inconcreta o general dicho objeto, así como otras cuestiones accesorias, pero también importantes, como el ámbito temporal sobre el que puede o debe extenderse la actividad indagatoria del órgano creado, o cómo debe llevarse a cabo el control de los posibles supuestos *ultra vires* sobre el objeto de las comisiones de investigación.

Excedería con mucho la naturaleza de este trabajo pretender dar respuesta exhaustiva a todos esos interrogantes; procede tan solo ahora esbozar algunas ideas que puedan contribuir a su resolución en el marco de una reflexión abierta.

La sistemática común de los reglamentos parlamentarios al clasificar las Comisiones nos da una pauta a la hora de establecer un contraste previo entre comisiones permanentes y no permanentes desde el punto de vista de su objeto y su ámbito competencial:

por regla general las comisiones permanentes y, dentro de ellas, las habitualmente denominadas «comisiones legislativas», se ocupan de las políticas sectoriales que recaen bajo la responsabilidad de las distintas áreas en las que se estructuran los Ejecutivos, hasta el punto de que su denominación y contenido suele renovarse al inicio de cada legislatura propiciando la coincidencia entre ambos.²⁷ Mientras que la determinación del objeto de las comisiones permanentes no legislativas aparece siempre, de forma más o menos concreta, en el propio reglamento de la Cámara, siendo asimismo frecuente la previsión de la existencia de otras comisiones no permanentes cuya creación se reserva en unos casos a la ley, en otros a un acuerdo de la propia Cámara. Pero en todos ellos la concreción de su objeto, independientemente de su alcance más o menos general, y la diferenciación de su ámbito competencial respecto de las demás comisiones, constituyen un elemento nuclear de su régimen jurídico.

Por su parte, las comisiones no permanentes se justifican precisamente por su creación para un fin o un trabajo concreto. Temporalidad y exclusividad de su objeto son así características interdependientes; son comisiones temporales porque su duración está subordinada al cumplimiento de su objeto único y determinado, y viceversa: es la consagración a un concreto asunto o tarea lo que justifica su carácter temporal, extinguiéndose una vez concluida su actividad en torno a dicho objeto. Por eso resulta plenamente congruente también defender la inmodificabilidad sobrevenida del mismo.²⁸

Pero es en las comisiones de investigación donde la precisa y concreta delimitación de su objeto resulta crucial, porque el «interés público» que la Constitución y los reglamentos parlamentarios predicán de los asuntos susceptibles de ser sometidos a su consideración viene determinado por la necesidad de realizar una actividad de averiguación

²⁷ Recuérdese el modelo del Reglamento de la Asamblea de Extremadura más arriba expuesto.

²⁸ Así lo hace VILA RAMOS, 2004: 285.

o indagación de una determinada realidad o situación respecto de la cual se plantea la posible responsabilidad política, y aún jurídica, del Ejecutivo o alguno de sus agentes, y esa precisa delimitación material y temporal de su objeto es la que, por una parte, debe permitir llevar a buen fin sus trabajos —porque será la referencia para las solicitudes de documentación y comparecencias a celebrar en su seno— y, por otra, debe evitar situaciones que conlleven la apertura de «causas generales» sobre la actividad de un Gobierno, de los departamentos de la Administración situada bajo su dependencia, o de cualesquiera de sus entes o agentes instrumentales.²⁹

Hace ya tiempo que el Tribunal Constitucional estableció que la investigación parlamentaria no puede en ningún caso confundirse con que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales. Como han señalado claramente las SSTC 46/2001, de 15 de febrero (FJ 12) y 39/2008, de 10 de marzo (FJ 7), mientras que la primera conduce a formular un «juicio de oportunidad política», la segunda propicia una «convicción de certeza», pues los parlamentos son —como señalara también la STC 226/2004, de 29 de noviembre— «ante todo, escenarios del debate público (...) concretamente un debate político institucionalizado mediante el establecimiento previo de unas reglas de juego en las que se concreta la autonomía parlamentaria».³⁰ Pues bien: parece claro que la delimitación precisa del objeto de las comisiones de investigación debe formar parte del establecimiento de esas reglas de juego en el momento de su creación.

En este sentido, las comisiones de investigación suelen plantearse como respuesta a un presupuesto previo, que se concreta en «la necesidad de indagar sobre una situación rodeada de una cierta

29 Su campo de actuación «en ningún caso podrá exceder de las competencias atribuidas al Parlamento (...) No tienen, por tanto, poderes universales de indagación que casarían mal con el espíritu y, en muchos casos la letra, de la CE» (TORRES MUÑOZ, 2008: 1438).

30 Como expresivamente señala PAU i VALL, 2016: 186, «los grupos parlamentarios, en ocasiones, más que investigar, pretenden publicitar su propias posiciones políticas sobre el tema objeto de investigación».

opacidad, indiciaria de la existencia de alguna irregularidad»³¹ en la gestión de un área concreta del sector público en un momento determinado, y ello no puede desembocar en una actividad de indagación a la búsqueda de cualesquiera irregularidades que puedan existir en la gestión de lo público. Porque, a la postre, lo que diferencia a comisiones de investigación y de estudio no es tanto el objeto («cualquier asunto de interés público»), sino su finalidad, indagatoria de posibles responsabilidades políticas en un caso,³² y de conocimiento y análisis de un sector de la realidad que resulta problemático o de interés para la sociedad en el otro, lo que conlleva como primera consecuencia que el objeto de las comisiones de investigación debe ser más «concreto, preciso y delimitado», mientras que el de las comisiones de estudio puede ser «más genérico y global».³³

En conclusión, si la actividad de las comisiones de investigación debe estar presidida por los principios básicos de eficacia en su funcionamiento que les permita llevar a buen fin su cometido, y rigor en la observancia del ordenamiento jurídico en garantía del pluralismo y de los derechos de todos los intervinientes,³⁴ ambos deben ser tenidos en cuenta en la determinación y delimitación de su objeto, tanto en el planteamiento de la solicitud de creación de la Comisión por quienes estén legitimados para ello por la normativa interna de las

31 Véase TORRES BONET, 1998: 98-99. La autora destaca también que la apreciación del interés público de la investigación debe producirse sobre «los indicios de actuación anómala o de funcionamiento defectuoso de las instituciones y los servicios públicos dependientes del Ejecutivo» (p. 111).

Por su parte, SAINZ MORENO (1994: 83) señala que la actividad de investigación va más allá de la de información, pues «implica una posición más activa, indagatoria (...) dirigida a reconstruir un hecho, un suceso, un comportamiento y a descubrir sus causas y consecuencias».

32 Expresado con claridad y en un estilo directo, el fin de las comisiones de investigación «consiste en que se sepa qué se gestiona incorrectamente, a juicio de quien lanza el mensaje, y quién es el responsable de esa gestión». Por eso «el énfasis (...) no se pone en el hecho de aclarar algo, sino en el hecho de realizar una valoración política como colofón de la actividad investigadora». Así se expresa AUZMENDI DEL SOLAR, 2010: 958-959.

33 Lo que incumbe a las comisiones de investigación es «la investigación de unos determinados hechos». Ver TORRES MURO, 2008: 1437.

34 Véase TORRES BONET, 1998: 172.

Cámaras, como en el posterior trámite de aprobación del instrumento de creación, que debe, en nuestra opinión, estar abierto al debate y a las aportaciones del conjunto de los grupos parlamentarios. Algo que está expresamente prohibido, por cierto, en la regulación de las comisiones de investigación del Parlamento Europeo: el artículo 198 de su Reglamento contiene una prolija regulación de los poderes de investigación de la eurocámara, que pone especial énfasis en la delimitación de su objeto y bien podría servir de modelo para futuras reformas de nuestros reglamentos en la dirección que aquí se viene defendiendo y que, como ha quedado expuesto, algunos ya han emprendido.³⁵ Así, sobre la base de lo dispuesto por el artículo 226 del Tratado de funcionamiento de la UE, que contempla la constitución por el Parlamento Europeo de comisiones de investigación para examinar «alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional», el artículo 198 del Reglamento de la Cámara concreta el posible objeto de dichos órganos en el examen de «las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión que resulten de actos de una institución o de un órgano de la Unión Europea, o de una administración pública de un Estado miembro, o de personas facultadas por el Derecho de la Unión para la aplicación del mismo». Pero, paradójicamente, contiene la prohibición expresa de enmienda del objeto de la investigación «tal y como haya sido definido» por los autores de la solicitud de creación de la comisión (cfr. art. 198.1 *in fine*), solicitud que, en cualquier caso, «deberá definir con precisión el objeto de la investigación e incluir una motivación detallada» (art. 198.4). En cualquier caso parece poco congruente tan alto nivel de exigencia en la delimitación y justificación del objeto a investigar y la

35 Una interesante y completa exposición crítica sobre este modelo es la que lleva a cabo Porras Ramírez, J. M.: «Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo. Un instrumento de control necesitado de reforma», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 56, Madrid, 2017, pp. 201-231.

prohibición de proponer alternativas que puedan facilitar la aprobación de la iniciativa.³⁶

En suma, «la resolución de creación es el instrumento clave para determinar el objeto de las Comisiones de investigación. De ella dependerá en buena medida la operatividad de la encuesta creada», y su contenido «resultará determinante a la hora de elaborar el plan de trabajo», pues el contenido de éste «se halla vinculado a la resolución de creación de la Comisión, convirtiéndose ésta en límite del mismo» (TORRES BONET, 1998: 215-216 y 244), y nos parece lógico que el debate conducente a la aprobación del instrumento de creación de este tipo de órganos pueda estar abierto a las aportaciones de los demás grupos, no solo a la búsqueda del posible consenso en la creación del órgano, sino de la mejora en la delimitación y concreción de su objeto que permita el buen fin de sus trabajos.

Por todo ello, al amparo de la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que permite a los reglamentos parlamentarios establecer límites materiales a la admisión de iniciativas parlamentarias y otorgar a la Mesa la función de verificar si la iniciativa presentada los respeta (STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 4) debemos abogar por una regulación exigente en los reglamentos de las cámaras acerca de la delimitación del objeto de las comisiones parlamentarias de investigación, que permita incluso a las Mesas inadmitir las propuestas de creación de este tipo de órganos que no alcancen los estándares mínimos que al respecto se establezcan para dotarlas de la necesaria eficacia y rigor.

36 PORRAS RAMÍREZ, 2017: 214, señala no obstante que existen en la práctica fórmulas alternativas al derecho de enmienda en manos del Pleno o la Conferencia de Presidentes, como «la vía reservada de la presión política» en forma de amenaza de no aprobar la iniciativa si sus autores no se avienen a modificarla.

Bibliografía

- Arévalo Gutiérrez, A.: «Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, Madrid, 1995.
- Astarola Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M.: «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 1, Madrid, 1998.
- Auzmendi del Solar, M.: «El control parlamentario a través de las comisiones de investigación», en García Roca, J. y Albertí, E. (Coords.), *Treinta años de Constitución*, Valencia, Tirant lo blanch, 2010, pp. 953 a 972.
- Da Silva Ochoa, J. C.: «La convocatoria de las reuniones parlamentarias», en Casas Bahamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1343-1346.
- García Mahamut, R.: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw Hill, 1996.
- Jiménez Díaz, A.: «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 437-445.
- Marañón Gómez, R.: «Título III. De las Cortes Generales», en Arévalo Gutiérrez, A. (dir.), *Introducción a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 115-148.
- Medina Rubio, R.: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas y Universidad de Alicante, 1994.
- Osés Abando, J.: «Las comisiones parlamentarias de investigación. Balance de un modelo a reformar», en Pau i Vall, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, pp. 235-266.

- Pau i Vall, F.: «Las comisiones de investigación parlamentaria», en Sarmiento Méndez, X. A. (coord.), *Manual AELPA del parlamentario*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 183-191.
- Porras Ramírez, J. M.: «Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo. Un instrumento de control necesitado de reforma», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 56, Madrid, 2017, pp. 201-231.
- Torres Bonet, M.: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- Torres Muro, I.: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, CEPC, 1998.
- «Las Comisiones parlamentarias de investigación», en Casas Bahamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1436-1442.
- Sáinz Moreno, F.: «Consideraciones sobre algunos límites del derecho a la información de las Cámaras», en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1994, pp. 81-90.
- Santaolalla López, F.: *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013.
- Vila Ramos, B.: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, CEPC, 2004.

El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión

PROF. DR. JOAN RIDAO MARTÍN

Profesor titular (a) de Derecho Constitucional

Universitat de Barcelona

Letrado mayor del Parlamento de Cataluña

Resumen

La facultad de «veto presupuestario» del Ejecutivo (art. 134.6 CE) se halla orientada a la preservación por parte de éste de la integridad y coherencia de su programa económico. La doctrina constitucional ha declarado tradicionalmente que la intervención de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario no debe quebrantar, sin conformidad gubernamental, la confianza de que es depositario el Gobierno mediante esa relevante ley. No obstante, el TC ha identificado recientemente los parámetros que han de permitir calificar la adecuación del ejercicio de la disconformidad gubernamental en función de su repercusión en las cuentas. Además, ha asignado a los órganos rectores de las Cámaras el control formal y material del referido veto, en ausencia de previsiones reglamentarias específicas, con objeto de garantizar la transparencia y previsibilidad del ejercicio por todas las partes de la función legislativa presupuestaria.

Palabras clave: ley de presupuestos, veto presupuestario, procedimiento legislativo presupuestario, participación política.

Resum

La facultat de «veto pressupostari» de l'Executiu (art. 134.6 CE) es troba orientada a la preservació per part d'aquest de la integritat i coherència del seu programa econòmic. La doctrina constitucional ha declarat tradicionalment que la intervenció dels parlamentaris en el procediment legislatiu pressupostari no ha de fracturar, sense conformitat governamental, la confiança de que és dipositari el Govern mitjançant aquesta rellevant llei. No obstant això, el TC ha identificat recentment els paràmetres que han de permetre qualificar l'adequació de l'exercici de la disconformitat governamental en funció de la seva repercussió en els comptes. A més, ha assignat als òrgans rectors de les cambres el control formal i material del referit veto, en absència de previsions reglamentàries específiques, a fi de garantir la transparència i previsibilitat de l'exercici per totes les parts de la funció legislativa pressupostària.

Paraules clau: llei de pressupostos, vet pressupostari, procediment legislatiu pressupostari, participació política.

Abstract

The Executive's "budgetary veto" faculty (Article 134.6 CE) is oriented towards the preservation by the latter of the integrity and coherence of its economic program. The constitutional doctrine has traditionally declared that the intervention of parliamentarians in the budgetary legislative procedure should not break, without governmental agreement, the confidence that the Government is depositary through this relevant law. However, the TC has recently identified the parameters that allow us to qualify the adequacy of the exercise of government disagreement based on its impact on the accounts. In addition, it has assigned to the governing bodies of the chambers the formal and material control of the aforementioned veto, in the absence of specific regulatory provisions, in order to guarantee the transparency and predictability of the exercise by all parties of the budgetary legislative function.

Keywords: budget law, budget veto, budgetary legislative procedure, political participation.

Sumario

- I. Introducción
- II. Caracterización constitucional de la ley anual de presupuestos como programa económico del Gobierno
- III. La potestad del Ejecutivo habilitada en el artículo 134.6 de la Constitución
 - 1. Alcance y justificación
 - 2. El «veto presupuestario» y la preservación de los derechos de participación política de los representantes
 - 3. El «veto presupuestario» en el ámbito autonómico
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

I. Introducción

El pasado 11 de febrero de 2019, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (TC) pronunció la Sentencia (STC), por la que estimó el recurso de amparo, presentado por diversos diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra diversos acuerdos de la Mesa de esa Cámara que rechazaban someter al Pleno una proposición de ley, presentada por dicho grupo, por haber ejercido el Gobierno la potestad de «veto presupuestario» que le otorga el artículo 134.6 de la Constitución Española (CE). En concreto, la aludida iniciativa legislativa proponía la modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores, al objeto de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales.¹

A lo largo de 2018, el TC ya había emitido otras cuatro resoluciones relativas al mismo precepto constitucional [sentencias del TC (SSTC) 34/2018, 44/2018, 94/2018 y 139/2018], lo que, en nuestra opinión, indica la relevancia del inusitado interés doctrinal adquirido por un precepto que, pese a su dilatada praxis parlamentaria, sólo había sido objeto de dos sentencias con anterioridad, ambas de 2006 (SSTC 223/2006 y 242/2006),² si bien es cierto que los asuntos dirimidos

1 BOCG – Congreso de los Diputados núm. 137-2, 13.10.2017 i BOGC – Congreso de los Diputados núm. 256-1, 7.05.2018. Se puede seguir su tramitación en el siguiente enlace: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/PropLey?_piref73_1335476_73_1335473_1335473.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWA2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLBA.fmt&QUERY=%28proposicion+adj2+ley%29.tipo.&DOCS=109-109

2 Cabe recordar que, en su Auto (ATC) 240/1997, el Alto Tribunal había resuelto con anterioridad un recurso que, incidentalmente, aludía al «veto presupuestario» en el ámbito autonómico. No obstante, en este caso se debatía la demanda de amparo instada por el Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Extremadura contra sendos Acuerdos de la Mesa de dicha Cámara que, primero, declaraban extemporánea la disconformidad de la Junta de Extremadura a la tramitación de la proposición de Ley del Tribunal de Cuentas por implicar aumento de los créditos presupuestarios, al haber transcurrido el plazo establecido reglamentariamente; y, después, desestimaban la solicitud de reconsideración formulada por el mismo grupo parlamentario. El pronunciamiento del ATC inadmitió a trámite la demanda de amparo a partir de considerar, en síntesis, que se trataba de una controversia relativa a una *interna corporis acta* que, en cualquier caso, no lesionaría ningún derecho fundamental

en las diversas sentencias referidas tenían una naturaleza diversa.³ Volveremos más adelante sobre el contenido preciso de todas ellas.

En todo caso, es importante resaltar desde ahora que todas estas controversias expuestas, y la jurisprudencia constitucional que se deriva, venían a referirse al mismo fondo material esencial: la afectación que comporta el «veto presupuestario» gubernamental ex artículo 134.6 CE sobre los derechos fundamentales de participación política que configuran el *ius in officium* de los miembros de las Cámaras legislativas (art. 23.2 CE), y el margen de apreciación de que disponen las Mesas de los Parlamentos en defensa de esos derechos frente al ejercicio de dicho privilegio por parte del Ejecutivo. No se trata, pues, de cuestiones menores en nuestro derecho parlamentario, por lo que todo aconseja acoger la referida doctrina con el interés que merece una jurisprudencia que complementa y aclara el sentido de cualquier precepto constitucional conectado con el núcleo de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Por añadidura, es necesario referirse también al interés coyuntural que presentan las cuestiones referidas al «veto presupuestario». Así, como ha venido señalando la mejor doctrina (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: p. 11; Giménez Sánchez, 2017: p. 79), la fragmentación política del cuerpo de representantes que integran la asamblea legislativa y, en consecuencia, la dificultad de construir mayorías sólidas que den apoyo al Gobierno, aumenta las probabilidades de conflictos interinstitucionales entre la Cámara y el Ejecutivo a propósito, sobre

de los demandantes, que en este acto actuaban más en defensa de la postura de la Junta de Extremadura que de los derechos de los representantes de la citada asamblea (FJ 4), sin incorporar en su argumentación razonamientos en profundidad sobre el contenido del «veto presupuestario».

3 Así, los pronunciamientos de 2006 resolvieron controversias de ámbito autonómico: un recurso de inconstitucionalidad sobre la reforma del reglamento de la Cámara legislativa extremeña (STC 223/2006) y un recurso de amparo contra una decisión de la Mesa del Parlamento Vasco (STC 242/2006); por su parte, los de 2018 resolvieron dos conflictos de atribuciones [art. 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT)] planteados por el Gobierno del Estado contra acuerdos de la Mesa del Congreso (SSTC 34/2018 y 44/2018), y otros tantos recursos de amparo planteados por grupos parlamentarios contra acuerdos del mismo órgano de la Cámara (SSTC 94/2018 y 139/2018).

todo, de maniobras de bloqueo a la tramitación de iniciativas, tanto si son gubernamentales como si son impulsadas por los representantes.⁴

A nuestro parecer, contribuyen a esta tendencia, cuando menos, dos factores: por un lado, el hecho de que la ausencia de una cohesionada mayoría parlamentaria que garantice el respaldo al Gobierno supone introducir incentivos que alientan a las minorías a la presentación de proposiciones de ley sobre materias controvertidas que pueden resquebrajar la mayoría gubernamental; por otro lado, en estas mismas condiciones, la constatación del uso —y las consecuencias inherentes— de las prerrogativas de que dispone el Ejecutivo en el empleo de esta potestad en orden a evitar debates legislativos sobre cuestiones en las que tenga un incierto control del resultado de la votación final. Y ello es relevante en el caso examinado pues, previsiblemente, la próxima correlación de fuerzas políticas, por lo menos la resultante del inminente ciclo electoral, parece que va a conservar esas notas de atomización política y de multipartidismo, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, con lo que no parece descartable la persistencia de un alto nivel de litigiosidad a propósito de la aplicación del «veto presupuestario».

En este sentido, resulta de especial interés proceder a un análisis de conjunto de la jurisprudencia constitucional sobre la materia y proponer, a partir del mismo, algunas posibles vías para delimitar con mayores garantías el ejercicio de la función legislativa presupuestaria de los representantes, al tiempo que los cauces necesarios para preservar la disponibilidad exclusiva del presupuesto en curso por parte del Gobierno, extremo que aparece configurado de forma indubitada en la Norma Fundamental.

4 Como confirmación empírica de esta situación, debe recordarse que desde el principio de la XII Legislatura de las Cortes Generales (el 19 de julio de 2016), en una situación de fragmentación política del Congreso de los Diputados similar a la de la XI Legislatura, que hizo imposible la elección de un presidente del Gobierno y determinó la inaudita brevedad de la misma (13 de enero de 2016 a 3 de mayo de 2016), hasta junio de 2018, el Gobierno ejerció la potestad del artículo 134.6 CE en 49 ocasiones, una cifra ciertamente significativa en el contexto de las once legislaturas anteriores.

II. Caracterización constitucional de la ley anual de presupuestos como programa económico del Gobierno

Sabido es que el artículo 134 CE constitucionaliza determinados aspectos de orden formal y material relativos al proceso de formulación, aprobación y modificación de los presupuestos generales del Estado,⁵ así como a la creación de nuevos tributos. En particular, y por lo que aquí interesa, diremos que el precepto pretende configurar una clara distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la materia, un verdadero «sistema de contrapoderes» (STC 34/2018 FJ 6), en el que se otorga al Gobierno el monopolio no sólo de la iniciativa presupuestaria,⁶ sino también de la disponibilidad sobre la reforma y la ejecución del presupuesto. Para ello, el Texto constitucional dota la ley de presupuestos de un carácter singular, pues se halla sometida a un procedimiento de tramitación específico y se sitúa en una posición diferenciada en el sistema de fuentes del Derecho, a partir del principio de separación o de competencia,⁷ que determina su contenido preciso

5 Fuera de este artículo de la Norma Fundamental, pero con el anclaje del reformado artículo 135 CE [vid. *Boletín Oficial del Estado* (BOE) de 27.09.2011], la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, añadió un substantivo elemento al proceso de elaboración presupuestaria al establecer, con carácter previo a la formulación de las cuentas públicas, el debate y aprobación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública («techo de gasto»), referido a los tres ejercicios siguientes al corriente (art. 15). Dicha práctica, que con diferentes versiones se había incorporado *de facto* al proceso presupuestario español, emana de las progresivas medidas de control *ex ante* sobre los marcos financieros públicos de los Estados miembros impuestas por las autoridades europeas en el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria. Se iniciaron con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Consejo Europeo de Ámsterdam, 1997) y, tras las turbulencias de los mercados financieros derivadas de la crisis de 2008, se reforzaron con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (vid. Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza su ratificación por España, BOE de 26.07.2012) y un conjunto de reglamentos europeos aprobados entre 2011 y 2013.

6 Como se recordará, el artículo 2.5 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular vino a reforzar ese monopolio al añadir las materias relativas a la planificación económica general (art. 131 CE) y a la formulación presupuestaria (art. 134.1 CE) a las ya expresamente excluidas del empleo de este instituto por el artículo 87.3 CE.

7 La doctrina constitucional ha sido muy explícita sobre el particular: «la relación entre la ley de presupuestos generales del Estado y las restantes leyes ordinarias, entre las que se cuenta la ley impugnada, se desenvuelve en términos del principio de competencia. La ley de

y exclusivo, completamente «fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica» (STC 136/2011, FJ 4).⁸

En síntesis, puede decirse que la doctrina constitucional consolidada (por todas, las SSTC 34/2018, 44/2018, 94/2018 y 139/2018) ha caracterizado la singularidad de la ley presupuestaria a partir de los siguientes extremos: (1) la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria corresponde en exclusiva al Gobierno; (2) la ejecución del presupuesto corresponde igualmente al Ejecutivo; (3) compete a las Cortes Generales su aprobación; (4) la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el principio de anualidad, lo que la reviste de una naturaleza de ley temporal (por todas, SSTC 32/2000, FJ 2; 109/2001, FJ 5; 67/2002, FJ 3 y 3/2003, FJ 5), sin perjuicio de que ese plazo de vigencia resulte prorrogado; (5) su contenido queda acotado tanto positivamente, al establecerse las exigencias de unidad y universalidad del detalle de los gastos (incluidos los fiscales) e ingresos del sector público estatal, como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria (art. 134.7 CE), «así como, en general, con la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas con el presupuesto» (STC 34/2018, FJ 6); y (6) tras su aprobación por las Cortes, la incidencia sobre el volumen del gasto público autorizado y de los ingresos estimados se reserva en exclusiva al Ejecutivo, el cual podrá ejercerla

«bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan una alteración del mismo, en forma de aumento de créditos o disminución de ingresos (art. 134.6 CE).

Estas potestades, que son exclusivas del Gobierno, no se proyectan

presupuestos generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos» (STC 136/2011, FJ 4; reiterado en la STC 34/2018, FJ 6).

⁸ Para una exposición más detallada sobre «la función presupuestaria como función parlamentaria autónoma», *vid.* Giménez Sánchez (2008: pp. 69-103).

sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto aprobado por el Parlamento y, por ello mismo, sujetas a los límites indicados en el artículo 134 CE» (STC 44/2018, FJ 4, con referencia a la STC 34/2018, FJ 6).

A partir de aquí, debemos añadir que existe hoy una generalizada coincidencia entre la doctrina constitucional y la académica (Giménez Sánchez, 2008: pp. 30-31) respecto a que, en el actual modelo constitucional, el presupuesto es, esencialmente, el plan de actuación económica del Ejecutivo, si bien no es menos cierto que algunas sentencias del Alto Tribunal han reivindicado, ni que sea tangencialmente, el rol de la ley de presupuestos como

«clave del parlamentarismo por constituir la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos» (STC 3/2003, FJ 3; recordada en la STC 34/2018, FJ 6).⁹

Sea como fuere, no hay duda sobre el criterio constitucional consolidado acerca del carácter de la ley presupuestaria como «norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica» [STC 27/1981, FJ 2; reiterada en otras muchas, por todas, SSTC 76/1992, FJ 4 a), 223/2006, FJ 5, y 206/2013, FJ 2].

Con todo, lo anterior no colisiona, por supuesto, con el papel definitivo que corresponde al Parlamento como conformador final

9 A pesar de los precedentes históricos del derecho español citados en el pronunciamiento del TC mencionado, el procedimiento constitucional actual para la tramitación legislativa no guarda puntos de conexión con sistemas de proceso presupuestario legislativo como el de Estados Unidos, a partir de la *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974. Para una exposición detallada del mismo, así como del intento de recuperar espacio en materia de decisión presupuestaria por parte del poder Ejecutivo presidencial a través de la *Line Item Veto Act* (1996), finalmente anulada por el Tribunal Supremo (*Clinton vs. City of New York*, 524 U.S. 417, 1998), *vid.* Giménez Sánchez (2008: pp. 105-154).

de la norma presupuestaria que, como todo texto legislativo, se encuentra sometido al procedimiento de enmienda, en sus condiciones específicas, y al requisito de aprobación final por parte de la Cámara.¹⁰ Ni tampoco excluye, naturalmente, la potestad de control parlamentario del presupuesto, que no se constriñe a la mera fiscalización de las cuentas, sino que idealmente debería desplegar su escrutinio político al conjunto de la actuación financiera del Ejecutivo.¹¹ El contenido del artículo 134 CE ha sido reflejado y, en algunos extremos desarrollado, en la esfera estatal, en los Reglamentos de las Cortes Generales [arts. 111, 126 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 148 a 151 del Reglamento del Senado (RS)], además de en diversas leyes sectoriales.

Como ha recordado la propia doctrina constitucional (STC 34/2018, FJ 6), la opción del constituyente español no resulta insólita en el conjunto de ordenamientos constitucionales de los países de la Unión

10 No toda la doctrina académica ha estado de acuerdo con la caracterización del presupuesto como plan económico del gobierno, incluso con posterioridad a la STC 223/2006, donde el TC se pronuncia de forma inequívoca en este sentido. Para este sector «es perfectamente posible que el Parlamento, mediante la enmienda del elaborado por el Ejecutivo, apruebe un presupuesto que no responda al programa de gobierno de este y, sin embargo, a pesar de ello, no cabe duda de que el presupuesto seguirá siendo vehículo de dirección de la política económica y que esta seguirá correspondiendo al Gobierno» (Marrero 2007: p. 316), con lo cual concluye que «la aprobación de un presupuesto nada tiene que ver, en estrictos términos técnico-jurídicos, con el otorgamiento por el Parlamento de su confianza al Gobierno. Por el contrario, simplemente supone la conformidad o no, o en mayor o menor medida, con un determinado programa económico y, en definitiva, la fijación parlamentaria del que se considere procedente, cuyo desarrollo o ejecución corresponderá al Gobierno en ejercicio de su función de dirección política y económica» (Marrero, 2007: p. 320). Sin embargo, este razonamiento, parece obviar el hecho de que, aunque la ley de presupuestos finalmente aprobada por la cámara legislativa fuese absolutamente diferente del proyecto remitido por el ejecutivo, situación que sólo cabe plantear en un plano estrictamente teórico, su aceptación por parte del gobierno (renunciando, por tanto, a ejercer lo previsto en el artículo 128 RCD) significaría, también, la asunción de las cuentas públicas de la cámara como propias, algo que sí expresa la segunda parte del razonamiento.

11 Sobre el particular, una parte de la doctrina ha venido expresando su decepción ante la falta de instrumentos técnicos pertinentes para asegurar un control parlamentario de todas las fases del ciclo presupuestario que trascienda la actual componente formalista que ha adquirido esta función en las Cámaras legislativas españolas (Giménez Sánchez, 2008: pp. 367-379), carencia que puede haber empezado a revertirse con la creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (Ley 37/2010, de 15 de noviembre)

Europea. Cabe encontrar aquí la firme influencia en esta materia de la Constitución francesa de la V República de 1958 (art. 40) y de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 113). Tampoco, como referiremos en el siguiente apartado, es ajena a la tradición histórica del derecho español, donde el vigente artículo 134 CE encuentra claros precedentes en los artículos 107 y 108 de la Constitución de 1931 y, de forma todavía más patente, en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Estado de 1967.

III. La potestad del Ejecutivo habilitada en el artículo 134.6 de la Constitución

1. Alcance y justificación

Es en el contexto que acabamos de exponer —de preeminencia clara del criterio gubernamental en relación a la proposición, modificación y ejecución del presupuesto— donde debe insertarse la prerrogativa de «veto presupuestario» que se otorga al Ejecutivo ex artículo 134.6 CE. Así las cosas, y antes de nada, conviene subrayar que la expresión «veto presupuestario» trasciende el carácter de mera simplificación pragmática de su contenido conceptual, para devenir una descripción ajustada a la literalidad de las características y los efectos que implica su aplicación. Por lo que respecta a estos últimos, la aceptación por parte de la Mesa de la Cámara de una disconformidad gubernamental, expresada de acuerdo con lo previsto en el correspondiente Reglamento, supone la inmediata expulsión de la iniciativa parlamentaria afectada del cauce ordinario de tramitación (Pérez Jiménez, 1981: p. 156), quedando como único recurso la apelación jurisdiccional.¹²

12 De hecho, de los siete pronunciamientos específicos del TC sobre el «veto presupuestario», cuatro se instaron como recurso de amparo promovidos por otros tantos grupos parlamentarios contra bloqueos parlamentarios de iniciativas derivados de ésta potestad del Ejecutivo. Así, la STC 242/2006 resolvió el recurso de amparo instado por diversos diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco contra los acuerdos de la Mesa del

Efectivamente, la concreta e imperativa dicción del precepto constitucional dio lugar a una temprana interpretación doctrinal en el sentido de que el privilegio gubernamental ex artículo 134.6 CE suponía una facultad discrecional de bloquear, manifestando su disconformidad y argumentado la misma, la tramitación parlamentaria de cualquier enmienda o proposición de ley. Una parte de este sector doctrinal interpretó, además, que se trataba de «una facultad no condicionada, no sujeta a arbitraje o control *a posteriori* alguno: a la Mesa de la Cámara no le queda, en caso de que el Ejecutivo manifieste su disconformidad, más que denegar la tramitación de la Proposición de Ley» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: p. 20),¹³ una suerte de

Parlamento Vasco que inadmitieron a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma, mediante la cual se pretendía modificar el régimen de recursos aportados por las Diputaciones Forales a la hacienda del Gobierno vasco en caso de prórroga presupuestaria. Por su parte, la STC 94/2018 se instó mediante la petición de amparo del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados mediante los cuales se resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados. También la STC 139/2018, se derivó del recurso de amparo intimado por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados en los que se resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley sobre la modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Finalmente, debe citarse la STC de la Sala Segunda de 11 de febrero de 2019, ya expuesta al inicio de este artículo. El Alto Tribunal desestimó el recurso en el caso de la sentencia de 2006, mientras que sí lo aceptó en los otros tres pronunciamientos.

13 Ciertamente, el artículo 111.2 RCD asigna a la Ponencia de un proyecto de ley la facultad de discernir y remitir al Gobierno aquellas enmiendas que «supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», pero ello no excluye la potestad del Ejecutivo de manifestar su disconformidad, por estos motivos y con los mismos efectos, «en cualquier momento de la tramitación» (art. 111.4 RCD). Por otro lado, la dicción del artículo 151.5 del RS, el cual atribuye al «Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento» relativo a la aplicación de la potestad del artículo 134.6 CE admite una lectura que conferiría a dicha figura parlamentaria un poder mediador frente a la disconformidad del Gobierno, pero lo cierto es que dicha interpretación vaciaría de contenido la pretensión del constituyente al promulgar el mencionado precepto.

liberum veto (Aragón Reyes, 2007: p. 25), contra el cual no cabe otro control que el político, como es natural por la sede en la que se opera, y el jurisdiccional ante los posibles usos abusivos del privilegio del Gobierno.¹⁴ Con todo, estas lecturas han quedado considerablemente matizadas, como veremos seguidamente, por la reciente jurisprudencia constitucional.

Antes, sin embargo, conviene recordar el alcance de la potestad del Ejecutivo ex artículo 134.6 CE, tal y como se concreta en la reciente doctrina constitucional (por todas, STC 44/2018, FJ 5), en relación a tres aspectos específicos. En primer lugar, se ha precisado su alcance objetivo. Pues, ciertamente resulta difícil imaginar iniciativas legislativas de las que no se deriven, siquiera indiciaria o hipotéticamente, repercusiones sobre las cuentas públicas, por lo que el Tribunal ha considerado necesario, para evitar los efectos limitadores sobre la capacidad de iniciativa legislativa de los representantes en las Cámaras derivados de una aplicación extensiva del «veto presupuestario», constreñir la invocación del artículo 134.6 CE «a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva» (STC 44/2018, FJ 5), esto es, un impacto económico cuantificable sobre alguna política pública establecida en el presupuesto en curso (Alonso García, 2018: p. 134).

En segundo lugar, el presupuesto en vigor es el marco en relación al cual debe evaluarse el «aumento de los créditos o disminución de los ingresos» que, eventualmente, puedan derivarse de las proposiciones legislativas. Pero, aunque este extremo parece derivarse de forma inequívoca de la literalidad del precepto constitucional que examinamos, y ya había sido objeto de un amplio consenso doctrinal desde bien temprano (Pérez Jiménez, 1981: p. 144; García Morillo y Pérez Tremps, 1998: pp. 20-21), se ha suscitado, sin embargo, la controversia sobre si la conexión de las cuentas públicas en curso

14 Para un análisis más detallado de los efectos inherentes a la potestad del Ejecutivo atribuida por el artículo 134.6 en este enfoque doctrinal, *vid.* García Morillo y Pérez Tremps (1998: pp. 19-23).

con los «escenarios presupuestarios plurianuales» (art. 26 y ss. de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria) podía ser invocada por el Ejecutivo para justificar el «veto presupuestario»¹⁵. En ese sentido, aunque la doctrina constitucional reconoce que tal conexión puede producirse efectivamente, ello «no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto (art. 134.2 CE), por lo que el ejercicio por el Gobierno de la potestad del artículo 134.6 CE ha de entenderse restringido, igualmente, a las proposiciones o enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso» (STC 44/2018, FJ 5).

En efecto, el Tribunal argumentó esta interpretación restrictiva a partir de un lógico y sólido criterio sobre el contenido material de dichos «escenarios»:

«El establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para "escenarios presupuestarios plurianuales", inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios

15 La utilización, por parte de los grupos parlamentarios de una cláusula que difería los efectos presupuestarios de una proposición de ley para ejercicios futuros al de su presentación ha sido un recurso habitual para intentar eludir el «veto presupuestario». Así, por ejemplo, la Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite, con fecha 28.02.2017, una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea con el objeto del cierre de las centrales nucleares instaladas en España. Entre otras disposiciones, la proposición de ley establecía (disposición final tercera) que «[e]sta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente». El informe del Gobierno argumentando su disconformidad en innovación del artículo 134.6 CE, se afirma que en el mismo «subyace la evidente intención de sustraer la tramitación de la proposición de ley a la conformidad del Gobierno resultante del artículo 134.6 de la Constitución» y apela a que la iniciativa considerada «debe, cuando menos entenderse referida a un escenario presupuestario plurianual con vigencia para tres ejercicios al que debe sujetarse la acción de Gobierno, y este a su vez en el objetivo de estabilidad presupuestaria que, con idéntica vigencia, fija el Gobierno y somete a la aprobación de las Cortes Generales» [reproducido en la STC 94/2018, Antecedentes 2 b)]. El fallo del Tribunal en éste caso otorgó el amparo solicitado.

siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro» [STC 94/2018, FJ 7 c)].

Finalmente, en lo que respecta al alcance de la potestad del «veto presupuestario», es necesario referirse a que la incidencia presupuestaria reputada por el Gobierno de una iniciativa parlamentaria debe identificarse en unos términos directos, precisos e inmediatos, es decir, que en la justificación de su disconformidad debe identificar «adecuadamente las concretas partidas presupuestarias que se verían directamente afectadas, de las contenidas en el presupuesto en vigor» (STC 44/2018, FJ 5). No en vano, el fundamento de la legitimación de la prerrogativa gubernamental deriva, según el Tribunal, de la función instrumental de éste para «salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda Ley de presupuestos, que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos» (STC 44/2018, FJ 5).

Por otra parte, cuanto a la identificación de los créditos contenidos en el presupuesto, mediante una exégesis histórica del actual artículo 134.6 CE, Pérez Jiménez (1981: pp. 142-144) se mostró extremadamente crítico con la sustitución de la palabra «gastos», contenida en la redacción primigenia del texto, por el término «créditos», mediante la cual sólo se consiguió «introducir falsos tecnicismos que desvirtúan la interpretación de la norma» (p. 143). A su juicio, claramente, la pretensión del constituyente era evitar iniciativas legislativas que implicasen un aumento de gastos por encima del techo presupuestario autorizado. Y, en apoyo de su razonamiento, expuso la excepcionalidad que podría suponer, para la práctica parlamentaria, una proposición de ley sobre cualquier política pública que contemplase expresamente su repercusión en términos de incremento de créditos para satisfacer los gastos necesarios de su aplicación. Lo cual no implica, por supuesto, la inexistencia de los mismos, sin descartar, tampoco, y por ejemplo, que los efectos de la sustitución de una política por otra

derivada de la iniciativa legislativa propuesta pudiese ser atendida de forma suficiente con los créditos presupuestarios en vigor.

Así pues, interpretado con el alcance derivado de estos tres parámetros (incidencia real y efectiva sobre los gastos o los ingresos públicos, vinculación con el presupuesto vigente e identificación de los créditos concretos contenidos en él que resultan afectados), parece que el «veto presupuestario» prevenido por la Carta Magna ejerce con plena eficacia la función instrumental que la mayor parte de la doctrina constitucionalista le atribuye como garante de la coherencia de la ley de presupuestos, cuya aprobación corresponde a la propia Cámara legislativa, así como la exclusiva responsabilidad del Gobierno sobre su ejecución, estableciendo un cortafuegos para aquellas maniobras de grupos parlamentarios que, con orientaciones demagógicas, y «no reparando en gastos ni en efectos económicos, pudiesen pretender la satisfacción de objetivos partidistas» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: p. 18). Ello no obstante, la posición monopolística del Ejecutivo en lo que respecta a la disposición del presupuesto que establece el conjunto del artículo 134, precisa necesariamente, junto al instrumento del «veto presupuestario», del complemento del artículo 134.5 CE mediante el cual se impide

«[q]ue cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma, supondría tanto como anular las

exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE» (STC 3/2003, FJ 5).¹⁶

Así las cosas, se interpreta la previsión constitucional del «veto presupuestario» como una expresión coherente del reforzado parlamentarismo racionalizado o «parlamentarismo estructurado» como lo denominan más específicamente algunos sectores de la doctrina académica,¹⁷ la cual vendría a garantizar que «[...] una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual» (Aragón Reyes, 2007: p. 24). Es en esta lógica que García Morillo y Pérez Tremps (1998: pp. 15-17) argumentaron lo que luego, tras su adopción por la doctrina constitucional, sería conocido como la teoría de la «doble confianza»:

«[E]n los sistemas modernos, a cuyo patrón responde el nuestro, se reconoce que la actuación del poder Ejecutivo trasciende, con mucho, de la de un mero mandatario de la Asamblea o Parlamento: corresponde a estos órganos la dirección de la política, para lo que cuentan con la confianza de la Cámara de la que emanaron, en tanto no les sea retirada a través de los mecanismos jurídicamente previstos, y sólo de ellos. (...) Dicho de otra forma, las Cámaras pueden no investir a un presidente si no les satisface el programa

16 Conviene recordar, no obstante, que los actuales artículos 134.5 y 134.6 estaban integrados en uno sólo en el proyecto de Constitución (en aquel momento, el art. 128.5), y que su segregación fue consecuencia de una enmienda del entonces senador Fuentes Quintana que, sin embargo, no logró hacer prosperar el texto íntegro de su propuesta ni tampoco la ordenación concreta de los diversos apartados, lo cual tuvo cierta trascendencia en el sentido final del artículo constitucional (Giménez Sánchez, 2017: pp. 83-84). El texto propuesto por el profesor Fuentes Quintana extendía el alcance del «veto presupuestario» a la propia tramitación del proyecto de presupuestos, cuestión sobre la que temprana doctrina constitucional mostró un criterio algo dubitativo (STC 27/1981, FJ 2) y una aplicación que algún sector de la doctrina consideró conveniente, aunque difícilmente derivable de la actual redacción constitucional ni de la actual práctica parlamentaria (Pérez Jiménez 1981: pp. 139-141), mientras que otro sector ha expresado opiniones claramente contrarias (Escribano, 2008: pp.80-81; Giménez Sánchez, 2017: pp. 84-85).

17 Sobre este concepto, *vid.* las referencias clásicas de Molas (1989) y García Morillo (1991: pp. 120-126), más recientemente Astarloa Huarte-Mendicoa (2017: pp. 140 y ss).

económico que propone, o removerlo si no les place su gestión al respecto; pueden, también, aprobar los Presupuestos que estimen convenientes, pero lo que no pueden hacer es impedir al Ejecutivo que dirija la política económica que crea conveniente o imponerle —sino a través de los Presupuestos— su propia política económica».

El TC se pronunció en un sentido muy similar en su primera sentencia específica sobre el «veto presupuestario» al proclamar que: «La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución» (STC 223/2006, FJ 5).¹⁸

En este sentido, parte de la doctrina académica asignó al «veto presupuestario» un papel relevante como refuerzo del principio de anualidad al exigir «un acto de coherencia por parte de un Parlamento que ya ha ejercido sus facultades de decisión al aprobar el Presupuesto, por lo que en un momento posterior solo se le exige no cambiar las reglas a mitad de la partida» (Giménez Sánchez, 2017: p. 95; en el mismo sentido, *vid.* Marrero, 2007: pp. 321-322). Esta lectura, aunque no ha sido descartada por la reciente doctrina constitucional, ha sido desplazada a una posición secundaria, afirmando que en la justificación del instituto del «veto presupuestario»

18 La condición de magistrado del TC de Pérez Tremps en el momento de emitirse esta sentencia no puede considerarse determinante de la argumentación del TC, pues no pudo ejercer en este asunto otra magistratura que la de la autoridad y la convicción a través de sus anteriores escritos académicos sobre la materia, ya que solicitó «abstenerse en el conocimiento del [...] procedimiento y en todas sus incidencias» (STC 223/2006, Antecedentes 19).

«[l]o determinante es la función misma que cumple el presupuesto como herramienta para el desempeño de la labor que constitucionalmente le está atribuida al Gobierno en el artículo 97 CE. Por ello, en suma, la función del artículo 134.6 CE es salvaguardar la propia función del presupuesto; de ahí que la potestad contenida en el artículo 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto [STC 34/2018, FJ 7 b)].

Y aunque las teorías de derecho político sobre el parlamentarismo racionalizado español apunten, como hemos visto, a una relativa optimización en lo que respecta a la distribución de poderes en materia presupuestaria que establece el Texto constitucional, no puede ignorarse que tanto el monopolio gubernamental en relación a la iniciativa y la disponibilidad de este instrumento, como la concreta figura del «veto presupuestario», entroncan directamente con la consuetudinaria desconfianza sobre la presunta tendencia a la liberalidad por parte de los representantes de la Cámara, en relación al erario público, cuando de atender a sus respectivas «clientelas» legitimadoras se trataba; algo presente por otra parte en el conjunto de los sistemas parlamentarios de la Europa continental desde el siglo XIX. En este punto, conviene recordar que el derecho parlamentario español cuenta con antiguos precedentes limitadores en este sentido, por lo menos desde 1883, aunque su formalización en los Reglamentos de las Cámaras se retrasó hasta 1918, coincidiendo con la práctica de otros Estados europeos, la mayoría de los cuales procedieron en este sentido durante el período de entreguerras (Pérez Jiménez, 1981: pp. 111-114).

Como hemos referido antes, la Constitución de 1931 estableció severas limitaciones a la capacidad de enmienda con repercusión presupuestaria de los representantes del Congreso.¹⁹ Sin embargo, el precedente más claro del actual instituto del «veto presupuestario»,

19 Concretamente, su artículo 108 requería que las enmiendas a los presupuestos que implicasen aumento de créditos debían estar suscritas por la décima parte de los diputados

del cual deviene una prolongación casi literal, se encuentra en el mecanismo previsto por el artículo 54.II de la Ley Orgánica del Estado de 1967. De hecho, una parte de la doctrina académica puso de manifiesto los problemas tanto de índole democrática como de naturaleza técnica que plantea la dicción literal del precepto constitucional, al considerar que «[c]uesta trabajo creer que la Ponencia constitucional no se inclinara por una redacción más próxima al constitucionalismo comparado y se aferrara, por el contrario, a reproducir casi literalmente un precepto que nunca tuvo verdadera operatividad, razón por la cual no se llegaron a poner de manifiesto sus problemas técnicos e incluso de redacción» (Pérez Jiménez, 1981: p. 114).²⁰ En este sentido, puede decirse que el seguimiento de las vicisitudes de la tramitación parlamentaria del entonces artículo 124 del anteproyecto de la Ponencia constitucional no aporta mayor criterio que la coincidencia de voluntades entre el constituyente y el legislador franquista para preservar un férreo control gubernamental sobre la iniciativa presupuestaria.²¹

2. El «veto presupuestario» y la preservación de los derechos de participación política de los representantes

No existe duda ninguna de que el ejercicio de la función legislativa por parte de los representantes de los ciudadanos en las Cámaras parlamentarias constituye la expresión esencial de la soberanía popular en un Estado democrático, como ha venido manifestando en numerosas ocasiones la doctrina constitucional (por todas, SSTC 10/2016, FJ 4,

para su tramitación y que sólo se podrían aprobar por mayoría absoluta, lo cual abocaba, virtualmente, a que su efectividad real dependiera del consentimiento del Gobierno.

20 No obstante, el mismo Pérez Jiménez (1981: pp. 115-116) expuso las substanciales diferencias entre las implicaciones del artículo 54.II de la Ley Orgánica del Estado y las del actual precepto constitucional. Para un análisis sistemático de la disposición franquista y su transposición en la Constitución de 1978, *vid.* Rodríguez Bereijo (1968 y 1979).

21 Las principales incidencias de la tramitación en las Cortes constituyentes y los antecedentes del actual artículo 134.6 CE se relacionan con precisión en el trabajo de Pérez Jiménez (1981: pp. 116-124).

y 10/2018, FJ 3). Tanto la presentación de enmiendas a los proyectos de ley como la de proposiciones configuran el núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes electos que integran las asambleas legislativas. En particular,

«las proposiciones de Ley promovidas por los Grupos Parlamentarios no sólo son una forma —sin duda, la más señalada y expresiva— de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento» (STC 124/1995, FJ 3).

En suma, ambas funciones forman parte del grupo de actos cuya limitación, coerción o impedimento pueden ser consideradas por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con la doctrina consolidada (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3; 23/2015, FJ 3, y 10/2018, FJ 3), lesivos del derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE) y también del de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE.²²

En este sentido, la potestad que el constituyente confirió al Gobierno ex artículo 134.6 CE constituye un instrumento dirigido a conseguir unos fines legítimamente establecidos, como hemos argumentado en la sección anterior, pero que no le otorga una facultad indiscriminada y arbitraria, dada la inmediata repercusión sobre los derechos de los representantes políticos parlamentarios que acabamos de exponer. Su ejercicio se encuentra constreñido por los elementos que conforman el alcance de dicho instrumento, de acuerdo con la doctrina constitucional, que deberían ser observados por el Ejecutivo en todos los casos.

22 La doctrina del TC ha consolidado el criterio que establece «una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 202/2014, FJ 3).

Sin embargo, más allá de este ejercicio de lealtad institucional, el Tribunal asigna expresamente a la Mesa de la Cámara [SSTC 44/2018, FJ 5 d), y 139/2018, FJ 5 b)] la doble responsabilidad: por un lado, del control material y formal de la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto y, por otro lado, de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios derivados del artículo 23 CE. Por supuesto, no facilita la tarea encomendada el hecho de que, como sugiere la literalidad del artículo 23.2 CE, éste sea un derecho de configuración legal cuyo desarrollo corresponde a los Reglamentos parlamentarios, y sea el propio TC el que reconozca que «[e]l Reglamento de la Cámara no establece reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias en vigor» [STC 44/2018, FJ 5 d)]. No puede obviarse, claro está, que las precisiones de la reciente doctrina constitucional otorgan criterios de referencia, pero dentro de los mismos el margen de apreciación del Ejecutivo continúa siendo amplísimo.

En cualquier caso, y por lo que respecta a la primera responsabilidad, se asigna a las Mesas parlamentarias «un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnicojurídico, si bien no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política» [STC 139/2018, FJ 5 b)]. Esto incluye tanto elementos formales (la apreciación de la concurrencia del requisito habilitante, la constatación de la recepción de la respuesta gubernamental debidamente motivada y de que ésta se realiza en el plazo reglamentariamente establecido), como materiales, los cuales quedarían restringidos a la apreciación del carácter fundamentado o no de la disconformidad gubernamental, en su caso, a partir de la compulsa en cada caso de la concurrencia de los principales elementos del alcance del «veto presupuestario», que configuran el «margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria», que, por el momento, atribuye la doctrina constitucional a las Mesas parlamentarias [SSTC

242/2006, FJ 4; 34/2018, FJ 4 b), y 44/2018, FJ 3].²³ En suma, corresponde a la Mesa como órgano rector de la Cámara

«[v]erificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios» [STC 34/2018, FJ 7 d)].

Sin embargo, una vez practicada esta «limitada función de calificación del criterio del Gobierno» [SSTC 34/2018, FJ 7 d), 44/2018, FJ 3 y 139/2018, FJ 5 b)], en los términos antes especificados, «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» [STC 242/2006, FJ 6; reiterado en la STC 34/2018, FJ 7 d)]. Como también cabe la posibilidad contraria, es decir que ese órgano acepte el criterio del Ejecutivo y aquí entraría en juego la segunda de las responsabilidades, ya que en dicho supuesto corresponde a la Mesa salvaguardar los derechos fundamentales de los parlamentarios, ex artículo 23 CE, pues la conformidad al ejercicio de la facultad del «veto presupuestario» conlleva inadmitir la iniciativa legislativa de un grupo parlamentario, limitando por tanto su derecho a ejercer la función parlamentaria, por lo que el acuerdo de la Mesa y, en su caso, la respuesta a la

23 En el ámbito de las Cortes Generales, el artículo 8 de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, [*Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG), IX Legislatura, serie A, núm. 457 de 29.07.2011], asigna a dicho servicio «el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos»; con esta finalidad, se establecen diversas funciones de soporte a la tarea de evaluación de la repercusión presupuestaria de las enmiendas a proyectos de ley y de las proposiciones de ley, así como el análisis de la justificación gubernamental en los casos de disconformidad.

reconsideración, «debe estar formal y materialmente motivada» (por todas, STC 139/2018, FJ 5 b).

En un intento de materializar en el ámbito legislativo parte de los criterios de la doctrina constitucional sobre el «veto presupuestario», durante la XII Legislatura de las Cortes el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso presentó una proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en la que se modificaban los artículos 111 y 126 del mismo (BOCG, XII Legislatura, serie B, núm. 117-1 de 5.05.2017). Aunque la proposición obtuvo el apoyo necesario para superar el debate de totalidad, tras rechazarse la enmienda a la totalidad que presentó el grupo parlamentario Popular,²⁴ ésta se estancó por la innumerable acumulación de ampliaciones de plazo de presentación de enmiendas al articulado, y tal dilación desembocó en la caducidad del trámite debido a la expiración de la legislatura (5.03.2019).

Ello, no obstante, debemos señalar los que a nuestro parecer son algunos elementos significativos del contenido de esta propuesta de reforma reglamentaria, principalmente porque estimamos que ésta avanza en una dirección correcta, aunque presenta algunos elementos discutibles. En primer lugar, la proposición de reforma introduce expresamente la necesidad de que la repercusión en las cuentas

24 Debemos situar el debate político subyacente a la proposición en el contexto parlamentario de la XII legislatura de las Cortes Generales, en el cual, fruto de las inestables y alternativas mayorías posible, se generó un escenario donde proliferaron las maniobras de obstrucción parlamentaria de todo tipo. Así, el grupo proponente de la reforma argumentó su posición, tanto en el debate de toma de consideración como en el de totalidad, básicamente a partir de reprochar la capacidad del Gobierno de obstaculizar las iniciativas legislativas de los representantes políticos que se derivaban, en primer término del «veto presupuestario», pero también de las disponibles para la Mesa de la cámara, como la capacidad de prorrogar indefinidamente el plazo de presentación de enmiendas parciales, que afectó de hecho a la misma iniciativa de reforma del reglamento, entendidas todas ellas como un quebrantamiento del mandato democrático recibido por los representantes de la soberanía popular (ex art. 23 CE). En este marco, los argumentos relativos a la doctrina constitucional quedaron en un segundo plano, mientras que sí constituyeron el eje fundamental del discurso del resto de grupos. *Vid.*, los *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados-Pleno*, XII Legislatura, núms. 85 de 24.10.2017, pp. 9 y ss., y 174 de 20.12.2018, pp. 90-96 y p. 106.

públicas que ampare el ejercicio del «veto presupuestario» se produzca en relación al presupuesto en curso; lógicamente, porque la doctrina constitucional consolidada que lo sustenta es posterior a la presentación de la iniciativa de reforma, con lo que no están presentes los criterios complementarios que permitirían avalar el ejercicio de la potestad gubernamental ex artículo 134.6 CE y que ahora se deberían tener en cuenta. En segundo lugar, y este se nos antoja como el aspecto más problemático, la proposición presenta un mecanismo de resolución de las eventuales discrepancias algo confuso; en primera instancia, se atribuye a la Mesa la calificación de las razones aportadas por el Gobierno para justificar su «veto presupuestario», con el auxilio técnico para ello de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, pero al mismo tiempo se otorga a los grupos parlamentarios la facultad para «manifestar ante la Mesa de la Cámara su oposición a la disconformidad manifestada por el Gobierno, solicitándole que requiera al Gobierno información adicional» de incierto objetivo. Y esta segunda pretensión hace que la propuesta se aparte de la doctrina constitucional de la «doble responsabilidad» atribuida a la Mesa del Congreso.

3. El «veto presupuestario» en el ámbito autonómico

Aunque la gran mayoría de estatutos de autonomía no contemplan ninguna previsión expresa del instituto del «veto presupuestario»,²⁵ todas las asambleas parlamentarias contemplan esta figura en el procedimiento que disciplina el ejercicio de la iniciativa legislativa o de la capacidad de enmienda de un proyecto de ley, a través de las previsiones reglamentarias oportunas.

25 Como se sabe, sólo dos comunidades (la Comunitat Valenciana y Extremadura) refieren en sus estatutos una potestad del Ejecutivo equivalente a la prevista en el artículo 134.6 CE. El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 1982 lo contemplaba en su artículo 55.1 pero, tras la reforma de 2006 (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, BOE núm. 86 de 11.04.2006), se desplazó al actual artículo 76.1. Por su parte, Extremadura estableció dicha potestad en el artículo 61 b de su norma estatutaria de 1983 (posteriormente pasó a ser el art. 60 b), actualmente contenida en el artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía reformado (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, BOE núm. 25 de 29.01.2011).

Por otra parte, la doctrina constitucional ha venido a corroborar la esencial identidad entre el ámbito estatal y autonómico en lo que respecta a la naturaleza jurídica y funcionalidad de la ley de presupuestos (STC 223/2006, FJ 5), apreciación que además ha recibido el apoyo de una parte considerable de la doctrina (Marrero, 2007: p. 316; Escribano, 2008: p. 83). A grandes rasgos, el esquema generalmente aplicado en las Cámaras autonómicas reproduce el establecido en el Congreso de los Diputados: una vez aceptada a trámite por la Mesa, se remite la proposición de ley al Gobierno para que éste, en unos plazos establecidos, manifieste su conformidad o disconformidad, si aprecia que concurre el requisito material, y emita su opinión sobre la proposición; en caso de que exprese su disconformidad de forma razonada ante la Mesa de la Cámara, ésta procederá a comunicarlo a los proponentes y dejará sin efecto la tramitación. Un procedimiento bastante similar, con las lógicas adaptaciones correspondientes a la naturaleza de la figura, se establece para el «veto presupuestario» en el caso de la capacidad de enmienda a un proyecto de ley.

Conviene recordar en este punto que el Tribunal Constitucional ha insistido en la necesidad de diferenciar claramente las dos facultades del Ejecutivo en la tramitación de las proposiciones de ley, aunque éstas puedan ejercerse mediante un acto unitario: por un lado, la manifestación de la conformidad o disconformidad presupuestaria a su tramitación, previa apreciación de la concurrencia del requisito material; y por otro la expresión de su criterio sobre la iniciativa parlamentaria. La primera de dichas potestades «es requisito insoslayable para la tramitación de la proposición de Ley, de modo que la expresa disconformidad presupuestaria gubernamental dentro del plazo previsto en el Reglamento se configura como condición de su tramitación e impide la celebración del debate plenario de toma en consideración», a diferencia de la segunda facultad que «en modo alguno condiciona su tramitación y la celebración del debate plenario» (ATC 240/1997, FJ 3). Esta sistemática aparece establecida habitualmente, con distintos

grados de precisión, en los Reglamentos parlamentarios: por ejemplo, les *Corts Valencianes* la contemplan, con un grado notable diferenciación conceptual, en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 125 de su Reglamento de 2006²⁶.

Sobre el esquema básico anteriormente expuesto, los diversos Reglamentos parlamentarios han establecido algunas variaciones, la gran mayoría con la finalidad de precisar algunas cuestiones, en sintonía con los criterios sobre el alcance del «veto presupuestario» consolidados por la jurisprudencia constitucional y que hemos sintetizado antes. En otros casos, los reglamentos parlamentarios «de segunda generación», reformados en los últimos años, prescinden de los mecanismos característicos del parlamentarismo racionalizado, una vez consolidado el sistema institucional autonómico, y también de las exorbitantes prerrogativas del Ejecutivo en materia presupuestaria.

Así, por ejemplo, el Reglamento del Parlamento de Cataluña [art. 111.2 del texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC)] establece que el Gobierno no sólo no puede denegar la conformidad a una tramitación si los efectos económicos que pueden derivar de esta han sido expresamente pospuestos para otro ejercicio presupuestario²⁷, sino que es la Mesa la que debe apreciar tal circunstancia, pese a que el Gobierno pueda manifestar su disconformidad *a limine* y hasta justo antes del debate de totalidad. En concreto, el artículo 113.2 RPC prevé que:

«[s]i la Mesa del Parlamento considera que una proposición de ley puede implicar un aumento de créditos o una disminución de ingresos, debe solicitar la conformidad previa del Gobierno para su admisión a trámite. La respuesta del Gobierno ha de ser motivada y debe realizarse dentro del plazo de ocho días desde que le ha sido remitida la proposición de ley, transcurridos los cuales el silencio debe entenderse como conformidad. El Gobierno no puede denegar la conformidad a una tramitación si los efectos económicos

26 BOE núm. 161, 6.07.2007.

27 DOGC núm. 6967, 1.10.2015.

que pueden derivarse han sido expresamente pospuestos para otro ejercicio presupuestario. 3. Si no es consultado en la forma establecida por el apartado 2, el Gobierno puede manifestar de forma motivada su disconformidad por razones presupuestarias con la tramitación de una proposición de ley hasta dos días antes del inicio del debate de totalidad, y corresponde a la Mesa del Parlamento adoptar la decisión definitiva sobre su admisión a trámite.»

Por su parte, el artículo 136.1 del Reglamento del Parlamento Vasco²⁸ prescribe que

«[n]o se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquellas respecto a las cuales, si superaran el volumen total de créditos presupuestados, la parlamentaria o parlamentario o grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor habrían de sufragarse los gastos que ocasionaran».

Así pues, en los supuestos catalán y vasco, la calificación de la Mesa de la Cámara puede excluir esas proposiciones de las susceptibles de ser remitidas al Gobierno para que éste valore la aplicación del veto presupuestario. Ciertamente es que la previsión segunda vasca no encuentra respaldo en la doctrina constitucional, pero, dado que en la STC 242/2006, el TC no consideró objetable esta disposición, debe interpretarse como pacífica en términos constitucionales.²⁹

28 Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 187/29.12.2008.

29 No toda la doctrina ha sido del mismo parecer, por entender que la fórmula del reglamento vasco no recoge la referencia literal al presupuesto anual. Escribano, por ejemplo, reprocha al pronunciamiento del TC su falta de asertividad en este punto ya que considera que: «apunta en determinados momentos que el asunto que se discutía era si la proposición de ley afectaba ya a los ingresos del ejercicio o, por el contrario, a los de ejercicios posteriores. La cuestión, no sólo a nuestros efectos, es crucial, ya que se trata de penetrar en el auténtico núcleo de lo que se dispone en el art. 134.6 CE y en los arts. 103 y 105.2 del reglamento del Parlamento Vasco» (2008: p. 86).

En lo relativo a las facultades de la Mesa de la asamblea legislativa, una vez recepcionada, en su caso, la manifestación gubernamental de disconformidad presupuestaria a la tramitación de una proposición de ley, buena parte de los Reglamentos parlamentarios no ofrecen mayores precisiones, aunque, como en el caso de la Comunidad de Madrid, se plantee expresamente la posibilidad de discrepancia del Ejecutivo respecto a la calificación de la repercusión presupuestaria de una proposición de ley, que deberá ser resuelta por la propia Mesa [art. 151.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM)].³⁰ No obstante, los Reglamentos más singulares en lo que respecta a ésta materia son los de Andalucía y Aragón.

En efecto, en el caso de Andalucía, el Reglamento de su Parlamento, aprobado por el Pleno de 28 de septiembre de 2005,³¹ dispone que, en la tramitación de las proposiciones de ley,

«[s]i no existiese coincidencia de interpretación entre el Consejo de Gobierno y la Mesa del Parlamento respecto a si una proposición de ley, de aprobarse, supone o no aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en vigor, el Pleno decidirá tras un debate en el que intervendrán los distintos Grupos parlamentarios en un único turno de diez minutos» (art. 124.4, con una disposición equivalente para las enmiendas a los proyectos de ley en el art. 115.5).

Por lo que respecta a las Cortes de Aragón, su Reglamento de 2017³² establece que

«[l]a comunicación del Gobierno por la que exprese su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley por los efectos presupuestarios a que se refiere el apartado primero

30 BOAM núm. 82, 31.01.1997. En la Resolución 9/2016, de 3 de marzo, de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, de determinación del plazo para presentación de la discrepancia del Gobierno ante un acuerdo desfavorable de la Mesa al criterio del Gobierno del artículo 151.4 del Reglamento de la Asamblea (BOAM núm. 47, de 3.03.2016) se precisó, además, el criterio de que la disconformidad gubernamental debía manifestarse respecto a créditos «del ejercicio económico en curso».

31 BOE núm. 257, 27.10.2005.

32 BOA núm. 138, 20.07.2017.

de este artículo, que será razonada, será debatida en la Comisión competente en materia presupuestaria, que decidirá sobre la tramitación de la proposición de ley» (art. 180.3, con una disposición análoga para las enmiendas a los proyectos de ley en el art. 167.4).

Cabe traer a colación aquí la tantas veces citada STC 223/2006, en la que se resolvieron dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del grupo Socialista contra la redacción dada a los artículos 111.1 y 121.4 del Reglamento de la Cámara autonómica por la aprobación, en su sesión plenaria de 29 de mayo de 1997,³³ de una proposición de ley. Concretamente, la reforma del artículo 121.4 del Reglamento introdujo un párrafo segundo que establecía que

«[c]uando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor» (la reforma del 111.1, por su parte, operó una modificación del mismo sentido para las enmiendas a los proyectos de ley).

El pronunciamiento del Tribunal, después de enunciar la ya expuesta teoría de la «doble confianza» (STC 223/2006, FJ 5), vino a considerar que la nueva redacción del Reglamento introducía «alteraciones sustantivas respecto del régimen de relación institucional definitorio o característico del modelo establecido por las disposiciones constitucionales o estatutarias», pues los límites que se establecían en él al ejercicio del «veto presupuestario» por parte del Gobierno trasladaban «la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto

33 *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* de 9.06.1997.

en el Estatuto de Autonomía» (STC 223/2006, FJ 6), y por todo ello declaró inconstitucionales los dos preceptos impugnados (Martínez Lago, 2006: pp. 14-17).

Finalmente, debemos añadir a todo lo anterior una referencia al estricto contorno que ha establecido la reciente doctrina constitucional sobre la capacidad de apreciación de las Mesas de las asambleas legislativas que, aunque dotadas de un cierto margen de maniobra, éste se halla circunscrito —como hemos visto en la sección anterior— al ámbito técnico-jurídico. Con lo que, a nuestro parecer, debería contemplarse con suma cautela el recurso a lo dispuesto en los mencionados artículos de los Reglamentos parlamentarios andaluz y aragonés. Precisamente, en su notable y argumentado estudio crítico sobre la STC 223/2006, Marrero (2007: pp. 323-329) calificó de inmotivada la conclusión del Tribunal en cuanto a la alteración del «equilibrio de poderes» que representaba la cuestionada reforma del Reglamento del Parlamento extremeño. En concreto, apelaba a que, en los preceptos modificados del Reglamento, la única decisión que se trasladaba al Pleno de la Cámara se restringía «exclusivamente a la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios» (p. 323), apreciación de carácter técnico y no político, situación ésta que, parcialmente, puede predicarse también de los reglamentos madrileño, andaluz y aragonés antes mencionados. Es necesario destacar que, precisamente porque la apreciación de la concurrencia del presupuesto material habilitante reviste un carácter técnico-jurídico —algo que, por lo demás, ha sido realizado en las precisiones al alcance del «veto presupuestario» que emanan de la doctrina constitucional reciente—, no acaba de quedar clara la conveniencia de trasladar, en este punto, la decisión última sobre la misma a un órgano que, por su naturaleza intrínseca, constituye la máxima expresión de la representación política en su ámbito. Y, aunque, como punto de partida, el pronunciamiento de la STC 223/2006 fue quizá demasiado restrictivo en la capacidad de apreciación de los órganos de la Cámara parlamentaria, lo que le acarreó ser objeto de valoraciones críticas por parte de la doctrina académica

(relacionadas en Giménez Sánchez, 2017: pp. 92-93), la posterior flexibilización de la doctrina constitucional en esta materia (STC 242/2006), y su consolidación en ulteriores sentencias, ha establecido un marco interpretativo que será difícil ensanchar sin forzar la atribución monopolística, constitucionalmente establecida a favor del Gobierno, para la disposición sobre el presupuesto en vigor.

IV. Conclusiones

El constituyente optó por establecer, en materia presupuestaria (art. 134 CE), un equilibrio de poderes entre Legislativo y Ejecutivo, en el cual se asignó al primero la facultad de configuración definitiva y aprobación final de la ley anual de presupuestos, así como diversas funciones de fiscalización y control de su ejecución, mientras que al segundo se le atribuyó el monopolio de la iniciativa presupuestaria y de la disponibilidad sobre su modificación y ejecución. Para ello, el Texto constitucional contempla una serie de singularidades sobre la ley de presupuestos que la convierten, en lo esencial, en el plan de actuación económica del Ejecutivo.

Una de estas singularidades, la facultad del «veto presupuestario» ex artículo 134.6 CE, garantiza al Gobierno la exclusiva disponibilidad sobre las cuentas públicas durante su vigencia, una vez obtenida la confianza de las Cámaras sobre su proyecto de ley, preservando la integridad y coherencia del programa económico al cual sirve. En este sentido, la doctrina constitucional ha corroborado que las iniciativas parlamentarias, por la vía de las enmiendas a un proyecto de ley o por la vía de proposiciones de ley, no deben quebrantar, sin la conformidad gubernamental, la doble confianza del Parlamento conseguida por el Ejecutivo, por un lado, específicamente para la aprobación de su plan económico anual y, por otro, la obtenida, de forma genérica, en el momento de la investidura por parte del Congreso de los Diputados.

Ahora bien, el «veto presupuestario» supone una limitación de extraordinaria potencia a la capacidad de iniciativa legislativa de los

representantes de la soberanía popular, parte esencial de su *ius in officium*, y en consecuencia, su ejercicio es susceptible de lesionar el derecho fundamental de los representantes de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), a la par que repercute negativamente en el de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE. Con lo que debe exigirse, por tanto, que su uso no responda a motivos arbitrarios o espurios y que la justificación del criterio gubernamental sea adecuadamente fundamentada.

En este sentido, la reciente doctrina constitucional ha identificado tres parámetros concretos que permiten calificar como pertinente la expresión de la disconformidad gubernamental ante una concreta iniciativa legislativa por razones presupuestarias: que la incidencia de la iniciativa sobre los gastos o los ingresos públicos sea real y efectiva, que se produzca en el presupuesto vigente, y que sea identificable en créditos concretos contenidos en él; estos parámetros deben explicitarse en la motivación de la disconformidad presupuestaria que el Ejecutivo remita a la Cámara legislativa.

Por otro lado, el TC ha asignado a las Mesas parlamentarias el control formal y material del ejercicio por parte del Gobierno del «veto presupuestario», el cual debe realizarse atendiendo a criterios técnico-jurídicos, sin incurrir en valoraciones de oportunidad o conveniencia política, además de sin substituir el criterio gubernamental. Así mismo, el Alto Tribunal ha asignado a esos mismos órganos rectores de las Cámaras la salvaguarda de los derechos de los representantes ex artículo 23 CE cuando se acepte la disconformidad gubernamental, lo cual implica que, tanto la resolución de aceptación del criterio del Ejecutivo, como, en su caso, las resultantes de la petición de reconsideración, deban ser motivadas de forma suficiente en relación a los criterios que la doctrina constitucional considera que forman parte del espacio de decisión del órgano rector de la Cámara en esta materia.

Como ha reconocido el propio TC, los Reglamentos de las Cámaras que conforman las Cortes Generales carecen de previsiones detalladas que permitan desarrollar ambas funciones a las correspondientes

Mesas parlamentarias con mayor transparencia y previsibilidad para con todos los actores involucrados, minimizando las controversias jurídicas y la litigiosidad ante los órganos jurisdiccionales. Por supuesto, esta circunstancia no empece que sean de aplicación los criterios que emanan de la doctrina constitucional, ni tampoco las exime de su cumplimiento.

La misma situación se reproduce en las asambleas legislativas autonómicas, donde la configuración reglamentaria del «veto presupuestario» es esencial dado que, en su gran mayoría, la conexión de este instituto con el precepto constitucional que lo naturaliza es inmediata. Las Cámaras autonómicas que han optado por un mayor detalle en el desarrollo reglamentario del «veto presupuestario», o bien lo han hecho de una forma reducida en relación a las orientaciones expresadas por la jurisprudencia constitucional actual —lo cual es comprensible dado la proximidad temporal de dichos pronunciamientos—, o bien han adoptado formulaciones que presentan una discutible compatibilidad con ellas.

Creemos que, en este sentido, podría ser útil transponer los criterios que emanan de la mencionada doctrina constitucional a los diversos Reglamentos parlamentarios, de forma inminente en las normas de las Cortes Generales y, posteriormente, con un progresivo traslado del modelo a las Cámaras autonómicas. No es que dicha operación proporcione mayor protección de los derechos políticos de los representantes, que ya quedan salvaguardados por la mera existencia de la doctrina del TC, pero sí confiere mayor inmediatez a la resolución de las controversias.³⁴ La mencionada reforma podría, por lo demás, ajustarse al esquema de contenidos materiales de la propuesta que hemos examinado en el epígrafe III.2, enmendando las carencias

34 Conviene recordar que el alcance de los recursos de amparo estimados por las SSTC 94/2018 y 139/2018 se limita a retrotraer las actuaciones para instar a la Mesa del Congreso la adopción de un nuevo acuerdo sobre la admisión a trámite de las proposiciones de ley (STC 94/2018, FJ 8), pero más de un año después de su presentación inicial, con un contexto político substancialmente distinto, lo cual ha dejado las iniciativas, en la práctica, sin ningún efecto.

que allí hemos señalado. Es decir, se trataría de considerar la doble vertiente de responsabilidad establecida por la jurisprudencia para las Mesas de las Cámaras legislativas, precisando por un lado los criterios técnico-jurídicos que, más allá de los estrictamente procedimentales, se aplicarán a la valoración de la fundamentación que proporciona el Gobierno en la motivación del ejercicio de la disconformidad presupuestaria —los tantas veces referidos aquí de incidencia efectiva y no hipotética de la iniciativa sobre los gastos o los ingresos públicos, la correspondencia con el presupuesto en vigor, y la identificación en créditos concretos contenidos en él—; y, por otro lado, en el desarrollo del procedimiento de comunicación a los proponentes de las iniciativas excluidas de la tramitación como consecuencia del ejercicio del «veto presupuestario» gubernamental.

V. Bibliografía

- Alonso García, M. N.: «Hacia la "parlamentarización" de los presupuestos generales del Estado: visión crítica de la sentencia del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril», *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 5, León, 2018, pp. 129-135.
- Aragón Reyes, M.: «La organización institucional de las comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, Madrid, 2007, pp. 9-32.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Madrid: Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2017.
- Escribano, F.: «La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas», *Auditoría Pública*, 45, Madrid, 2008, 45, pp. 49-88.
- García Morillo, J.: «Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, Madrid, 1991, pp. 115-144.

- García Morillo, J., Pérez Tremps, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del "veto presupuestario"», *Parlamento y Constitución. Anuario*, 2, Toledo, 1998, pp. 9-44.
- Giménez Sánchez, I. M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, 2008.
- Giménez Sánchez, I. M. (2017): «El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, Valladolid, 2017, pp. 77-102.
- Marrero García-Rojo, A.I.: «El control del ejercicio por el gobierno de la facultad de veto presupuestario. (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007, pp. 309-359.
- Martínez Lago, M. A.: «Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre Presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 15, Madrid, 2006, pp. 3-24.
- Molas, I.: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Madrid, 1989, pp. 47-64.
- Pérez Jiménez, P. J.: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución Española», *Revista de Derecho Político*, 9, Madrid, 1981, pp. 111-159.
- Rodríguez Bereijo, A.: «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el derecho positivo español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 12(33), Madrid, 1968, pp. 437-492.
- Rodríguez Bereijo, A.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», en VV.AA.: *La hacienda pública en la Constitución española*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. 155-242.

Estudio del clivaje valencianista y resultados de las elecciones autonómicas valencianas de 2019

LUIS SEBASTIÁN CASTAÑARES

Profesor de Filosofía del Derecho

Universidad Internacional Isabel I de Castilla,

VICTORIA RODRÍGUEZ-BLANCO

Profesora de Ciencia Política

Universidad Miguel Hernández de Elche

SIMÓ ALEGRE JAÉN

Investigador postdoctoral

Resumen

La investigación analiza el clivaje valencianista de los programas electorales de los diferentes partidos políticos con representación en las elecciones autonómicas de la Comunidad Valenciana de 2019. Asimismo, selecciona los elementos fundamentales de ese clivaje en tres de ellos: preferencia por las instituciones valencianas, señas de identidad y otros *issues*, con el objetivo de hallar correlación entre este y los resultados electorales por provincias con la asignación de escaños en las Corts Valencianes.

Palabras clave: valencianismo, clivajes, elecciones Comunidad Valenciana 2019, resultados electorales.

Resum

La investigació analitza el clivatge valencianista dels programes electorals dels diferents partits polítics amb representació en les eleccions autonòmiques de la Comunitat Valenciana de 2019. Així mateix, selecciona els elements fonamentals d'aquest clivatge en tres d'ells: preferència per les institucions valencianes, senyals d'identitat i altres *issues*, amb l'objectiu de trobar una correlació entre aquest i els resultats electorals per províncies amb l'assignació d'escons en les Corts Valencianes.

Paraules clau: valencianisme, clivatges, eleccions Comunitat Valenciana 2019, resultats electorals.

Abstract

The research analyses the Valencianist cleavage of the electoral programmes of the different political parties represented in the autonomous elections of the Valencian Community in 2019. It also selects the fundamental elements of this cleavage in three of them: preference for Valencian institutions, identity signs and other issues, with the aim of finding a correlation between this and the electoral results by provinces with the allocation of seats in Les Corts.

Keywords: Valencianism, cleavages, Valencian Community elections 2019, election results.

Sumario

- I. Introducción
- II. Desarrollo histórico de las líneas de fractura y los sistemas de partidos
- III. Las claves del subsistema de partidos valenciano
- IV. Análisis de los clivajes valencianistas de los programas electorales de los partidos con representación en Les Corts
 - 1. Nota metodológica
 - 2. PSPV
 - 3. PPCV
 - 4. Cs Comunidad Valenciana
 - 5. Compromís
 - 6. VOX Valencia
 - 7. Unides Podem
- V. Resultados electorales
- VI. Conclusiones
- VII. Bibliografía
 - 1. Recursos web

I. Introducción

Analizar la incidencia del clivaje valencianista en las formaciones políticas que componen el subsistema de partidos valenciano implica, en primer lugar, proceder con algunas definiciones. Las contextualizaciones, igualmente relevantes, quedan para después.

Por una parte, la palabra clivaje, procedente del anglicismo *cleavage* viene a significar línea de fractura. Se trata, a grandes rasgos, de los principales ejes de contraposiciones en los que las sociedades dirimen sus discrepancias políticas. Por otro lado, de la misma manera que los ciudadanos se alinean en torno a estas divisorias, lo hacen los partidos políticos.¹ Sin duda, este esquema, el cual se podrá contemplar con mayor profundidad en las siguientes páginas, facilita la comprensión de los términos en los que se establece la competencia en los sistemas de partidos.

En otro orden de cosas, la evaluación de los distintos actores que conforman el subsistema de partidos autóctono arroja una conclusión evidente: las formaciones políticas valencianas no comparten una misma definición de valencianismo.² Sin embargo, este desacuerdo respecto al significado del valencianismo no es óbice para que se pueda rastrear la presencia de sus políticas en sus programas electorales.

Cómo se sustancia programáticamente el valencianismo e incluso cómo no lo hace son indicadores que proporcionarán pistas acerca de cómo es entendido este concepto por parte de los partidos. Asimismo, permitirán medir cuál es el grado de importancia que tiene para cada formación.

1 «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (artículo 6 de la Constitución Española).

2 Movimiento cultural y político que ha contribuido a la idea de que existen rasgos comunes—«nacionales»— entre las provincias de Alicante, Valencia y Castellón (Pastor en De Blas, 1997: 523).

Finalmente, se definen tres indicadores que posibilitarán el análisis del valencianismo en los marcos programáticos partidistas.³ Son los siguientes:

- Autonomismo: preferencia por las atribuciones para las instituciones valencianas.
- Señas de identidad: símbolos de la Comunidad Autónoma (más o menos privativos) que connotan una definición de valencianismo.⁴
- Reivindicaciones: defensa de los intereses valencianos en los distintos *issues* (agricultura, turismo, infraestructuras, etc.).

II. Desarrollo histórico de las líneas de fractura y los sistemas de partidos

Una vez ha concluido el espacio dedicado a las definiciones, es el momento, como se avanzó al comienzo de esta introducción, de abordar la contextualización de los clivajes y partidos.⁵ Una contextualización que transitará de lo general a lo particular: el estudio del caso valenciano⁶ acotado a las últimas elecciones autonómicas, las celebradas en 2019.

3 El formalismo jurídico y archivístico del enfoque institucionalista clásico es enriquecido en este trabajo por las aportaciones de las vertientes sociológica, racionalista e histórica del nuevo institucionalismo. Se integra complementariamente al estudio de los documentos de los partidos el de otros aspectos de naturaleza identitaria: «En definitiva, la ciencia política postula la necesidad de sumergirse en la historia, la cultura, e incluso la lengua de cada país, para comprender cabalmente sus instituciones políticas y los procesos que se desarrollan en su marco» (Sodaro, 2006: 43).

4 Bandera, nombre y organización del territorio (comarcas, provincias, etc.) e himno. Ha sido incluida en este indicador, por el simbolismo adquirido en la agenda valenciana, la reforma del sistema de financiación en un sentido más favorable para la Comunitat Valenciana.

5 Los partidos políticos tienen, básicamente, las siguientes funciones: socialización política, organización y movilización de la opinión pública, representación y articulación de intereses plurales, legitimación de la totalidad del sistema político, reclutamiento y selección de elites, organización y realización de elecciones, organización y funcionamiento del Parlamento y composición y funcionamiento gubernamental (Cotarelo, 1985: 91). Asimismo, Sartori (1999: 91) añade, como exclusividad de estas formaciones, la configuración de grupos políticos identificados por etiquetas oficiales que se presentan a las elecciones y pueden obtener en ellas cargos públicos.

6 «En la práctica, el término "estudio de caso" se utiliza para referirse a estudios que se centran en el análisis en profundidad de una sola unidad de análisis, pero desde una

El lector ya está más familiarizado, merced a las anteriores definiciones, con el objeto de estudio. Así que conviene, en esta parte del marco teórico, explicar el desarrollo, desde su nacimiento, de los conceptos presentados en la introducción.

Este apartado principal del marco teórico, por otro lado, se divide en dos partes. En la primera de ellas se repasará la formación de las líneas de fractura que inciden en el electorado español. En la segunda se extrapolará este esquema general al caso valenciano.

La conexión entre los largos desarrollos, desde la Edad Media, de la formación de las conciencias nacionales o regionales⁷ (*nation* o *region building*) con su afianzamiento en los diversos sistemas de partidos subestatales se plasma en la teoría del congelamiento de los clivajes. Esta aportación se debe a Lipset y Rokkan (1967).

Esta teoría difusionista, a grandes rasgos, destaca la existencia de una interacción entre los clivajes territorial y funcional. Dicha interacción se materializa en una superposición del segundo sobre el primero. El grado en el que se manifiesten los distintos hechos regionales dependerá de las disonancias que se den en las dimensiones políticas, económicas y culturales.

Un ejemplo de ellas es la experimentación de una privación relativa por parte de la población (Kellas, 1992). Sin embargo, hay que señalar que las condiciones étnico-culturales son necesarias, pero no suficientes

perspectiva diacrónica, es decir, teniendo en cuenta variaciones temporales de las propiedades del caso que estudia» (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999: 62).

7 «Seria molt prolix detallar fins a quin punt, almenys des de la segona meitat del segle XIX, es produí un procés de construcció i consolidació de les identitats dels territoris diversos d'Espanya com a identitats regionals. Com també va passar a d'altres territoris europeus (i sense anar més lluny França n'és un exemple) l'encaix de territoris amb passats i memòries pròpies, trets culturals o característiques específiques molt diverses es va fer en termes de reconversió de les seues identitats com a noves identitats regionals. D'una banda això significa que cal entendre la construcció d'aquestes identitats com a inseparablement unides a la construcció de les modernes identitats nacionals. La construcció de les regions no és, per tant, un llast, un pes mort del passat que la construcció de les modernes identitats nacionals només hauria de superar. Ben bé al contrari, les regions i les identitats regionals són fruit estricte de la modernitat que estava construint, per primera vegada, les nacions a l'Europa del segle XIX» (Archilés, 2007: 150-151)

para la generación de una conciencia regional. La movilización⁸ de un grupo social que haga suya la reivindicación territorial supone el complemento imprescindible para que florezca un regionalismo homologable.⁹

En lo tocante a la combinación entre los dos conceptos presentados, la base territorial de los movimientos regionalistas y la privación relativa, se materializa en el de periferia (Rokkan y Urwin, 1983).

Por otra parte, en la sistemática competencia que se establece entre el centro y las periferias que se resistan a la estandarización y centralización unificadoras, será posible amortiguar o acrecentar los conflictos entre las partes. Esta circunstancia dependerá básicamente de la capacidad del centro a la hora de suavizar las eventuales protestas periféricas. Las políticas de acomodación y redistribución constituirán las herramientas más útiles a estos efectos (Rokkan y Urwin, 1983: 166).

En este marco de las teorías de la situación histórica, los partidos políticos recogen las alineaciones en ejes ideológicos de la población. En cuanto a los conflictos de índole regional, pueden funcionar como instrumentos de integración o agentes de conflicto. Encarnarían, siguiendo estos roles, los de las formaciones defensoras del centro y de la periferia,¹⁰ respectivamente.

8 *Movilización política* eficaz que, a través de un esfuerzo *organizativo* y una adecuada formulación *discursiva*, aglutine a un bloque social amplio, para el que la existencia de la nación constituya una evidencia comunitaria indiscutible que precisa dotarse de propio Estado o al menos autogobierno» (Maiz, 2000: 478-479).

9 «El regionalismo denotaba un gran amor por la propia región, el lugar de vida o la "patria chica", en sus orígenes en el siglo pasado, mientras que en el actual significa, más bien, una tendencia política favorable a la autonomía regional, al autogobierno de un territorio delimitado mediante la descentralización política y administrativa que intenta justificarse sobre bases funcionales y operativas. Tanto en un caso como en otro se busca la preservación de las características culturales de una población. Es, en este sentido, una suerte de precedente del nacionalismo, un nacionalismo *débil* o *embrionario*» (Olmeda, 1997: 456).

10 Además de la implantación geográfica diferenciada y el interclasismo, véanse las siguientes características que podemos establecer como mínimo común denominador de los partidos de defensa de la periferia: «Pese a sus diferencias frecuentemente profundas, el proyecto político de los partidos de defensa de la periferia presenta regularidades sorprendentes. Su proyecto adolece de aversión al Estado nacional centralizador, de desconfianza hacia el poder central y su burocracia, un escaso aprecio por las Fuerzas Armadas,

Los partidos políticos coordinan redes de comunicación locales que pueden llegar a institucionalizarse en un sistema de base tradicional más amplia. Como si de círculos concéntricos se tratara. Se produce una dialéctica entre el conflicto y la integración y, en cuanto a los congelamientos de las fracturas que dan origen a los sistemas de partidos, la enjundia recae en el primero (Lipset y Rokkan, 1967: 1-5).

En las citadas teorías de crisis se definen cuatro líneas de fractura, aunque en este texto interesa especialmente la determinada por el conflicto centro-periferia. El siguiente esquema de fases resulta fundamental para comprender cómo se articulan y se desarrollan los ejes de fractura. Primeramente, la penetración y estandarización promovidas por el centro pueden aumentar las resistencias regionales. Su expresión habitual tomará la forma de la identidad cultural. El siguiente estadio implica que estas oposiciones territoriales a la centralización generen diversas alianzas comunitarias. Finalmente, esta alianza comunitaria puede garantizar una legitimidad en su región. Asimismo, una intermediación relativa a la negociación de los recursos con el Estado central (Lipset y Rokkan, 1967: 9).

No obstante, este esquema de fases del conflicto centro-periferia no basta para explicitar los conflictos propios de esta línea de fractura. En este sentido, la simbiosis con el clivaje funcional (*grosso modo*, la oposición entre derechas e izquierdas) debe ser analizada en su justa medida, puesto que sus efectos se hacen notar de manera generalmente prioritaria. No cabe duda, por lo tanto, de una intersección entre

de donde una marcada hostilidad al servicio militar obligatorio y la preferencia por el ejército profesional, todo lo cual fundamenta la defensa de los poderes locales, de la descentralización y, frecuentemente, del autonomismo o federalismo, cuando no de la independencia pura y simple. Adicionalmente, se trata de partidos con un discurso populista, que se conceptúan a sí mismos como defensores del hombre común frente a los grandes, hasta el punto de que no sería exagerado calificarlos como partidos "de los pequeños", de partidos del anti-establishment frente al establishment, rasgo más pronunciado en los partidos nacional-populistas que no pueden recurrir a la defensa de la identidad regional; son defensores de las costumbres, usos y derechos locales, mantienen una actitud como mínimo respetuosa, si no favorable, a la religión, incorporan fácilmente un cierto anticapitalismo, y son sensibles a la problemática medioambiental. Por último, tienen una marcada tendencia a la personalización en la figura del líder fundador» (Martínez Sospedra, 1996: 223-224).

la dimensión territorial del clivaje regional y la funcional. Se puede constatar, de hecho y sin temor a equivocarse, que no hay conflictos exclusivamente funcionales o territoriales. No en vano, los antagonismos puramente territoriales rara vez sobreviven a los procesos de construcción nacional (Lipset y Rokkan, 1967: 10-12).

Por lo que respecta al modelo o tipo ideal de intersección entre clivajes, Lipset y Rokkan extrapolaron un esquema de ejes. En él se percibe la inspiración sistémico-funcional en las teorías del sociólogo Talcott Parsons. Entre las líneas de fractura se dan intercambios. Estos siguen las fases que pueden estimular la nombrada movilización.

La superposición de los clivajes se implementa en función de un orden de secuencias. Todas las divisorias provienen de las más grandes revoluciones del siglo XIX. Por una parte, las líneas de fractura territoriales derivan de la Revolución Nacional; por otro lado, las funcionales se originan en la Revolución Industrial.

La expansión del concepto de nación y el desarrollo de las consiguientes dinámicas de *nation building* se consolidan con distintos ritmos en cada territorio. Estos procesos empiezan en las primeras décadas del siglo XIX. La Revolución Francesa de 1789 supuso el punto de inflexión para la construcción de los Estados-nación. Las Revoluciones Industriales también se darían, con distinto calado, durante todo el siglo XIX.

Ahora que ya se ha recordado esta cronología revolucionaria, hay que reseñar que los antagonismos territoriales van a limitar el proceso de construcción del Estado-nación. Los funcionales, por su parte, se desarrollarán una vez se van consolidando las estructuras territoriales propias del artefacto citado. Estas dos divisorias interaccionarán siguiendo el modelo de movilización relatado en el esquema de fases. Esta, asimismo, alimentará dinámicas de contramovilización entre el centro y la periferia (Lipset y Rokkan, 1967: 13).

No obstante, vale la pena recordar que el entramado de clivajes español (por tanto, también, el valenciano), inserto en el contexto

general europeo, estuvo caracterizado por dos divisorias más: las marcadas por el conflicto religión-Estado y campo-ciudad. Estas líneas de fractura no sobrevivieron a la II República y actualmente se encuentran muy atemperadas. Sus aristas han sido absorbidas por los dos clivajes imperantes.

En la línea cronológica revolucionaria avanzada, de los cuatro ejes de fractura, dos tienen su origen en las Revoluciones Nacionales: el centro-periferia y el religión-Estado. Esta última divisoria se caracteriza por la competencia por recursos económicos y resortes de control social que antes estaban en manos de la Iglesia y que progresivamente van a pasar a las estatales. El último periodo republicano supondría el punto álgido de este clivaje en España.

En lo tocante a las líneas de fractura derivadas de la Revolución Industrial, la más significativa es la de clase, expresada generalmente en el *continuum* izquierda-derecha. Pero también proviene de este contexto la relativa al conflicto campo-ciudad, que alcanzó su mayor representatividad mediante la fundación de partidos agrarios.

III. Las claves del subsistema de partidos valenciano

Después de este repaso por el marco teórico de los sistemas de partidos, vale la pena adentrarse en una contextualización más profunda. Se trata, en esta parte del estudio, de concretar cómo se ha sustanciado el tipo ideal de las líneas de fractura en el territorio valenciano. La plasmación que permite entender de una manera más efectiva la evolución de los ejes de conflicto es el subsistema de partidos.

En este aspecto, lo primero que cabe señalar es que la Comunitat Valenciana, pese a ser una de las Comunidades Autónomas que ostenta el rango de Nacionalidad Histórica,¹¹ no ha desarrollado un subsistema

11 Asimismo, cuenta con otros marcadores identitarios muy potentes, como una lengua cooficial propia y un Derecho Civil autóctono cuya actualización bebe de la tradición de los *Furs* medievales.

de partidos con características propias. Otras que comparten esta catalogación e incluso preceden en ella a la Comunitat Valenciana, como Cataluña y País Vasco, sí que han destacado por la configuración de subsistemas de partidos con dinámicas propias. Dinámicas propias como la presencia continuada de PANES que incluso han sido los más votados (lo cual implica unas mayorías diferentes a las del ámbito general español) y unos significativos voto dual y abstención diferencial (cambiar el voto entre los PAES y PANES según la arena de los comicios y votar o abstenerse en función del interés que el nivel territorial autonómico o estatal suscita entre los diversos perfiles de votantes).

En el subsistema de partidos valenciano no se dan estas circunstancias. En todo caso, se encuentran muy atemperadas. Ningún PANE ha logrado ser el más votado en unas elecciones de ámbito autonómico o territorial superior. Por otro lado, su presencia en las Corts (la arena autonómica es la aconsejable para medir la incidencia de los PANES) ha resultado irregular (UPV desde 1987 a 1991, UV desde 1983 a 1999 y Compromís desde 2007). En líneas generales, el subsistema de partidos valenciano ha plasmado, con mayor o menor premura o exactitud, las tendencias imperantes en el sistema de partidos español.

El porqué de esta escasa incidencia de los PANES en el subsistema de partidos autóctono es una cuestión que, por su complejidad, rebasa los objetivos de este trabajo. No obstante, pueden ser apuntadas dos claves de análisis interesantes. Por una parte, la constatación diacrónica relativa a que la sedimentación de las líneas de fractura no ha revestido distinciones dignas de mención en el territorio valenciano.¹² Por otro lado, la bifurcación del valencianismo previo a la Guerra Civil Española

12 «Sens dubte, hi contribueix el fet que el País Valencià siga un espai subaltern tant al context espanyol com a la Unió Europea, amb un dinamisme socioeconòmic mitjà, uns centres de pensament i innovació més aviat dèbils, insuficientment cohesionat, amb una cultura cívica i política pobra en termes relatius, i escassa influència més enllà de l'àmbit geogràfic estricte» (Bodoque, 2000: 4).

en dos ideologías originariamente antagónicas: el fusterianismo¹³ y el blaverismo.¹⁴ Ésta se debió a la dispar evolución de las tendencias valencianistas durante el franquismo y la Transición.¹⁵

La confrontación entre estos dos modelos de identidad valenciana repercute en dos consecuencias letales para la conformación de movimientos regionalistas o nacionalistas mayoritarios: la búsqueda de identidades refugio no conflictivas (españolismo constitucionalista) como respuesta al citado antagonismo y una disparidad de la oferta de PANES que no opera como un atractivo en términos de demanda.¹⁶

Por otra parte, aunque se ha señalado que, en el caso valenciano, la línea de fractura centro-periferia está supeditada a la izquierda-derecha, cosa que no resulta excepcional en el ámbito español, no cabe duda de que la primera ejerce algún tipo de influencia sobre la segunda. Sin embargo, es importante precisar que no lo hace tanto en el sentido de agudizar un hipotético conflicto España-Comunitat Valenciana, sino en el de introducir en la agenda de las formaciones políticas (también

13 Fusterianismo es la denominación que engloba a los seguidores de las tesis de Joan Fuster (explicitadas con gran claridad en su libro, publicado en 1962, *Nosaltres, els valencians. Grosso modo*, se basan en incluir los territorios valencianoparlantes de la Comunitat Valenciana dentro de la nación catalana o Països Catalans. Conviene, a efectos analíticos, distinguir entre el fusterianismo original y su revisión, la cual se hará constar en las próximas páginas, que ha sido la que ha tenido una mayor consolidación en el subsistema de partidos autóctono: «La diferència entre nacionalisme i pancatalanisme valencians no sempre és clara en els darrers 40 anys, entre altres coses perquè ni l'un ni l'altre han arribat a explicitar programes estables i mínimament definits, i sovint hi ha hagut força ambigüitat pel que fa a l'àmbit geogràfic de la nació propugnada (País Valencià o Països Catalans) i per la confusió que hi ha hagut entre valencianisme lingüístic, polític o cultural, i el nacionalisme polític» (Bodoque, 2000: 56).

14 «S'entendrà aquest com un moviment sociopolític del País Valencià espanyolista, regionalista i conservador nascut a la dècada dels setanta del segle XX que fa de l'anticatalanisme la raó principal de ser però que revesteix aquest d'autoc-tonisme, és a dir, que es fa passar com a "valencianista" i, en aquest sentit, és un anticatalanisme valencià específic» (Flor, 2010).

15 «Cal dir que, quan afirmem la complexitat de la transició valenciana, ens referim en realitat a la conflictivitat que des de les primeres eleccions democràtiques va desenvolupar-se a dins la societat valenciana, amb un grau de manifestacions d'intolerància i violència superior al que va produir-se a la resta de territoris de l'estat, excepció feta de l'àrea basco-navarresa» (Bodoque, 2000: 3).

16 La excesiva diversificación y polarización de la oferta regionalista o nacionalista supone un evidente desincentivo para el electorado proclive a ella, como también se ha comprobado en el caso gallego (Gómez-Reino, 2006 y 2009).

de los PAES) sus posicionamientos sobre el contencioso identitario presentado.

En cuanto a la alineación de ciudadanos y partidos políticos en relación con sus posturas respecto a la identidad valenciana, lo que se puede identificar como su imbricación en el clivaje valencianista, vale la pena seguir el esquema de Vallès (2000: 67-68):

- Españolismo uniformista: Levante¹⁷ o Región Valenciana como mera descentralización administrativa de una nación española indisoluble. Manifestaciones culturales valencianas, en un marco de jerarquía, consideradas como integradas y secundarias respecto a las castellanas. El valenciano como dialecto del castellano.
- Blaverismo: Comunitat Valenciana o Regne de València como proyecto regional o nacional propio. Lengua valenciana diferenciada del catalán.
- Estatutario o constitucionalista estricto: la Comunitat Valenciana como Autonomía española caracterizada por unas instituciones diferenciadas y con una lengua propia que comparte tronco común con el catalán.¹⁸
- *Tercera Vía* (neofusterianismo): el País Valencià como proyecto nacional propio, pero con vínculos lingüísticos y culturales con Cataluña.
- Fusterianismo: el País Valencià como región de los Països Catalans y formando parte de la nación catalana.

Por otra parte, es posible encuadrar el posicionamiento de las formaciones políticas valencianas existentes desde 1975 (sin ánimo de exhaustividad, pero teniendo en cuenta su significación electoral o

17 A lo largo de todo este esquema se van a utilizar las denominaciones para el territorio valenciano, estatutariamente denominado Comunitat Valenciana, mayoritariamente seguidas por quienes se adhieren a estas concepciones identitarias. Se citan no por el hecho de que este estudio las considere oportunas, sino como útiles connotaciones en términos identitarios.

18 Aquí queremos matizar que, aunque a nivel sociológico, en base al estudio global para la Comunitat Valenciana realizado por el CIS en 2005 (datos más recientes), los valencianos consideran en un 65% que el valenciano es una lengua distinta del catalán, la realidad es que todo el desarrollo ha estado encaminado a proteger la denominación de valenciano pero postulando una conexión y subordinación al catalán.

social, aunque en algunos casos concretos haya sido escasa) en estas vertientes identitarias:

- Españolismo uniformista: FN, AP, E-2000 y Vox.
- Blaverismo: URV-ENV, UV, CV y SV.
- Estatutario o constitucionalista: UCD-RV, PSPV-PSOE, PCPV-PCE, PPCV, Podem y Ciudadanos.
- *Tercera Via*: PVN, BNV y Compromís.
- Fusterianismo: PSAN, MCPV, PSPV, UDPV, PNPV, ERC-ERPV, UPV y EUPV.

Si bien este esquema que alinea a los partidos políticos en función de su respuesta a las diferentes concepciones del clivaje valencianista puede resultar útil, se ha de llamar la atención acerca de la bautizada como «confusión identitaria de los valencianos» (Franch y Hernández, 2005; Martín Cubas, 2007).¹⁹

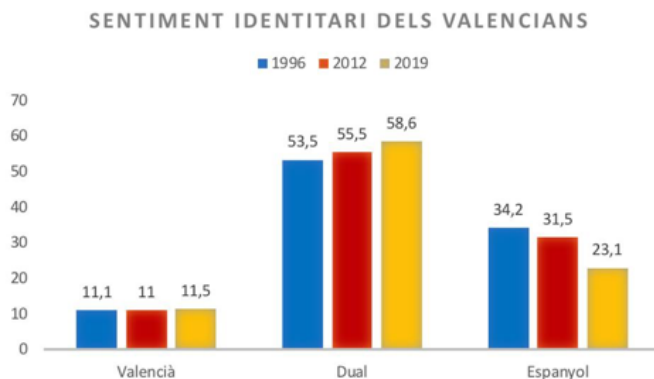
De la autoubicación de los electores valencianos en el eje identitario y los estudios de su recuerdo de voto se extrae la conclusión de que todas las formaciones políticas relevantes recogen votos en la práctica totalidad de los subespacios identitarios. Las más altas proporciones de estos se consiguen entre los electores que afirman su identidad dual (tan valenciano como español, la preponderante entre la ciudadanía) y, por otra parte, la identidad predominantemente valenciana no supone un granero de voto exclusivo para los PANES, sino que los PAES también recogen sufragios en este subespacio identitario. De la misma manera que los PANES logran votos en el subespacio identitario predominantemente español.²⁰

19 Se ha comprobado que todas las formaciones políticas de la Comunitat Valenciana reciben votos provenientes de la totalidad de subespacios identitarios. Estos subespacios identitarios son los que en las encuestas del CIS están expresados en las preferencias entre la identidad valenciana y española. Habría resultado interesante, por otro lado, que en estas se hubiera incluido la posibilidad de decantarse por la identidad catalana. Su ausencia puede constituir un sesgo a la hora del análisis.

20 «La conclusión obvia de estas reflexiones es la difícil correlación entre modelos de identidad presentes en la Comunidad Valenciana y expresión electoral de las mismas. Todos los partidos, ya sean estatistas o nacionalistas, se encuentran en su interior con profundas tensiones entre los modelos de identidad defendidos y sus intereses electorales, lo que les obliga a complicados equilibrios tanto en la definición de los modelos defendidos como en

Por último, antes de adentrarse en el estudio del clivaje valencianista en los programas electorales de los partidos que se presentan a los comicios en la Comunitat Valenciana, conviene recordar cómo se autoubican los valencianos en el eje identitario. Sin duda, realizar un contraste con los anteriores esquemas de alineación identitaria de los partidos explicitados aportará algunas orientaciones acerca de si las formaciones políticas están acertando respecto a sus posicionamientos sobre el clivaje valencianista.

En todo caso, no se ha de olvidar que este clivaje tiene una relevancia siempre supeditada al izquierda-derecha, que es en el que se organiza fundamentalmente la competencia política en tierras valencianas.



CUADRO 1. SENTIMIENTO IDENTITARIO DE LOS VALENCIANOS. ¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES FRASES EXPRESA MEJOR SUS SENTIMIENTOS?²¹

su comportamiento en la práctica política cuando de "lengua propia" se trata» (Martín Cubas, 2007: 25).

21 Cuadro realizado por Vicent Baydal en base a las encuestas realizadas por el CIS. En «Valencià» se incluyen los encuestados que respondieron que se sienten solo valencianos o más valencianos que españoles. «Dual» se refiere a quienes se consideran tan valencianos como españoles. Por último, «Espanyol» hace referencia a quienes se sienten solo españoles o más españoles que valencianos.

IV. Análisis de los clivajes valencianistas de los programas electorales de los partidos con representación en Les Corts

1. Nota metodológica

De la lectura de todos los programas hay que señalar que se ha despreciado propuestas generalistas en todos ellos. Sin embargo, se ha tenido en cuenta las medidas que llevaban el calificativo valenciano, aunque en muchas ocasiones el contenido no era específico, sino que pudiera ser trasladable a cualquier otro territorio. Hemos seleccionado tres ítems; preferencias por instituciones valencianas, señas de identidad valencianas y reivindicaciones propias respecto de los diferentes *issues*. Se ha considerado incluir en el epígrafe de señas de identidad valenciana aquellas propuestas relacionadas con la infra financiación de la Comunidad Valenciana por cuanto ha sido una nota común en los mensajes de todos los partidos en los últimos años y sobre lo que existe un cierto consenso reivindicativo diferencial respecto de otros territorios.

2. PSPV

Es un programa corto, cuenta con 36 folios. Un programa para los cinco millones de valencianos y valencianas. Lo primero que expresa es la necesidad del conocimiento y en este punto habla de la apuesta clara por la Agencia Valenciana de la innovación y el distrito digital en Alicante. En el programa del PSPV lo puramente valenciano se encuentra en el último capítulo, pero habla de una España plural y sin distinciones entre sus territorios. Por tanto no se puede decir que exista un elemento diferenciador valenciano que haya sido tenido en cuenta como elemento crucial en el programa. Realiza más propuestas para Alicante que para otras provincias de la comunidad, parece un guiño a los electores alicantinos.

- a) Preferencias por instituciones valencianas
- Creación del Instituto Valenciano de Investigación y estudios avanzados
 - Crearán un Comité por la Igualdad Salarial
 - Potenciarán el Consell Valencià de les Dones
 - Convertirán el Museo Príncipe Felipe en un centro de referencia internacional sobre el cambio climático.
 - Reclamarán que se fortalezcan las relaciones intergubernamentales a través de la Conferencia de Presidentes.
 - Reforma constitucional para modificar la composición del Senado, apostando por un Senado tipo Consejo, donde estén representados los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.
 - Desarrollo con 30 millones de euros un programa de reestructuración y cambio varietal destinado a los citricultores valencianos
 - Reforma del modelo de gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, incorporando a las Comunidades.
- b) Señas de identidad valenciana
- Un gran pacto social por el valenciano.
 - Potenciación de nuestra lengua propia y nuestra cultura en el exterior.
 - Reclamarán gobierne quien gobierne, que se aborde y apruebe de forma urgente un nuevo sistema de financiación autonómica.
 - Distribuir los recursos asignados a las comunidades autónomas proporcionalmente a la población de cada una.
 - Establecer fórmulas de compensación de la deuda acumulada por la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana.
 - Exigencia del cumplimiento del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que blinda las inversiones del Estado en función del peso poblacional
 - Apuesta por la federalización del Estado Autonómico a través de la reforma de la Constitución, donde se asegure la igualdad en el ejercicio y disfrute de los derechos básicos de todos.

- c) Reivindicaciones propias respecto a los diferentes *issues*
- Apuesta clara por la Agencia Valenciana de la innovación y el distrito digital en Alicante.
 - Apuesta por el centro de investigación del envejecimiento en Alicante.
 - Establecimiento de un polo de empresas especializadas en ciberseguridad en la Marina de Valencia.
 - Refuerzo del sistema valenciano de emprendimiento.
 - La Comunidad Valenciana será territorio 5G.
 - Organización de la Feria Internacional de la Inteligencia Artificial en la Institución Ferial Alicantina (IFA).
 - Centro de pruebas de movilidad autónoma en el entorno de la Ciudad de la Luz, para la investigación sobre coches inteligentes.
 - Creación de una Comisión Mixta Permanente entre la Generalitat Valenciana y los usuarios alicantinos en defensa del Trasvase y la mejora de los abastecimientos y regadíos dependientes de esta infraestructura.
 - Finalizar las obras de conducción de la margen izquierda del post-trasvase Júcar-Vinalopó con una inversión de 35 millones de euros.
 - En los próximos cuatro años invertirán 100 millones de euros para la modernización del regadío en la Comunidad Valenciana.
 - Completarán la asunción de la gestión pública del aeropuerto de Castelló.
 - Culminación de la reversión del Departamento de Salud de Denia y elaboración de un plan especial de inversiones en atención primaria y hospitalaria.
 - Destinarán 20 millones de euros para la implantación del expediente judicial electrónico de la Comunidad Valenciana.
 - Se creará el Centro Escénico de la Comunidad Valenciana, como referente para la formación, creación, promoción e investigación en artes escénicas. Este proyecto se ubicará en Sagunto.

- Establecerán que el Museo del Diseño de la Comunidad Valenciana, sirva de sede para el Archivo del Diseño de la Comunidad Valenciana.
- Finalización lo más rápido posible del Corredor Mediterráneo, así como de la conexión ferroviaria Cantábrico-Mediterráneo.

3. PPCV

En primer lugar, el Partido Popular de la Comunidad Valenciana elaboró un programa electoral ciertamente extenso, de 132 páginas, cuyas propuestas quedan divididas en cuatro bloques diferenciados atendiendo al criterio de edad. Así, las proposiciones electorales quedan objetivadas en base a una pauta generacional: de 18 a 35 años, de 35 a 50, de 50 a 65 y de más de 65 años. A pesar de ello, se comprueba que algunas de las propuestas se repiten en diferentes franjas de edad, cohesionando el programa y redundando en algunas ideas clave.

En otra consideración, algunas de las ideas reflejadas en el programa están más relacionadas con el modelo económico o ideológico del partido que con lo estrictamente valenciano, y sería relativamente fácil sustituir el gentilicio propio con el de cualquier otra Comunidad Autónoma. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones encontramos referencias muy particulares a lo estrictamente valenciano, tanto en medidas genéricas como particulares y sustentadas en instituciones culturales propias. En este sentido, puede comprobarse la extensión de las propuestas valencianizadoras que se integran en el documento analizado, y que de alguna forma consolidan la perspectiva histórica de los proyectos electorales del Partido Popular de la Comunitat Valenciana, así como su situación de oposición política en Les Corts.

- a) Preferencias por instituciones valencianas
 - Reestructuración del Servicio de Empleo y Formación de la Generalitat (LABORA).

- Creación de un servicio propio para el Consejo Valenciano de cooperativismo.
- Recuperación de la competencia plena de la Generalitat para la construcción de centros educativos, manteniendo la colaboración con los Ayuntamientos y marcando las prioridades del programa Edificant.
- Desarrollo del Consejo Valenciano de Representantes Estudiantiles Universitarios previsto en la Ley 4/2007 de 9 de febrero.
- Supresión de la Agencia Valenciana de la Innovación e integración de funciones en el IVACE.
- Establecimiento de un Programa de Impulso de los Clústeres Industriales y los enclaves tecnológicos y centros empresariales.
- Creación de una Escuela de Comercio.
- Creación de un Consejo Autonómico del Pueblo Gitano, de carácter consultivo.
- Puesta en marcha de una estrategia común con el gobierno de la nación y al amparo de un gran Pacto Valenciano por la Inmigración bajo los principios de integración, respeto a nuestra cultura, solidaridad, lealtad, colaboración, cooperación y salvaguarda de los derechos humanos, que mejore la red de recursos asistenciales.
- Elaboración de un Plan Autonómico Especial para la Promoción de las Mujeres Rurales.
- Desbloqueo del Plan Eólico Valenciano.
- Aprobación de un Plan Valenciano de transparencia sobre residuos.
- Aprobación de una nueva Ley de Autónomos Valencianos.
- Aprobación de un Plan Industrial dotado con 200 millones de euros en cuatro años para el impulso y la modernización de la industria valenciana y la mejora de la eficiencia energética y medioambiental
- Exigencia al Gobierno de España que dicte y respalde normas o actuaciones que aseguren la efectividad de la competencia sobre el Derecho Civil valenciano que reconoce el Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana, así como la atribución de facultades, por las vías previstas en el artículo 150 CE, para que Les Corts puedan

- aprobar leyes de derecho civil, en especial respecto al régimen económico-matrimonial valenciano, relaciones familiares de los hijos cuyos progenitores no conviven y uniones de hecho formalizadas, hasta tanto la Constitución recoja de forma explícita la competencia.
- Eliminación de competencias impropias a los Ayuntamientos sin dotación de fondos y solo en casos excepcionales.
 - Aprobación de la Ley Valenciana de Conciliación Familiar y Laboral y Corresponsabilidad.
 - Creación y consolidación de un Consejo Autonómico de Participación, articulado con los consejos de participación infantil municipal donde existan, habilitando y reforzando espacios y canales estables en los procesos autonómicos de toma de decisiones, para escuchar y tener en cuenta de forma directa las experiencias, necesidades, intereses y propuestas de los niños y adolescentes.
 - Garantía en la aplicación de los planes de acción y Estrategia Agenda 2030 de la Comunitat Valenciana.
 - Creación de un Comité Permanente de la Discapacidad, en el Consejo Valenciano de Servicios Sociales, que aglutinará a todos los actuales, y puesta en marcha de un Foro Autonómico de Inclusión Educativa de las Personas con Discapacidad.
 - Creación por Ley un Consejo Consultivo Agrario Valenciano.
 - Modificación de la Ley por la Función Social de la Vivienda y desarrollaremos de un Plan de Arrendamiento Social.
 - Puesta en valor de la empresa pública EVHA en la agilización de proyectos en la licitación y construcción de infraestructuras de las distintas Consellerías.
 - Impulso en la creación de un Centro de Desarrollo Turístico (CDT) interior en las tres provincias, mejorando la implantación de la red CdT en el interior.
 - Promoción de un Pacto por el Buen Gobierno con los partidos políticos con representación en Les Corts.

- Proposición de un Pacto por la armonización de los puestos de trabajo y los salarios públicos de la Generalitat y sector público empresarial, y fiscalización del cumplimiento de la ley de incompatibilidades respecto a la actividad desarrollada por los altos cargos durante su mandato y su retorno a la actividad privada.
- Implantación en la Presidencia de la Generalitat de una oficina económica que velará por la ejecución total del presupuesto y por el cumplimiento de los objetivos de déficit.
- Reimplantación de la fiscalización previa de la Intervención en todos los departamentos de la Generalitat.
- Fijación de una comparecencia semestral de altos cargos de la Generalitat en Les Corts.
- Creación por ley de un Fondo de Cooperación Local de ayuda y asistencia a las entidades locales.
- Elaboración de un Plan de lucha contra la siniestralidad laboral.
- Aprobación de una Ley del Tercer Sector que garantice un funcionamiento eficiente de entidades que actúan en dicho ámbito, su colaboración con la Administración y garantice una mejor asistencia.
- Modificación de la Ley de Servicios Sociales para que exista igualdad entre la prestación de servicios por la Administración, entidades sin ánimo de lucro y empresas.
- Creación de una Red de Puntos Seguros para mujeres maltratadas o víctimas de acoso, con la colaboración de establecimientos públicos y privados taxis y otros colaboradores.

b) Señas de identidad valenciana

- Protección de las Diputaciones, fortaleciendo su papel y coordinando con el Consell las acciones que benefician especialmente a los municipios menos poblados.
- Mantenimiento de la apuesta por "els Jocs Esportius de la Comunitat Valenciana" y promoción de la participación en deportes minoritarios y autóctonos como la Pilota Valenciana.

- Exigencia sobre el nuevo sistema de financiación.
 - Defensa de las tradiciones y las señas de identidad propias de la Comunitat Valenciana y de España.
 - Recuperación de la Ley de Señas de Identidad que derogó PSOE, Compromís, Podemos y Ciudadanos esta legislatura.
 - Promoción de un valencianismo integrador dentro del marco constitucional que ponga en valor las tradiciones y cultura propias.
 - Defensa de la identidad propia de la lengua valenciana frente a la imposición de la unidad de la lengua con el catalán. Devolución de la oficialidad de los títulos de valenciano de Lo Rat Penat.
 - Creación de una convocatoria anual de subvenciones para acciones de difusión, protección y promoción de las señas de identidad legalmente definidas.
 - Establecimiento de convenios de colaboración con las Universidades valencianas para fomentar el estudio e investigación de los Patrimonios de la Humanidad y señas de identidad.
 - Impulso de la difusión nacional e internacional de los Patrimonios de la Humanidad, himno, la lengua valenciana y la Senyera. Puesta en marcha del programa IDENTITAT.GV, que potenciará la integración de las señas de identidad en la oferta turística.
 - Protección y promoción del patrimonio inmaterial propio, como las Fallas, Les Fogueres, Les Gaiates, las celebraciones de la Semana Santa, las Tamborradas o las Fiestas de la Mare de Deu y la Muixeranga.
- c) Reivindicaciones propias respecto a los diferentes *issues*.
- Promoción del uso del mármol de la Comunitat Valenciana en edificios y obras públicas.
 - Promoción de la oferta en colegios e institutos de asignaturas y actividades extraescolares que profundicen en las señas de identidad valencianas.
 - Realización de campañas y programas de fomento del turismo de la Comunitat destacando los conceptos y valores distintivos.

- Aprobación de un Plan de actuación y mejora sobre hábitats prioritarios para especies animales y vegetales autóctonos, procurando su extensión y mejora de la biodiversidad.
- Implementación de campañas y programas de fomento del turismo de la Comunitat destacando los conceptos y valores que la singularizan.
- Exigencia al Gobierno de la Nación a agilizar la construcción del Parque Central en Valencia y el soterramiento de línea de AVE Valencia-Castellón en los municipios por los que discurra, así como la llegada a la estación del Ave de Alicante en subterráneo.
- Conexión directa de los puertos de interés general del Estado con el Corredor Mediterráneo y del puerto de Sagunto-Valencia, además, con el Cantábrico, a través de Teruel y Zaragoza.
- Ejecución del Acceso Norte al puerto de Valencia de forma sostenible, consensuada con el sector empresarial, y del proyecto de MegaPort de la Autoridad Portuaria de Valencia.
- Exigencia de la finalización del Corredor Mediterráneo desde Algeciras a la frontera francesa con priorización de los tramos pendientes entre la Comunitat y Barcelona.
- Potenciación de las figuras de calidad de los productos valencianos con especial atención a Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas.
- Exigencia de un Pacto Nacional del Agua que deberá conducir a un nuevo Plan Hidrológico Nacional.
- Impulso de la Comunitat como una región de referencia mundial de los deportes relacionados con el mar.
- Eliminación de varios impuestos y rebaja de la presión fiscal.
- Aprobación conjuntamente con las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos el “Cheque 2.000”: un plan para la fijación en el mundo rural que contemplará subvenciones para nuevas familias que trasladen su domicilio a municipios de menos de 500 habitantes y que bonifique suministros, impuestos y gastos de comunidad.

- Compromiso con las modalidades de caza tradicionales de la Comunitat Valenciana, como el silvestrismo o el cesto malla.
- Impulso de un Plan del Comercio Rural que avance en la modernización de instalaciones.
- Defensa de los intereses de la Comunitat Valenciana ante la reforma de la PAC post 2020.
- Aprobación de ayudas para implantar el cultivo de la trufa en zonas de interior de la Comunitat Valenciana e impulsó su Denominación de Origen.
- Modificaremos la normativa (PORN y PRUG) para que nuestros espacios naturales protegidos, especialmente los Parques Naturales, impulsando la marca Parcs Naturals
- Impulso de la inclusión de grandes monumentos y ciudades históricas en las Rutas Europeas de Patrimonio y promoción de nuevas Rutas Culturales.
- Impulso del cosmopolitismo de los ámbitos culturales valencianos.
- Impulso del Museo de Bellas Artes San Pio V y su conversión en un centro de referencia del pintor Joaquín Sorolla.
- Adecuación de una Casa Museo para el Tribunal de las Aguas de Valencia.
- Creación de una Comisión Mixta de trabajo entre la Generalitat y el Ministerio de Industria para defender los intereses del sector pirotécnico.
- Trabajo por el reconocimiento de la Pilota a nivel internacional.
- Apuesta por "els Jocs Esportius" para jóvenes en edad escolar, contribuyendo a su formación integral a través del deporte y renovación del Programa "Esport a l'Escola".
- Mejora de las dotaciones de la Guardia Civil (Grupo ROCA), Guardería Rural, en colaboración con la Policía Autonómica.
- Dotación extraordinaria para la Justicia en la Comunitat Valenciana.
- Plan Integral de Potenciación de los Puntos de Encuentro Familiar en toda la Comunitat Valenciana.

- Plan para la interconexión y operatividad entre los Registros Civiles y las Notarías de la Comunitat Valenciana.
- Potenciación de las conexiones del interior y la costa mediante, y apuesta por la vertebración a través de los tramos de N-332; CV-15; CV-20; N-225; CV-35; CV50; CV-60; CV-70; N-332; CV-91; CV-95.
- Mejora del transporte público con municipios de interior.
- Puesta en marcha de un Plan de inversiones para la supresión de pasos a nivel y soterramiento de líneas ferroviarias y metro.
- Mejoras en MetroValencia y Tram en las tres capitales de provincia: Conexión Tram entre Alicante y San Vicente dels Raspeig; Tram entre Castellón, Vila Real, Burriana, Benicàssim y Almassora; y finalización de la T2 hasta Natzaret y avance en la ampliación del metro para conectarlo con el centro histórico de Valencia.
- Propuesta de un gran Acuerdo sobre la Estrategia de Infraestructuras de la Comunitat Valenciana.
- Prioridad en la finalización de la malla de comunicaciones por autovías de norte a sur y de este a oeste.
- Finalización de los Planes de movilidad licitados y puesta en marcha de proyectos en municipios de más 20.000 habitantes.
- Adecuación de la Estrategia de Infraestructuras de la Comunitat Valenciana en sus actuaciones prioritarias.
- Apoyo del comercio electrónico y el uso de las nuevas tecnologías en el comercio valenciano.
- Apoyo en la creación de puntos de encuentro y sistemas de diálogo y acuerdo entre consumidores y empresarios, y, especialmente, la potenciación del Arbitraje de Consumo tanto a nivel municipal como autonómico.
- Fomento del apoyo específico a las organizaciones de consumidores y usuarios.
- Protección del turista y al sector frente a las ofertas que no cumplen la ley y desprestigian el turismo de calidad en la Comunitat.
- Puesta en marcha de un plan de inspección para aflorar la oferta turística que no tributa.

- Fomento de la apertura de nuevas líneas aéreas entre el Reino Unido y los aeropuertos de Manises, El Altet y Castellón.
- Compromiso de fortalecer la industria audiovisual valenciana.
- Impulso de la formación en idiomas en el ámbito laboral, las TIC y la competitividad del conjunto de las empresas valencianas.
- Mejora de la Sanidad valenciana.
- Dotación al Hospital Provincial de Castellón de un departamento propio de gestión.
- Puesta en marcha del Comité de Pacientes como órgano de participación en el sistema valenciano de salud.
- Puesta en marcha un Plan Especial contra la fibromialgia.
- Apoyo de la creación de un Banco de Cerebros, de acuerdo con el proyecto que lleva a cabo el Hospital La Fe de Valencia, para la investigación de enfermedades neurodegenerativas.
- Adscripción de medios personales especializados a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, Audiencias Provinciales e Institutos de Medicina Legal de la Comunitat Valenciana.
- Impulso, junto con las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos un Plan de digitalización del mundo rural.
- Impulso de un proyecto unitario de gestión que involucre a todo el sector forestal.
- Elaboración de planes entre Generalitat, Diputaciones y Ayuntamientos que permitan la reutilización al 100% de las aguas regeneradas, para usos agrícola y urbanos (riego de parques y jardines, baldeo de calles, etc.).
- Ejecución del Plan de Cercanías 2018-2025 manteniendo el esfuerzo inversor con mejoras de líneas, frecuencias, seguridad y material móvil.
- Reforma de la Ley del taxi y establecimiento de nuevos criterios respecto a la VTC, pactados con los sectores, tras la moratoria del Decreto Ley del Estado.

4. Cs Comunidad Valenciana

El programa electoral de Ciudadanos para la Comunidad Valenciana tiene una extensión de 58 páginas, cuyo contenido queda agrupado en 12 bloques, y con un total de 215 propuestas programáticas.

Al analizar las mismas, el primer elemento sobre el que queda constancia no es otro que la cantidad de propuestas que están relacionados con principios económicos, eficiencia o gestión racional de los recursos públicos; de esta forma, encontramos que prácticamente la totalidad de las mismas podrían ser redactadas fácilmente para cualquier otra Comunidad Autónoma.

En este mismo sentido, un número importante de propuestas relacionadas con las instituciones valencianas, tienen por objeto la supresión, fiscalización o cuanto menos, subordinación de las mismas a elementos centralizadores o recentralizadores que buscan la eficiencia antes señalada.

Por último, considerar el desequilibrio encontrado entre aquellas numerosas medidas tendentes a acotar o reformular la actuación de las instituciones valencianas o aquellas relacionadas con cuestiones relevantes en la política general con las casi inexistentes propuestas de protección o puesta en valor de las señas de identidad valencianas.

- a) Preferencias por instituciones valencianas.
 - Impulso en la armonización de la normativa autonómica para que las empresas valencianas y convergencia con la de otras CCAA.
 - Reordenación de la red de oficinas comerciales exteriores y compartición de recursos con los de otras CCAA y organismos del Estado.
 - Potenciación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación.
 - Revisión del Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, para lograr una gestión de los recursos humanos de la Administración de la Generalitat Valenciana orientada al cumplimiento de objetivos y a la obtención de resultados.

- Potenciación del Portal de Transparència de la Generalitat Valenciana.
- Reforma de À Punt.
- Pretensión de una financiación adecuada para los municipios de la Comunidad Valenciana.
- Promoción de prestación conjunta de servicios para eliminar duplicidades y mejorar los servicios en los pequeños municipios valencianos en zonas rurales.
- Aprobación de una nueva Ley Electoral Valenciana.
- Realización de una auditoría integral e independiente de la Agencia Valenciana de Salud.
- Mejora de la coordinación de los servicios de emergencias de la Generalitat.
- Implantación de una Tarjeta Sanitaria Única que todos los valencianos sean atendidos en todas las CCAA en las mismas condiciones que en la Comunidad Valenciana.
- Aprobación una Ley de Convivencia Escolar para luchar contra el acoso escolar y promover el respeto, la autoridad y la dignificación del profesorado.
- Proposición de creación de Consejos de Transparencia e Integridad en todas las Universidades de la Comunidad Valenciana.
- Puesta en marcha un Plan de Modernización Turística.
- Desarrollo de programas de cooperación entre municipios para el ejercicio de los servicios de Policía Local.
- Potenciación de la coordinación y complementariedad de las convocatorias autonómicas de I+D+i.
- No desarrollo del Real Decreto-ley "Ábalos-Mayoral" que traslada a las CCAA la regulación de la movilidad.
- Dotación de recursos al Cuerpo de Agentes Medioambientales de la Comunidad Valenciana.

- b) Señas de identidad valenciana.
- Impulso del conocimiento de la cultura y el folclore de la Comunidad Valenciana.
 - Apoyo de las Denominaciones de origen, Indicaciones Geográficas Protegidas y Marcas de Calidad de la Comunidad Valenciana.
 - Exigencia de la reforma de la financiación autonómica, con el fin de corregir la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana.
- c) Reivindicaciones propias respecto a los diferentes *issues*.
- Disminución del Impuesto sobre la Renta para la clase media trabajadora valenciana.
 - Eliminación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones en transmisiones entre parientes directos.
 - Reducción del Impuesto de Patrimonio.
 - Reversión de la subida del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
 - Facilitación a la creación de Asociaciones para la Exportación.
 - Desarrollo de un fondo estratégico para aplicar tecnologías punteras a la industria valenciana.
 - Dotación a los Polígonos Industriales de la Comunidad Valenciana de recursos, suministros y servicios necesarios.
 - Lucha contra las consecuencias negativas de la salida del Reino Unido de la Unión Europea para la Comunidad Valenciana.
 - Desarrollo de una Estrategia Autonómica de Dinamización del Comercio Local.
 - Extensión a 2 años la tarifa plana para los nuevos autónomos que inicien un negocio en la Comunidad Valenciana.
 - Creación un servicio especializado dentro del Servicio Valenciano de Empleo y Formación que permita a los autónomos en edad próxima a la jubilación o que opten por la jubilación activa entrar en contacto con trabajadores desempleados que estén dispuestos a hacerse cargo del negocio, y también respecto a permisos de paternidad/maternidad.

- Modernización de los procesos de oposiciones objetivado en la atracción de talento a la Administración de la Generalitat.
- Revisión de la Ley de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana.
- Dotación a la Administración de Justicia de la Comunidad Valenciana de más recursos.
- Intensificación de acciones de influencia en los puntos de decisión de la Unión Europea para proteger los intereses valencianos.
- Solicitud de medidas eficaces contra la crisis citrícola con una mayor inversión desde la administración autonómica.
- Fomento de la compra centralizada de material sanitario los diferentes centros sanitarios de la Comunidad Valenciana.
- Dotación de efectividad al derecho de todos los valencianos a la libertad de elección del centro hospitalario dentro del Sistema Valenciano de Salud.
- Garantía de los servicios de urgencias y transporte sanitario en todo el territorio de la Comunidad Valenciana.
- Estudio del "turismo sanitario" en la Comunidad Valenciana y reclamación de la factura a los países de origen.
- Fomento de la utilización de las figuras del testamento vital y la declaración anticipada de voluntades entre toda la población valenciana.
- Plan Autonómico de Humanización de los Servicios Sanitarios.
- Plan Valenciano de Nutrición y Hábitos Saludables de Alimentación de la Población Infantil y Juvenil.
- Creación de un Portal del Paciente.
- Desarrollo de programas innovadores de refuerzo educativo.
- Refuerzo del aprendizaje del inglés de todos los alumnos de la Comunidad Valenciana con un programa intensivo en el mes de julio.
- Potenciación de la extensión y la publicidad de programas de excelencia y del Bachillerato Internacional dentro del sistema educativo público de la Comunidad Valenciana.

- Aseguramiento de las condiciones de habitabilidad, climatización y seguridad para todos los alumnos de la Comunidad Valenciana.
- Refuerzo de las escuelas de las zonas rurales.
- Creación de un protocolo para la detección precoz de diferentes trastornos en el sistema educativo.
- Prioridad en la reducción de la tasa de interinidad en el sistema educativo de la Comunidad Valenciana por debajo del 8%.
- Reconocimiento de todos los docentes de la Comunidad Valenciana con la condición de autoridad pública.
- Transformación del sistema educativo de la Comunidad Valenciana.
- Ampliación de la cobertura de la Educación Infantil de 0 a 3 años.
- Promoción de la unificación en una misma autoridad administrativa de la Formación Profesional.
- Garantía de una financiación estable de carácter plurianual para las Universidades públicas de la Comunidad Valenciana.
- Reforma de las Universidades de la Comunidad Valenciana.
- Promoción de la desestacionalización de la oferta turística.
- Fomento del turismo cultural para poner en valor todo el patrimonio histórico de la Comunidad Valenciana y creación de un Plan Estratégico del Patrimonio Cultural.
- Nuevo Plan Autonómico de Lectura de la Generalitat Valenciana.
- Desarrollo de la industria de los contenidos en la Comunidad Valenciana.
- Apuesta por reforzar la oferta cultural de las zonas rurales.
- Garantía de los recursos necesarios para acabar con las listas de espera en la atención a la dependencia de la Comunidad Valenciana.
- Aprobación de una Ley Valenciana de Apoyo a las Familias.
- Actualización del Plan Valenciano para la Inclusión y la Cohesión Social (PVICS).
- Creación de una Red Integral de Asistencia y Asesoramiento al colectivo LGBTI.
- Actualización del Plan Autonómico sobre Drogas y Adicciones.

- Actualización de la Ley Valenciana sobre Protección de los Animales de Compañía.
- Aprobación de un nuevo Plan Director de la Cooperación Valenciana.
- Impulso de un Pacto Valenciano por la Ciencia.
- Emulación en la Comunidad Valenciana el éxito de otros modelos nacionales como el BDIH (Basque Digital Innovation Hub) en el País Vasco o el i-Crea en Cataluña, o internacionales como el BMBF alemán.
- Lanzamiento de un Programa Valenciano de Fomento del Ecosistema de Startups.
- Constitución de un Fondo de Desarrollo Tecnológico.
- Impulso del Corredor Ferroviario del Mediterráneo.
- Potenciación de los puertos de la Comunidad Valenciana.
- Incremento de la inversión en las carreteras de la Comunidad Valenciana.
- Aprobación de una Ley autonómica de Economía Circular.
- Elaboración de un Plan Autonómico de Aprovechamiento de Alimentos.
- Exigencia en la actualización urgente el Plan Hidrológico Nacional.
- Elaboración de un Plan Autonómico de Actuación Forestal y de Restauración de Ríos.
- Impulso de un Pacto Autonómico contra la Despoblación.
- Impulso de un Plan contra la Brecha Digital Rural.
- Elaboración de un Plan Autonómico de Agroindustria.
- Defensa de las cuotas de pesca para la Comunidad Valenciana.
- Puesta en marcha de un nuevo Plan Autonómico de Acuicultura.
- Esfuerzo por una mayor calidad de las aguas marinas y de las playas.
- Puesta en valor de los Espacios Naturales Protegidos.

5. Compromís

Tiene un índice de temas, que agradece el lector. Comprende 306 folios. Es un programa para ambas elecciones del 28 de abril de 2019 pero con diferenciación en cada uno de los temas entre elecciones generales y autonómicas.

Se inicia con un repaso a los logros de la legislatura que acaba y con una llamada a la necesidad de un financiamiento justo. Llama la atención que a veces expresa "Comunidad Valenciana" y otras "País Valenciano".

- a) Preferencias por instituciones valencianas.
 - Creación del Instituto valenciano de formación, investigación y calidad de servicios sociales.
 - Creación del comité valenciano de ética
 - Potenciación del Plan Valenciano de Inclusión y cohesión social.
 - Crearan la Mesa de Dialogo Civil como órgano de interlocución entre el tercer sector y la Generalitat.
 - Garantizarán el 0,7 del IRPF para financiar el tercer sector de acción social.
 - Potenciarán la participación activa del Consell Valenciano de las personas mayores.
 - Creación del Instituto Valenciano de cualificaciones profesionales.
 - Aprobación de la Ley Valenciana de Universidades
 - Un nuevo modelo de financiación del sistema universitario público valenciano.
 - Puesta en marcha de un Instituto Valenciano de investigación y estudios avanzados.
 - Mayor autonomía para el Instituto Superior de Enseñanzas artísticas de la Comunidad Valenciana (ISEACV).
 - Sistematización con el Observatorio valenciano de cultura de toda la información del sector cultural con perspectiva de género.
 - Adscripción a la Conselleria de cultura de las principales instituciones culturales de las Diputaciones como el Museo

Valenciano de la Ilustración y la Modernidad, el Teatro Escalante de Valencia o la Institución Alfons el Magnànim.

- Creación de la Unidad de Igualdad den el Instituto Valenciano de Cultura.
- Implementación del código de buenas prácticas en todos los organismos públicos de gestión cultural.
- Un nuevo sistema valenciano de museos de adscripción obligatoria.
- Ley de Museos y elaboración de un Plan estratégico museístico.
- Impulso del IVAM como museo con referente internacional.
- Impulsarán la autonomía financiera y de gestión del Museo de Bellas Artes de Valencia.
- Creación del Instituto Valenciano del Patrimonio.
- Mayor colaboración entre el ISEACV y las Universidades valencianas.
- Reformulación del Consorcio de Museos de la Comunidad Valenciana.
- Convertirán el Palacio de las Artes en una institución pública de referencia.
- Promoción de la Ley de la Biblioteca Valenciana y del Archivo del Reino de Valencia.
- Creación de las Letras Valencianas como entidad autónoma de la Conselleria de Cultura.
- Convenios con Instituto Cervantes e integración de la Generalitat en el Instituto Ramón Llull.
- Aumento de la financiación del CVMC hasta 70 millones de euros al año.
- Puesta en marcha de un segundo canal de televisión.
- Paridad en los órganos de dirección del sistema sanitario público.
- Aprobación de la ley valenciana de ocupación.
- Creación del Centro Valenciano de Propiedad Forestal.
- Creación del Consell agroalimentario valenciano.
- Incorporación de especialistas agrícolas en la Oficina de la Comunidad Valenciana en Bruselas.

- Asunción de competencias plenas de transporte e interconexión con Castilla La Mancha, Aragón, Cataluña y Murcia.
- Creación del Instituto Valenciano de Estadística.
- Reforma de la Ley de Cámaras para que las de Alcoy y Orihuela sean comarcales.
- Consolidación de la Agencia de Tributos valenciana.
- Elaboración de una Ley Valenciana de consultas populares.
- Creación del Consejo Valenciano de Responsabilidad Social.
- Desarrollo de la Ley Valenciana de Responsabilidad Social.
- La Agencia Valenciana antifraude será una institución de la Generalitat.
- Aprobar una Ley del Sector Público Valenciano .
- Potenciación del IVAP y conversión en Escuela Valenciana de Administración Pública.
- Reforma de la ley electoral.
- Creación del Consejo Valenciano de la Infancia.
- Aprobación de la una Ley Valenciana de diversidad familiar.
- Impulso del Consejo Valenciano del Pueblo Gitano.
- Creación del Consejo de Justicia de la Comunidad Valenciana previsto en el Estatuto de Autonomía.
- Desarrollo de la Ley de Mediación de la Comunidad Valenciana.
- Funcionamiento del Instituto Valenciano de la Memoria Democrática.
- Reclamación al Estado del patrimonio documental valenciano y especialmente los sumarios de la guerra.
- Creación de un nuevo Consejo Valenciano de las mujeres y por la igualdad.
- Creación de una Comisión de Juventud en las Cortes Valencianas.
- Incorporación de la Comunidad a la euro-región Pirineo-Mediterráneo, Agrupación europea de cooperación territorial.
- Control de la Generalitat sobre las oficinas Europa Direct.

- Con el apoyo de la Federación de municipios y provincias de la Comunidad Valenciana se creará una red de turismo industrial de la Comunidad Valenciana
 - Creación del Centro de Estudios Jurídicos y el Instituto de Medicina legal.
- b) Señas de identidad valenciana.
- Creación de Consejos comarcales de cultura.
 - Creación de una marca cultural propia y diferenciada de vocación valencianista internacional.
 - Descentralización de las políticas activas de ocupación a favor de la comarca y el municipio
 - Exigencia de mayor autonomía en materia de economía sumergida.
 - Seguir dotando a las Áreas metropolitanas de órganos y competencias de gobierno.
 - Nueva ley de comarcalización que refuerce la coordinación y cooperación.
 - Reforma del sistema de financiación.
 - Reconocimiento en el Estatuto de Autonomía de la lengua, historia y cultura del pueblo gitano.
 - Blindaje en el Estatuto de Autonomía del Servicio de Radio y Televisión Pública valenciana.
- c) Reivindicaciones propias respecto a los diferentes *issues*.
- Consolidación de los laboratorios sociales en servicios sociales en Alicante, Vinarós- Benicarló y la Ribera.
 - Desarrollo de estrategias para situaciones de soledad.
 - Implantación de ley valenciana de accesibilidad universal.
 - Continuar implementando la Estrategia de Salud mental de la Comunidad valenciana.
 - Plan cultural 2020-2030 para todo el territorio valenciano.
 - Ampliación de la Agenda Cultural Valenciana electrónica.

- Ampliación del Circuito Cultural Valenciano a las artes escénicas, plásticas y audiovisuales.
- Creación de una Red valenciana de festivales.
- Programación musical valenciana.
- Creación de mercado Web audiovisual valenciano.
- Creación de un Centro de documentación artística de creadores valencianos.
- Exportación a Alicante y Castellón del modelo del Centro de Cultura Contemporáneo del Carmen de Valencia (CCCC).
- Creación de un centro de documentación en el CCCC.
- Plan de comunicación para la difusión de la cultura valenciana.
- Programas de actuación en los centros escolares para la difusión del patrimonio valenciano.
- Impulsar el título de protector del patrimonio cultural valenciano.
- Desarrollo de un programa de protección de yacimientos arqueológicos y paleontológicos valencianos.
- Creación de una Red de parques culturales valencianos.
- Programación musical valencianas estable.
- Plan integral de música valenciana en coordinación con la MECUV.
- Impulso a la coordinación entre la Orquesta de la Comunidad Valenciana, el Coro de la Generalitat y la Joven Orquesta de la Generalitat.
- Plan de fomento de la cultura popular valenciana.
- Potenciación de la Biblioteca Valenciana.
- Traspaso del Archivo del Reino a la Generalitat.
- Continuidad al Plan Valenciano de Fomento del Libro.
- Aumento de recursos para la Red de Lectura Pública valenciana.
- Aumento de las producciones propias del Instituto Valenciano de Cultura.
- Oferta pública de artes escénicas en el Teatro Principal de Alicante en colaboración con el Instituto Valenciano de Cultura.
- Creación de la Escuela Valenciana del Circo.

- Potenciación de los festivales existentes como la Muestra de Teatro de Alcoy Sagunto Classic, Festival Medieval de Elche, Muestra de Títeres de la Vall de Albaida, Festival de Sueca, Festival Internacional de Teatro de Vila-Real, Festival de Títeres de Alberic, Muestra de Teatre Novell de Foios, Dansa València, Dansa Riba-Roja.
- Creación de la Escuela Valenciana de Cinematográfica .
- Recuperación del Cine Ideal como sede del Instituto Valenciano de Cultura en Alicante.
- Las instalaciones de la Ciudad de la Luz será un espacio de producción audiovisual.
- La provincia de Valencia se dotará de transporte aéreo de emergencias.
- El espacio Sanitario Campanar incluirá el hospital Arnau de Vilanova.
- Recuperación de una unidad diferenciada infantil en el Hospital de la Fe.
- Universalización de los juegos deportivos de la Generalitat.
- Creación de un Centro de alto rendimiento deportivo valenciano.
- Modernización de las instalaciones deportivas del Centro de Tecnificación de Xest.
- Continuación del reconocimiento de la pilota valenciana por parte del Consejo Superior de Deportes.
- Ampliación de la red de espacios naturales protegidos valencianos, así como la declaración del Parque de la Albufera como reserva de la biosfera.
- Reorientación del Plan Eólico Valenciano.
- Exigiremos al Gobierno central un calendario para el cierre definitivo de la Central Nuclear de Cofrentes.
- Elaboración participativa de Planes de recuperación ecológica de las principales Cuencas como Júcar, Albaida, Vinalopó, Segura, Turia, Palancia, Millars y Serpis.
- Fin de las obras del Tránsito Júcar Vinalopó.

- Plan director citrícola de la Comunidad Valenciana 2019- 2023.
- Asunción por parte de la Generalitat de las Escuelas de capataces de Catarroja y la escuela de Viticultura de Requena.
- Impulsarán la marca colectiva la marca "Muy a gusto" como producto agroalimentario diferenciado.
- Impulso de una unidad de investigación en el IVIA.
- Creación de una unidad de la Policía Autonómica con presencia en las comarcas valencianas para la vigilancia rural.
- Creación de la Agencia Rural Valenciana.
- Desarrollo del Plan de Acción Territorial de Valencia, Alicante-Elche, Castellón) y Comarcas de centro y Bajo Segura.
- Desarrollo de la Estrategia Valenciana del Cambio Climático y de Energía 2030.
- Gratuidad total de la AP 7.
- Modernización de la red de tren regional Orihuela, Vinarós y recuperación del servicio con Francia.
- Aplicación del proyecto de modernización a la línea de Alcoy.
- Creación de un Centro Logístico para mercancías a la Vall de Albaida y la Alcoià.
- Potenciación del tren de la Costa Gandía-Denia.
- Desdoblamiento del Tram Cullera- Gandía.
- Creación de un Centro Logístico en Gandía.
- Modernización del Corredor Sagunto-Teruel- Zaragoza con continuidad a Pamplona, Bilbao y Francia.
- Duplicarán el servicio desde Alicante- Villena.
- Doble línea de cercanías desde Alicante-Villena y Alicante-Torrevieja, Orihuela y conexión con el Aeropuerto del Altet.
- Mejor conexión de la Estación de Matola y conexión con las estaciones de Elche.
- Ampliación de la estación de mercancías.
- Línea de Castellón-Vinarós.
- Avance en el Plan AVANT de alicante y soterramiento de las vías en Alicante.

- Desarrollo de un Plan de mejora de los ferrocarriles de la Generalitat.
- Estudio del enterramiento de las vías Burjasot- Godella, La Cañada, Moncada y Picassent.
- Apoyo a la creación de carriles de Vehículos de alta ocupación.
- Creación de la oficina de Promoción audiovisual del País Valenciano.
- Desarrollo de la ley Trans y LGTBI.
- Traspaso de los archivos históricos del Registro Civil al Archivo del Reino de Valencia, y a los históricos de Castellón y Alicante
- Convenio con la Corporación Valenciana de Medios audiovisuales con otros medios para la difusión de la memoria democrática.
- Ampliación del Centro de Mujer 24 horas a Sagunto y Játiva.
- Creación de una Cátedra de Urbanismo feminista en la Universidad Politécnica de Valencia.
- Aumento del presupuesto del Instituto Valenciano de la Juventud.
- Desarrollo de la estrategia Valenciana de la Juventud.
- Estrategia valenciana de migraciones.
- Creación de la oficina valenciana de personas refugiadas.
- Creación de una red valenciana anti- rumores para prevenir los discursos del odio.
- Desarrollo del Plan estratégico de la Industria Valenciana.
- Completar el Mapa del Suelo Industrial del IVACE.
- Desarrollo del Plan de Acción Territorial del comercio de la Comunidad Valenciana.
- Gestión Pública de la Feria de Valencia e IFA de Alicante.
- Creación del espacio de la Memoria LGTBI en Valencia.
- Creación de una oficina autonómica para asesoramiento a las ONG'S, y asociaciones.

6. VOX Valencia

Aunque VOX no ha generado un programa electoral formal de cara a las elecciones autonómicas valencianas de 2019, a través de la red

social Twitter el partido (concretamente, su cuenta de la provincia de Valencia), emitió 27 medidas además de un manifiesto sobre señas de identidad valencianas. A colación, señalar que, para la convocatoria electoral de elecciones autonómicas del día 26 de mayo, el partido sí que ha elaborado un programa electoral genérico de 9 páginas y 37 medidas.

- a) Preferencias por instituciones valencianas.
 - Propuesta a las Cortes Valencianas para la Creación de una Comisión Paritaria entre Administración General del Estado y la Comunidad Valenciana para la devolución de algunas competencias.
 - Reducción la estructura de la Consejería de Sanidad a la mitad de altos cargos, así como la fusión de otras.
 - Privatización o cierre de la Corporación Valenciana de Medios de Comunicación.
- b) Señas de identidad valencianas.
 - Reivindicación de la singularidad regional del antiguo Reino de Valencia.
 - Reivindicación de la Real Senyera coronada como bandera propia del pueblo valenciano.
 - Reforma del sistema de financiación autonómico.
 - Defensa del Himno Regional Valenciano como símbolo propio del pueblo valenciano.
 - Defensa de la singularidad de la lengua valenciana, la reivindicación de la Real Academia de Cultura Valenciana como su ente normativo y la validez de los títulos de Lo Rat Penat. Eliminación total del presupuesto a la Acadèmia Valenciana de la Llengua.
 - Propuesta de legislación relativa a la protección de las señas de identidad valencianas.
- c) Reivindicaciones propias respecto de los diferentes *issues*.
 - Ayudas a las mujeres embarazadas y por nacimiento de hijos.

- Bajada impuestos como IBI, vehículos tracción mecánica, y resto impuestos locales, y supresión impuesto patrimonio y donaciones y sucesiones.
- Cheque escolar para las guarderías, primaria y secundaria.
- Impulso de las infraestructuras para el desarrollo económico y social de la Región Valenciana, particularmente la construcción de una vía férrea que conecte Valencia con Teruel para posibilitar la exportación de mercancías a través de Canfranc.
- Defensa de la ejecución de una variante Vinaròs - Castelló - Sagunt que vertebre todo el territorio valenciano desde el Cenia hasta el Segura.
- Defensa de las obras de soterramiento del túnel pasante de Valencia con la finalización del Parque Central, así como la finalización de la concesión a la empresa AUMAR de la autopista AP-7.
- Defensa de la ejecución de un Plan Hidrológico Nacional a favor de las necesidades valencianas.
- Defensa de un tipo único de IRPF, y reducción de varios impuestos.

7. Unides Podem

Aparece en la página Web del partido y es fácilmente accesible. Es más largo que el anterior y más elaborado contiene 290 folios, pero gran cantidad de propuestas aparecen como un programa marco adaptable a cualquier territorio. Hay intenciones programáticas que llevan la palabra «valenciana» de forma nominal pero no significan especialidades respecto de otras propuestas generalistas. Hay varias propuestas repetidas en diferentes apartados.

- a) Preferencias por instituciones valencianas
 - Nuevo Estatuto de Autonomía.
 - Reformas de la ley electoral.
 - Reforma de los instrumentos de control de las Cortes.
 - Cambio en la configuración de la Conselleria de Transparencia.

- Limitación de mandatos.
- La Generalitat impulsará la aplicación por los poderes públicos en la comunidad autónoma de la doctrina de las Naciones Unidas sobre crímenes contra la Humanidad.
- Calendario Escolar Valenciano con arreglo a criterios pedagógicos.
- Reforma y democratización del Consejo Escolar Valenciano
- Agilización del Pla Edificant.
- Revisión de los criterios de la AVAP.
- La creación del Instituto Tecnológico Valenciano (ITV), de carácter público.
- Promoción de (desde la Ley de Universidades Valenciana) un cuerpo único de profesorado.
- Puesta en marcha el Plan Estratégico de la Actividad Física y el Deporte de la Generalitat, así como impulsar el Plan Director de Instalaciones Deportivas.
- Ejercicio por la Generalitat Valenciana de las competencias en exclusiva en materia de deportes, invitando a las diputaciones a colaborar.
- Garantía de la aplicación de lo establecido en la Ley 16/2018 de 28 de junio de la Generalitat, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de atención al final de la vida.
- Inclusión de la participación del Consejo Valenciano de personas mayores en todas las decisiones políticas e institucionales que les afecten.
- Desarrollo normativo y económico de la Ley de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana.
- Garantía en la aplicación de los planes de acción y Estrategia Agenda 2030 de la Comunidad Valenciana.
- Creación de un mecanismo de coordinación de alto nivel en la Generalitat Valenciana para garantizar la necesaria transversalidad y coherencia de las políticas públicas que afectan a la infancia y adolescencia.

- Inclusión de indicadores clave para medir el bienestar de la infancia en la recogida de datos del Instituto Valenciano de Estadística.
- Consolidación y accesibilidad de la mediación en la Comunitat valenciana como alternativa a la resolución judicializada del conflicto.
- Preservación de la Academia Valenciana de la Llengua, como un instrumento válido de difusión institucional de nuestra cultura y de los usos académico.
- Potenciación institucional del Consell Valencià de Cultura.
- Creación de una Conselleria de Feminismos y LGTBI.
- Creación de la Agencia por la Igualdad Salarial y la Corresponsabilidad en las empresas y administración valenciana.
- Actualización legislativa de la ley de igualdad valenciana de 2003.
- Garantía, mediante el Consejo Valenciano del Audiovisual, una publicidad no sexista en los medios audiovisuales públicos.
- Designación de la Generalitat, para el Consejo Escolar Valenciano, de dos personas expertas en igualdad y en violencia machista, una de ellas a propuesta del Consejo Valenciano de las Mujeres.
- Desarrollo la Ley Valenciana LGTBI y La Ley Valenciana Trans.
- Elaboración de la Estrategia Valenciana para el uso, enseñanza y protección de la lengua de signos en la Comunidad Valenciana.
- Exigencia al Gobierno Valenciano para su adaptación la legislación procesal al Convenio de Estambul, ratificado por España en junio de 2014, con el fin de evitar la esterilización forzosa de mujeres y hombres con discapacidad.
- Entrada de la Generalitat Valenciana como miembro de pleno derecho en el Consorcio del Institut Ramon Llull.
- Consecución de la plena ciudadanía para todas las personas que viven en la Comunidad Valenciana, independientemente de su origen.
- Reactivación del Observatorio Valenciano de las Migraciones.

- Garantizar el derecho a voto de las personas extranjeras residentes en la CV en consultas, plebiscitos o referéndums, incluir este derecho en el Estatuto y la nueva ley electoral valenciana.
- Realizar un estudio del estado, capacidad y posibilidad de remunicipalización de determinadas depuradoras en las zonas rurales de la Comunidad Valenciana.
- Desarrollo del Programa Estratégico para la Mejora de la Movilidad, Infraestructuras y Transporte de la Comunidad Valenciana (UNEIX)
- Es urgente la implementación de una Política autonómica de desarrollo rural.
- Aplicación efectiva de la Ley 12/2013 de mejora de la cadena alimentaria.
- Agencia Tributaria Valenciana.
- Continuidad para el plan de apoyo y fomento del cooperativismo en la Comunidad Valenciana Fent Cooperatives.
- Crear una Dirección general específica de Cooperativismo y Economía Social.
- Puesta en marcha de forma inmediata de la Agencia de Cambio Climática en la Ley 13/2018, de 1 de junio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunidad.
- Desarrollo de la Ley de la memoria democrática y para la convivencia de la Comunidad Valenciana.
- Reconocimiento a las víctimas valencianas del Franquismo.
- El Consell solicitará al Estado Español la anulación de todos los juicios a ciudadanos valencianos y ciudadanas valencianas realizados por los tribunales militares y/o civiles por motivos políticos.
- Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunidad Valenciana (ODUSALUD), el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria por encima de cualquier otra consideración administrativa.
- Elaboración de un Pacto por la Justicia Valenciana con todos los operadores jurídicos.
- Ampliar y mejorar la eficiencia de la Renta Valenciana de Inclusión.

- Creación de la Agencia Valenciana de la Música, una entidad de carácter público que aúne todo lo que representa la música en la Comunitat Valenciana y que le dé el carácter transversal que debe tener incidiendo en todas las líneas de gobierno del Consell.
- b) Señas de identidad valenciana
- Impulso de las Comarcas y administración local.
 - Vaciado de las Diputaciones.
 - Multilingüismo: Implantar un sistema de política lingüística que garantice el aprendizaje del valenciano y castellano para que todo alumna y alumno conozca y se maneje a la perfección en ambas lengua.
 - Promover el uso del valenciano como lengua prioritaria en la vida académica.
 - La apuesta por la identidad cultural del País Valencià, entendiendo que es urgente profundizar y recuperar la cultura nacional del País Valencià en su perspectiva histórica,
 - Aplicación de la competencia lingüística cultural con especial consideración a la producción cultural en la lengua propia, promoviendo con criterios de discriminación positiva la creación, producción, distribución y consumo de bienes culturales ofertados en lengua valenciana.
 - La protección y difusión de la Pilota Valenciana, como deporte propio autóctono.
 - La protección de la música y la canción en valenciano como vehículo de expresión propio de nuestra cultura.
 - Fomento del espacio audiovisual y radiofónico público, a través de À Punt, garantizando su correcta financiación para lograr los objetivos de vertebración, calidad y promoción de la lengua y cultura.
 - Exigiremos la competencia lingüística para acceder a la función pública en todas las administraciones del País Valencià.

- Promocionaremos el conocimiento del valenciano en las zonas no valenciano-parlantes más allá de su obligatoriedad.
 - Potenciar la investigación en valenciano.
 - Fomentar el uso del valenciano en el ámbito judicial y sus procedimientos.
 - Establecer una mayor proporción en la participación de recursos del Estado; con el objetivo de conseguir un sistema más redistributivo y justo.
- c) Reivindicaciones propias respecto a los diferentes *issues*
- Consideran necesario blindar el 7% del PIB valenciano a la sanidad pública.
 - Actuaciones sanitarias protocolizadas para el colectivo de personas afectadas por la estafa de Identat.
 - Incluir la figura del Dietista Nutricionista en el Sistema Valenciano de Salud.
 - Creación de un registro de los edificios con amianto en la Comunidad Valenciana.
 - Recuperación pública del modelo Alzira
 - Recuperar el departamento de salud de Denia
 - No renovar el departamento de salud de Torrevieja para pasar a gestión pública.
 - Recuperación de las resonancias magnéticas en todos los departamentos de salud.
 - Avanzar en la recuperación de la hemodiálisis a la gestión pública directa, aumentar los centros públicos que lo realizan, iniciando este camino dotando al Departamento de Salud de Vinaròs de sección de nefrología.
 - Recuperar a la finalización del contrato vigente los servicios de transporte sanitario urgente (SAMU y Soporte Vital Básico), integrándolo en la cadena asistencial sanitaria de gestión pública directa.

- Mejorar la atención a personas con Enfermedades Raras e implementación de un modelo autonómico de atención sanitaria e integral que incluya.
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos de la estrategia para la atención al Daño Cerebral Adquirido en la Comunidad Valenciana 2017-2020.
- Plan y calendario de infraestructuras judiciales de la Comunidad Valenciana.
- Hacer del museo Sant Pius V el Prado valenciano.
- Se dotará con recursos suficientes el Circuito Valenciano de Teatro y Danza en régimen de cogestión con los ayuntamientos.
- En este sentido se promoverá el libro valenciano en los medios de titularidad pública.
- Alcanzar el 0,7% del presupuesto global de la Generalitat Valenciana para destinarlo a políticas de cooperación.
- La transformación gradual de la Renta Valenciana de Inclusión en una Renta Básica Universal Valenciana.
- Implantar los permisos iguales e intransferibles pagados al 100% de forma gradual en la Administración Pública Valenciana y organismos y empresas públicas.
- Crear unidades multidisciplinarias del tratamiento de la endometriosis en las provincias que no dispongan, Alicante y Castellón.
- Fomento de la investigación de la endometriosis y la fibromialgia en la Comunidad Valenciana.
- Elaborar un estudio sobre brecha salarial en el sector público valenciano.
- Realizar un Plan plurianual de investigación y seguimiento de los acuíferos de las cuencas hidrográficas del Júcar y del Segura.
- La realización de un Plan de Protección del Regadío Tradicional de la Comunidad Valenciana.
- Un control exhaustivo del aire de las zonas metropolitanas de Alicante, Elche, Castellón y Valencia y de puntos negros de contaminación atmosférica.

- Prohibición del glifosato en la Comunidad Valenciana.
- Cierre y el desmantelamiento de la central nuclear de Cofrentes cuando finalice el periodo de prórroga.
- Plan eólico de la Comunidad Valenciana.
- Actualización y revisión de todos los planes de gestión cinegética de la Comunidad Valenciana
- Actualización del Convenio de RAMSAR en la CV, de los 28 humedales existentes en la actualidad.
- Mayor inversión en los espacios naturales de la Comunidad Valenciana.
- Presión sobre la administración estatal para la modernización de las líneas que han sido objeto de abandono en las últimas décadas: el tren de Alcoy, el de Sagunto-Teruel-Zaragoza y el de Buñol y Requena hacia Cuenca. Hay que crear una línea de cercanías desde Castellón hacia el Baix Maestrat que intercomunique con las diferentes localidades de la Plana.
- En las comarcas de Alicante, creación de una red de cercanías en el área del Vinalopó, reabriendo las estaciones cerradas y con servicios competitivos hacia Villena, la Vega Baja, Torreveja y Orihuela. Mejorar y completar el corredor ferroviario por el litoral.
- Desarrollo e implementación obligatoria de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en todos los municipios de más de 50.000 habitantes de la Comunidad Valenciana.
- Instalar 10.000 puntos de recargas para vehículos eléctricos para cubrir todo el territorio de la Comunidad Valenciana para 2024
- Ley de prevención de residuos y economía circular que incluya la aprobación de una Agencia Valenciana de Residuos.
- Revertir progresivamente a la gestión pública de manera directa por parte de la Generalitat Valenciana los servicios de comedores escolares de la enseñanza pública no universitaria.
- Implantar una tasa turística autonómica.
- Elaboración de un Plan Valenciano de Rehabilitación Energética de Edificios y Viviendas.

- Mejorar ejecutando las inversiones previstas por el estado para la Comunidad Valenciana, y ampliándolas a la línea Alicante-Murcia.
- Poner en marcha el Plan Estratégico de la Actividad Física y el Deporte de la Generalitat, así como impulsar el Plan Director de Instalaciones Deportivas.

CUADRO RESUMEN PROPUESTAS POR INDICADORES

Candidatura	Instituciones valencianas	Identidad valenciana	Reivindicaciones propias	Total
PSPV	8	7	16	31
PPCV	34	11	57	102
Cs Comunidad Valenciana	20	3	67	90
Compromís	57	9	87	153
Vox Valencia	3	6	8	17
Unides Podem	49	14	41	104

Fuente: elaboración propia.

Pudiera pensarse que en principio es Unides Podem el partido que tiene más propuestas respecto a las señas de identidad valenciana y el PSPV el que menos. Sin embargo, es Compromís el partido que presenta más propuestas tanto respecto al desarrollo institucional como respecto a los diferentes temas. El PSPV es el programa más conciso sin embargo es el partido que ha ganado las elecciones en la Comunidad Valenciana, cabe por tanto preguntarse si los ciudadanos votan por programas o si votan por simpatía al partido o a los líderes.

Conclusiones de los programas. El factor clivaje centro/ periferia no ha sido elemento determinante en el voto de los electores de la Comunidad Valenciana. Son programas marcos generales adaptables a cualquier comunidad autónoma. Se echa de menos mayor número de referencias a los diferentes territorios de la comunidad, para dar visibilidad a las provincias o ciudades. Se aprecian muchas generalidades y pocas concreciones programáticas que vertebran la Comunidad.

V. Resultados electorales

RESULTADOS ELECTORALES GLOBALES AUTONÓMICAS 28 DE ABRIL DE 2019

Candidaturas	Votos	Porcentaje	Escaños 2019	Escaños 2015
PSPV	637.673	24,40%	27	23
PP	504.403	19,30%	19	31
CIUDADANOS	466.391	17,84%	18	13
Compromís	439.459	16,81%	17	19
VOX	278.947	10,67%	10	0
Unidas Podemos	213.007	8,15%	8	13

Fuente: Generalitat Valenciana; www.argos.gva.es

RESULTADOS POR PROVINCIAS.

A. CIRCUNSCRIPCIÓN DE ALICANTE

Candidaturas	Votos	Porcentaje	Escaños 2019	Escaños 2015
PSPV	228.628	25,76%	10	9
PP	179.791	20,26%	7	11
Ciudadanos	171.381	19,31%	7	5
VOX	100.971	11,38%	4	0
Compromís	98.321	11,08%	4	5
Unides Podem	82.656	9,31%	3	5

Fuente: Generalitat Valenciana; www.argos.gva.es

B. CIRCUNSCRIPCIÓN POR CASTELLÓN

Candidaturas	Votos	Porcentaje	Escaños 2019	Escaños 2015
PSPV	85.166	27,83%	7	6
PP	66.573	21,75%	5	8
Ciudadanos	46.778	15,28%	4	3
Compromís	44.506	14,54%	4	4
VOX	32.362	10,57%	2	0
Unides Podem	23.907	7,84%	2	3

Fuente: Generalitat Valenciana; www.argos.gva.es

C. CIRCUNSCRIPCIÓN DE VALENCIA

Candidaturas	Votos	Porcentaje	Escaños 2019	Escaños 2015
PSPV	323.879	22,85%	10	8
Compromís	296.632	20,70%	9	10
PP	258.039	18,87%	7	12
Ciudadanos	248.232	17,48%	7	5
VOX	145.614	19,25%	4	0
Unides Podem	106.354	7,49%	3	5

Fuente: Generalitat Valenciana; www.argos.gva.es

Contrastando los resultados electorales con los programas se deduce que el clivaje centro/ periferia no ha sido determinante en las elecciones autonómicas del 2019. A tenor de los resultados se constata que Unidas PODEMOS es el partido que peores resultados ha obtenido, habiendo perdido escaños en todas las circunscripciones. Sin embargo, es el partido que más propuestas realiza respecto a las señas de identidad valenciana. Compromís también es un partido con muchas propuestas valencianistas respecto a instituciones y señas de identidad valenciana y ha perdido dos escaños; uno por Valencia y otro por Alicante. En Castellón mantiene los mismos escaños que en la legislatura anterior. Es la segunda fuerza en Valencia, pero la cuarta en Castellón y la

quinta en Alicante. La alcaldía de Valencia y la visibilidad de la gestión autonómica a lo mejor ha influido en que siga manteniendo su segunda posición en la circunscripción de Valencia, pero en Alicante ha perdido casi dos puntos respecto de las anteriores elecciones autonómicas.

VI. Conclusiones

Contrastando los resultados electorales con los programas se deduce que el clivaje centro/ periferia no ha sido determinante en las elecciones autonómicas de 2019. Se constata que Unides Podem es el partido que peores resultados ha obtenido, habiendo perdido escaños en todas las circunscripciones. Sin embargo, es el partido que más propuestas realiza respecto a las señas de identidad valenciana.

El programa del PSPV es el más conciso con propuestas claras, pero sin demasiadas señas de identidad valenciana, salvo la referencia a la financiación autonómica. Compromís y Unides Podem tienen programas más extensos, pero en la mayoría de las ocasiones son programas marcos que pueden adaptarse a otros territorios donde el empleo del adjetivo valenciano no actúa como elemento diferenciador de identidad sino como ámbito de actuación de la propuesta programática que bien puede ser sustituido por el calificativo "aragonés", "vasco" o cualquier otro. Compromís y Unides Podem presentan programas más extensos, pero actúan como programas marcos generales adaptables a cualquier Comunidad Autónoma.

Se observa un considerable número de propuestas concretas sobre la Comunitat en el caso del PPCV, lo que es coherente con la estrategia electoral de este partido respecto a las contiendas electorales de ámbito autonómico. Sin embargo, este hecho, que en el pasado tenía un impacto muy positivo en los resultados electorales, no ha generado la misma tracción en el electorado.

En el caso de Cs Comunidad Valenciana se han observado una cantidad relevante de propuestas concretas para la autonomía, pero que responden más a un criterio de eficiencia de la administración

autonómica (en un alto grado de ellas defendiendo una recentralización competencial soslayada) y que conjugan el gentilicio de valenciano casi como algo circunstancial, pudiendo ser intercambiado por casi cualquiera de otro origen (ausencia de puertos, marítimos, autovías concretas, etc.). Además, el hecho de encontrar este alto número de propuestas concretas para la Comunitat contrasta de modo flagrante con la práctica inexistencia de proposiciones concretas sobre las señas de identidad valencianas en contraste con los otros dos elementos estudiados.

El caso de Vox es paradigmático, pues ha afrontado las elecciones valencianas careciendo de una estructura autonómica formal, lo que ha comportado la ausencia de un programa electoral al uso. La propuesta ha sido extraída indirectamente de un manifiesto y diferentes tuits provenientes de la estructura provincial de Vox en Valencia. En este punto, nos encontramos con un número limitado de propuestas, muchas de ellas defensoras de la pérdida de autogobierno por parte de la Comunitat Valenciana. En contraste, porcentualmente las proposiciones de defensa de las señas de identidad valencianas son significativas.

Se echa de menos un mayor número de referencias a los diversos territorios de la Comunitat, para dar visibilidad a las distintas provincias o ciudades. Sobre todo, se echan en falta guiños concretos a la ciudad de Alicante o a las comarcas del sur, a tenor de la especial sensibilidad existente respecto a la cohesión territorial. Aunque sí que es cierto que la mayoría de partidos defienden propuestas de vertebración, especialmente las relacionadas con las infraestructuras, válidas y positivas para el conjunto de la autonomía.

VII. Bibliografía

Anduiza, E.; Crespo, I. y Méndez, M.: *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

- Archilés, F.: Entre la regió i la nació. Nació i narració en la identitat valenciana contemporània, en *Europa, Espanya. Nacionalisme i democràcia: passat i futur*. València: Publicacions de la Universitat de València, 2007.
- Baydal, V. *Sentiment identitari dels valencians*. València: elaboración propia, 2019. Extraído el 23 de mayo de 2019 de: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10155851273932142&set=a.418514882141&type=3&theater>
- Blas, A. de (dir.): *Enciclopedia del Nacionalismo*. Madrid, Tecnos, 1997.
- Bodoque, A.: Partits i conformació d'élits polítiques autonòmiques. Transició política i partits polítics al País Valencià, *Estudio/Working Paper 2000/183*, Barcelona, 2000.
- Cotarelo, R.: *Los partidos políticos*. Madrid, Sistema, 1985.
- Flor, V.: La instrumentalització mediàtica de la identitat valenciana. El discurs anticatalanista de *Las Provincias* (1978-1999). *Arxius de Ciències Socials*, 23, 2010, pp. 113-122.
- Franch, V., Hernández, J.: El comportamiento electoral de los valencianos: continuidad y cambio en las dos citas electorales del 25 de mayo de 2003, en *Las elecciones autonómicas en España (1980-1997)*. Madrid, CIS, 2005.
- Gómez-Reino, M.: The Bloque Nacionalista Galego: from Political Outcast to Success, en *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2005..
- Gómez-Reino, M.: El nacionalismo minoritario, de la marginalidad al gobierno: la trayectoria del Bloque Nacionalista Galego (1982-2007), *Papers. Revista de Sociologia*, 92, 2009, pp. 119-142.
- Kellas, J. G.: The Social Origins of Nationalism in Great Britain: the case of Scotland, en *The social origins of nationalist movements: the contemporary West European experience*. Londres, Sage, 1992.
- Lipset, S. M., Rokkan, S.: *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Nueva York, The Free Press, 1967.

- Maiz, R.: Retos contemporáneos de la política (II): Los nacionalismos, en *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Trotta, 2000.
- Martín Cubas, J.: La polémica identidad de los valencianos: a propósito de las reformas de los Estatutos de Autonomía. *Estudio/Working Paper 2007/258*. Barcelona, 2007.
- Martínez Sospedra, M.: *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona, Ariel, 1996.
- Olmeda, J. A.: Regionalismo y autonomía, en *Enciclopedia del Nacionalismo*. Madrid, Tecnos, 1997.
- Pastor, J.: Religiones y nacionalismo, en *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997.
- Rokkan, S., Urwin, D.: *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. Londres, Sage, 1983.
- Sartori, G.: *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza, 1999.
- Sodaro, M.: *Política y Ciencia Política: Una introducción*. Madrid, McGraw-Hill, 2006.
- Vallès, I.: Nacionalismes al País Valencià: una proposta de tipologies des de la geografia política, *Cuadernos de Geografía*, 67-68, 2000, pp. 219-240.

1. Recursos web

www.argos.gva.es
<https://cvalenciana.podemos>.
<https://imparables.compromis.net/>
<https://www.lasprovincias.es/elecciones/autonomicas-municipales/programa-electoral-ciudadanos-2019-autonomicas-valencia-20190416123346-nt.html>
<https://www.lasprovincias.es/elecciones/autonomicas-municipales/programa-electoral-vox-valencia-2019-20190410111043-nt.html>
https://ppcv.com/documentos/programa_por_edades.pdf
<https://www.pspvpsoe.es/es/>

III. NOTAS, DICTÁMENES E INFORMACIONES



CORTS VALENCIANES

Actividad parlamentaria y protección de datos: el derecho al olvido en nuestro ámbito

MONTSERRAT AUZMENDI DEL SOLAR

Letrada-directora de estudios del Parlamento Vasco

Resumen

El Reglamento europeo general de protección de datos ha supuesto una serie de cambios en las cámaras legislativas y ha comportado la toma de una serie de medidas, al igual que en el resto de instituciones. Si en el ámbito de la administración parlamentaria resulta clara la aplicación de la reciente normativa, quizá en el ámbito de la actividad parlamentaria se nos pueden plantear una serie de dudas en el momento de compatibilizar el principio de transparencia con la protección de datos de carácter personal. En este breve artículo se pretende hacer una serie de reflexiones en dos ámbitos concretos: la función de control y el ejercicio del derecho al olvido por parte de ciudadanos cuyos datos figuren en la documentación parlamentaria.

Palabras clave: protección de datos, parlamento, control parlamentario, derecho al olvido.

Resum

El Reglament europeu general de protecció de dades ha implicat una sèrie de canvis en les cambres legislatives i ha comportat la presa d'una sèrie de mesures, igual que en la resta d'institucions. Si en l'àmbit de l'administració parlamentària resulta clara l'aplicació de la normativa

recent, és possible que en l'àmbit de l'activitat parlamentària se'ns puguin plantejar una sèrie de dubtes en el moment de compatibilitzar el principi de transparència amb la protecció de dades de caràcter personal. En aquest breu article es pretén fer una sèrie de reflexions en dos àmbits concrets: la funció de control i l'exercici del dret a l'oblit pels ciutadans les dades dels quals figuren en la documentació parlamentària.

Paraules clau: protecció de dades, parlament, control parlamentari, dret a l'oblit.

Abstract

The General Data Protection Regulation has involved many changes in parliamentary assemblies, as well as in other many institutions, and it has been necessary to make some important decisions. In parliamentary administrations it could be quite clear the implementation of the recent regulation, but perhaps serious doubts could happen in the sphere of parliamentary activity because in this area it is absolutely essential to combine the principle of transparency with personal data protection. The objective of this brief article is to make some comments in two particular areas: the parliamentary control and the exercise of the 'right to be forgotten' by citizens whose data are included in parliamentary documents.

Keywords: Data protection, parliament, parliamentary control, right to be forgotten.

Sumario

- I. Introducción
- II. Impacto del RGPD en la administración parlamentaria
- III. Actividad parlamentaria y protección de datos: función de control
- IV. Actividad parlamentaria y protección de datos: derechos de la ciudadanía
- V. Derecho a la supresión en el ámbito parlamentario (derecho al «olvido»)
- VI. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducción

La entrada en vigor, el día 25 de mayo de 2018, del Reglamento Europeo General de Protección de Datos, Reglamento 2016/679, de 27 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante RGPD), ha generado un importante impacto en las administraciones públicas e instituciones en general y del mismo modo ha supuesto un nuevo reto también para las cámaras legislativas. El cambio de filosofía que dicho Reglamento propone en cuanto a la protección de los datos personales, así como las diversas tareas y obligaciones que comporta, han hecho que nuestras instituciones hayan tomado una serie de medidas imprescindibles para su adaptación al nuevo marco normativo.

Para los parlamentos esta adaptación ha sido especialmente delicada. En las cámaras legislativas el principio casi absoluto que opera, y que debe operar, es el de la transparencia. Tenemos una batería normativa que nos lleva por la senda de la actuación totalmente expuesta, sin filtros y sin trastiendas. Pero, obviamente, la protección de datos de carácter personal es otro reto que acometer, eso sí, sin que la transparencia sufra menoscabo, o que éste sea el mínimo posible. De aquí que cuando de protección de datos se trata en las asambleas legislativas debamos hilar fino, y ponderar con sumo cuidado los derechos, deberes y principios en juego, para que convivan entre sí y no se solapen de forma indeseada.

A través de estas páginas pretendo aportar alguna luz (y también plantear más de una duda), acerca de un aspecto que es resaltado por el RGPD, del mismo modo que por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, a través de la cual la legislación del Estado se ha adaptado al Reglamento Europeo. Este aspecto es el del ejercicio de los derechos de las personas cuyos datos son tratados. El RGPD, en sus artículos 15 al 21 regula estos derechos, algunos de los cuales son los derechos clásicos ya establecidos por la derogada LOPD, como son el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición. Sin embargo, el RGPD establece nuevos derechos o mejor dicho, modulaciones de los derechos clásicos,

que merecen especial atención. Estas novedades son el derecho de supresión (denominado ya popularmente como «derecho al olvido»), y el derecho a la portabilidad de los datos. En páginas posteriores me detendré precisamente en el ejercicio del derecho al olvido en el ámbito parlamentario, y las ciertas dificultades de interpretación o de aplicación que puede entrañar. En realidad, como he señalado, no es un derecho nuevo, sino que se trata de la adaptación al ámbito digital del derecho de cancelación y que, como apuntaba, se ha hecho particularmente popular debido a los ríos de tinta que ha hecho correr la sentencia de 13 de mayo de 2014 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que dio carta de naturaleza al derecho al olvido, es decir, al derecho a solicitar, bajo ciertas condiciones, que los enlaces a los datos personales no figuren en los resultados de una búsqueda en internet realizada por el nombre de una determinada persona.

Antes de abordar esta cuestión en detalle, debo realizar una panorámica acerca del impacto que el RGPD tiene en las instituciones parlamentarias.

En primer lugar, para hablar de este impacto tenemos que tener en cuenta la doble naturaleza de las cámaras legislativas. Por un lado, las asambleas legislativas son órganos de representación, órganos constitucionales, pero por otra parte conllevan una administración de apoyo del órgano representativo, una administración parlamentaria, con su propia dinámica administrativa, en la que el impacto de la normativa de protección de datos tiene un carácter más «standard», por decirlo de algún modo. La llamada administración parlamentaria, con sus propias peculiaridades, no deja de ser una administración pública más. Se trata de una administración singular, en tanto en cuanto no es una administración que de modo directo ofrezca un servicio a la ciudadanía, sino que su actividad tiene como cliente principal a sus señorías. Se trata, en suma, de una administración de apoyo a la actividad parlamentaria, que arroja la tramitación de las iniciativas así como el desarrollo fáctico de las mismas.

Pero, por supuesto, los parlamentos son órganos constitucionales, que encarnan el poder legislativo y que reciben directamente de la Constitución (y de los Estatutos de Autonomía en el caso de los parlamentos autonómicos), su status y sus competencias esenciales. En los parlamentos como órganos constitucionales el impacto de la normativa de protección de datos, que lo tiene por supuesto, tiene una serie de peculiaridades que expondremos a continuación.

II. Impacto del RGPD en la administración parlamentaria

La importancia del RGPD radica en que nos encontramos ante una norma que regula por primera vez a nivel europeo un derecho fundamental contemplado en los siguientes preceptos:

- Artículo 8 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales
«Protección de datos de carácter personal
- 1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.
- 2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.
- 3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente».
- Artículo 16.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
«El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes».

- Artículo 18.4 de la Constitución Española
«La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos».

Además, son muchas las novedades que acarrea el RGPD. Es una regulación *ex novo* por parte de las instituciones de la Unión, en particular el Parlamento Europeo, y es de aplicación unitaria a todos los países miembros de la Unión. De esta manera, las modificaciones y novedades incluidas respecto a la anteriormente vigente Directiva 95/46/CE, expresamente derogada, suponen una necesaria adaptación de las administraciones públicas que actúan como responsables y encargadas del tratamiento de datos personales en el ámbito de sus quehaceres habituales. También por lo tanto deben adaptarse las administraciones parlamentarias, que, como ya se ha señalado, no son administraciones al uso cuya actividad vaya destinada al ciudadano especialmente, pero cuya actividad, sí indirectamente y directamente en algunos pocos casos, también tiene impacto en la ciudadanía en general, más allá de sus habituales tareas de apoyo a la actividad parlamentaria que es su razón de ser.

Desde una perspectiva eminentemente práctica, podemos individualizar una serie de elementos en los que se materializa el impacto del RGPD en las administraciones públicas en general, y en las parlamentarias en particular. Estos serían los aspectos más destacables, en cuanto a tareas a acometer por nuestras administraciones para conseguir la adaptación al Reglamento:

- *Designar un delegado o delegada de Protección de Datos*. Quizá sea la novedad más relevante que introduce el RGPD. Se trata de una nueva figura que obligatoriamente debe ser designada, entre otros casos, siempre y cuando el tratamiento de los datos se lleve a cabo por una autoridad u organismo público, tal como establece el artículo 37 a) del Reglamento. Esta figura está concebida como una figura independiente, no sometida a instrucción alguna en el desempeño de sus funciones, y que debe rendir cuentas al más

alto nivel jerárquico. Es la figura que coopera con la autoridad de control externa, además de que es la instancia preliminar a las reclamaciones que en materia de protección de datos se puedan presentar ante dicha autoridad. Sus funciones son, entre otras, las de asesorar e informar al responsable o encargado de tratamiento, supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en el RGPD y resto de disposiciones.

- *Establecer el registro interno de tratamientos.* Este registro sustituye a la antigua obligación de notificar ficheros y sus tratamientos a la autoridad de control competente. En la actualidad y conforme establece el RGPD, la obligación es la de mantener el registro de tratamientos debidamente actualizado y siempre a disposición de la autoridad de control. Las administraciones parlamentarias, como toda administración, deben realizar una actualización de los tratamientos de datos que lleven a cabo, deben darles la debida publicidad y, como se ha indicado, deben estar en condiciones de ser supervisados por la autoridad de control correspondiente.
- *Revisar la legitimación de los tratamientos.* Este es un aspecto interesante y que debe observarse con especial cuidado y rigor. Determina el Reglamento que todo tratamiento de datos personales debe tener una base jurídica que lo soporte. Las bases jurídicas que amparan un posible tratamiento de datos aparecen contenidas en el artículo 6 del RGPD. Entre estas bases jurídicas se encuentra, por supuesto, el consentimiento prestado por la persona cuyos datos vayan a ser tratados (art. 6.1.a), además de otras bases jurídicas que son las que con mayor frecuencia van a ofrecer cobertura a los tratamientos de datos que habitualmente se llevan a cabo en las instituciones parlamentarias. En general, los tratamientos de datos de carácter personal en este ámbito obedecen, o bien al cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c), ya sea emanada del Reglamento parlamentario o de otra norma con rango de ley, o bien a la necesidad de cumplir una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos (art. 6.1.e)

También encontramos situaciones en las que los tratamientos son necesarios para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte (art. 6.1.b). Es decir, podría concluirse que la necesidad del consentimiento como base jurídica imprescindible para el tratamiento de datos es una base jurídica de carácter prácticamente residual dado que cuando es preciso el tratamiento de datos como consecuencia de la actividad que se lleva a cabo en las Cámaras legislativas, este tratamiento tiene una base legal que lo sustenta no quedando, por lo general, al albur del consentimiento del interesado.

El Registro interno de tratamientos, bajo la supervisión del delegado o delegada de protección de datos, debe identificar con precisión la finalidad y, en su caso, la base jurídica de los tratamientos que se llevan a cabo.

- *Revisar la información que se ofrece a los interesados.* El RGPD incide e insiste en la necesidad de ofrecer información a los interesados cuyos datos se pretenden recoger. Para ello se deben elaborar guías que contengan una información que debe ser «concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, con un lenguaje claro y sencillo». Es decir, la obligación de informar no tiene un carácter de pura formalidad. El responsable del tratamiento debe asegurarse de que el interesado realmente comprende el contenido de la información, independientemente del grado de instrucción que esta persona tenga. En una institución parlamentaria la información es fundamental. Piénsese a modo de ejemplo en los ciudadanos y ciudadanas que son llamados a comparecer ante las comisiones parlamentarias. La información que reciben acerca del tratamiento de sus datos personales e imagen y audio (las comparecencias son retransmitidas a través de internet y quedan a disposición de la ciudadanía en la página web), debe ser completa y detallada puesto que, si bien el tratamiento de dichos datos está sustentada en el Reglamento parlamentario y normativa de

transparencia, entre otras, bien es cierto que en determinadas situaciones la difusión de esos datos podría suponer un peligro para determinados bienes jurídicos. De ahí la necesidad de información exhaustiva. El principio de máxima transparencia preside toda la actividad parlamentaria, pero también es cierto que en ocasiones un bien jurídico superior puede ser vulnerado apelando a dicha transparencia. Una correcta información puede evitar situaciones indeseables que a posteriori son de difícil reparación.

Por otra parte, además de la información detallada que deben recibir los particulares, es de suma importancia que el consentimiento de las personas cuyos datos van a ser tratados (en aquellos casos en que se precise dicho consentimiento), se realice de un modo inequívoco, mediante una manifestación del interesado clara y afirmativa. Es decir, el RGPD exige que el consentimiento sea claro, inequívoco y explícito, no siendo válidos aquellos consentimientos obtenidos de manera tácita o por omisión.

- *Revisar los procedimientos de ejercicio de derechos.* No solamente debemos disponer de mecanismos para el ejercicio de los derechos de las personas cuyos datos tratamos (derecho de acceso, de olvido o cancelación, limitación de tratamiento, portabilidad...), sino que estos mecanismos deben ser visibles, accesibles y sencillos. Estos procedimientos deben aparecer claramente en la página web de la institución sin que el ciudadano o ciudadana deba hacer especiales esfuerzos para llegar a los mismos. El establecimiento de un formulario claro y sencillo para ejercitar los mencionados derechos es suficiente, siempre que sea de fácil acceso.
- *Efectuar un análisis de los riesgos y revisar las medidas de seguridad.* Quizá no se hace el suficiente hincapié en la necesidad de llevar a cabo un análisis de riesgos que los tratamientos puedan suponer para los derechos y libertades de los interesados, puesto que de este análisis dependerá el tipo de medidas de responsabilidad activa que el responsable, en nuestro caso, el Parlamento, deberá adoptar para minimizar dichos riesgos. Las medidas a adoptar

siempre deberán modularse en función del nivel y tipo de riesgo que el tratamiento conlleve. A la hora de llevar a cabo este análisis, habrán de tenerse en cuenta los tipos de tratamiento que se dan en nuestra organización, la naturaleza de los datos que se manejan, su grado de sensibilidad, el número de interesados afectados, así como la cantidad y variedad de tratamientos que la organización lleva a cabo. Es obvio que en una institución parlamentaria todo es extremadamente coyuntural. Es decir, si nos ceñimos a la administración parlamentaria, se manejan datos relativos a un número relativamente importante de personas, pero no un número ingente. Por otra parte, con carácter general, los datos que se manejan no son especialmente sensibles, aunque se manejan datos de carácter económico, o incluso datos relativos a la salud de las personas (por ejemplo en el área de Recursos Humanos) cuya difusión sí supondrían un quebranto de los derechos de los afectados. Pero además, y de ahí el carácter coyuntural de la categoría de datos que se manejan, la documentación proveniente del Gobierno como consecuencia de las solicitudes de información documentada puede contener todo tipo de datos, desde los más inocuos a los más sensibles. Por ello en nuestras instituciones el análisis de riesgos debe ser muy particularizado. No puede tratarse de un análisis genérico, sino que debe llevarse a cabo caso por caso si pretendemos realizar esta labor con rigor. Esta tarea dependerá de los responsables o encargados de los ficheros existentes en el parlamento, bajo la supervisión y control del delegado o delegada de protección de datos.

- *Determinar la necesidad de realizar evaluaciones de impacto sobre la protección de datos.* Esta tarea está absolutamente ligada a la anterior, dado que la necesidad de realizar evaluaciones de impacto sobre la protección de datos vendrá dada por la apreciación de un alto riesgo para los derechos y libertades de las ciudadanas/os. A modo orientativo, podríamos indicar que procede la realización de una evaluación de impacto en supuestos de elaboración de

perfiles sobre cuya base se toman decisiones que produzcan efectos jurídicos sobre los interesados o que les afecten significativamente, o bien en aquellos casos en que se den tratamientos a gran escala de datos sensibles. Asimismo, si se da una observación sistemática a gran escala de una zona de acceso público por un sistema de videovigilancia sería procedente llevar a cabo una evaluación de impacto. Quizá este último sería el único caso en que sería pertinente una evaluación de impacto sobre la protección de datos en una institución parlamentaria. Evidentemente, en una cámara legislativa no se elaboran perfiles ni se tratan datos sensibles a gran escala. Pero la necesidad de preservar la seguridad de bienes y personas hace imprescindible un sistema de videovigilancia que, obviamente, lleva a cabo la continua observación de zonas de público acceso. Evaluar convenientemente el impacto de este sistema sería necesario para plantear medidas que minimicen dicho impacto.

Este sería, de una manera muy resumida y esquemática, el compendio de cuestiones en las que se concreta el impacto del RGPD en la administración parlamentaria. En definitiva, se trata de una serie de obligaciones para el responsable del tratamiento de los datos, obligaciones que redundan en una adecuada protección de los derechos y libertades de las personas que operan en la cámara y cuyos datos se tratan.

III. Actividad parlamentaria y protección de datos: función de control

Centrémonos ahora, sin embargo, en las asambleas legislativas en cuanto órganos constitucionales. Como es evidente, durante la actividad parlamentaria se produce un manejo y tratamiento en muchas ocasiones de datos de carácter personal. Estos datos, por el hecho de encontrarse insertos en la actividad parlamentaria, no dejan de ser merecedores de la protección que otorga la normativa en materia de protección

de datos, pero nos encontraremos con otros derechos y bienes jurídicamente protegibles en juego, lo cual dará como resultado que la protección de los datos de carácter personal tendrá un matiz diferente, habrá de cohonestarse con los principios básicos que deben presidir la actividad de las cámaras legislativas. Y esto obliga a los operadores jurídicos de los parlamentos a un análisis detenido de cada una de las cuestiones que se susciten en torno a la protección de los datos de carácter personal.

– Función de control y protección de datos

Este es un ámbito de la actividad parlamentaria en el que la aparición de los datos personales y la invocación a su protección genera no pocas fricciones entre ejecutivo y legislativo. Sin ánimo de profundizar en esta cuestión, sobre la que bastante se ha escrito ya, debemos señalar que en bastantes ocasiones se ha pretendido utilizar el escudo de la protección de datos como arma para denegar la información del ejecutivo a los miembros del parlamento. Sin embargo, estas afirmaciones en general carecen del debido sustento jurídico, al menos cuando se trata de invocaciones de plano, de forma genérica y sin una debida ponderación de derechos en juego.

A este respecto, el RGPD, en su artículo 6, nos indica que sólo será lícito el tratamiento de datos si se da alguna de las condiciones que aparecen en el listado contenido en el propio artículo. Es decir, este artículo establece las bases jurídicas que legitiman el tratamiento de datos de carácter personal. Entre estas bases, encontramos dos claras habilitaciones para la cesión de datos del ejecutivo al Parlamento: en su apartado c) se señala que el tratamiento será posible siempre que sea «necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento» (los Reglamentos parlamentarios contienen previsiones en las que se establece la obligación para el ejecutivo de aportar toda documentación que se le solicite y obre en su poder); pero, además, en el apartado e) se indica que también cabe el tratamiento si es «necesario para el cumplimiento de una misión

realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento».

A la vista de esta previsión podemos preguntarnos si la transmisión del ejecutivo al legislativo de información que contenga datos de carácter personal como consecuencia del ejercicio del derecho a la información del parlamentario es en sí un tratamiento en ejercicio de un poder público o no. Parece evidente que el requisito exigido por el RGPD podría ser traducido en la necesidad de que exista una conexión entre lo solicitado y el cumplimiento de funciones parlamentarias del solicitante (lo cual equipararíamos al ejercicio de un poder público). Esta conexión, en principio ciertamente habría de presumirse. Si el parlamento o un parlamentario solicita una información se presupone que se da un interés público en los datos requeridos, y que éstos van a ser utilizados en las funciones que el parlamentario tiene encomendadas.

Pero, evidentemente, el interés público existente sólo por el hecho de que un parlamentario o parlamentaria haya solicitado una determinada información no significa que no hayan de contemplarse otros intereses o derechos que pudieran estar en juego. Así, si fuera claramente perceptible que la cumplimentación de la solicitud realizada, contenedora de datos de carácter personal, pudiera suponer lesión en otros bienes o derechos constitucionales, pudiera entrañar un riesgo para los mismos, la presunción de la que hablamos, la de la conexión entre la petición y el interés público de los datos que se requieren, habría de ser demostrada por el solicitante, habría de llevarse a cabo una tarea de prueba de dicha conexión. Es decir, hablamos de un «plus» que habría de exigirse al peticionario, no de la denegación de la información.

En todo caso, la tarea de anonimización de la información que se aporta por el ejecutivo siempre va a ser un complemento imprescindible para garantizar en la mayor medida posible minimizar el riesgo de afección para los derechos o libertades que comporta el envío de información que contiene datos personales.

Otra cuestión, evidentemente, es el deber de confidencialidad que los miembros de las Cámaras deben observar por razón de su cargo y respecto de las informaciones que reciben para el ejercicio de su función, tal como sientan los Reglamentos parlamentarios. Por otra parte, la normativa en materia de protección de datos habilita a que el ejecutivo aporte documentación al legislativo, pese a que contenga datos personales, como hemos señalado, pero a lo que no habilita es a una utilización o difusión de esos datos fuera de la actividad propia de las funciones parlamentarias. Dejando de lado dichas funciones, cualquier otra utilización de los datos por parte de los miembros del Parlamento quedaría vedada.

IV. Actividad parlamentaria y protección de datos: derechos de la ciudadanía

Podemos afirmar, con carácter general, que en el ámbito de las Cámaras legislativas el manejo de datos de carácter personal de la ciudadanía no reviste el volumen ni en general la trascendencia del manejo de datos en el caso de otro tipo de administraciones cuya actividad está dirigida básicamente a los ciudadanos. Sin embargo, sí es cierto que los particulares interactúan con las Cámaras. Dejando al margen la relación de las administraciones parlamentarias con la ciudadanía en cuestiones como los procesos selectivos, entre otras, si nos situamos en la propia actividad parlamentaria, quizá el grueso del manejo de datos personales en este ámbito viene dado por las comparecencias parlamentarias. Ya sea el caso de personas o colectivos que solicitan comparecer ante una concreta Comisión parlamentaria, o ya sea el caso de que la propia Comisión, previa iniciativa de un grupo parlamentario, solicite la comparecencia de alguien, un particular, representante de algún colectivo, etc., los datos personales de estas personas son tratados por la Cámara legislativa en el seno de su actividad parlamentaria. Por otra parte, estos datos no consisten únicamente en datos identificativos, como nombre y apellidos, número de DNI, o dirección postal y

electrónica. Las sesiones parlamentarias, en la práctica totalidad de las Cámaras de nuestro entorno, son retransmitidas en directo a través de la página web, en virtud del principio de transparencia que debe presidir la actividad parlamentaria. Además, las sesiones parlamentarias son almacenadas en la web de manera que cualquier ciudadano puede acceder a las mismas en un momento posterior a su celebración. Es decir, los audios y los vídeos correspondientes a dichas sesiones son públicos, y por lo tanto la imagen de aquellos ciudadanos que interactúan con el Parlamento a través de las comparecencias parlamentarias se hace pública también.

En primer lugar, y como consecuencia de la aplicación del RGPD, la primera obligación para el Parlamento como responsable del tratamiento de datos, es ofrecer una información completa, y lo más clara posible acerca del tratamiento de los datos de la persona en concreto: con qué fines se solicitan los datos, en qué base jurídica se sustenta el tratamiento de dichos datos (con mención a la base jurídica correspondiente del artículo 6 del RGPD), si se llevarán a cabo o no transferencias de los datos y tiempo durante el cual esos datos se mantendrán en los archivos de la Cámara. Además, se debe informar de los derechos que les asisten en relación con los datos de carácter personal, y que son los siguientes: derecho de acceso a los datos, derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento.

En esta cuestión relativa a los derechos que asisten al ciudadano hay que observar que el hecho de que un ciudadano solicite el ejercicio de alguno de los derechos que se han relacionado no significa que la respuesta que deba dar la institución sea siempre positiva. No se trata de derechos absolutos, sino que en este caso también habrán de cohonestarse los derechos, principios e intereses en juego para llegar a la solución más garantista para los derechos de las personas y para el interés público que preside la actividad institucional.

V. Derecho a la supresión en el ámbito parlamentario (derecho al «olvido»)

Entre los derechos establecidos por el RGPD señalados en el punto anterior, quisiera centrarme en aquel que quizá pueda comportar una mayor controversia en nuestro ámbito, y que no es otro que el derecho a la supresión de datos, el llamado «derecho al olvido». No se trata de algo diferente al derecho de cancelación ya vigente con la anterior normativa. La única diferencia es que en este caso la cancelación opera en el ámbito digital, en el «reino» de internet, y aquí el modo en que pueda llegarse a una total cancelación puede ser ciertamente complicado.

Hace ya cinco años, concretamente el 13 de mayo de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció en un fallo pionero que los ciudadanos tienen derecho a «ser olvidados» en la red. Desde ese momento, infinidad de enlaces han sido suprimidos por el buscador predominante en internet, Google. Por otra parte, el derecho al olvido fue desarrollado en el RGPD, concretamente en su artículo 17. Este dispone la obligación de suprimir los datos personales en concurrencia con algunas circunstancias, como el que no sean necesarios para el fin con el que fueron recogidos, que el interesado retire el consentimiento prestado en su momento, o que se oponga al tratamiento de éstos.

Pues bien, ¿qué ocurre con los datos personales de aquellas personas, particulares, que intervienen en la actividad parlamentaria? En concreto, ¿puede quien ha sido llamado a comparecer ante una Comisión parlamentaria solicitar que los datos sobre su persona obrantes en la web de la Cámara (datos que constan en la convocatoria de la sesión, imagen y audio de la misma) y puestos a disposición de la ciudadanía sean suprimidos?.

Analicemos cómo regula el derecho de supresión de datos de carácter personal el artículo 17 del RGPD. Esta norma recoge una serie de supuestos en los que procedería, caso de ser solicitado, la supresión de datos de carácter personal. Estos supuestos son los siguientes:

- a) Que los datos personales ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recogidos o tratados de otro modo: En principio se podría pensar que una vez culminada la actividad parlamentaria en la cual se trataron datos personales del compareciente, estos datos no serían ya precisos. Esta es una consideración que podría tener cabida en el contexto de la actividad ordinaria de una Administración. Sin embargo, el principio de transparencia, establecido en los Reglamentos parlamentarios y demás normativa de aplicación, nos lleva a la conclusión de que una vez culminada una determinada actividad parlamentaria, o bien una vez concluidos los trabajos de una determinada Comisión parlamentaria, continúa vigente el objetivo de poner a disposición de la ciudadanía todo lo que tuvo lugar en dicha Comisión, puesto que el principio de transparencia opera no solamente respecto de la actividad parlamentaria presente, sino también respecto de la pasada.
- b) Que el interesado retire el consentimiento en que se basa el tratamiento: En realidad este supuesto ya de entrada se nos hace de difícil aplicación. La publicidad de la actividad parlamentaria, y por ende la publicidad de una actividad en la que participe un ciudadano como compareciente, no se basa en el consentimiento del mismo. Encontramos dos bases jurídicas que avalarían la publicidad de dicha actividad con la emisión de imágenes en las que participa el concreto ciudadano, ya mencionadas con anterioridad. Por una parte, la recogida en el artículo 6. 1. c) del RGPD, relativa a la existencia de una obligación legal para el responsable del tratamiento, y por otra, la establecida en el artículo 6. 1. e), relativa al cumplimiento de una misión en interés público o en ejercicio de poderes públicos. En el primer caso, es claro que las leyes de transparencia obligan a las Cámaras a ofrecer esa información a la ciudadanía sin cortapisas; en el segundo caso, es asimismo obvio que la retransmisión de la concreta actividad y el mantenimiento del audio/video, así como de los datos relativos a la concreta sesión se

llevan a cabo en cumplimiento del interés público de información de cuanto acontece en el seno del órgano legislativo.

- c) Que el interesado se oponga al tratamiento con arreglo al artículo 21: Debemos aclarar que el artículo 21 del RGPD hace referencia al derecho de oposición al tratamiento cuando debido a circunstancias particulares del afectado los tratamientos que tengan como base el cumplimiento de una misión en ejercicio de un interés público deban de paralizarse. Este sí sería un supuesto en el que, caso de solicitarse la supresión de datos de una concreta persona que hubiera participado como compareciente en una Comisión parlamentaria, y tras un análisis y ponderación de las circunstancias particulares que se alegaran, podría dar como resultado la supresión requerida (o el «olvido» por utilizar esta denominación). Ahora bien, hemos de señalar que el hecho de alegar una determinada circunstancia o la afectación de un concreto derecho no puede significar «per se» que la institución deba acceder a la supresión de datos. Habrá de procederse a un análisis de la situación, y si se llega a la conclusión de que efectivamente el riesgo para los derechos de la persona compareciente (o de un tercero) es tal que su protección estaría por encima de la observancia del principio de transparencia que debe presidir nuestra actividad, se accedería a la supresión de los datos requeridos.
- d) Que los datos personales hayan sido tratados ilícitamente: Si bien en un supuesto «de laboratorio» podría darse el caso de que los datos de terceros hubieran sido tratados de manera ilícita en una Cámara legislativa, no parece que este sea un supuesto que, en el modo habitual de proceder de nuestras asambleas sea de aplicación, y por lo tanto no vamos a detenernos en este apartado.
- e) Que los datos personales deban suprimirse para el cumplimiento de una obligación legal establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento: En principio, no parece que exista obligación legal alguna, derivada de ningún cuerpo normativo, que determine que una Cámara

legislativa deba suprimir dato alguno de sus bases de datos de actividad parlamentaria. Todo lo contrario, sí tenemos normas que obligan a las cámaras a mantener la información a disposición de la ciudadanía, como hemos señalado anteriormente. Por lo tanto, tampoco parece que este caso tenga encaje en el caso de datos de terceros intervinientes en procesos parlamentarios.

- f) Que los datos personales se hayan obtenido en relación con la oferta de servicios de la sociedad de la información mencionados en el artículo 8, apartado 1. El artículo 8.1 del RGPD está referido a la oferta de servicios de la sociedad de la información a menores de edad, por lo cual no tiene aplicación al tráfico ordinario de nuestras Cámaras legislativas, sin ninguna duda.

Por lo tanto, tras el breve análisis de los supuestos que, según el RGPD, obligarían al responsable del tratamiento de datos a la supresión de los mismos, vemos que, en el ámbito parlamentario, únicamente cuando el interesado alegara una afectación a un derecho protegible y que pudiera verse seriamente vulnerado caso de no ser suprimidos determinados datos, procedería la efectiva cancelación de los mismos. Ello siempre tras una oportuna valoración por parte del responsable del tratamiento. De no darse un supuesto de este cariz, podemos concluir que los datos que están a disposición de la ciudadanía en las páginas web de los Parlamentos, datos que pertenezcan a personas que han intervenido en algún proceso parlamentario, en la mayor parte de las ocasiones como comparecientes, ya sea en comisiones ordinarias o en comisiones de investigación o estudio, son datos de carácter público, amparados por el principio de transparencia que rige las actuaciones parlamentarias, y, por lo tanto, caso de solicitarse la supresión de los mismo, esta solicitud no habría de prosperar.

Por otra parte, una cosa es el mantenimiento de datos personales obrantes en una página web y otra, la indexación de motores de búsqueda generales a través de los cuales se da un acceso sencillo por parte de terceros a aquellos datos que obran en una página web.

Si recordamos la ya famosa sentencia Google que hemos mencionado anteriormente, ésta hace referencia a que no cabe la difusión universal e indiscriminada de datos personales en los buscadores generales cuando la información es obsoleta o ya no tiene relevancia ni interés público, aunque la publicación original sea legítima. Esto nos lleva a hacernos la siguiente pregunta: pese a que un análisis de los supuestos que contiene el artículo 17 del RGPD en lo referente al derecho de supresión nos lleva a la conclusión de que los datos personales de comparecientes que están a disposición de la ciudadanía en las webs de las Cámaras legislativas no tienen por qué ser suprimidos salvo en casos excepcionales y perfectamente justificados, ¿qué sucedería si la petición se circunscribiera a la toma de medidas de desindexación para evitar que buscadores como Google puedan indexar los datos personales de los interesados peticionarios?

Sobre este particular disponemos de informes, tanto de la Agencia Española de Protección de Datos, como de la Agencia Vasca de Protección de Datos. Si bien las conclusiones de estos informes llevan a recomendar la no indexación de motores de búsqueda generales, es muy importante tener en cuenta los casos a los que dichos informes se refieren. Por ejemplo, el dictamen emitido por la Agencia Vasca de Protección de Datos el 18 de noviembre de 2013, entre otros, se refiere a la solicitud de un ciudadano de suprimir los datos obrantes en un Boletín Oficial en el que aparece con motivo de su presentación en un determinado proceso selectivo de una concreta Administración. En este supuesto, la Agencia viene a señalar que, evidentemente, se debe preservar la integridad de los Boletines Oficiales. Sin embargo, recomienda que la Administración Pública u órgano administrativo competente adopten las medidas técnicas necesarias para impedir la indexación automática de los datos personales contenidos en el Boletín o Diario Oficial correspondiente, en el sitio web o en otro canal electrónico o telemático institucional.

La cuestión clave es que el supuesto del que trae causa este dictamen (al igual que otros dictámenes en el mismo sentido), es

un supuesto de índole puramente administrativa. Se trata de casos en que un interesado tiene una participación en un procedimiento administrativo, finalizado el cual la publicación de los datos pertinentes cumplió su función y con el paso del tiempo carece realmente de sentido su mantenimiento, puesto que ninguna otra virtualidad de interés público pueden tener esos datos en cualquier canal de difusión.

Pero, esta doctrina, ¿puede ser aplicada tal cual al ámbito de la actividad parlamentaria, al ámbito de las comparecencias ante una Comisión parlamentaria? La respuesta ha de ser negativa dado que cuando un ciudadano participa en una actividad parlamentaria, esta actividad no tiene un carácter administrativo. No se trata de una actividad administrativa ordinaria de la Cámara. Los datos de esta persona son datos personales asociados a la actividad parlamentaria. Los datos de comparecientes ante Comisiones parlamentarias son parte del bloque que constituye la información completa de todo lo que acontece en la tramitación de dicho órgano, y que debe ser puesto a disposición de la ciudadanía en virtud de la obligación de transparencia de la actividad parlamentaria que toda cámara legislativa debe cumplir. El hecho de omitir datos personales haría que la información puesta a disposición del público en general resultara incompleta y, en cierto modo, ineficaz. De aquí deducimos que la eliminación de tales datos de las webs parlamentarias, así como la desindexación de los motores de búsqueda serían un freno para la debida publicidad a la que los Reglamentos parlamentarios obligan.

Por otra parte, hay otro factor a tener en cuenta. El mencionado informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos argumenta su posición en el hecho de que, en el caso tratado, la publicación de los datos produjo en su momento el efecto perseguido, que era lograr la eficacia del acto. Por lo tanto, procedía acceder a la solicitud de cancelación formulada. Efectivamente, un anuncio de carácter meramente administrativo cumple una función puntual, y, una vez dicho anuncio es plenamente eficaz y habiéndose agotado todas las posibilidades de reacción, mantener el dato personal que contiene

puede carecer de sentido. Sin embargo, en el seno de la actividad parlamentaria, el dato personal referente a la mención de las personas que comparecen en una comisión, y el propio testimonio de estas personas recogido en audio y vídeo, van más allá de un efecto puntual. Estos datos tienen un componente histórico, de relevancia político-parlamentaria, de interés general para la ciudadanía. La eliminación de estos datos privaría a la información parlamentaria puesta a disposición del público de gran parte de las claves necesarias para comprender los trabajos de los órganos parlamentarios.

Además, el propio RGPD nos da una respuesta clara para este tema. Anteriormente he hecho un análisis del artículo 17 de Reglamento en el que se señalan las circunstancias que pueden dar lugar a la supresión de datos personales a petición del interesado. El apartado 2 de dicho artículo reza así: «Cuando haya hecho públicos los datos personales y esté obligado, en virtud de lo dispuesto en el apartado 1, a suprimir dichos datos, el responsable del tratamiento, teniendo en cuenta la tecnología disponible y el coste de su aplicación, adoptará medidas razonables, incluidas medidas técnicas, con miras a informar a los responsables que estén tratando los datos personales de la solicitud del interesado de supresión de cualquier enlace a estos datos personales, o cualquier copia o réplica de los mismos.»

De aquí interpretamos que sólo cuando se da alguna de esas circunstancias contenidas en el apartado 1 del artículo 17 (que, como hemos visto, no son aplicables en el ámbito de la actividad parlamentaria), el responsable del tratamiento tomará las medidas oportunas para que quienes estén tratando esos datos (motores de búsqueda), dejen de hacerlo. A sensu contrario, si no se da ninguna de esas circunstancias, tampoco procede la toma de medidas referida.

Y, además de todo esto, el apartado 3 del artículo 17 viene a darnos la respuesta definitiva. Dicho apartado indica que los apartados 1 y 2 no se aplicarán cuando el tratamiento sea necesario «...b) para el cumplimiento de una obligación legal... que se aplique al responsable del tratamiento, o para el cumplimiento de una misión realizada en

interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable.»

Las cámaras legislativas tratan los datos personales en el seno de la actividad parlamentaria en cumplimiento de una obligación legal, como es la que impone el propio Reglamento parlamentario de que se garantice la máxima transparencia de las actividades, y de que se garantice el derecho de todo ciudadano o ciudadana a acceder a los documentos parlamentarios. Por otra parte, la puesta a disposición pública de la documentación parlamentaria, con todo lo que conlleve, obedece a un indudable interés público.

Finalmente, sobre esta cuestión debemos hacer un apunte jurisprudencial. La Audiencia Nacional, en sentencia dictada el 12 de diciembre de 2018 estimó el recurso planteado por Google Inc frente a la Resolución de la directora de la Agencia Española de Protección de Datos de 6 de junio de 2017, que confirmaba en reposición la resolución anterior por la cual se instaba a Google Inc para que adoptara medidas necesarias para evitar que el nombre de una persona se vinculara en los resultados de búsqueda de determinadas URLS.

Son importantes las consideraciones que realiza la Audiencia Nacional para estimar el recurso, porque son de aplicación al caso que trato en estas páginas, el caso de datos de particulares intervinientes en la actividad parlamentaria, que pudieran solicitar la supresión de sus datos, tanto de las webs institucionales, como de los motores de búsqueda. Estas consideraciones, de manera resumida, son las siguientes:

- Si las URLS remiten a informaciones de interés público debe prevalecer la libertad de información y el interés general del público en acceder a la información.
- Hay que buscar un justo equilibrio entre el interés legítimo de los internautas en tener acceso a la información en una búsqueda que verse sobre el nombre de una persona y los derechos fundamentales de la misma y puede resultar que, por razones concretas, como el papel desempeñado por el mencionado interesado en la vida

pública, la injerencia en sus derechos fundamentales está justificada por el interés preponderante de dicho público en tener, a raíz de esta inclusión, acceso a la información de que se trate.

- Se debe diferenciar entre la vida privada de la persona y su vida pública o profesional. La disponibilidad de la información en los resultados de búsqueda deviene más aceptable cuanto menos información revele sobre la vida privada de una persona.
- Refiriéndose a la STS 545/2015, de 15 de octubre, indica que el llamado «derecho al olvido digital», que es una concreción en este campo de los derechos derivados de los requisitos de calidad del tratamiento de datos personales, no ampara que cada uno construya un pasado a su medida, obligando a los editores de páginas web o a los gestores de los motores de búsqueda a eliminar el tratamiento de sus datos personales cuando se asocian a hechos que no se consideran positivos.

VI. Conclusiones

El RGPD ha supuesto un importante impacto para las cámaras legislativas al igual que para el resto de instituciones y administraciones públicas. Ha implicado la toma de un buen número de medidas por parte de las administraciones parlamentarias y un cambio de filosofía en tanto en cuanto a partir de la entrada en vigor de dicha norma cada institución, cada responsable de tratamiento de datos debe analizar sus propios riesgos, implementar autónomamente sus medidas de protección de datos, y, en definitiva, debe asumir estas tareas con rigor y sin la tutela constante de las autoridades externas de control.

Los parlamentos como órganos constitucionales también se ven concernidos por la aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal, si bien las especiales características de estas instituciones hacen que la aplicación de esta normativa tenga ciertas modulaciones.

En cuanto a la función de control parlamentario, y la habitual alegación de la existencia de datos de carácter personal para denegar informaciones del ejecutivo al legislativo, hay que insistir en que el RGPD contiene bases jurídicas suficientes para que dicho trasvase de datos sea conforme a la normativa, aunque con las debidas cautelas y medidas de protección.

En lo relativo a los derechos de la ciudadanía en relación a los datos personales que pudieran contenerse en el seno de una actividad parlamentaria, cuando el propio ciudadano o ciudadana ha tenido intervención en la misma, por lo general en calidad de compareciente, y más en concreto si hablamos del derecho a la supresión de dichos datos, tanto el análisis de los preceptos del RGPD de como la reciente jurisprudencia al respecto nos llevan a la conclusión de que dichos datos no tienen por qué ser suprimidos de las webs institucionales, así como tampoco de los motores de búsqueda habituales, salvo que se justificara que algún derecho de la propia persona o de un tercero se pusiera en peligro por el mantenimiento de dichos datos, lo cual debería ser ponderado y apreciado por la propia institución parlamentaria, que es la competente para tomar la decisión adecuada al respecto.

VI. Bibliografía

Acceso a la información, transparencia y protección de datos. Doctrina de la AVPD. Iñaki Pariente de Prada (dtor.), 2014.

Actividad parlamentaria y protección de datos personales. Doctrina de la AVPD, 2016.

Cano Bueso, J.: *El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español.* Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

Dopazo Fraguío, M.P.: «El derecho a la protección de datos y delimitación del «derecho al olvido» en la Unión Europea», *Revista Universitaria Europea*, 30, 2019.

- Fernández Segado, F.: «El derecho a la obtención de información de los diputados del Parlamento de Galicia: reflexiones en torno al artículo 9º 1 y 2 del Reglamento del Parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, 34, Madrid, 1995.
- Guichot Reina, E.: «Límites a la transparencia y el acceso a la información», en E. Guichot (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid, Tecnos, 2014.
- Martín Morales, R.: «La solicitud de información al Gobierno y el derecho al honor de los ciudadanos involucrados en la misma», en *El derecho fundamental al honor en la actividad política*. Granada, Universidad de Granada, 1994
- Matía Portilla, E.: «Derecho a la información de los representantes políticos, protección de datos y transparencia», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 2017
- Razquin Lizarraga, M.M.: «Límites del derecho a la información de los diputados», *Revista de Derecho Constitucional*, 113, Madrid, 2018.

El trabajo de hogar y de cuidados y su tratamiento en les Corts Valencianes

IRENE ROSARIO GÓMEZ SANTOS

Diputada Autonómica de Podemos/Podem por Castellón en la IX Legislatura
Secretaria Segunda de la Mesa de les Corts en la IX Legislatura

Resumen

En las últimas décadas los flujos migratorios de países terceros hacia España se ha feminizado y ha contribuido a que las mujeres autóctonas se inserten en el mundo laboral. El trabajo de hogar y de cuidados es un sector laboral muy precarizado y que cuenta con un alto porcentaje de mujeres trabajadoras y de origen inmigrante. En su mayoría, los puestos de trabajo a los que acceden las mujeres extranjeras son los de la escala más baja, como el trabajo de hogar y de cuidados, la limpieza de edificios, la limpieza de hoteles, la agricultura, entre otras. Se trata de sectores muy precarizados donde los derechos laborales son vulnerados con frecuencia. Sobre esta realidad los parlamentos autonómicos han hecho muy poco por intentar mejorar las condiciones laborales y sociales en este sector; no obstante, en las dos últimas legislaturas las Corts Valencianes han empezado a tramitar iniciativas parlamentarias sobre trabajo de hogar y de cuidados que evidencian que el tema está en la agenda política de la Comunidad Valenciana.

Palabras clave: trabajo de hogar y de cuidados, derechos laborales, parlamento autonómico.

Resum

En les últimes dècades els fluxos migratoris de països tercers cap a Espanya s'ha feminitzat i ha contribuït al fet que les dones autòctones s'inserisquen en el món laboral. El treball de la llar i de les cures és un sector laboral molt precaritzat i que té un alt percentatge de dones treballadores i d'origen immigrant. Majoritàriament, els llocs de treball a què accedeixen les dones estrangeres són els de l'escala més baixa, com ara el treball de la llar i de les cures, la neteja d'edificis, la neteja d'hotels, l'agricultura, entre altres. Es tracta de sectors molt precaritzats on els drets laborals són vulnerats ben sovint. Sobre aquesta realitat els parlaments autonòmics han fet molt poc per intentar millorar les condicions laborals i socials en aquest sector; no obstant això, en les dues últimes legislatures les Corts Valencianes han començat a tramitar iniciatives parlamentàries sobre el treball de la llar i de les cures que evidencien que el tema està en l'agenda política de la Comunitat Valenciana.

Paraules clau: treball de la llar i de les cures, drets laborals, parlament autonòmic

Abstract

In recent decades, migratory flows from third countries to Spain have become feminized and have contributed to indigenous women's insertion in the world of work. Household and care work is a very precarious labor sector that has a high percentage of women workers and immigrants. Mainly, the jobs that foreign women access are those of the lowest scale, such as housework and care work, cleaning of buildings, hotel cleaning, agriculture, among others. These are very precarious sectors where labor rights are frequently violated. On this reality the regional parliaments have done very little to try to improve labor and social conditions in this sector, nevertheless, in the last two legislatures les Corts Valencianes has begun to process parliamentary initiatives on home work and care, that show that the issue is on the political agenda of the Valencian Community.

Keywords:

Household and care, labor rights, regional parliament

Sumario

- I. Olas migratorias o movilidad humana hacia Europa en el siglo XXI
- II. El trabajo de hogar y de cuidados
- III. Iniciativas parlamentarias sobre trabajo de hogar y de cuidados en el Parlamento Valenciano
- IV. Iniciativas parlamentarias sobre trabajadoras de hogar y de cuidados
- V. Tratamiento del trabajo de hogar y de cuidados en el Parlamento Europeo
- VI. Conclusiones
- VII. Bibliografía

I. Olas migratorias o movilidad humana hacia Europa en el siglo XXI

Los movimientos migratorios siguen recorriendo toda Europa, de sur a norte, en medio de una crisis global que empezó en 2008, y que aún ahora, una década después permanece. Se trata de personas que huyen de la pobreza y que buscan una vida digna, un bienestar, un trabajo, son los llamados inmigrantes económicos.

Las personas que se instalan en Europa, en España en particular, provienen de países terceros, de Latinoamérica o de África y su principal objetivo es instalarse en el país de acogida e iniciar una vida nueva, logrando la inclusión en la sociedad, y esa inclusión la realizan a través de un puesto de trabajo, que genere ingresos económicos para poder vivir.

En 2013 cuando el mundo entero estaba sumido en una crisis económica global el Parlamento Europeo ya tomó en consideración el papel que jugaría la inmigración y afirmó que es necesaria, tal y como destaca en su Resolución, de 14 de marzo de 2013: «Considerando que desde el año 2012 la población europea en edad laboral está disminuyendo y que, sin inmigración, en los próximos diez años se reducirá en 14 millones de personas; que estos datos varían en gran medida en los diferentes Estados miembros».¹ A su vez destaca que la inmigración —tanto legal como ilegal— necesita un marco jurídico común en cuanto a política migratoria a fin de proteger a los inmigrantes.

Esta movilidad humana pone otra vez de manifiesto la verdad que en su momento pronunció Max Frisch:² «Buscábamos mano de obra y

1 Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, sobre la integración de los inmigrantes, el impacto sobre el mercado de trabajo y la dimensión externa de la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE 2012/2131(INI) (2016/C 036/15), Considerando A (Disponible en <file:///F:/Adoctorado/normativa%20europea/Resolucion%20PE%20%20de%2014-03-2013%20inmigracion%20y%20trabajo.pdf>) Última visita a fecha 10/05/2019.

2 Max Frisch, novelista, suizo que pronunció esta famosa frase refiriéndose a los inmigrantes españoles, italianos y portugueses llegados a Suiza durante los años 50 al 70

nos llegaron personas». Flujo de personas que desean entrar, circular, trabajar, a fin de cuentas, que desean instalarse y vivir en Europa.

Estos deseos de integración en las sociedades de llegada son abordados por diversas teorías que tratan sobre el derecho de fuga, el derecho a pertenecer y el derecho a migrar, entre las que se encuentra una muy interesante de Fornet-Betancourt: el derecho a migrar que, aunque no lo enuncia explícitamente, considera que los derechos humanos deben ser iguales para todos, dentro de los que incluye los de ciudadanía que son los que harían «posible imaginar ciudadanía verdaderamente inclusivas, que no distingan entre ciudadanos y extranjeros ni menoscaban derechos basados en dicha condición». (Aguerre, 2016: 107).

La inmigración ha pasado de ser un fenómeno que se inició en la década de los 70, con la llegada a España de los primeros inmigrantes provenientes en su mayoría de Guinea Ecuatorial, antigua colonia española, y de personas magrebíes que por su cercanía llegaban a tierra española, a ser una realidad en el siglo XXI. Personas que llegaron atraídos por el bienestar con que se vivía en Europa, cuya puerta de entrada por el sur es España, personas que en un primer momento vinieron con la idea de trabajar y ahorrar dinero para volver a sus países y que acabaron instalándose y trayendo a su familia para desarrollar aquí su proyecto migratorio.

Posteriormente llegaron inmigrantes latinoamericanos, en un inicio solo hombres y más tarde solo mujeres que emprendían su proyecto migratorio en solitario, como jefas de familia, produciéndose de este modo la «feminización de la inmigración», contextualizada en una transferencia de cargas de trabajo de las mujeres del norte hacia las mujeres del sur migradas al norte.

Mientras persistan las diferencias de riqueza y de desarrollo en las diferentes regiones del mundo, las migraciones internacionales seguirán existiendo porque la naturaleza del ser humano es la búsqueda

del pasado siglo, lo cual muestra la realidad de las migraciones por razones principalmente económicas y luego políticas.

de bienestar y ese bienestar lo encuentra en el lugar donde tiene un trabajo que le permita vivir de forma digna. Las migraciones son una oportunidad porque se materializan en una suerte de agente de intercambio, tanto humano como económico y a su vez facilitan que las personas logren sus aspiraciones. (Valdúeza, 2008: 20-22).

Numerosas teorías han realizado una explicación del origen de las migraciones, describiéndolos como flujos de personas que dejan su país de origen para instalarse en otro, motivadas por una pluralidad de factores como pueden ser factores políticos, demográficos, sociológicos, económicos, entre otros. (Carrasco, 1999: 11).

Para lo que interesa a este trabajo, los factores económicos que motivan la inmigración son, específicamente dos. El primero, la demanda de mano de obra por parte de los países de destino de dichas olas migratorias y el segundo, la decisión individual que tiene la persona que inicia un proyecto migratorio, con el objetivo de mejorar el bienestar propio y de su familia.

De acuerdo con el último informe de la Organización internacional para las Migraciones (OIM) de 2018, actualmente existen 244 millones de personas³ migrantes internacionales, esto significa que, cerca del 3.3% del total de la población mundial, son personas que por algún motivo, principalmente el económico, han dejado su país de origen para instalarse en otro.

Los derechos de los extranjeros, específicamente, de los trabajadores inmigrantes que se encuentran en España y, por ende en la Unión Europea, son reflejo de las líneas de la política migratoria que se sigue a nivel nacional y en clara comunitarización a nivel supranacional en la Unión Europea, (Triguero, 2008: 34), por lo que podría decirse que la política migratoria actúa como condicionante de la situación de los trabajadores inmigrantes.

La inmigración que se presenta en Europa es, en su mayoría, de tipo económico, por lo cual el tratamiento político-jurídico de las

3 Datos extraídos de la página web de la OIM, *World Migration Report 2018*, disponible en: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

migraciones, según algunos autores,⁴ transita entre el control migratorio y la protección de los mercados de trabajo nacionales, donde se ha de proteger al trabajador autóctono. Como ejemplo de esa protección que ejerce el gobierno y las políticas migratorias, tenemos que «En España, la concentración de trabajadores extranjeros en las ocupaciones menos estables, lejos de cambiar con los años de residencia, parece que se cronifica manteniendo una brecha con respecto a autóctonos», (Muñoz, 2014: 157).

En su mayoría los puestos de trabajo a los que acceden las personas extranjeras, los inmigrantes, son los de la escala más baja, se trata del sector de trabajo de hogar y de cuidados, la limpieza de edificios, la limpieza de hoteles, la agricultura, la construcción, entre otras.

En España, al igual que en otros países del sur de Europa, la necesidad de nuevos trabajadores para ocupar los puestos de trabajo de nivel bajo ha sido un factor fundamental en el acceso al empleo del colectivo extranjero en las tres últimas décadas. Las personas extranjeras trabajan principalmente en aquellos sectores laborales que tienen más riesgos e incertidumbre, como es el empleo temporal, los puestos de trabajo con salarios bajos y la ocupación en pequeñas empresas y en sectores intensivos en mano de obra.

II.El trabajo de hogar y de cuidados

Dentro de estos trabajos con salarios bajos se encuentra el trabajo de hogar y de cuidados y se inserta dentro de una dinámica global de transferencia de cargas reproductivas de las mujeres de los países más desarrollados hacia las mujeres de los menos desarrollados, quienes son las que se ocupan de las atenciones y cuidados necesarios para el sostenimiento de la vida y la supervivencia humana en los hogares

4 Por ejemplo el Informe 2008 «Perspectiva de las Migraciones Internacionales 2008» de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —OCDE, Ministerio de Trabajo e Integración ; Madrid, 2009, en su páginas 203 y 204 el empresario tiene la obligación de anunciar la oferta de empleo a escala local o nacional antes de poder solicitar autorización para contratar a un trabajador extranjero.

de las mujeres del primer mundo, incluyendo el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos. Cuando se incorporan de modo masivo las mujeres del «primer mundo» al trabajo productivo, surge así la necesidad de cubrir las tareas domésticas y de cuidados, que son satisfechas por las mujeres del «tercer mundo», (Sallé, 2009: 17-19).

El trabajo de hogar y de cuidados está en la agenda política desde hace unos años, cuando arribaron al panorama político fuerzas del cambio. Durante muchos años, especialmente desde que se inició la crisis en 2008, el colectivo de trabajadoras de hogar se ha manifestado pidiendo al gobierno central que ratifique el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajo decente para trabajadores del hogar, reivindicando derechos, como la aplicación de la ley de prevención de riesgos laborales, la inclusión en el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y el derecho al subsidio por desempleo, entre otros.

Remontando en el tiempo, específicamente al año 1995, vemos que pese a la crisis económica que afectaba a los hogares españoles, se seguía produciendo un aumento en la demanda de trabajadores y trabajadoras del hogar. Dicho incremento se relaciona con la inserción de la mujer española al mercado de trabajo asalariado. (Oso, 1997: 173). Esta incorporación al mundo laboral supone para las mujeres españolas, el acceso al espacio público. Sin embargo, mantienen un estatus inferior al de los hombres, evidenciado en un menor acceso a los puestos directivos y de responsabilidad, así como menores salarios por el mismo trabajo realizado en un mismo puesto.

Es en este escenario en el que las mujeres españolas adquieren altos niveles de formación, con lo que su inserción en el mercado laboral se hace de forma rápida y constante, teniendo poco tiempo para realizar labores domésticas en sus respectivos hogares, creándose una falta de mano de obra en el sector doméstico, frente a la demanda de las mujeres españolas formadas y cualificadas. Es aquí cuando esa falta de mano de obra se empieza a cubrir por las trabajadoras extranjeras. «La migración de mujeres para el servicio doméstico responde, por lo tanto,

a distintas estrategias de los actores sociales. Las mujeres empleadoras ven sustituido su rol en la reproducción social. Para las migrantes, la movilidad geográfica responde, en muchas ocasiones, a una estrategia de jefatura de hogar». (Oso, 1998: 157).

Hemos hablado ya de una feminización de la pobreza, pero existe también una feminización de las migraciones. Los principales países emisores de emigración laboral a comienzos del presente siglo fueron países de Latinoamérica, de Europa del este y del norte de África. «...espacios geográficos diferentes, pero con un denominador común: haber padecido crisis económicas en los últimos años». (Guerrero, 2004: 76).

Son estas mujeres, en su mayoría cabezas de familia, quienes en primera fila pasan a formar parte del sector de trabajo de hogar y de cuidados en España. En este sector se realiza un trabajo reproductor, es decir, un trabajo de cuidados y atención que satisface las necesidades de las personas, que atiende los espacios donde estas personas habitan; y además es considerado un trabajo no cualificado. (Gregorio, 2002: 26).

Para las mujeres extranjeras que llegan a Europa, en este caso a España, el sector de trabajo de hogar y de cuidados es prácticamente la primera y la única oportunidad de inserción laboral, especialmente las mujeres provenientes de países no comunitarios. Y es aquí donde más vulneraciones de derechos se producen, al ser un trabajo invisibilizado que se realiza dentro de una propiedad privada y en condiciones laborales mínimas, por no decir nulas, con largas jornadas de trabajo, sin descansos respectivos, sin vacaciones, sin una retribución justa, muchas veces sin contrato laboral; y todo esto pese a que en 2011 «... se estableció un nuevo marco regulador de la seguridad social de los empleados de hogar, con la modificación de la relación de carácter especial de estos trabajadores, con efectos de 1 de enero de 2012.» (Miñarro, 2013: 19).

En efecto, pese a la normativa que intenta acercar o integrar a las trabajadoras del hogar dentro del Régimen General a través del Sistema

Especial para empleados de hogar, los derechos laborales y de seguridad social de estas trabajadoras no son iguales a los de los trabajadores de otros sectores de empleo. En el sector de trabajo de hogar no se tiene derecho al subsidio por desempleo, dándose el caso de trabajadoras que realizan este trabajo durante 20 años. Este sector necesita una protección legal como la de los demás sectores de trabajo, porque es de justicia que los trabajadores y trabajadoras de hogar puedan disfrutar de sus derechos fundamentales, como es crear un sindicato y afiliarse para negociar de forma colectiva sus derechos. Con este escenario de desigualdades en el ámbito laboral, claramente, jamás se podrá hablar de paz social.

Sobre este sector de trabajo, sobre las trabajadoras de hogar y de cuidados, sobre sus condiciones laborales y su problemática social, poco se ha hecho, pocas iniciativas parlamentarias que propongan una mejora, poco se ha instado a los gobiernos autonómicos o al propio gobierno central para que realice determinadas actuaciones que redunden en el beneficio de este colectivo.

III. Iniciativas parlamentarias sobre trabajo de hogar y de cuidados en el Parlamento Valenciano

En el parlamento autonómico de la Comunidad Valenciana, conocido como les Corts Valencianes, durante la IX Legislatura, de 2015 a 2019, se han tramitado 22 iniciativas parlamentarias que tratan sobre el trabajo de hogar y de los cuidados, un número que consideramos menor respecto a la importancia de la problemática de este sector laboral tan precarizado y con desigualdad de derechos laborales y sociales.

En el año 2015 el grupo parlamentario Compromís registró la Proposición no de ley sobre la adopción de medidas para favorecer la contratación y regularización de las trabajadoras del hogar, que decayó por finalización del período de sesiones. El mismo grupo presentó otra Proposición no de ley sobre la ratificación del Convenio 189 de la OIT, que fue aprobada.

En 2016 se hizo una pregunta oral en pleno, por parte del grupo parlamentario Compromís, sobre la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos. También se registró una Proposición no de ley, por parte del grupo parlamentario Podemos/Podem, sobre la protección de las mujeres con respecto a las violencias sexuales a las trabajadoras de hogar, que finalmente decayó por fin de período de sesiones. Por otra parte, el grupo parlamentario Ciudadanos registró una Proposición no de ley, sobre el restablecimiento de la subscripción obligatoria del Convenio Especial de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia y el ingreso de su correspondiente cotización a cargo exclusivo del Estado. El grupo Socialista realizó dos preguntas con respuesta escrita sobre las prestaciones económicas para cuidados en el medio familiar, que fueron respondidas.

Durante el año 2017 se trabajaron diversas iniciativas entre las que está la Proposición no de ley de tramitación ordinaria en comisión, presentada por el grupo parlamentario Podemos/Podem sobre el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras del hogar y que decayó por final de período de sesiones. En el mismo año se realizaron 9 preguntas con respuesta escrita, por parte del grupo parlamentario Ciudadanos, sobre los cuidadores no profesionales, todas contestadas.

Siguiendo con la actividad parlamentaria en 2018, el grupo parlamentario Podemos/Podem realizó la pregunta oral en pleno sobre medidas para democratizar los cuidados domésticos, que fue contestada. El mismo grupo presentó la Proposición no de ley de tramitación ordinaria en comisión sobre la defensa de los derechos y las garantías laborales de las mujeres extranjeras trabajadoras del hogar, que caducó por fin de la IX legislatura. Podemos/Podem también presentó una pregunta con respuesta escrita sobre el trabajo de cuidados que realizan las mujeres, que fue contestada. Por otra parte, el grupo parlamentario Ciudadanos presentó una Proposición no de ley de tramitación ordinaria en comisión, sobre el desarrollo de un plan de formación en cuidados paliativos y de atención a personas dependientes

para cuidadores del entorno familiar o cuidadores no profesionales. El grupo parlamentario Socialista presentó una Proposición no de ley de tramitación especial de urgencia, que fue aprobada, sobre el restablecimiento de la subscripción obligatoria del convenio especial de Seguridad Social de las cuidadoras y los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia y el ingreso de su cotización correspondiente a cargo exclusivamente del Estado.

Durante la VIII Legislatura, de 2011 a 2015, solo se registraron dos iniciativas parlamentarias sobre trabajo de hogar y de cuidados, lo cual denota la poca importancia de este tema entre las y los parlamentarios, en su mayoría de derechas en ese período.

En el año 2012 el grupo parlamentario Compromís presentó una pregunta con respuesta escrita, contestada, sobre las ayudas a la contratación para el trabajo doméstico. Posteriormente en el año 2014, el mismo grupo, presentó una Proposición no de ley de tramitación ordinaria en comisión, que caducó, sobre la adopción de medidas para favorecer la contratación y regularización de las trabajadoras y trabajadores del hogar.

Con la recopilación de las iniciativas en las dos últimas legislaturas, vemos la poca importancia que se da a la situación de las trabajadoras de hogar y de cuidados, no obstante se ha dado un aumento de más de 1.000% entre la VIII y IX legislaturas.

En les Corts Valencianes, en la IX legislatura, diversos grupos parlamentarios han empezado a realizar iniciativas en forma de preguntas con respuesta escrita, preguntas en pleno o en comisión, propuestas no de ley y solicitud de comparecencia, sobre los derechos de las personas trabajadoras extranjeras, sobre sus condiciones laborales y sobre su situación jurídico administrativa. En especial se ha tratado la situación de las trabajadoras de hogar, las cuidadoras no profesionales, las autodenominadas «kelis», camareras de pisos que limpian las habitaciones de hoteles, las «collidoras», mujeres que trabajan en el campo, entre otras.

IV. Iniciativas parlamentarias sobre trabajadoras de hogar y de cuidados

La siguiente Proposición no de ley (PNL) caducada, puesto que les Corts se disolvieron el 5 de marzo de 2019, es una muestra clara de lo que se ha venido haciendo en la presente legislatura en este parlamento, respecto al sector del trabajo de hogar y de los cuidados y las trabajadoras de hogar.

Proposición no de ley sobre la defensa de los derechos y las garantías laborales de las mujeres extranjeras trabajadoras del hogar, presentada por el Grupo Parlamentario Podemos-Podem (RE número 108.570).⁵

«A la Mesa de les Corts

Cristina Cabedo Laborda, Irene Gómez Santos y Antonio Estañ García, diputadas y síndico, respectivamente, del Grupo Parlamentario Podemos-Podem, de acuerdo con el artículo 160 y siguientes del Reglamento de les Corts, presentan la siguiente proposición no de ley de tramitación ordinaria sobre derechos y garantías en el ámbito laboral de las mujeres extranjeras trabajadoras de hogar, para que sea adscrita a la Comisión de Políticas de Igualdad.

Exposición de Motivos

Pese a los avances producidos en el ordenamiento jurídico español en los últimos 15 años, que incluye especialmente la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y a nivel autonómico la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres, que han hecho posible profundizar en la mayor visibilidad de las mujeres como verdaderas ciudadanas sujetos de derechos, los avances normativos no han ido acompañados de una paralela profundización en la praxis.

5 Publicada en el BOC 305 de 03 de octubre de 2018, páginas 51830-51833.

El desajuste entre la norma y la realidad resulta especialmente grave en lo referente a la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras migrantes, ante una realidad de múltiple discriminación: género, origen, empleos infravalorados, como el servicio doméstico o de cuidados. Por otra parte desde la perspectiva transnacional, debe superarse las carencias del marco normativo nacional (interno) a través de la incorporación de pautas europeas e internacionales, aún no asumidas por España, sobre todo, la Carta Social Europea revisada de 1996 y el procedimiento judicial de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa y el Convenio nº 189 de la OIT de 2011 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos, así como la Recomendación 201 de la OIT.

El convenio 189 y la recomendación 201 de la OIT extienden los derechos laborales fundamentales a las trabajadoras y trabajadores domésticos de todo el mundo. Hasta la fecha, dicho convenio está en vigor en 25 países (Alemania, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Finlandia, Irlanda, Italia, Nicaragua, Paraguay, Sudáfrica, Suiza, Uruguay, Bélgica, Chile, República Dominicana, Panamá, Portugal, Perú, etc.) pero no en España. Ya el Pleno del Congreso de los Diputados del pasado 15 de marzo de 2016 aprobó con modificaciones una Proposición no de ley a instancia de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en el que se instaba al Gobierno a ratificar sin más demoras el Convenio número 189 de la OIT y la Recomendación número 201 con objeto de que su entrada en vigor no se demorara más allá del mes de marzo de 2017.

Según los datos del primer trimestre de la EPA 2018, de las 637.700 trabajadoras registradas el 88,3% son mujeres, principalmente migrantes. En mayo de 2018, constaban como afiliadas a la Seguridad social 420.100, lo que arroja un 33% de trabajadoras en el empleo del hogar sin alta a la seguridad social. La mayoría de estas trabajadoras carecen de salarios o tiempos de descanso

reglados y de prestaciones de baja por maternidad. Las condiciones salariales y laborales de estas trabajadoras y trabajadores son de las peores existentes en nuestro país: sin derecho a la prestación por desempleo, sin posibilidad de jubilación anticipada o ayudas y prestaciones para personas desempleadas mayores de 55 años, sufriendo todo tipo de abusos, incluidos los sexuales, sin fiscalización por parte de la Inspección de Trabajo y excluidas de la ley de prevención de riesgos laborales, con jornadas interminables que merman su salud y sin reconocimiento de horas extras.

El Ejecutivo del expresidente Mariano Rajoy no solo no respetó el compromiso adquirido en sede parlamentaria, sino que incluyó una enmienda, la 6777, en los Presupuestos Generales de 2018 por la que se mantienen las bases de cotización de las trabajadoras domésticas por debajo de sus salarios hasta el año 2024, cuando la ley establecía que fuera hasta 2019. Dicha enmienda fue aprobada. Las modificaciones suponen que las trabajadoras del hogar sigan fuera de un mecanismo de solidaridad para compensar las lagunas de cotización en la vida laboral para el cálculo de la pensión dejándolas en unas claras condiciones de desigualdad con respecto al resto de sectores.

Las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas extranjeras revelan no solo la desvalorización social de trabajo doméstico, sino relaciones de poder que se traducen en situaciones de discriminación, explotación y abuso, que no se pueden solucionar en el ámbito de la justicia ordinaria puesto que la inspección laboral tiene vetada la entrada a un hogar «centro de trabajo», que realmente es una propiedad privada.

Por todo lo expuesto desde Podemos-Podem presentamos la siguiente:

Propuesta de Resolución

Les Corts Valencianes instan al Consell a:

1. Implementar un plan de inspección laboral en el ámbito del trabajo doméstico en la Comunidad Valenciana con inspectores/as especializados en este ámbito.
2. Desarrollar un plan de formación en salud laboral y riesgos laborales dirigido específicamente a las personas trabajadoras de hogar.
3. Desarrollar un plan de sensibilización dirigido a la ciudadanía para valorar el trabajo de las/trabajadoras del hogar y sus derechos laborales.
4. Crear, en convenio con los ayuntamientos de toda la Comunidad Valenciana, un censo de las personas trabajadoras de hogar.
5. Dar cuenta a les Corts, del grado de cumplimiento de esta resolución, en el plazo de seis meses.

Les Corts Valencianes instan al Consell para, que a su vez, inste al Gobierno de España a:

1. Ratificar, sin más demoras, el Convenio número 189 de la OIT y la Recomendación número 201 sobre el trabajo decente para las trabajadoras o trabajadores domésticos, con objeto de que su entrada en vigor no se demore más allá del 2019.
2. Promover con urgencia y sin dilación los cambios legislativos necesarios para incluir a las empleadas del hogar en el ámbito de aplicación de los artículos 197.4 y 209.1.b) de la Ley General de la Seguridad Social, para que se les consideren los periodos no cotizados en el cálculo de las pensiones de incapacidad permanente derivada de contingencias comunes y de jubilación en los términos establecidos en dichos artículos.
3. Promover con urgencia y sin dilación por la vía del Real Decreto-ley los cambios legislativos necesarios para la integración plena de las Empleadas de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social a partir del 1 de enero de 2019, en los términos en que estaba previsto en la D.T. 16ª de la Ley General de la seguridad Social con antelación a la aprobación de la Ley de PGE para 2018.
4. Promover las medidas legislativas necesarias para lograr la equiparación plena de derechos para las trabajadoras de hogar y

de cuidados, entre ellas las apuntadas para su estudio en el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar especialmente en lo que refiere a «Aplicar plenamente el régimen de extinción del contrato de trabajo de la relación laboral común establecido en el Estatuto de los Trabajadores a la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar».

5. Establecer un sistema de protección por desempleo adaptado a las peculiaridades de la actividad del servicio del hogar familiar que garantice los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera.
6. Dar cuenta a les Corts, del grado de cumplimiento de esta resolución, en el plazo de seis meses.

Les Corts, 6 de julio de 2018.

Cristina Cabedo Laborda

Irene Gómez Santos

Antonio Estañ García.»

Ya en 2017, el grupo parlamentario Podemos-Podem, también trabajó una iniciativa parlamentaria sobre trabajadoras de hogar,⁶ Proposición no de ley con registro RE 58.839 y que decayó por cierre de les Corts, que instaba al Consell para que éste a su vez inste al gobierno central a que tome diversas medidas en beneficio del sector del trabajo de hogar, un sector laboral de mucha precariedad y falta de derechos laborales en comparación con otros sectores laborales.

«A la Mesa de les Corts

Llum Quiñonero Hernández, diputada y coportavoz del Grupo Parlamentario Podemos-Podem, de acuerdo con el artículo 160 y siguientes del RCV presenta la siguiente Proposición no de ley de tramitación ordinaria, sobre las trabajadoras de hogar y sus derechos.

Exposición de Motivos

6 DOCV, número 176, IX Legislatura, de 10/05/2017, págs. 24558-24559.

Se calcula que alrededor de 700.000 personas trabajan en el sector doméstico en España, de las cuales sólo 425.400 cotizan en el Régimen Especial de Hogar de la Seguridad Social, a diciembre de 2016.

Es difícil saber a ciencia cierta cuantas personas trabajan en la economía sumergida dentro de los hogares españoles, en los domicilios familiares particulares, haciendo tareas domésticas o de cuidados. En este sector de trabajo feminizado, cerca del 80% son mujeres extranjeras, muchas de ellas en situación administrativa irregular, por lo que viven y trabajan en condiciones en las que, con frecuencia, se vulneran doblemente sus derechos como trabajadoras.

El marco regulador del trabajo de hogar es muy amplio y reconoce derechos laborales y de seguridad social a los trabajadores y trabajadoras del sector, pero no los suficientes como para equipararse y estar en igualdad con el resto de trabajadores. Incluso el Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, con fecha de adopción, en Ginebra en la 100ª reunión CIT, del 16 junio de 2011, encuentra muchas reticencias durante estos últimos seis años para su ratificación por parte del gobierno de España.

Consideramos que resulta imprescindible que se adopten medidas encaminadas a mejorar las condiciones laborales y el respeto a los derechos de las personas que conforman el sector del trabajo doméstico y los cuidados, un sector que representa un gran valor añadido para la economía de este país.

Por lo expuesto, desde Podemos-Podem, presentamos la siguiente: Propuesta de Resolución

Les Corts Valencianes instan al Consell a:

Desarrollar un plan de comunicación dirigido a la ciudadanía para valorar el trabajo de las trabajadoras de hogar y sus derechos laborales.

Implementar un plan de inspección laboral en el ámbito del trabajo doméstico en la Comunidad Valenciana con inspectores e inspectoras especializados en este ámbito.

Desarrollar un plan de formación en salud laboral y riesgos laborales dirigido específicamente a las personas trabajadoras de hogar.

Crear, en convenio con los ayuntamientos de toda la Comunidad Valenciana, un censo de las personas trabajadoras de hogar.

Instar, a su vez, al Gobierno de España a la ratificación del Convenio 189 OIT.

Dar cuenta a Les Corts, en el plazo de seis meses, de lo avanzado en esta propuesta.

Les Corts,

Valencia, 11 de abril de 2017

Llum Quiñonero Hernández».

En 2015 el grupo parlamentario Compromís presentó una Proposición no de ley sobre la ratificación del Convenio 189 de la OIT, (RE número 295⁷), motivada por la aprobación por parte de la Conferencia de la OIT, de «históricas normas laborales para millones de trabajadoras y trabajadores en el mundo, que se convertirían en el Convenio 189 de la OIT y la Recomendación 201», fue una de las primeras iniciativas parlamentarias sobre trabajo de hogar y derechos laborales de las trabajadoras de hogar, que se tramitó en las Corts. En esta iniciativa el grupo parlamentario propone que les Corts insten al Consell a que éste mismo inste al gobierno del Estado a la ratificación de dicho Convenio, firmado ya por Alemania e Italia y en trámite para que entre en vigor en Finlandia e Irlanda, y asuma las normas laborales internacionales destinadas a mejorar las condiciones laborales de las decenas de millones de trabajadoras y trabajadores domésticos.

La toma en consideración de esta iniciativa se llevó a cabo en la Comisión de Política Social y Empleo,⁸ presidida por el diputado

7 BOC número 6, del 10 de julio de 2015, pág. 478.

8 Diario de Sesiones de la Comisión de Política Social y Empleo, reunión número 4, IX Legislatura, realizada el 09/12/2015.

César Jiménez Doménech y en la que tomaron la palabra por el grupo parlamentario proponente, la diputada Ortega Requena, por el grupo parlamentario Podemos-Podem, la diputada Cabedo Laborda, por el grupo parlamentario Ciudadanos, el diputado García Salvador, por el grupo parlamentario PSPV-PSOE, la diputada Mustafá Ávila y finalmente, por el grupo parlamentario Popular, la diputada Ferrer San Segundo.

Los cinco grupos parlamentarios aprobaron por unanimidad la PNL, incluso el grupo parlamentario Popular, haciendo ciertos matices, que pasaré a mencionar a continuación. Cabe recordar que en otras ocasiones dicho grupo votó en contra la misma PNL en la misma comisión.

Los matices que argumentó la diputada Ferrer se referían a la no ratificación del Convenio 189 por parte del Gobierno español debido a dificultades operativas, en la medida en que poner en marcha efectiva este convenio y sus recomendaciones como la 201, requiere un tiempo de aplicación progresiva, que menciona el propio artículo 13 del Convenio. Además, al tratarse de contratos pactados personalmente y no con la intermediación de la administración y por otra parte al referirse a un ámbito tan especial, como que el centro laboral es a la vez el hogar familiar, que tiene protecciones penales y constitucionales, dificulta la ratificación del Convenio. Otro argumento es el económico, según la diputada del PP, la grave crisis económica de España ha venido impidiendo añadir prestaciones, como la del desempleo o la maternidad, que puedan suponer un incremento del gasto público. Continuando con los matices, esa ampliación de prestaciones supondría una mayor cotización y por ende un mayor coste salarial y que en estos momentos de crisis, que ha afectado a las familias que necesitan ayuda y asistencia para cuidar a sus niños y a sus mayores, ese mayor coste salarial está produciendo la falta de contratación, la contratación irregular.⁹

9 Comisión de Política Social y Empleo, Diario del 09.12.2015 págs. 70-71.

Los otros grupos parlamentarios defendieron su postura sobre esta proposición no de ley, reafirmando que aprobarían la misma. El grupo parlamentario Podemos-Podem dio su apoyo a esta iniciativa porque lo que se pide es algo tan lógico como que las trabajadoras de hogar sean tratadas como tal, como trabajadoras. No es admisible que dichas trabajadoras que cotizan no tengan derecho al subsidio por desempleo. Además, no se entiende el paso dado por el gobierno socialista en el año 2011, cuando las trabajadoras pasaron a formar parte del régimen general de la seguridad social, pero sin tener derecho al desempleo. Y posteriormente, en el año 2012 el gobierno del Partido Popular va a retroceder en lo avanzado, algo con lo que no se está de acuerdo. Por otra parte, recalcó, dado que el 80% de las trabajadoras de hogar son mujeres migrantes, que en el Parlamento se había trabajado por la ratificación de la Convención Europea sobre el estatuto legal del trabajador migrante y por la Convención Internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias. También pedía un apoyo en las políticas públicas para las cooperativas, asociaciones de mujeres y plataformas de mujeres.

Por su parte el grupo parlamentario Ciudadanos, argumentó su apoyo a la propuesta diciendo que las mujeres que realizan este trabajo no tienen derecho al desempleo, que en la ley de prevención de riesgos laborales este trabajo no está incluido, que las mujeres trabajadoras no tienen derecho a la jubilación anticipada además de estar excluidas del Fondo de garantía salarial (FOGASA), tampoco existe la obligación de comunicar el contrato a la oficina de empleo, no existe derecho a la negociación colectiva, entre otros. Por otra parte, piden la ratificación del Convenio 189 OIT porque se trata de dignificar el trabajo de hogar, con una normativa que favorezca a las trabajadoras y trabajadores de este sector.

El grupo parlamentario Socialista manifestó que apoyaría esta iniciativa puesto que ratificar el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo es reconocer los derechos laborales de más de 700.000 mil personas en el estado español, de las cuales alrededor del

90% son mujeres, pero que al parecer el gobierno central del Partido Popular no lo tiene en su agenda. Este sector, además de feminizado está precarizado, con personas que en muchas ocasiones tienen jornadas de más de 60 horas semanales, incluso 24 horas al día en el caso de las personas internas. Las personas trabajadoras de hogar hacen un trabajo invisible, pero fundamental en nuestra sociedad, se trata de cuestión de justicia social el reconocer su papel y sus derechos.

Finalmente, el grupo parlamentario Compromís, promotor de esta iniciativa, mostró su satisfacción puesto que la propuesta se había llevado dos veces a la Comisión de Política Social y Empleo, y en la primera ocasión se había votado en contra por parte del grupo parlamentario Popular, así que se considera un momento histórico la aprobación de la iniciativa. Se trata de ser una única voz a lado de las trabajadoras de hogar y pedir que el trabajo de hogar sea un trabajo decente, a su vez, hacer un reclamo al gobierno de España para que ratifique el Convenio 189 de la OIT y que si existen dificultades para ello, que se haga de forma progresiva.

A consecuencia de esta PNL se emite la siguiente resolución:

«Resolución 101/IX, sobre la ratificación del Convenio 189 de la OIT, aprobada por la Comisión de Política Social y Ocupación en la reunión del 9 de diciembre de 2015¹⁰

Presidencia de les Corts

Para cumplir lo dispuesto en el artículo 95.1 del Reglamento de les Corts, se ordena publicar en el Butlletí Oficial de les Corts la Resolución 101/IX, sobre la ratificación del Convenio 189 de la OIT, aprobada por la Comisión de Política Social y Ocupación en la reunión del 9 de diciembre de 2015.

Palau de les Corts

Valencia, 9 de diciembre de 2015

El presidente

Enric Morera i Català

Comisión de Política Social y Ocupación

10 BOC número 47, 11-01-2016 págs. 5.625-5.626.

La Comisión de Política Social y Ocupación, en la reunión del 9 de diciembre, ha debatido el texto de la proposición no de ley sobre la ratificación del Convenio 189 de la OIT, presentada por el Grupo Parlamentario Compromís (RE número 295, BOC número 6).

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 162 del Reglamento de les Corts, ha aprobado el texto de la proposición no de ley incorporado en la siguiente resolución:

Resolución

Les Corts acuerdan instar al Consell a que este, al mismo tiempo, inste al gobierno del Estado a la ratificación del Convenio 189 de la OIT, firmado ya por dos países de la Unión Europea, Alemania e Italia, y en trámite para que entre en vigor en Finlandia e Irlanda, y asuma las normas laborales internacionales adscritas a mejorar las condiciones laborales de decenas de millones de trabajadoras y trabajadores domésticos.

Palau de les Corts

Valencia, 9 de diciembre de 2015.

El presidente

César Jiménez Doménech

La secretaria

María Bernal Talavera.»

Pasado unos meses de dicha resolución, el mismo grupo parlamentario autor de la PNL, a través de la diputada Ortega, hizo una pregunta —número 644¹¹— al conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, acerca de si a Consellería tenía constancia de alguna respuesta, si se habían puesto en marcha las acciones necesarias para mejorar y equiparar las condiciones laborales de decenas de miles de mujeres, asumiendo las normas laborales internacionales. La respuesta fue negativa, pero el conseller aprovechó para dar su opinión acerca de lo que el consell venía haciendo al respecto de la situación de las trabajadoras de hogar.

11 BOC 131, 26-11-2016, pág. 16819

«Pregunta número 644 con solicitud de respuesta oral en el Pleno, formulada por la diputada Maria Josep Ortega Requena, del Grupo Parlamentario Compromís, previo conocimiento de su grupo parlamentario y de acuerdo con el artículo 155 del Reglamento de Les Corts, al conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo sobre la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos (RE número 39.429) El pasado 11 de febrero de 2016, el conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo trasladó a la ministra de Empleo y Seguridad Social, la señora Fátima Báñez García, la resolución 101/IX en la que se instaba al gobierno del Estado español a la ratificación del Convenio 189 de la OIT, que fue aprobada en la Comisión Parlamentaria de Política Social y Ocupación el día 9 de diciembre de 2015 y que tiene como objetivo que el gobierno del Estado asuma las normas laborales internacional por lo que respecta a la mejora de las condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores domésticos.

¿Cuál ha sido la respuesta de la ministra de Empleo y Seguridad Social y/o qué acciones se han puesto en marcha desde el ministerio para mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores domésticos y de esa manera asumir las normas laborales internacionales?

Valencia, 15 de noviembre de 2016

María Josep Ortega Requena».

En su respuesta el conseller informó que el 90% de este colectivo son mujeres y que cualquier circunstancia que afecte al sector tiene una importancia de impacto de género. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo presentada en setiembre de 2016, se pone de manifiesto que el 30% de empleadas del sector doméstico en España no está afiliado a la Seguridad Social, diez puntos superior a la media del resto de colectivos en trabajo no declarado, que es el 20%. Pese a las reformas legislativas de 2011 referente a la regularización de este sector, 189.777

empleadas de hogar no declaran su trabajo. Esta práctica es un ejemplo de la economía sumergida y significa un freno para el crecimiento económico, por lo cual es importante la ratificación de este convenio para dotar al colectivo de una serie de medidas favorecedoras a su regularización y contratación, así como la prestación por desempleo, puesto que es el único sector laboral en España que carece de este derecho. El conseller finalizó informando que el Consell continuará trabajando por la plena integración y la igualdad de derechos de estas trabajadoras y trabajadores en el mercado laboral».¹²

V. Tratamiento del trabajo de hogar y de cuidados en el Parlamento Europeo

Es importante mencionar que, en otras instituciones como el Parlamento Europeo, Podemos ha insistido en la mejora de las condiciones de trabajo de las personas que trabajan en el sector de trabajo de hogar y en este sentido en el año 2015, Tania González Peñas, eurodiputada y portavoz de Podemos en el Parlamento Europeo, estuvo como ponente de opinión de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, respecto del Informe sobre las trabajadoras domésticas y las cuidadoras en la UE (2015/2094(INI), en la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, cuya ponente fue Kostadinka Kuneva. El 30 de abril de 2015 la diputada González Peñas presentó sugerencias a ser incluidas en la propuesta de resolución entre las que:

«Pide a los Estados miembros que adopten medidas decisivas en el sector del trabajo doméstico y los cuidados que representen un gran valor añadido para la economía, reconociendo para ello ese trabajo como una profesión de pleno derecho y garantizando a los trabajadores domésticos y los cuidadores unos auténticos derechos laborales y una verdadera protección social a través de la legislación

¹² Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas, número 71, IX Legislatura, del 30-11-2016, págs. 3519-3520.

laboral o de los convenios colectivos, en particular en lo que se refiere a los salarios, el horario de trabajo, la salud y la seguridad en el trabajo, las vacaciones, el permiso de maternidad, los derechos de pensión y el reconocimiento de cualificaciones, teniendo siempre en cuenta las especificidades del sector».

Con fecha 27 de abril de 2016 se debatió en el Parlamento Europeo y el 28 de abril se aprobó la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2016, sobre las trabajadoras domésticas y las cuidadoras en la UE (2015/2094(INI)),¹³ donde lo más destacable de los 64 puntos de dicha resolución es que el Parlamento Europeo:

«Opina que es necesario que por parte de la Unión haya un reconocimiento común del trabajo doméstico y de atención asistencial como un verdadero trabajo, ya que es probable que el reconocimiento de este sector profesional reduzca el trabajo no declarado y promueva la integración social, y pide, por ello, a la Unión y a los Estados miembros que establezcan normas comunes en materia de trabajo doméstico y atención asistencial;

Opina que el sector del trabajo doméstico y la atención asistencial y su profesionalización pueden crear puestos de trabajo y generar crecimiento, por lo que es necesaria una remuneración justa; considera que las soluciones pueden integrarse en un modelo de innovación social;

Considera que la profesionalización de los trabajadores que prestan servicios a los hogares aumentará el atractivo del sector y la calidad de dichos servicios, y promoverá el empleo digno y reconocido;

Destaca la importancia de favorecer el reconocimiento a nivel profesional de las competencias y cualificaciones de los trabajadores domésticos y cuidadores en este sector, a fin de ofrecerles mayores perspectivas de carrera, así como una formación específica para quienes se ocupan de ancianos y niños, con vistas a promover la creación de puestos de trabajo de calidad que conduzcan a un

¹³ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0203_ES.html?redirect (última visita el 06/05/2019).

empleo de calidad y a unas mejores condiciones laborales, incluida la celebración de contratos formales, el acceso a la formación y un mejor reconocimiento social; reconoce la importancia de garantizar la validación y certificación de las competencias, cualificaciones y experiencia adquiridas, y de promover las perspectivas de carrera; considera de fundamental importancia a tal fin la organización de cursos de formación y reciclaje profesional;

Pide a los Estados miembros que definan un marco jurídico específico que permita la contratación regular y organizada de trabajadores domésticos y cuidadores y establezca los derechos y deberes de las partes interesadas, con objeto de proporcionar seguridad jurídica tanto a los trabajadores de este sector como a sus posibles empleadores; solicita que se tengan en cuenta las características específicas del contrato de trabajo y el hecho de que muchos empleadores son particulares poco familiarizados con los formalismos jurídicos;

Pide a los Estados miembros que adopten medidas decisivas en el sector del trabajo doméstico y los cuidados, que representan un gran valor añadido para la economía, reconociendo para ello ese trabajo como una profesión de pleno derecho y garantizando que los trabajadores domésticos y los cuidadores tienen unos auténticos derechos laborales y una verdadera protección social a través de la legislación laboral o de los convenios colectivos;

Apoya el Convenio n.º 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, completado por la Recomendación n.º 201, ya que en él se aborda globalmente la necesidad de los trabajadores de estar amparados por la legislación laboral y se defienden los derechos sociales, la no discriminación y la igualdad de trato;

Anima a todos los Estados miembros a que ratifiquen con urgencia el Convenio n.º 189 de la OIT y a que velen por su aplicación rigurosa con objeto de mejorar las condiciones de trabajo, y a que garanticen la observancia del articulado de dicho Convenio de la

OIT y de la Recomendación n.º 201 de la OIT de 2011; recuerda que, de conformidad con la Constitución de la OIT, los Gobiernos tienen la obligación de someter el Convenio y la Recomendación a sus legisladores nacionales con objeto de promover la adopción de medidas para la aplicación de esos instrumentos y, en el caso del Convenio, fomentar asimismo su ratificación;

Considera que la ratificación por todos los Estados miembros sería un importante paso adelante en la promoción y protección de los derechos humanos, así como un firme mensaje político contra toda forma de abuso, acoso y violencia contra todos los trabajadores y especialmente las trabajadoras domésticas;

Pide a los Estados miembros que incluyan a los trabajadores domésticos y los cuidadores en toda la legislación laboral, sanitaria, asistencial, de seguros y contra la discriminación que se promulgue a escala nacional, de forma que se reconozca su contribución a la economía y la sociedad; insta a la Comisión a que considere la oportunidad de revisar todas las directivas de la Unión que excluyan a los trabajadores domésticos y los cuidadores de los derechos de que disfrutaban otras categorías de trabajadores;

Insta a los Estados miembros a que garanticen la disponibilidad de vías legales para la migración a la Unión y elaboren programas concretos dirigidos a regular la migración legal; destaca la necesidad de que los Estados miembros celebren acuerdos bilaterales con aquellos Estados que, según las estadísticas, son los países de origen de los trabajadores domésticos y cuidadores, con el fin de regularizar los flujos de envío y recepción y contribuir de esta forma a luchar contra las redes de la trata y el trabajo forzado, pero desincentivando al mismo tiempo el dumping social; pide a los Estados miembros que ratifiquen la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1999;

Pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan programas de regularización basados en las lecciones extraídas de las experiencias del pasado como un medio para reducir la exposición de los trabajadores migrantes en situación administrativa irregular a la explotación y los abusos; insta a los Estados miembros a dar apoyo y protección a los trabajadores domésticos o cuidadores no declarados cuando decidan salir del círculo vicioso del trabajo clandestino;

Pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan la investigación de los casos de trata de personas con fines de explotación humana, en particular para el trabajo doméstico, que mejoren el mecanismo de identificación y protección de estas víctimas y que impliquen a las ONG, los sindicatos, las autoridades públicas y todos los ciudadanos en el proceso de detección de la trata de personas y de casos graves de explotación;».

Con esta resolución el Parlamento Europeo busca crear un estatuto oficial en la UE que dote de derechos sociales y laborales a las trabajadoras de hogar y cuidadoras para sacarlas de la precarización en la que se encuentran desarrollando este trabajo, a la vez que avanzar hacia la igualdad y evitar que caigan en redes de trata de seres humanos, ya que muchas de ellas proceden de países extracomunitarios.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que en Europa existen más de 2,5 millones de personas que ocupan trabajos domésticos, de las cuales, el 88% son mujeres, muchas de ellas de origen extranjero, inmigrantes que buscan mejorar su vida en Europa.

A pesar de que se trata de un sector de actividad bastante importante a nivel comunitario, las trabajadoras de hogar y de cuidados constituyen un colectivo precarizado y olvidado o en la mayoría de Estados miembros, ya que su trabajo está invisibilizado y carece de una regulación laboral apropiada, lo que aboca a estas trabajadoras a una situación de gran vulnerabilidad.

VI. Conclusiones

1. La «feminización de la inmigración» está contextualizada en una transferencia de cargas de trabajo —trabajo de hogar y de cuidados— de las mujeres del norte hacia las mujeres del sur migradas al norte.
2. Para las mujeres extranjeras que llegan a Europa, en este caso a España, el sector de trabajo de hogar y de cuidados es prácticamente la primera y la única oportunidad de inserción laboral, especialmente las mujeres provenientes de países no comunitarios.
3. Sobre el sector de trabajo de hogar y de cuidados, sobre sus condiciones laborales y su problemática social, poca labor parlamentaria, que redunde en el beneficio de este colectivo, se ha hecho.
4. En les Corts Valencianes, durante la IX Legislatura, de 2015 a 2019, se han tramitado 22 iniciativas parlamentarias que tratan sobre el trabajo de hogar y de los cuidados; y en la VIII Legislatura, de 2011 a 2015 solo se han tramitado dos iniciativas.
5. Es mínima la cantidad de iniciativas parlamentarias sobre el trabajo de hogar y de cuidados, no obstante, se ha dado un aumento de más de 1.000% entre la VIII y IX legislaturas.
6. Es importante promover la actividad parlamentaria sobre el trabajo de hogar y de cuidados en las próximas legislaturas, ya que se trata de un sector muy precarizado, que merece la atención de los y las parlamentarias.

VII. Bibliografía

- Aguerre, L.: *El fenómeno migratorio y su relación con la crisis de la noción moderna de ciudadanía. Análisis de tres propuestas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, pp. 107.
- Carrasco Carpio, C.: *Mercados de trabajo: Los inmigrantes económicos*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1999, pp. 11.

- Gregorio Gil, C.: «Procesos migratorios y desigualdad de género», en García-Mina, A. y Carrasco, M.J. (Editoras), *Cuestiones de género en el fenómeno de las migraciones*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2002, pp. 26.
- Guerrero Villalba, M.A.: «Economía: Mujeres, Género y Migraciones (Reflexiones en torno a la interculturalidad)», en Guerrero Villalba, M.A. y Nestares Pleguezuelo, M.J. (Dir.), *Sobre Mujeres: economía, historia y sociología*. Almería, Universidad de Almería, 2004, pp. 76.
- Miñarro Yanini, M.: *El trabajo al servicio del hogar familiar: análisis de su nueva regulación*. Madrid, Editorial Reus, 2013, pp. 19.
- Muñoz Comet, J.: *La inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo español. Efectos del cambio del ciclo económico*. Tesis doctoral (dir.) Luis Garrido Medina, Francisco Alvira Martín, Juan Ignacio Martínez Pastor. Madrid, Universidad Complutense, 2014, pp.157.
- Oso Casas, L.: *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar: una dinámica migratoria creada por las estrategias de los actores sociales del contexto receptor y las actrices de la migración*. Tesis doctoral (dir.) Antonio Izquierdo Escribano. Coruña, Departamento de Sociología y Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Sociología de la Universidad de Coruña, 1998, pp. 173, 157.
- Sallé Alonso, M. A., Molpeceres Álvarez, L., Ongil López, M.: *Análisis de la situación laboral de las mujeres inmigrantes. Modalidades de inserción, sectores de ocupación e iniciativas empresariales*. Madrid, Instituto de la Mujer, 2009, pp. 17-19.
- Triguero Martínez, L.A.: *El Estatuto Jurídico Laboral del trabajador extranjero inmigrante*. Albacete, Ediciones Bomarzo, 2008, pp. 34.
- Valdúenza Blanco, M.D.: *El tratamiento jurídico del trabajo de los extranjeros en España*, Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 20-22.

La aplicabilidad extramuros de la LOREG y su incidencia en el funcionamiento democrático de las asociaciones

SANTIAGO A. ROURA GÓMEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de A Coruña

Resumen

La ley electoral española no solamente resulta de aplicación en los procesos electorales que se celebran para la conformación de las instituciones políticas democráticas. Su naturaleza de disposición general para entender la articulación de los procesos electorales democráticos ha conducido a su utilización, siquiera sea con carácter interpretativo, extramuros de su ámbito de aplicación. Ejemplo de ello es su aplicación en los procesos electorales de las asociaciones privadas. El artículo reflexiona sobre los fundamentos de esta circunstancia y ejemplifica con algunos momentos clave del proceso electoral en entidades privadas.

Palabras clave: LOREG, asociaciones, elecciones, subsanación, candidaturas.

Resum

La llei electoral espanyola no només resulta aplicable en els processos electorals que es celebren per a la conformació de les institucions polítiques democràtiques. La seua naturalesa de disposició general per a entendre l'articulació dels processos electorals democràtics ha conduït a la seua utilització, encara que siga amb caràcter interpretatiu, extramurs del seu àmbit d'aplicació. Exemple d'això és la seua aplicació en els processos

electorals de les associacions privades. L'article reflexiona sobre els fonaments d'aquesta circumstància i ho exemplifica amb alguns moments clau del procés electoral en entitats privades.

Paraules clau: LOREG, associacions, eleccions, esmena, candidatures.

Abstract

The Spanish electoral law can be applied not only to the electoral processes that are organized for the formation of democratic political institutions. Its nature of general disposition to understand the articulation of the democratic electoral processes has led to its use, even if it is interpretive, beyond its ordinary boundaries. An example of this is its application to the electoral processes of private associations. The article reflects on the foundations of this circumstance, and exemplifies with some key moments of the electoral process in private entities.

Keywords: Spanish Electoral Law; Associations; Elections; Remedy; Nominations.

Sumario

- I. Introducción
- II. Régimen constitucional de las asociaciones
- III. Los procesos electorales en las entidades asociativas
- IV. Bibliografía

I. Introducción

Como la generalidad de los textos normativos, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) dedica el primero de sus artículos, complementado por su Disposición Adicional Primera (a la que expresamente remite), a establecer su ámbito de aplicación. Basta una lectura no especialmente avezada de ambas disposiciones para concluir que los procesos electorales que disciplina la ley, ya sea directa, ya supletoriamente, son, tan solo, los que se convocan para la formación de las instituciones políticas. Así las cosas, cualquier aplicador del Derecho que se hubiera de plantear la utilización de la LOREG para una finalidad diferente de la disciplina de los procesos que se organizan para la elección de Diputados, Senadores, miembros de las Corporaciones Locales, Diputados del Parlamento Europeo y, en cierta medida, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, concluiría con facilidad que, agotados los ámbitos expresamente mencionados por nuestra ley electoral, de nada sirve su consulta.

Esta inicial lectura del acotamiento aplicativo de la LOREG vendría, además, confirmada por resoluciones de la Junta Electoral Central (JEC, en lo sucesivo), cuya doctrina indubitada ha sido siempre la de separar los procesos regulados por la ley electoral (y las funciones del máximo órgano de la administración electoral) de aquellos otros que, aun observando gran similitud con los efectivamente regulados, caen fuera de sus menciones expresas y ello pese a darse una coincidencia temporal entre dicho peculiar proceso y la celebración de elecciones sí reguladas por la LOREG. Así, en el acuerdo de la JEC de 20 de junio de 1986, se rechaza entrar a valorar la denuncia presentada ante la Junta Electoral de Zona de Melilla por dos formaciones políticas como consecuencia de unas elecciones paralelas a las Generales que pretendía llevar a cabo la comunidad musulmana, al estimar «que la Administración electoral carece de competencia en la materia puesto que no se trata de un proceso electoral regulado en la» LOREG. En idéntico sentido se pronunció la JEC en su acuerdo de 15 de septiembre

de 2011, con ocasión de una consulta sobre la celebración de elecciones a representantes de Alcaldía en determinadas Barriadas Rurales de un municipio andaluz en la misma fecha de las elecciones Generales. Ratificó entonces la «doctrina reiterada de esta Junta (de) que no es de aplicación la LOREG a otros procesos electorales, distintos de los referidos en el citado precepto» y, en consecuencia, tampoco resulta competente la Administración electoral para resolver las cuestiones que tales procesos electorales, que quedan extramuros de la LOREG, susciten.

Sin embargo, esa rotundidad de los acuerdos de la JEC no desmiente, de por sí, que la LOREG sea, como efectivamente es, un texto normativo apto para resolver disputas en materia electoral (ya veremos en qué medida) también en entidades privadas, concretamente en las asociaciones constituidas al amparo del derecho reconocido en el artículo 22 de la Constitución española (en lo sucesivo, CE). En realidad, las resoluciones de la JEC parecen estar más inspiradas por un principio organizativo, procedimental o competencial, antes que por una cuestión de fuentes del Derecho, de Derecho aplicable a la resolución de un conflicto de naturaleza electoral. Y es que, en efecto, desde el punto de vista de las competencias que debe desarrollar el órgano superior de la Administración electoral, no cabe duda de que no existe función alguna que reconocer a la JEC o a sus homólogas permanentes en las Comunidades Autónomas que cuentan con ellas, más allá del ámbito de las elecciones para la conformación de instituciones políticas. Sin embargo, a nuestro juicio, la cuestión no puede examinarse a partir de la consideración de qué órgano ha de resolver las controversias que se suscitan en entidades privadas (o incluso en entidades de base privada pero naturaleza corporativa) con ocasión de sus elecciones, pues está claro que son los órganos jurisdiccionales del orden civil quienes han de hacerlo. De lo que se trata es de reconocer si la legislación electoral general puede jugar algún papel y, en caso afirmativo, cuál ha de ser éste, más allá de las convocatorias electorales para las que está inicialmente concebida, con independencia de qué órganos sean los

competentes para realizar tal aplicación normativa. Creemos, por tanto, que este asunto ha de abordarse a partir de la consideración de qué papel puede y debe jugar la legislación electoral general (la que aplica, entre otras, la JEC en las elecciones «políticas») en la resolución (por quien tenga competencia) de ese tipo de conflictos y no tanto, como con toda lógica hace la JEC cuando es cuestionada sobre ello, a partir del abanico de resoluciones que caen dentro del campo de acción de aquel órgano.

II. Régimen constitucional de las asociaciones

Como hemos adelantado ya, uno de esos campos en los que es posible localizar numerosas aplicaciones «extramuros» de la LOREG es en determinados aspectos de los procesos electorales que celebran las entidades privadas de base asociativa. Más adelante, en el curso de este trabajo, habrá lugar para dar cuenta de la abundante casuística concreta que presenta esta realidad, pero conviene detenerse previa y brevemente en la naturaleza jurídica, en particular jurídico-constitucional, de las asociaciones, porque es a partir de ella que se comprenderán mejor las razones que se encuentran tras la extensión de cierta eficacia normativa de algunos postulados de la LOREG a los procesos electorales que se celebran en su seno.

Las entidades privadas de base asociativa plasman el ejercicio del derecho constitucional que reconoce el artículo 22 CE. Sin embargo, la disciplina constitucional del derecho de asociación es más bien escasa. El Texto fundamental se limita a reconocer el derecho, establecer algunas prohibiciones, la publicidad que los registros otorgan al hecho asociativo y la reserva a los órganos jurisdiccionales de las restricciones máximas que la CE contempla para el derecho fundamental (suspensión y disolución de las asociaciones). Más allá de ese contenido esencial de este típico derecho fundamental «de libertad», corresponde al legislador la determinación del régimen jurídico de las asociaciones, teniendo siempre en cuenta que la normativa que les afecte ha de

dictarse «libre de toda indebida interferencia estatal» (Sentencia del Tribunal Constitucional —STC, en adelante— 115/1987, de 7 de julio, Fundamento Jurídico —en lo sucesivo, FJ— 3. Vid., también, STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 11). Es cierto, en cualquier caso (Lucas Murillo de la Cueva, 1996: 83-85) que existen asociaciones que, aun derivadas de ese «derecho común», concretan supuestos específicos del fenómeno asociativo, habida cuenta su finalidad y relevancia constitucional, con consecuencias en su régimen jurídico. Para éstas, además de contarse con enunciados constitucionales separados, el núcleo legal se independiza de la regulación general de las asociaciones, lo que se justifica en su sustantividad y trascendencia para el Estado Social y Democrático de Derecho.¹ Como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1996, de 16 de enero, FJ 6, el régimen constitucional del derecho de asociación «no impide que el legislador, en el desarrollo legislativo de este derecho, pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas, o en atención a la distinta naturaleza de sus fines, siempre que los mismos no afecten al contenido esencial de este derecho fundamental». A esta idea es a la que responden, precisamente, las exclusiones que la LODAS realiza en el artículo 1.3, relativo a su objeto y ámbito de aplicación,² siendo las finalidades a

1 Y así, atendiendo a la singularidad de este tipo de asociaciones, se dictan Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical o Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; pero también, la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, o la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, entre otras muchas disposiciones normativas, de este rango o de rango reglamentario (por ejemplo, el Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos, o el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus Asociaciones), que han venido a especificar el régimen jurídico de determinadas entidades asociativas en atención a sus especificidades.

2 A cuyo tenor: «Se registrarán por su legislación específica los partidos políticos ; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas ; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.

Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se registrarán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las

que sirve el fenómeno asociativo en su caso lo que permite al legislador singularizar también su régimen jurídico, que concreta en normas distintas, sin perjuicio de la aplicabilidad supletoria de la LODAS a las mismas (González Pérez y Fernández Farreres, 2002: 47-60). En todo caso, incluso para las asociaciones singularizadas por la CE en ciertas las normas constitucionales en las que aparecen aludidas (por ejemplo, entidades religiosas en el marco del art. 16), es válida la afirmación de que su régimen jurídico obligatorio debe reducirse hasta hacerse compatible con la libertad asociativa, que, de acuerdo con las precisiones que al efecto ha ido sentando la jurisprudencia, incluye muy altas capacidades de decisión libre en lo que respecta a su organización interna. Esto es así, también, para las asociaciones más especiales, como los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, a los que la misma CE (arts. 6 y 7) impone que «Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos», y también para colegios y asociaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE). Decimos esto porque la interpretación de esta exigencia por parte del Tribunal Constitucional (TC, en adelante) siempre ha girado en torno a la idea de permitir una amplia disponibilidad por parte de sus estatutos, más allá de la comprobación de unos requisitos mínimos de «democraticidad», como se ha recordado en algún reciente estudio colectivo (Contreras Casado y Garrido López (eds.), 2015), lo que, por lo demás, ha llevado a parte de la doctrina (Martínez Sospedra, 2018: 29) a proponer que unas exigencias un poco menos laxas (primarias, elección separada de órganos y de líder, cuando este se elige directamente por los afiliados, etc.) se incluyesen en una reforma de su legislación específica. Pero, en fin, la jurisprudencia constitucional, aun cuando recuerde, cuando tiene ocasión para ello, que «difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y su funcionamiento son

leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica».

autocráticos» (STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3), no exige, al menos por el momento (y difícil sería sino mediante la *interpositio legislatoris* correspondiente) un único modelo de democracia intrapartidaria, sino la comprobación de la existencia de un funcionamiento interno —formalmente sancionado en sus estatutos— que permita calificar a aquél de democrático.³ Así que, salvo que un futuro desarrollo orgánico de las previsiones contenidas en el artículo 6 *in fine* CE incluyera un modelo más exigente o más concreto de funcionamiento democrático, cualquier pretensión de hacerlo derivar directamente del citado postulado constitucional incurriría en una de esas interferencias indebidas de las que viene hablando la jurisprudencia constitucional dictada en torno al derecho constitucional de asociación. Añádase a ello que la reforma operada en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, LOPP) a través de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo,⁴ ha recalcado aún más esta tendencia hacia permisividad en la «democraticidad» de los partidos, pues reformó la dicción original de los artículos 6 y 7 de la LOPP, de tal modo que, a la paráfrasis de la exigencia constitucional de su funcionamiento democrático interno, incorporó redactados adicionales. Así, ahora, el primero de los preceptos citados señala que «Los partidos políticos tienen libertad organizativa para establecer su estructura, organización y

3 En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) 3861/2014-ECLI: ES:TS:2014:3861 recordó, en el recurso planteado por un militante de una formación política que declaraba vulneradas exigencias democráticas en el funcionamiento de su partido en relación con un proceso de primarias internas para la confección de listas de candidatos, que «La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, reguladora de los Partidos Políticos ni siquiera establece la forma en que los mismos han de designar a sus candidatos a cargos públicos, limitándose su artículo 8 a establecer que los estatutos contendrán necesariamente como derecho de los afiliados el de «ser electores y elegibles para los cargos del mismo» FJ Cuarto). De hecho, aunque el acceso a los cargos públicos es un derecho fundamental de configuración legal en cuyo ejercicio ha de respetarse el derecho a la igualdad, la misma STS llama la atención sobre que «la Constitución, aunque exige de los partidos un funcionamiento democrático, no impone ni siquiera la forma como tales formaciones políticas han de designar a tales candidatos» (FJ Segundo).

4 Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

funcionamiento, con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico» y, ya en el párrafo 1 del siguiente, desde 2015, se especifica únicamente que se han de establecer «, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido». Más allá de ello, ni la legislación ni la jurisprudencia permiten colegir que exista un sentido unívoco de funcionamiento democrático de los partidos.⁵

Siendo esto así en relación con esas asociaciones súper cualificadas por su función constitucional que son los partidos, en el caso de las entidades a las que resulta de aplicación la LODAS la situación no varía en exceso, utilizándose, además, un mecanismo normativo semejante, aunque de rango infraconstitucional. En efecto, el legislador orgánico del derecho de asociación decidió incluir también en la norma la exigencia de organización y funcionamiento democrático interno de las asociaciones. Dice el apartado 5 del artículo 2 de la LODAS que «La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación». Dispuso además el legislador (art. 7.1 apartados *g*) y *h*) LODAS) que del contenido mínimo de los estatutos de las asociaciones habrían de formar parte «Los criterios que garantizan el funcionamiento democrático de la asociación» y «Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros». Más allá de que haya quien abiertamente se pronunciase sobre la inconstitucionalidad de semejante exigencia por atentar contra la facultad de autoorganización ínsita en el contenido del derecho fundamental que el legislador orgánico tiene como límite a su capacidad de regulación del ejercicio del derecho

5 En el mismo sentido, sobre el siempre espinoso tema de la libertad de expresión de los afiliados y el derecho fundamental de asociación en relación con los partidos y con voto particular, puede verse la STC 226/2016, de 22 de diciembre ECLI:ES:TC:2016:226.

(Gómez Montoro, 2002: 197), no es menos cierto que la interpretación que se ha hecho de esta normativa no difiere en exceso de lo que someramente hemos expuesto en relación con los partidos, lo que, claramente, no extrañará. Y es que, si los partidos, y las otras entidades a las que la CE exige organización y funcionamiento democráticos, se cuentan entre las asociaciones más limitadas en su configuración en atención a su relevancia para el proceso político democrático, lógico resulta que sea el nivel de determinación externa de su régimen de organización y funcionamiento, los límites a su libertad organizativa (Elvira Perales, 2002: 620), el que marque el límite superior con respecto a lo que resulte predicable en relación con las «simples» asociaciones.

En efecto, si de organización interna de las asociaciones hablamos, la jurisprudencia constitucional y ordinaria que han interpretado el marco constitucional y legal de aquéllas no permite afirmar que exista una exigencia de democraticidad en un sentido unívoco, o, incluso, que los principios constitucionales sean aplicables, sin más, a las reglas de funcionamiento interno, y ello a pesar de la exigencia legal del pluralismo en la asociación, que no puede interpretarse en el sentido que estas palabras tienen en el marco del pluralismo constitucional. De hecho, interpretar de un modo exacerbado la exigencia legal de democraticidad de las asociaciones podría conducir a un resultado lesivo del propio derecho fundamental (Martín Huertas: 2009, 341-342), dado que forma parte del contenido esencial del derecho de asociación su funcionamiento sin injerencias de los poderes públicos. De ahí fácilmente ha colegido la jurisprudencia que el examen de la regularidad de los actos de las asociaciones debe adoptar un carácter mínimo y profundamente formal, ceñido al respeto de los procedimientos establecidos en los estatutos de la entidad (por todas, STC 218/1988, de 22 de noviembre ECLI:ES:TC:1988:218). Esos estatutos tienen, sí, que respetar la CE y la ley, pero no en un sentido de adhesión a su ideario o de aplicación de sus principios, sino de respeto al contenido del derecho de asociación y las regulaciones legales de su ejercicio

establecidas de conformidad con éste, sin que tal requerimiento signifique que las reglas internas de la entidad deban traducir los principios constitucionales como si se tratase de una derivación de los mismos, primando, ante todo, la libertad en la configuración interna de la entidad (Elvira Perales, 2002: 612), correlativa a la libertad de ser o no socio de la misma, y dejando un examen más preciso, más exigente, precisamente para cuando se ha verificado una puesta en práctica deficiente de tales reglas, como sucede abundantemente en el caso de la celebración de elecciones internas.⁶

III. Los procesos electorales en las entidades asociativas

Comenzábamos este trabajo recalcando que el ámbito expreso de la aplicación de la LOREG no permitía relacionarla con la celebración de elecciones en asociaciones privadas. Acabamos de ver que las exigencias, constitucionales y/o legales, sobre la organización y funcionamiento interno democráticos de las asociaciones no pueden interpretarse en un sentido que permita ejercer sobre las entidades privadas un control sobre su democraticidad tan exhaustivo como si se tratasen de instituciones públicas y que el respeto al derecho constitucional de asociación impide la estandarización organizativa y procedimental de las asociaciones. Ambas circunstancias parecerían conducir derechamente a rechazar que la LOREG tuviese algún papel que jugar en este contexto. Sin embargo, el examen detallado de la abundante litigiosidad que provocan los procesos electorales en el fenómeno asociativo conducen a matizar, sino a contradecir abiertamente, tal conclusión, invitándonos a considerar la ley electoral española como una norma cuyas reglas y principios será necesario tener

⁶ Un supuesto en el que la conculcación de los más elementales derechos del socio en relación con el funcionamiento democrático de la asamblea de una asociación (uso de la palabra en la asamblea) acabó determinando la declaración de nulidad de lo acordado puede verse en SAP de Tarragona 92/2010, de 16 marzo ECLI: ECLI:ES:APT:2010:405.

en cuenta si se quiere garantizar la regularidad de las elecciones que celebran las asociaciones.

En realidad, existe una razón de peso para considerar que la LOREG se constituya en argumento normativo determinante cuando se trata de resolver litigios sobre elecciones en asociaciones. Porque es verdad que la aplicación sin matices de los principios que rigen el proceso democrático al fenómeno asociativo desborda los márgenes reconocidos a lo público, con el riesgo de imponer limitaciones a la autonomía de la voluntad (la facultad de autoorganización; la libertad de asociarse o de darse de baja de una asociación) que acaban configurando vulneraciones del derecho fundamental de asociación. Por eso son conformes con el Estado Social y Democrático de Derecho entes asociativos cuyos estatutos confieren, sin ir más lejos, derechos desiguales de voto a los socios en atención a su estatus en la sociedad (socios fundadores; temporales, etc.), sin que estas reglas, incompatibles con la definición misma del sufragio democrático en las elecciones políticas, puedan considerarse contrarias al ordenamiento con tal de que figuren así prescritas por los estatutos de la sociedad y siempre que estos no atenten a la dignidad de la persona (Lucas Murillo de la Cueva, 1996: 213-214) . Sin embargo, una vez que los estatutos han adoptado las reglas del proceso electoral del ente (por ejemplo, admitir o no el voto por representación o el voto por correo), es evidente que las elecciones que se verifiquen en una asociación deben respetar las reglas de funcionamiento democrático y, si de lo que se trata es de averiguar cuáles son las reglas del juego electoral en democracia, evidente resulta que la apelación a la LOREG parece resolver todas las dudas que el intérprete pudiera plantearse. Es decir, siendo la LOREG la traducción a norma con rango de ley de lo que ha de entenderse en España por proceso electoral democrático, no puede extrañar que en los litigios suscitados con ocasión de la celebración de procesos electorales en las entidades asociativas privadas la LOREG sea, para lo no expresamente previsto en los estatutos sociales o en las normas electorales particulares, un punto de referencia inexcusable. Así, una vez

que la LODAS proclama la necesidad de que los estatutos establezcan la organización y funcionamiento democráticos de las asociaciones y el derecho de los asociados a participar en los órganos de gobierno y participación de las asociaciones —art. 21 a)— , lógico resulta que sea la LOREG la disposición a la que se apele para resolver las controversias que se susciten en relación con la celebración de las elecciones en entes asociativos. No en vano es esta norma la que disciplina la elección democrática de representantes, desarrollando el derecho fundamental de participación. Por eso, como confirmaremos enseguida, ha sido la LOREG el argumento normativo que ha venido a dar solución a multitud de litigios de esta clase, a pesar de que, como hemos visto al principio de este trabajo, sus preceptos relacionados con su ámbito de aplicación sugiriesen que no sería así.

Cierto es que nuestros juzgados y tribunales, fundamentalmente del orden civil, aunque también en menor medida del contencioso-administrativo, no siempre coinciden a la hora de calificar la resolución del litigio sobre la base de lo dispuesto en la LOREG como fruto de su consideración como derecho supletorio, como consecuencia de la oportunidad de proceder a una aplicación analógica, o a causa de su utilización con valor meramente interpretativo (que son las expresiones más frecuentemente utilizadas por las sentencias que hemos analizado), pero no lo es menos que, al final, la LOREG es la que guía al juzgador hacia el resultado que fuere.

Un ejemplo del máximo nivel de esta circunstancia lo proporciona la STS, Sala I, 280/2000, de 23 de marzo, ECLI: ES:TS:2000:2370, que considera la LOREG de aplicación al pleito de autos (elecciones en el Centro Asturiano de Barcelona) «como norma general interpretativa», en relación, en aquel caso, con la obligación de proporcionar a los socios candidatos en un proceso electoral la relación de miembros de la asociación con sus datos de contacto, con expresa invocación del art. 41.5 LOREG, que ordena la puesta a disposición de los representantes de las candidaturas de copias del censo electoral. Este tipo de contravención de la normativa electoral es relativamente frecuente en

los litigios relacionados con la celebración de elecciones en entidades privadas, en las que los casos localizados verifican tratamientos desiguales entre socios candidatos, al acceder unos a los datos censales y vetárseles a otros. Es el caso de la sentencia de la Audiencia Provincial (SAP, en adelante) de Sevilla (Sección 6ª), 358/2003 de 14 julio, confirmatoria de otra de instancia que había anulado el proceso electoral verificado con dicha infracción en determinada asociación de feriantes, cuyo FJ único cita la STS 280/2000 a que nos acabamos de referir. Semejantes circunstancias relata la SAP de Madrid (Sección 18ª) 205/2005 de 17 marzo, que cita la anterior para resolver el litigio planteado con ocasión de la celebración de elecciones en la Asociación Club Español del Bóxer, en un supuesto en el que existieron diversas irregularidades más (falta de mesas electorales, inexistencia de interventores, falta de constancia del quorum requerido) y en el que la exigencia de trato igual en el acceso a los datos censales por parte de todas las candidaturas, tal y como establece la LOREG, resultó el argumento principal. La misma circunstancia se daba en el caso resuelto a través de la SAP de Cádiz (sección 2ª) 40/2005, de 20 abril. En el FJ primero de esta resolución de apelación se razona que «Para un adecuado estudio de la cuestión que dé lugar a una resolución adecuada del problema suscitado y presentado ante la Jurisdicción, debe tenerse [en cuenta] la necesidad del funcionamiento democrático de estas entidades, de manera que, entre otras, los procesos electorales dentro de las mismas respondan a los imperativos de limpieza, transparencia e igualdad, así como a los de libertad y secreto de voto que caracterizan a la legislación general española, sin que ello signifique que sin más deban aplicarse las normas establecidas para regular los procesos electorales generales, aunque deben tenerse como orientadoras o aun supletorias algunas de estas normas en ausencia de regulación específica dentro de la asociación de que se trate, como es el presente caso, en el que los Estatutos de la Asociación prescinden de reglamentar la elección de los cargos representativos dentro de la misma».

Todas estas resoluciones jurisdiccionales ponen de manifiesto la aplicación de la LOREG en algún grado (supletoriamente o como criterio interpretativo), sin que sean muy precisas las fronteras que los juzgadores establecen entre esas diferentes formas de incidir sobre el caso, quizá porque el resultado material es siempre el mismo: el silencio o la oscuridad de los estatutos sociales o de las reglas electorales propias del ente en cuestión se complementa a través del recurso a la LOREG. Esto es así, incluso cuando el Tribunal Supremo ha puesto cierto empeño en negar que sea la aplicación de la LOREG lo determinante en la resolución de estos casos. En la STS (sala 1ª) 834/2006, de 4 de septiembre, ECLI: ES:TS:2006:5156, el Tribunal niega que la sentencia recurrida resuelva el litigio aplicando la LOREG, pues estima que «la Sala sentenciadora no soluciona la cuestión sometida a su consideración aplicando por analogía la L.O. del Régimen electoral general, sino que la utiliza sólo a título de ejemplo y para confirmar el principio que considera vulnerado, según el cual nadie puede ser juez y parte en un mismo proceso electoral».⁷ A pesar de ello, los juzgados y tribunales han seguido considerando la LOREG el fundamento de sus resoluciones en los litigios que plantean las elecciones en las asociaciones e, incluso cuando lo que dicen estar aplicando es la regla de funcionamiento democrático de la mismas incluida en la LODAS, lo cierto es que lo hacen a través del prisma de la LOREG, ya lo digan así expresamente, ya lo minimicen, o incluso lo omitan o nieguen, como en el último caso citado.

Sucede claramente así en muchos casos más, por ejemplo, en lo que se refiere a los trámites de emisión del voto por correo en entidades privadas. En la sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 47 de Madrid, de 1 de febrero de 2007, se examinó la validez de las normas dictadas por el Real Madrid club de fútbol para el voto por correo, a las que el demandante achacaba su contradicción con las garantías para este tipo de emisión del mismo que se establecen en la LOREG.

7 FJ segundo.

Señalaba esta resolución que «El análisis de la norma de desarrollo del voto por correo debe efectuarse también desde la comparación con la regulación de procesos similares (...) comparación con las garantías establecidas para la emisión y recogida del voto por correo en la Ley Orgánica del Régimen Electoral», razonamiento que conduce al juzgado a decretar la nulidad de la norma electoral de voto por correo en las elecciones del Real Madrid, así como los votos así emitidos y resoluciones de su junta electoral relacionadas con ello.

Otras garantías de la emisión del sufragio también han sido invocadas a través de la aplicación de la LOREG a estos procesos. Por ejemplo, la falta de garantías del secreto del voto (entre las diversas irregularidades debatidas en la apelación) está detrás de la anulación de las elecciones a cargos directivos del club de golf Escorpión que decidió la SAP de Valencia (sección 6ª) 202/2009 de 8 abril, ECLI: ES:APV:2009:1705, en las que se emitían votos en notarías diferentes en función de a quién fuera dirigido el sufragio. Sirve, además, esta resolución para volver a poner de manifiesto la utilización de la LOREG como criterio jurídico de aplicación a estas controversias, incluso cuando, como sucedía aquí, en un concreto supuesto el recurrente no convenza al tribunal sobre la oportunidad de aplicar el precepto de la ley electoral que invoca, pero no porque considere la Sala de apelación que no sea pertinente la colación de la LOREG para resolver la contienda jurídica sobre materia electoral asociativa, sino porque el supuesto de hecho contemplado en la Ley Orgánica no era el que se verificaba en los autos.⁸

Un buen ejemplo de la aplicación de la LOREG a las elecciones en las entidades privadas lo constituye la SAP de Málaga 1425/2016-ECLI: ES:APMA:2016:1425, cuyos argumentos para revocar la sentencia de

8 En el FJ quinto de la sentencia que comentamos se dice: «Pero no es el caso que nos ocupa, pues la parte apelante sustenta su recurso en el del art. 96.2 de la L.O.R.E.G. , que se refiere a las alteraciones en las papeletas invalidantes del voto, tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus Sentencias 167 a 170/2007, de 18 de julio de 2007», negando que tales circunstancias fuesen las del caso, pero ratificando la pertinencia de haber resuelto la situación conforme a tal disposición si los hechos se hubiesen adaptado a la norma electoral.

instancia descansan, exclusivamente, en las repetidas contravenciones de la LOREG (forma de constituir mesas electorales; obligación de conservación de votos declarados nulos unidos al acta del escrutinio provisional; procedimiento y formalidades del escrutinio; imposibilidad de impugnar el censo electoral e indisponibilidad del mismo por parte de las candidaturas) que aplica analógicamente, siendo la norma que protagoniza el debate jurídico de apelación, más allá de cuestiones de prueba carentes de interés aquí. Esa centralidad de la LOREG como argumento del debate jurídico que resuelve la sentencia es lo que nos interesa destacar, porque, pese a la reticencia mostrada por la STS de 2006 citada, lo cierto es que la utilización de la LOREG como criterio para resolver estos litigios es constante e incontrovertida.

La aplicación analógica de la LOREG a la realidad del fenómeno electoral en las asociaciones alcanza, incluso, a la determinación de los límites de lo que resulta justiciable a partir de la analogía con las resoluciones que los juzgados están llamados a dictar en el marco del proceso contencioso-electoral. Así la SAP de Cantabria 88/2010, ECLI: ES:APS:2010:88 considera que la participación indebida de un ayuntamiento en la votación de los acuerdos de una asociación municipal de la que ya no formaba parte «conduce inexorablemente a la nulidad de los mismos. No compete a los tribunales de justicia establecer cuál habría sido la voluntad (...) sin ese voto, sustituyendo facultades propias de los órganos de esa asociación, sino únicamente si el acuerdo efectivamente adoptado es válido o nulo, pudiéndose invocar a este respecto como de aplicación analógica las normas propias del recurso contencioso-electoral y del contenido de la sentencia que le pone fin (art. 113 LOREG)».⁹ En este caso, la extensión de la cognición judicial viene determinada por analogía (esta vez así expresamente denominada) con la que la ley electoral reconoce a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma (en función

9 FJ cuarto.

de si se trata de elecciones al Parlamento europeo o a Corte Generales o elecciones autonómicas o locales) en los recursos jurisdiccionales presentados frente a proclamación de candidatos electos por las correspondientes juntas electorales.

Estas resoluciones con las que estamos ejemplificando la aplicación de la LOREG a supuestos no contemplados *prima facie* por los preceptos que ordenan su ámbito de aplicación no solamente se verifican en la jurisdicción civil. También en el ámbito de la administración corporativa y al hilo de las elecciones que en estas entidades se verifican se produce la aplicación de la LOREG como norma rectora de la controversia por parte de los tribunales del orden contencioso-administrativo. Es el caso de la STS dictada por la sección 4ª de la Sala III el 17 de febrero de 2003 (ECLI: ES:TS:2003:1004), que resolvió el litigio suscitado como consecuencia de las elecciones celebradas en el Colegio de Médicos de la Región de Murcia.

Igualmente, ha sido la LOREG la aplicada por la STS de 21 de marzo de 2001 en las elecciones en la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), un supuesto en el que resultaba necesario determinar los límites de la subsanación de defectos o en los Consejos Reguladores de denominaciones de origen. En este último caso son importantes las SSTS de la Sala III, Sección 4ª, de 21 de enero de 2003 y 4 de febrero de 2014, ECLI:ES:TS:2014:317. En ellas se afirma que, aun no pudiendo considerarse aplicable «en bloque» la regulación de la LOREG a los procesos electorales de estas entidades —habida cuenta lo preceptuado en el primero de los artículos de la LOREG—, sí «las eventuales carencias de la regulación específica de las elecciones de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen podrán resolverse acudiendo a los principios que se desprenden de la LOREG», aplicación analógica, pues, no aplicación supletoria «en bloque», que exige la apreciación de una laguna y la identidad de razón entre el supuesto de hecho y el regulado en la ley electoral general.

En definitiva, pese a la aparente contradicción con los preceptos iniciales de la LOREG, el ámbito de aplicación efectivo de la misma, su

utilidad como guía pertinente para la resolución de una amplia y variada gama de controversias que se producen en el marco de los procesos electorales de entidades de naturaleza asociativa ha sido reafirmada por un caudal importante de resoluciones jurisdiccionales, principalmente del orden jurisdiccional civil, pero también del contencioso administrativo en lo que hace a las entidades de la administración corporativa.

Finalmente, nuestros tribunales reconocen que «En unas elecciones constitucionales y democráticas, prima un principio que consiste en garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad para evitar el desbordamiento y desenfoco del poder asociativo por excesos y abusos debidos a mal ejercicio o ejercicio arbitrario por posiciones de dominio»¹⁰ y es esta circunstancia la que avala la utilización de la LOREG como norma interpretativa en un ámbito que, en principio, no estaba llamada a regular.

En conclusión, la cuestión de la normativa aplicable en relación con la celebración de elecciones en el seno de las entidades privadas de naturaleza asociativa vuelve a poner de manifiesto que el derecho constitucional de asociación y las condiciones de su ejercicio muestran un nuevo punto de encuentro de una relación muchas veces obviada entre Derecho Privado y Constitución (Gómez Montoro, 2002: 34-38) y esa circunstancia, sin que por ello se deba incurrir en excesos hipergarantistas fruto de un intervencionismo exacerbado, debe tomarse en consideración por quienes, con una u otra óptica, se aproximan al fenómeno asociativo y a las reglas electorales que ordenan un funcionamiento compatible con el Estado Social y Democrático de Derecho. De este modo, la utilización de la LOREG en las entidades privadas dejará de contemplarse con extrañeza, una vez que los muros que parapetan las construcciones del Derecho Público y del Derecho Privado resulten, sin desnaturalizarlos, más permeables y, por eso, más armónicos y eficaces en la regulación de la convivencia.

¹⁰ SAP de Alicante, Sección 9ª, 633/2013, de 10 de diciembre, ECLI:ES:APA:2013:4677, FJ primero.

IV. Bibliografía

- Contreras Casado, M y Garrido López, C. (eds.): *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*. Zaragoza, Comuniter, 2015,
- Elvira Perales, A.: «Asociaciones y democracia interna», en AA.VV., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Vol. 1. Madrid, Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 607-630.
- Gómez Montoro, A. L.: *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido Constitucional del derecho de asociación*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Constitucional, 2004.
- González Pérez, J. y Fernández Farreres, G: *Derecho de asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*. Madrid, Civitas, 2002.
- Lucas Murillo de la Cueva, E.: *El derecho de asociación*. Madrid, Tecnos, 1996.
- Martín Huertas, A.: *El contenido esencial del Derecho de asociación*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2009.
- Martínez Sospedra, M.: «Los partidos políticos. Una institución claudicante», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31, Valencia, 2018, pp. 17-38.

IV. CRÓNICA PARLAMENTARIA



CORTS VALENCIANES

Crònica parlamentària de les Corts Valencianes (gener 2018-maig de 2019)

FERRAN GARCIA I MENGUAL

Lletrat de les Corts Valencianes

Professor de Dret Constitucional de la Universitat de València i
de la Universitat Catòlica de València «Sant Vicent Màrtir»

Sumari

- I. La funció de control
 - 1. Debat de política general
 - 2. Activitat ordinària de control
 - 3. Comissions d'estudi i investigació
- II. Funció legislativa
 - 1. Lleis aprovades
 - 2. Iniciatives legislatives no aprovades
 - 3. La reforma de l'Estatut d'Autonomia
 - 4. Altres funcions legislatives
 - 5. Actualització de la numeració dels articles del Reglament de les Corts Valencianes
- III. Funció electiva
- IV. Activitat judicial
- V. Sessions dels òrgans
- VI. Canvis en la composició dels òrgans de la Cambra i en els Grups Parlamentaris
 - 1. Mesa
 - 2. Diputació Permanent
 - 3. Grups Parlamentaris
 - 4. Canvis en la composició de les Comissions
- VII. Règim interior
- VIII. Dissolució de les Corts
- IX. Eleccions i constitució de la X Legislatura
- Annex I. Iniciatives de control (01.01.2018 A 05.03.2019)
- Annex II. Iniciatives presentades per grup parlamentari (01.01.2018 A 05.03.2019)
- Annex III. Iniciatives presentades per períodes de sessions

La *Crònica Parlamentària* de les Corts Valencianes que es realitza tot seguit s'estén sobre l'activitat del Parlament valencià en el període comprés entre gener de 2018 i el 15 de maig de 2019, tot i que hi ha una breu referència als primers compassos de la X Legislatura, que s'inicià el 16 de maig de 2019 i de la qual es donarà complida notícia en el següent *Anuari*. És el període final de la IX Legislatura, en la qual es va decretar la dissolució de les Corts de manera anticipada el dia 5 de març de 2019. En el lapse temporal que a continuació s'analitza es van succeir dos períodes de sessions, un de febrer a juliol de 2018 i l'altre de setembre de 2018 a març de 2019, atesa la pròrroga del període de sessions que havia d'haver conclòs el 31 de desembre de 2018 i que la Mesa va estendre fins que es produïra la dissolució de la Cambra. El final de la crònica se situa en la celebració de les eleccions el 28 d'abril de 2019, tot i que en encetar-se la X Legislatura, fet que esdevingué el 16 de maig de 2019, també es dona compte de l'activitat parlamentària haguda entre la celebració de les eleccions i la sessió constitutiva de la nova Legislatura.

En el tram final de la IX Legislatura de les Corts Valencianes s'ha continuat la tònica de la resta de la Legislatura, caracteritzada per una intensa activitat parlamentària, com en els períodes anteriors de la Legislatura, marcada per una finalització abrupta de la legislatura en dissoldre el President de la Generalitat les Corts el dia 5 de març de 2019 i avançar-se les eleccions autonòmiques al 28 d'abril, un mes abans de la data prevista del quart diumenge de maig.

La imminència de la convocatòria electoral no només no va reduir l'activitat parlamentària, sinó que es va intensificar amb la finalitat de concloure una part significativa de les tramitacions en curs, com ara comissions d'investigació o textos legislatius. Tot i això, amb la dissolució, moltes d'aquestes iniciatives van caducar si bé el punt final de la Legislatura va vindre marcat per l'aprovació definitiva pel Ple de les Corts Valencianes de la reforma de l'Estatut d'Autonomia la tramitació de la qual va encetar-se al 2011.

I. La funció de control

1. Debat de política general

L'últim debat de política general de la Legislatura va tindre lloc el dia 11 de setembre de 2018 i el dia 13 de setembre següent va haver-hi el debat sobre les propostes de resolució.

En aquesta edició del debat s'aplicà per primera vegada la reforma de la regulació de la tramitació de les propostes de resolució aprovada pel Ple el 18 de juliol de 2018 (BOCV núm. 297), i que afectava els articles 76.3, 121.5 i 162.3 (actuals articles 77.3, 125.5 i 166.3) del Reglament de la Cambra i que, en essència, limitava el nombre de propostes de resolució que podia presentar cada grup parlamentari a un màxim de dotze i, alhora, regulava la presentació d'esmenes i tramitació de les esmenes transaccionals.

S'hi van presentar cinquanta propostes de resolució, dotze per Grup Parlamentari, de les quals se'n van aprovar vint-i-huit i se'n van rebutjar dèsset (BOCV núm. 306). En la tramitació es van presentar díhuit esmenes d'aproximació. En concret, es van aprovar les resolucions número 1.443/IX a 1.470/IX, sobre les següents matèries: adopció de diverses mesures en l'àmbit de la indústria, l'economia, el comerç i l'energia; millora de les condicions dels treballadors i treballadores del sector turístic; canvi de model econòmic i la consolidació de l'ocupació autònoma; impuls de programes d'intel·ligència turística, innovadors i de base tecnològica; creació d'una comissió d'estudi del funcionament d'un únic consorci de bombers; elaboració d'una normativa per a ajudar els municipis amb dificultat financera; anàlisi de les conseqüències per a la Comunitat Valenciana de l'eixida del Regne Unit de la Unió Europea; execució transversal de les polítiques mediambientals per a lluitar contra el canvi climàtic i l'augment de protagonisme a mesures de transició ecològica; sostenibilitat del sector primari i agroalimentari i la lluita contra la despoblació del medi rural; foment de la productivitat de l'agricultura i l'augment del finançament

per al sector forestal; elaboració d'un Pla estratègic de prevenció i reducció de residus i l'elaboració d'un marc normatiu integral per a lluitar contra el canvi climàtic i els seus efectes; derogació del Reial Decret 14/2012, de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu i la recuperació de la figura del tutor generalista en tots els grups de primària; establiment d'un pla de dignificació de la funció docent; augment del pressupost destinat a les polítiques d'igualtat, els serveis socials i la inclusió; realització de contractacions públiques amb criteris de qualitat laboral, mediambiental i de gènere; supressió de la bretxa salarial; implantació del servei d'ajuda a domicili; millora dels centres de dia per a majors i dels centres de malalts mentals; reforma dels centres de menors; el foment de la reinserció per a drogodependents; elaboració d'un pla de migracions; implantació d'un pla específic de formació i empleabilitat per a les persones amb discapacitat de la Comunitat Valenciana; reforma del sistema de finançament autonòmic; adopció de diverses mesures en matèria de seus judicials de la Comunitat Valenciana, lluita contra el frau i la corrupció, torn d'ofici i memòria democràtica; creació de la figura de l'acompanyant tècnic en les oficines d'atenció a les víctimes del delictes; creació de jutjats especialitzats en violència de gènere sobre la dona; rejueniment de les plantilles de les forces de seguretat local; formació del funcionariat en perspectiva de gènere; creació de beques per a la preparació de proves selectives; actualització de l'Inventari General del Patrimoni Cultural Valencià amb la inclusió de llocs i itineraris de la memòria democràtica; creació d'unitats d'hospitalització domiciliària per a xiquets malalts crònics; adopció de diverses mesures per a la millora del sistema públic de salut; supressió de la barrera del copagament en població vulnerable; establiment de mesures per alleujar la situació de les persones afectades per l'estafa d'Idental; lluita contra l'obesitat; elaboració d'un protocol d'atenció sanitària per als menors en règim d'acolliment o adopció; la defensa i el reforç de la sanitat pública; foment de la participació ciutadana a través dels consells de salut bàsics; la regulació dels preus màxims de lloguer; l'augment

d'inversió per al Grup Foment; compliment de les propostes incloses en l'agenda valenciana d'infraestructures; gratuïtat de l'AP-7; ampliació del parc públic d'habitatge; eliminació del criteri poblacional previst en el Pla estatal d'habitatge; publicació de l'estat de les concessions de transport públic; posada en marxa del corredor mediterrani; eliminació de les esclletxes salarials i de les violències masclistes; impuls de les empreses multinacionals en la captació de les inversions intragrup, desenvolupament del Pla d'energia sostenible de la Comunitat Valenciana 2020 i del Pla estratègic de la indústria valenciana; aprofundiment en el compromís amb la regeneració democràtica i la implantació d'una nova cultura de la integritat que fomenti la participació ciutadana i done suport a l'associacionisme; adopció de diverses mesures en matèria de projecte estratègic cultural, bones pràctiques, escoles de música i promoció de la creació artística; i foment de les polítiques integradores i democràtiques de la Unió Europea en defensa dels drets humans cap a les migracions per tal de lluitar contra les polítiques d'odi, racisme i xenofòbia.

2. Activitat ordinària de control

Pel que fa a l'activitat de control del Poder Executiu, durant el període objecte d'anàlisi només s'han presentat i substantiat iniciatives de control de caràcter ordinari, és a dir, iniciatives de control que no impliquen la retirada de la confiança parlamentària al Consell.

Com ja s'ha exposat, durant el lapse temporal que abasta aquesta *Crònica Parlamentària* només va haver-hi dos períodes de sessions, ja que el segon de l'any 2018, iniciat al setembre, es va prorrogar fins el dia 5 de març de 2019. Això va tenir un efecte molt significatiu en la tramitació de les iniciatives de control, ja que contràriament al que era previsible amb la finalització del període de sessions el 31 de desembre de 2018, en prorrogar-se el període de sessions, les iniciatives no van decaure sinó que van conservar la seua disponibilitat de tramitació,

si bé durant el mes de gener es va deixar en suspens el període per a contestar les preguntes al Consell i les sol·licituds de documentació, la qual cosa, *de facto*, implicà l'ampliació del període per a atendre les iniciatives afectades.

Per una altra banda, l'any 2018 no ha implicat un canvi de tendència respecte als anys anteriors de la IX Legislatura. S'han mantingut nivells elevadíssims d'activitat parlamentària en la majoria de les categories d'iniciatives tret de les preguntes amb resposta escrita, de les quals només se'n van formular 10.644 front a les 23.538 de 2017 o les 12.581 de 2016, tot i que les xifres segueixen sent molt significatives. Contràriament, altres iniciatives de control com ara les preguntes amb resposta oral en Ple, les mocions, les interpellacions o les sol·licituds de compareixença van repuntar en aquest període respecte a 2017, com es veu en els annexos.

Així, entre gener de 2018 i març de 2019 es van presentar 347 sol·licituds de compareixença, de les quals van arribar a substanciar-se'n 83 i se'n van retirar 11. En acabar la Legislatura van caducar-ne dues-centes quaranta-cinc. També es van presentar 139 interpellacions, la xifra més alta en els quatre anys de la Legislatura. De les interpellacions formulades, se'n van substanciar 58, nou van ser retirades i les setanta-dues restants van caducar. I, com a conseqüència es van presentar 46 mocions subsegüents, de les quals vint-i-cinc es van aprovar, 11 van ser rebutjades i 10 caducaren.

Pel que fa les preguntes, les diputades i els diputats van formular 10.644 preguntes amb sol·licitud de resposta escrita, menys de la meitat que en 2017, quan només en el primer període de sessions se'n van formular 16.761. Es van admetre a tràmit –10.595– i van obtindre resposta del Consell 9.528, i van caducar per la dissolució anticipada de les Corts 1.337. En la tramitació d'aquestes preguntes, el Consell va sol·licitar la pròrroga del període de contestació en 4.716 casos, sol·licitud que va ser concedida per la Mesa de les Corts.

La ingent quantitat de respostes a les preguntes formulades va dur la Mesa a adoptar l' Acord 2.948/IX, de 31 d'octubre de 2018 (BOCV núm. 316), en virtut del qual la publicació de les respostes a les preguntes escrites, en lloc de publicar-se en el *Butlletí Oficial de les Corts* passava a realitzar-se en el web institucional de les Corts, fins la finalització de la IX Legislatura.

També la xifra de preguntes amb resposta oral en Ple va experimentar un notable increment durant el tram final de la Legislatura, ja que se'n van registrar 616, de les quals només van arribar a contestar-se'n 267. Aquella quantitat és la més alta per anualitats de la IX Legislatura.

Finalment pel que fa a les preguntes, durant el període de referència es van presentar 49 preguntes amb resposta oral en comissió, i d'elles, només van contestar-se'n oralment huit, la qual cosa suposa una disminució significativa de les xifres de la resta de la Legislatura i que fa palesa la importància que els grups parlamentaris han volgut donar al Ple com a espai de control a l'Executiu front a les comissions en el tram final de la Legislatura. Les preguntes d'interés general al President del Consell, que se substancien en cada sessió ordinària del ple no depenen de la voluntat fiscalitzadora dels grups parlamentaris, sinó de la freqüència de les sessions plenàries. En aquest període els grups parlamentaris han preguntat al President del Consell en 80 ocasions, si bé les quatre últimes preguntes que es van anunciar no van arribar a realitzar-se en dissoldre's la Cambra i no celebrar-se el Ple que estava convocat.

De la resta d'iniciatives d'impuls i control del Consell, es van aprovar 104 proposicions no de llei ordinàries, de les 393 presentades, es formularen 171 proposicions no de llei de tramitació urgent, de què se'n van aprovar en el Ple vint-i-una i no van ser preses en consideració set; i dues proposicions no de llei de tramitació immediata que van ser aprovades.

Cal parlar especial atenció al fet que en el tram final de la Legislatura es va sol·licitar la creació de set comissions. El Ple va aprovar la creació

de dues de les comissions proposades, dues propostes van ser retirades, dues van ser rebutjades pel Ple i una va caducar en acabar la Legislatura.

Les propostes de creació de comissions que van ser aprovades són:

- Comissió especial d'estudi sobre la reforma de la Política Agrària Comuna (PAC), proposada pel Grup Parlamentari Popular, que no es va arribar a constituir.
- Comissió especial d'investigació sobre el finançament electoral del PSPV i Bloc entre 2007 i 2008, a proposta dels Grups Parlamentaris Ciudadanos i Podemos-Podem, que tot i constituir-se i començar a funcionar no va acabar els treballs a causa de la dissolució anticipada de la Cambra.

Les propostes de creació de comissions que van ser rebutjades pel Ple són:

- Comissió especial d'estudi sobre la situació del sector de la pesca, així com el seu ús, viabilitat, polítiques públiques i finançament al llac de l'Albufera de València, a proposta del Grup Parlamentari Ciudadanos.
- Comissió especial d'estudi de les inversions estratègiques a la Comunitat Valenciana, del seu finançament i dels objectius a plantejar fins 2024, a proposta del Grup Parlamentari Popular.

Per concloure aquest apartat, cal fer una referència a les sol·licituds de documentació previstes en l'article 12 del Reglament de les Corts.

Tot continuant la tònica constant en la IX Legislatura, durant 2018 i 2019 s'han formulat 7.366 iniciatives d'aquest tipus, adreçades principalment al Consell, i també, en molta menor quantitat, a administracions locals o a altres administracions públiques com ara les universitats o l'administració d'altres Comunitats Autònomes. D'aquestes sol·licituds, la dissolució de les Corts va provocar que en quedaren sense atendre 1.130.

Atesa la rellevància de la xifra, convé indicar que durant la IX Legislatura de les Corts s'han tramitat 24.460 peticions de documentació per part de les diputades i dels diputats a l'Administració del Consell i a la resta d'administracions públiques. És aquesta, de

manera destacada, la segona iniciativa parlamentària més usada després de les preguntes amb sol·licitud de resposta escrita (48.880 preguntes, durant la Legislatura).

3. Comissions d'estudi i investigació

Al llarg del període que abasta aquesta *Crònica* s'han celebrat reunions de diverses comissions d'investigació i estudi. Algunes d'elles han conclòs els seus treballs i han vist els seus dictàmens aprovats pel Ple. És el cas de la Comissió d'investigació per a esbrinar els motius de contaminació dels aqüífers que abasteixen d'aigua potable els municipis del nostre territori, com és el cas de la comarca de la Ribera, el temps i les conseqüències per al consum humà d'aigua contaminada, en especial l'afectació a les embarassades i xiquets, el dictamen de la qual va ser aprovat per unanimitat del Ple el dia 30 de gener de 2019 (BOCV núm. 343).

Així mateix, també va concloure els seus treballs la Comissió especial d'estudi sobre la situació del sector ramader i els seus productes, la viabilitat dels escorxadors públics existents i les polítiques públiques i de finançament d'aquests, el dictamen de la qual va ser aprovat pel Ple el 17 d'octubre de 2018 (BOCV núm. 315) per unanimitat. En la mateixa sessió del Ple va aprovar-se, per majoria, l'informe elaborat per la Subcomissió per a l'estudi de la gestió de l'aigua de la Comunitat Valenciana i possibles alternatives d'actuació davant els efectes del canvi climàtic i les necessitats humanes de l'aigua, aprovat pel Ple de les Corts (BOCV núm. 315), al qual havia presentat un vot particular el Grup Parlamentari Popular.

Altres comissions, però, no van poder acabar els seus treballs en el termini fixat a causa de la dissolució anticipada, com ara la Comissió d'investigació sobre tots els aspectes de la gestió general de les institucions firals de la Comunitat Valenciana, Fira València i Institució Firal Alacantina, els últims anys, els possibles costos de les operacions d'ampliació i modernització en ambdós casos, i la gestió dels préstecs

del BEI i dels avals públics concedits a aquestes institucions. Aquesta Comissió va arribar a elaborar el dictamen en relació a Fira València, que fou aprovat amb vots particulars en la Comissió en la sessió de 25 de febrer de 2019, tanmateix, no va arribar a poder elaborar el dictamen pel que fa a la Institució Firal Alacantina, i en conseqüència, el Ple no va aprovar el dictamen de la Comissió.

En un cas semblant, la Comissió d'investigació de les activitats de l'empresa pública CIEGSA, després de diverses pròrrogues del termini per a concloure els seus treballs, va aprovar, en la sessió de 7 de febrer de 2019, el dictamen amb un vot particular del Grup Parlamentari Popular. Tanmateix, el dictamen no va ser inclòs en l'ordre del dia del Ple i, en conseqüència no va poder ser aprovat abans de la dissolució.

Unes altres comissions tampoc no van concloure el pla de treball marcat, i el decret de dissolució de la Cambra va interrompre els treballs quan encara hi quedaven compareixences per substanciar. Això va esdevindre amb la Comissió d'estudi sobre la possibilitat d'una reforma àmplia de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana per a adequar-lo a les necessitats actuals, la Comissió d'investigació sobre la contractació de la Generalitat amb la trama investigada en el marc de l'Operació Taula i la Comissió d'investigació sobre el finançament electoral del PSPV i Bloc entre 2007 i 2008.

Finalment, la conclusió de la Legislatura va comportar l'extinció d'altres comissions i subcomissions d'estudi que van arribar a constituir-se amb anterioritat tot i que no van passar de la fase preparatòria dels treballs. És el cas de la Subcomissió de mort digna i cures pal·liatives, de la Subcomissió d'estudi per a realitzar un canvi de model d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge i la recerca d'instruments legals necessaris per a fer-ho possible, de la Comissió d'estudi sobre la possibilitat d'una nova Llei de Coordinació de Polícies Locals valencianes, i la Comissió d'estudi per analitzar la pobresa i la desigualtat a la Comunitat Valenciana.

En relació al desenvolupament de l'activitat de les comissions d'investigació, s'han suscitat un seguit d'incidències que han donat lloc a que els Serveis Jurídics de les Corts hagen d'emetre diversos informes jurídics. A més d'aquests informes jurídics, també en relació a una Comissió d'investigació de les Corts, el Tribunal Constitucional ha dictat la Sentència 133/2018, de 13 de desembre, sobre la qual es parlarà més endavant.

Els aspectes que han donat lloc a anàlisis dels Serveis Jurídics tenen a veure amb l'obligació de declarar de les persones que compareixen davant una comissió d'investigació; la possible col·lisió entre allò establert en el pla de treball d'una comissió d'investigació i l'article 6 de la Resolució de Presidència de caràcter general 4/IV, de 22 de març de 1996, relatiu a la manera de substanciar-se les compareixences en les comissions d'investigació.

A més, la dinàmica d'aquesta classe de comissions ha fet paleses un seguit de problemes (dificultats de localització de les persones que han de comparéixer, drets i obligacions de les persones compareixents, etc...) que han fet aconsellable l'emissió, al final de la Legislatura, d'un informe genèric pels Serveis Jurídics al voltant de la casuística plantejada per aquestes comissions en la IX Legislatura, l'anàlisi de la seua regulació i la formulació de suggeriments de millora, així com la incidència que en el futur d'aquestes comissions ha de tindre la STC 133/2018.

II. Funció legislativa

Al llarg del període que analitzem, el Ple de les Corts Valencianes ha aprovat trenta-quatre lleis, la qual cosa suposa el 46 % de la totalitat de les lleis aprovades durant aquesta novena Legislatura. D'elles, vint-i-huit van ser aprovades durant 2018 i les altres sis, ja al 2019.

Cal destacar, com s'ha dit, que per Acord de la Mesa de 17 de desembre de 2018, es va prorrogar el període de sessions que havia de concloure el 31 de desembre de 2018 fins que entrara en vigor el decret

de dissolució de les Corts Valencianes i la convocatòria de les eleccions de 2019. Com a conseqüència d'açò, durant el mes de gener de 2019 va continuar la tramitació ordinària dels procediments parlamentaris, inclosos els de naturalesa legislativa, la qual cosa va permetre desplegar els treballs en comissió i ple conduents a aprovar projectes normatius ja en tramitació. Així mateix, cal indicar que durant la tramitació dels projectes de Llei de pressupostos i de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat, durant els mesos de novembre i desembre, va continuar l'activitat legislativa ordinària.

1. Lleis aprovades

- Llei 1/2018, de 9 de febrer, de la Generalitat, reguladora de l'Institut Valencià d'Art Modern (IVAM).
- Llei 2/2018, de 16 de febrer, de la Generalitat, de modificació de la Llei 14/2010, de 3 de desembre, d'espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics.
- Llei 3/2018, de 16 de febrer, de la Generalitat, per la qual es modifiquen els articles 17, 18 i 22, i la disposició transitòria quarta, de la Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de comerç de la Comunitat Valenciana.
- Llei 4/2018, de 21 de febrer, de la Generalitat, per la qual es regula i promou el plurilingüisme en el sistema educatiu valencià.
- Llei 5/2018, de 6 de març, de la Generalitat, de l'Horta de València.
- Llei 6/2018, de 12 de març, de la Generalitat, de modificació de la Llei 14/2010, de 2 de desembre, de la Generalitat, d'espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics.
- Llei 7/2018, de 26 de març, de la Generalitat, de seguretat ferroviària.
- Llei 8/2018, de 20 d'abril, de la Generalitat, de modificació de la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de la Generalitat, de Salut de la Comunitat Valenciana.

- Llei 9/2018, de 24 d'abril, de la Generalitat, de modificació de la Llei 11/2003, de 10 d'abril, de la Generalitat, sobre l'estatut de les persones amb discapacitat.
- Llei 10/2018, de 18 de maig, de la Generalitat, de creació del Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana (CACV).
- Llei 11/2018, de 21 de maig, de la Generalitat, de modificació de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.
- Llei 12/2018, de 24 de maig, de la Generalitat, de publicitat institucional per a l'interés ciutadà i la concepció col·lectiva de les infraestructures públiques.
- Llei 13/2018, d'1 de juny, de la Generalitat, de modificació de la Llei 3/1993, de 9 de desembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana.
- Llei 14/2018, de 5 de juny, de la Generalitat, de gestió, modernització i promoció de les àrees industrials de la Comunitat Valenciana.
- Llei 15/2018, de 7 de juny, de la Generalitat, de turisme, oci i hospitalitat de la Comunitat Valenciana.
- Llei 16/2018, de 28 de juny, de la Generalitat, de drets i garanties de la dignitat de la persona en el procés d'atenció al final de la vida.
- Llei 17/2018, d'11 de juliol, de la Generalitat, de modificació de la Llei 21/2017, de 28 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat.
- Llei 18/2018, de 13 de juliol, de la Generalitat, per al foment de la responsabilitat social.
- Llei 19/2018, de 13 de juliol, de la Generalitat, d'acceleració de la inversió a projectes prioritaris (LAIP).
- Llei 20/2018, de 25 de juliol, de la Generalitat, del mecenatge cultural, científic i esportiu no professional a la Comunitat Valenciana.
- Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de la Generalitat, de mancomunitats de la Comunitat Valenciana.

- Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.
- Llei 23/2018, de 29 de novembre, de la Generalitat, d'igualtat de les persones LGTBI.
- Llei 24/2018, de 5 de desembre, de la Generalitat, de mediació de la Comunitat Valenciana.
- Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana.
- Llei 26/2018, de 21 de desembre, de la Generalitat, de drets i garanties de la infància i adolescència.
- Llei 27/2018, de 27 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat.
- Llei 28/2018, de 28 de desembre de 2018, de pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2019.
- Llei 1/2019, de 5 de febrer, de la Generalitat, de modificació de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana.
- Llei 2/2019, de 6 de febrer, de la Generalitat, de reforma de la Llei 3/2013, de 26 de juliol, dels contractes i altres relacions jurídiques agràries, per a exigència de la forma escrita i per a la creació del registre d'operadors, contractes i relacions jurídiques agràries.
- Llei 3/2019, de 18 de febrer, de la Generalitat, de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana.
- Llei 4/2019, de 22 de febrer, de la Generalitat, de modificació del capítol II del títol III de la Llei 6/1997, de 4 de desembre, de la Generalitat Valenciana, de consells i col·legis professionals de la Comunitat Valenciana.
- Llei 5/2019, de 28 de febrer, de la Generalitat, d'estructures agràries de la Comunitat Valenciana.
- Llei 6/2019, de 15 de març, de la Generalitat, de modificació de la Llei 1/2011, de 22 de març, per la qual s'aprova l'Estatut de les

persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana, en garantia del dret d'informació de les persones consumidores en matèria de titulització hipotecària i altres crèdits i davant de certes pràctiques comercials.

De les lleis aprovades, 22 tenen el seu origen en la iniciativa legislativa governamental, mentre que les 12 restants, són conseqüència de l'exercici de la iniciativa legislativa dels grups parlamentaris. Respecte a la tramitació dels projectes de llei cal ressenyar, a més de l'elevat nombre d'esmenes parcials que s'han presentat, la quantitat total de 820 esmenes transaccionals que s'han presentat al conjunt de projectes i proposicions de lleis tramitats en el període, sense tindre en compte les presentades al projecte de llei de pressupostos. Això dona una clara idea de l'ingent treball de negociació que s'ha produït en les comissions legislatives durant aquesta legislatura.

2. Iniciatives legislatives no aprovades

La dissolució anticipada de les Corts Valencianes, el dia 5 de març de 2019, va comportar entre altres efectes, que decaigueren un seguit d'iniciatives legislatives que es trobaven en diferents estadis de tramitació:

- Projecte de llei, de la Generalitat, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic Valencià.
- Projecte de llei, de la Generalitat, del joc de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de llei, de la Generalitat, de la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana.
- Proposició de llei per la qual es deroga la disposició addicional cinquena de la llei 14/2010, de 3 de desembre, d'espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics.
- Proposició de llei de modificació de la llei 1/2015, de 6 de febrer, d'Hisenda, del Sector Públic i de Subvencions i de la llei 8/2010,

de 23 de juny, de la Generalitat, de Règim Local de la Comunitat Valenciana.

- Proposició de Llei de modificació de la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana.
- Proposició de Llei valenciana sobre les competències de les diputacions provincials.
- Proposició de Llei per a la prevenció de residus i el foment de l'economia circular a la Comunitat Valenciana.
- Proposició de Llei per la qual es modifica l'apartat a) del punt dos de la disposició addicional tercera de la Llei 7/2018, de 26 de març, de seguretat ferroviària.
- Proposició de Llei de reforma de la Llei 10/2018, de 18 de maig, de la Generalitat, de creació del Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana.
- Proposició de Llei del servei de transport públic discrecional de persones viatgeres en vehicles turisme en règim d'arrendament amb conductor (VTC).
- Proposició de Llei de modificació de la Llei 14/2010, de 3 de desembre, d'espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics.
- Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2002, de 2 d'agost, d'estatut dels expresidents de la Generalitat.

El dia 17 de gener de 2019, el Ple va aprovar per majoria la proposició de Llei electoral valenciana, presentada pels Grups Parlamentaris Socialista, Compromís i Podemos-Podem, això no obstant, la majoria aconseguida no va assolir les 3/5 parts de la Cambra, tal i com exigeix l'article 24 de l'Estatut d'Autonomia, per la qual cosa, la iniciativa no es va considerar aprovada. Tot i això, també va caducar una proposició de Llei de reforma de la Llei Electoral, del Grup Parlamentari Socialista, d'abast limitat a la modificació de la barrera electoral. En aquesta Legislatura, com en d'altres anteriors, la modificació de la Llei Electoral Valenciana també ha suscitat l'interés de la Cambra, si bé com

en anteriors legislatures, no s'ha arribat a crear el consens necessari exigint per l'Estatut d'Autonomia.

Tampoc no va arribar a aprovar-se en aquesta Legislatura la proposició de llei de modificació de la disposició addicional segona de la Constitució espanyola per a la reintegració efectiva del dret civil valencià, presentada pels grups parlamentaris Popular, Socialista, Compromís i Podemos-Podem, tot i que va arribar a ser-ne aprovat el dictamen en la Comissió l'11 de febrer de 2019.

3. La reforma de l'Estatut d'Autonomia

En la IX Legislatura va concloure la reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana que les Corts Valencianes havien aprovat el 9 de març de 2011 a partir d'un projecte de proposició de llei orgànica de reforma de la disposició addicional primera de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. La tramitació d'aquesta proposició de llei orgànica, ha sofert diversos ajornaments en el Congrés dels Diputats durant huit anys i quatre legislatures, fins que la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats va aprovar-ne el dictamen el 13 de desembre de 2018 i el 20 de desembre següent el Ple de la Cambra Baixa va aprovar la proposició de reforma estatutària. El tràmit en el Senat va concloure el 20 de febrer de 2019.

Durant la tramitació en les Corts Generals es va modificar la proposició aprovada per les Corts Valencianes, que inicialment implicava una modificació de la disposició addicional primera de l'Estatut, per a convertir-la en un nou apartat 4 de l'article 52 de l'Estatut.

La Comissió de Coordinació, Organització i Règim de les Institucions de la Generalitat va conèixer l'Acord motivat de les Corts Generals en la seua sessió de 27 de febrer, va emetre el seu informe de conformitat amb les modificacions introduïdes per les Corts Generals. El Ple va aprovar l'informe de la Comissió per una àmplia majoria: 84 vots a favor, cap en contra i 8 abstencions. I el 13 de març es va publicar la Llei orgànica 3/2019, de 12 de març, de reforma de l'Estatut d'Autonomia

de la Comunitat Valenciana en matèria de participació de la Generalitat Valenciana en les decisions sobre inversió de l'Estat en la Comunitat Valenciana, amb la qual acabava el procés de reforma estatutària iniciat el 2011.

4. Altres funcions legislatives

En el tram final de la Legislatura, el Consell ha fet un ús moderat de les seues facultats per a dictar normes amb rang de Llei, en total, ha aprovat deu decrets Llei que han sigut validats per les Corts Valencianes, tant en sessions plenàries com en sessions de la Diputació Permanent.

Els decrets Llei que les Corts han validat són:

- Decret Llei 7/2017, de 29 de desembre, del Consell, pel qual s'habiliten els procediments i autoritzacions necessàries per a la subrogació de la titularitat del deute financer de la Fira Mostrari Internacional de València i de la Institució Firal Alacantina, i el seu procés de reestructuració.
- Decret Llei 8/2017, de 29 de desembre, del Consell, de modificació de la Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de comerç de la Comunitat Valenciana, en matèria de promoció de fires comercials oficials com a servei d'interés general autonòmic.
- Decret Llei 1/2018, de 2 de febrer, del Consell, pel qual es deroga la disposició addicional segona, sobre el personal en els establiments de distribució al detall i venda al públic de carburants i combustibles, de la Llei 1/2011, de 22 de març.
- Decret Llei 2/2018, d'11 de maig, del Consell, de modificació de la Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana.
- Decret Llei 3/2018, de 13 de juliol, del Consell, pel qual es modifica la Llei 22/2017, de 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2018.

- Decret Llei 4/2018, de 9 de novembre, del Consell, pel qual s'autoritza la creació de la Societat Valenciana de Gestió Integral dels Serveis d'Emergències.
- Decret Llei 1/2019, de 18 de gener, del Consell, de modificació de la Llei 28/2018, de 28 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2019.
- Decret Llei 2/2019, de 22 de febrer, del Consell, de modificació de la Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana.
- Decret Llei 3/2019, de 22 de març, del Consell, pel qual s'adopten mesures per a afavorir l'accés universal als serveis públics que permeten el sanejament de les entitats locals amb especials dificultats economicofinanceres, i el cofinançament de serveis en zones de baixa densitat poblacional de la Comunitat Valenciana.
- Decret Llei 4/2019, de 29 de març, del Consell, de prestació del servei de transport públic discrecional de persones viatgeres mitjançant arrendament de vehicles amb conductor.

Llevat dels dos últims decrets lleis, validats per la Diputació Permanent, la resta han estat validats pel Ple de les Corts Valencianes.

5. Actualització de la numeració dels articles del Reglament de les Corts Valencianes

Al final de la Legislatura, la Mesa de les Corts Valencianes va aprovar, mitjançant l'Acord número 3262/IX, de 17 d'abril de 2019, autoritzar els Serveis Jurídics a dur a terme una actualització en la numeració dels títols i articles del Reglament de les Corts Valencianes per tal d'eliminar la denominació d'algun d'ells com a *bis*, *ter* o *quater*. Amb aquesta actuació es pretén aconseguir dotar de més claredat el reglament de la cambra, i sense que açò implique afectar el contingut de l'articulat, si bé es corregeixen les referències numèriques creuades que hi haja en els articles afectats, així com en les resolucions de Presidència.

III. Funció electiva

En el temps al qual es refereix aquesta *Crònica*, l'activitat electiva de les Corts ha estat més aviat escassa i generalment vinculada a la cobertura de vacants en els llocs institucionals que ha de designar la Cambra.

El 24 de maig de 2018, el Ple va cobrir les vacants existents en la representació de les Corts en el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament amb la designació de la diputada Sagrario Sánchez Cortés i del diputat David Torres García com a vocals titulars, i de la diputada Blanca Garrigues Francés i del diputat César Jiménez Doménech com a vocals suplents.

El 29 de novembre de 2018, i en compliment del que s'estableix en l'article 13.3.a) de la Llei 6/2016, de 15 de juny, de la Generalitat, el Ple va elegir el senyor Marc Pallarès Piquer, com a vocal del Consell Rector de la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació, pel temps que resta del mandat de la vacant que va deixar el Senyor Vicent Vergara del Toro.

També en aquest període es van designar les diputades Rosa Peris Cervera i Isaura Navarro Casillas i el diputat César Jiménez Doménech, per a formar part del Consell Assessor d'RTVE a la Comunitat Valenciana, atesa l'existència de sengles vacants produïdes per la dimissió de les persones que havien estat designades anteriorment.

El 17 de gener de 2019, el Ple va acordar elevar al Consell General del Poder Judicial la terna de juristes per a cobrir la plaça vacant de magistrat o magistrada de la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana. La terna estava formada per la senyora Catalina Vidales Rodríguez i pels senyors José Antonio Nuño de la Rosa Amores i Vicente Manuel Torres Cervera, qui finalment va estar designat pel Consell General del Poder Judicial.

Finalment, el 23 de gener, la Mesa va acordar el nomenament, en representació dels Grups Parlamentaris, dels vocals no judicials de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana. En aquest cas, van ser designades les catedràtiques de la Universitat de València Ángeles Solanes Corella i María Amparo Ballester Pastor i el catedràtic de la mateixa Universitat Carlos Flores Juberías. La designació de la Junta

Electoral de la Comunitat Valenciana va realitzar-se per Decret 29/2019, de 8 de març, del Consell.

En la darrera sessió plenària de la Legislatura es va aprovar el nomenament de la senyora Sofia García Solís per a ocupar la vacant d'una vocalia de la Comissió executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, produïda per la dimissió de l'anterior titular.

IV. Activitat judicial

Al marge de la conflictivitat jurisdiccional en seu contenciosa administrativa inherent a l'activitat com a Administració pública que té les Corts Valencianes, és especialment interessant deixar constància en aquesta *Crònica* de l'activitat del Tribunal Constitucional en relació a les funcions estrictament parlamentàries de la Cambra.

En primer lloc, s'ha de fer referència a la resolució de l'únic conflicte que té l'origen en períodes anteriors, fins i tot, en legislatures anteriors, i que ha conclòs durant l'any 2018: el recurs presentat pel President del Govern d'Espanya contra la Llei 1/2006, de 19 d'abril, de la Generalitat, del Sector Audiovisual (recurs 584/2007), en el qual el Tribunal Constitucional va dictar la sentència 28/2018, de 8 de març. En aquesta sentència, l'Alt Tribunal declara la pèrdua sobrevinguda del recurs pel que fa als articles 36.2 i 46 de la Llei recorreguda, i declara inconstitucionals les lletres a), b) i c) dels articles 38.2 i 45.2. També declara inconstitucionals els apartats 3, 4, 5, 6 i 7 dels articles 38 i 45 de la Llei 1/2006. Igualment, el Tribunal resol que són conformes a la Constitució l'article 32.3 i la disposició addicional única segons la interpretació que hi ha en els fonaments de la sentència.

Durant la Legislatura que ha acabat, també s'han suscitat alguns conflictes de constitucionalitat, que també han estat resolts pel Suprem Intèrpret.

- a) El recurs d'inconstitucionalitat núm. 5424/2017, presentat pel President del Govern d'Espanya contra l'article 3 la Llei 3/2017,

de 3 de febrer, de la Generalitat, per a pal·liar i reduir la pobresa energètica (electricitat, aigua i gas) a la Comunitat Valenciana va ser declarat extingit per pèrdua sobrevinguda de l'objecte mitjançant interlocutòria 84/2018, de 6 de novembre, atés que la disposició derogatòria única c), de la Llei 19/2017, de 20 de desembre, de la Generalitat, de renda valenciana d'inclusió havia derogat l'esmentat article 3 recorregut.

- b) El recurs d'inconstitucionalitat núm. 5425/2017, interposat també pel President del Govern central contra diversos articles de la Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la Generalitat, de la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana. Aquest recurs va ser resolt mitjançant la sentència 80/2018, de 5 de juliol, declara contrari a la Carta Magna l'incís «i jurisdiccionals» de l'article 6.1 de la Llei recorreguda; també declara inconstitucionals els articles 12.4 i 13 i l'annex I de la Llei 2/2017; i així mateix anul·la per ser contraris a la Llei suprema, i en la mesura que resulte d'aplicació als sectors energètics del gas i l'electricitat, l'article 23.5. A més, declara l'Alt Tribunal la constitucionalitat de l'article 5.3 b) interpretat segons el fonament quart de la sentència. Finalment, desestima el recurs en la resta de peticions.

La sentència inclou dos vots particulars discrepants, dels magistrats Juan Antonio Xiol Ríos, el primer; i de Ricardo Enríquez Sancho, amb l'adhesió de Santiago Martínez-Vares García, el segon.

- c) L'últim recurs d'inconstitucionalitat que ha resolt el Tribunal Constitucional en relació a l'activitat legislativa de les Corts en la IX Legislatura és el que van formular cinquanta senadores i senadors del Grup Parlamentari Popular contra l'apartat 65 de l'article únic de la Llei 8/2018, de 20 d'abril, de la Generalitat, de modificació de la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de la Generalitat, de Salut de la Comunitat Valenciana. En la sentència 14/2019, de 31 de gener, que resol aquest recurs, el Tribunal declara nuls els termes «de titularitat pública» en la redacció de la Llei dona a l'article 79.2 de la Llei 10/2014.

La sentència té dos vots particulars concurrents formulats per la vicepresidenta del Tribunal, Encarnación Roca Trías, i pel magistrat Fernando Valdés Dal-Ré.

El 13 de desembre de 2018 el Tribunal Constitucional va dictar la seua sentència 133/2018, en aquest cas, a partir del recurs d'empara presentat per una persona física que havia comparegut en la Comissió d'investigació sobre l'accident de la línia 1 de Metrovalència del 3 de juliol de 2006. L'actor va recórrer contra les conclusions de la Comissió d'investigació, en les quals es declarava el demandant com a responsable polític de l'accident esmentat, i contra la resolució del President de les Corts Valencianes de 12 de juliol de 2017 en què li comunicava que les conclusions de la Comissió tenien caràcter polític i mancaven de qualsevol efecte jurídic.

En la seua decisió, el Tribunal Constitucional entén que hi ha hagut una vulneració del dret fonamental a l'honor de l'actor i acorda restablir-lo en el seu dret i, en conseqüència, declarar la nul·litat exclusivament de la conclusió que es refereix al demandant d'empara.

La sentència té dos vots particulars. El primer, de la vicepresidenta Encarnación Roca Trías, és concurrent amb l'opinió majoritària de la Sala; contràriament, el del magistrat Juan Antonio Xiol Ríos, és discrepant amb el criteri majoritari.

Finalment, es troba pendent de resolució el recurs d'inconstitucionalitat núm. 344/2019, presentat per 50 diputades i diputats del Grup Parlamentari Popular en el Congrés dels Diputats contra diversos preceptes de la Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de la Generalitat, de mancomunitats de la Comunitat Valenciana.

V. Sessions dels òrgans

En l'any 2018 i fins a la constitució de la X Legislatura, el 16 de maig de 2019, el Ple de les Corts Valencianes s'ha reunit en 30 ocasions.

La Mesa de les Corts, en aquest mateix període, s'ha reunit en seixanta-set sessions, mentre que la Junta de Síndics ho ha fet quaranta-huit vegades.

La Diputació Permanent s'ha reunit en tres ocasions: la primera el 31 d'agost de 2018, en la qual es va substanciar la compareixença del President del Consell per a explicar les actuacions dutes a terme per la Generalitat per a l'extinció de l'incendi produït a Llutxent, així com les actuacions efectuades al llarg de l'any dirigides a la prevenció dels incendis forestals en els boscos de la Comunitat Valenciana. Així mateix, se sol·licitava que el President informara a la Cambra de les gestions realitzades per la Generalitat amb el Govern central per a la donació d'ajudes d'emergència als damnificats per l'incendi, sol·licitada pel Grup Parlamentari Popular.

La segona sessió de la Diputació Permanent ja va tindre lloc una vegada dissolta la Cambra, el 10 d'abril de 2019, per a validar dos decrets llei, el 2/2019, de 22 de febrer, i el 4/2019, de 22 de març.

Finalment, el dia 24 d'abril de 2019, es va celebrar l'última de les reunions de la Diputació Permanent de la IX Legislatura. En aquesta sessió es van substanciar sengles compareixences, en una d'elles el Conseller d'Hisenda i Model Econòmic va comparéixer per a explicar les raons per les quals s'estava produint un retard en la recepció dels fons del Fons de Liquidesa Autònoma (FLA), per a detallar el pla d'ajust presentat davant del Govern d'Espanya, com també de les gestions dutes a terme per part del Consell per a garantir el control de la despesa pública i per a informar sobre les conseqüències financeres que per a la Generalitat suposarà el referit bloqueig de l'aportació corresponent a la Comunitat, atenent una sol·licitud del Grup Parlamentari Popular. En la segona compareixença, sol·licitada pel Grup Parlamentari Podemos-Podem, per a retre comptes de les negociacions del Consell amb la concessionària sanitària DKV per tal de revertir la gestió privada de l'hospital de Dénia en la IX Legislatura, segons el compromís adquirit amb la ciutadania públicament i a través de l'Acord del Botànic, vista l'absència d'informació pública

al respecte, va comparéixer la Consellera de Sanitat Universal i Salut Pública.

Pel que fa a les Comissions, durant el període que s'analitza, les Comissions permanents legislatives s'han reunit en 135 ocasions, una mitjana d'onze vegades cadascuna, i sent les que més sessions han celebrat les Comissions d'Economia, Pressupostos i Hisenda i Medi Ambient, Aigua i Ordenació del Territori, que n'han celebrat 15 en el període. Dada aquesta coherent amb la tramitació d'iniciatives legislatives al seu si, com ara la reforma de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge i la Llei de Pressupostos. Per contra, la Comissió que menys sessions va tindre és la de Radiotelevisió Valenciana i de l'Espai Audiovisual, que només es va reunir sis vegades.

Les Comissions no permanents d'estudi i investigació, de les quals, com s'ha dit, nou tingueren activitat en el període estudiat, es van reunir, en conjunt cinquanta-nou vegades. La que en més ocasions es va reunir és, amb diferència, la Comissió d'investigació sobre els aspectes de la gestió general de les institucions firals de la Comunitat Valenciana (19 reunions). La van seguir la Comissió d'investigació de les activitats de l'empresa pública CIEGSA (10), i la Comissió d'investigació sobre la contractació de la Generalitat amb la trama investigada en el marc de l'Operació *Taula* i la Comissió d'investigació sobre el finançament electoral del PSPV i BLOC entre 2007 i 2008, amb 9 reunions cadascuna. La diferència en el nombre de sessions s'explica perquè les Comissions sobre l'Operació Taula i el finançament electoral es van constituir el 28 de setembre de 2018 i el 23 de maig de 2018, respectivament, amb la qual cosa la seua activitat no es desenvolupa en tot el període de temps analitzat, cosa que sí que passa amb la Comissió sobre les institucions firals. Pel que fa a la Comissió sobre l'empresa CIEGSA, tampoc desplega activitat en tot el lapse temporal, ja que el 4 de juny de 2018 es va obrir el termini per a presentar les conclusions, termini que es va ampliar ocasions reiterades fins acabar el dia 19 de febrer de 2019.

Per últim, com és habitual en els períodes finals de les legislatures, les Comissions permanents no legislatives a penes van tindre una activitat significativa, de manera que només es van reunir la Comissió de Govern Interior (3), la de Peticions (3), la d'Afers Europeus (2) i la de Drets Humans (1).

VI. Canvis en la composició dels òrgans de la Cambra i en els Grups Parlamentaris

Durant el període que s'analitza, els canvis en la composició dels òrgans de la Cambra han estat escassos, tot i que en algun cas, són canvis de certa rellevància.

1. Mesa

En primer lloc, el 8 de març de 2018 va renunciar a la condició de diputat Marc Pallarès Piquer, diputat del Grup Parlamentari Podemos-Podem, qui des del principi de la Legislatura havia ostentat la secretaria segona de la Mesa.

En conseqüència, el Ple de les Corts va haver d'elegir un nou membre de la Mesa, elecció que va recaure, el 4 d'abril en la diputada Irene Gómez Santos, també del Grup Parlamentari Podemos-Podem i que, també havia accedit a la condició de diputada en substitució de Marc Pallarès Piquer.

2. Diputació Permanent

Els canvis en la Diputació Permanent van afectar només als Grups Parlamentaris Socialista i Podemos-Podem. En el Grup Socialista, el 19 de juny de 2018 es va produir la substitució, com a membre titular de la Diputació Permanent d'Ana Barceló Chico per Mercedes Caballero Hueso.

En el Grup Parlamentari Podemos-Podem, es van produir dos canvis de membres titulars el dia 28 d'agost de 2018: van deixar de ser membres de la Diputació Permanent Antonio Montiel Márquez y José Francisco Almería Serrano, i van ser designats membres titulars Antonio Estañ García i Beatriz Gascó Verdier.

3. Grups Parlamentaris

En abril de 2018 va renunciar a la seua condició de diputada María Bernal Talavera, del Grup Parlamentari Popular, qui va ser substituïda per María Sagrario Sánchez Cortés.

El 8 de juny de 2018, la portaveu adjunta del Grup Parlamentari Socialista, Ana Barceló Chico va ser nomenada Consellera de Sanitat Universal i Salut Pública, motiu pel qual va ser substituïda com a portaveu adjunta del Grup Parlamentari Socialista per la diputada Toñi Serna Serrano.

Finalment, i pel que fa a baixes de diputats, al juliol va renunciar el diputat socialista Rafael Francisco Briet Seguí en ser nomenat director general d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana de la Generalitat Valenciana. El seu escó el va ocupar Jesús Sellés Quiles.

4. Canvis en la composició de les Comissions

En part com a conseqüència dels canvis anteriors, en 2018 i 2019 s'han produït 21 canvis en la composició de dènou Comissions, tant legislatives com no legislatives, permanents i no permanents. Alguns d'aquests canvis han afectat la Mesa de les Comissions. Així, José Francisco Almería Serrano va substituir Marc Pallarès Piquer en la presidència de la Comissió de Radiotelevisió Valenciana i de l'Espai Audiovisual Valencià; Rosa Peris Cervera també va substituir Ana Barceló Chico en la Comissió d'estudi sobre la possibilitat d'una reforma àmplia de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana per a adequar-lo a les necessitats actuals; i igualment, en la Comissió de Política Social i

Ocupació la diputada María Sagrario Sánchez Cortés va substituir en la secretaria de la Mesa la diputada María Bernal Talavera.

VII. Règim interior

En el transcurs de l'any 2018 i 2019 s'ha iniciat un procés de reforma de l'estructura administrativa de les Corts Valencianes. Emmarcat en aquest procés, la Mesa va aprovar el 30 de gener de 2018 l'Acord 2.298/IX, sobre creació, modificació, supressió i reclassificació de les places de la plantilla de personal de les Corts (BOCV 253), com a primer pas d'un ambiciós pla de modernització de l'Administració parlamentària entre les finalitats del qual hi ha ser una administració més qualificada tècnicament, àgil i eficaç per al compliment de les funcions parlamentàries; ser una administració més oberta, transparent i que permeta incrementar la participació ciutadana en les activitats del parlament; ser una administració més eficient i amb plenitud de control intern i extern sobre les despeses que es financen amb càrrec al pressupost de les Corts: respondre a les exigències d'un augment exponencial de l'activitat parlamentària; avançar en la instauració de l'administració electrònica en les Corts; adequar l'estructura de l'administració parlamentària a la definició de Secretaria General del Reglament de les Corts i l'Estatut del personal de les Corts Valencianes; realitzar les actuacions que permeten reduir al màxim possible la temporalitat de la provisió de llocs de treball en les Corts; i potenciar la integració de persones amb discapacitat en la funció pública de les Corts, entre d'altres.

Un segon pas d'aquest procés va ser l'adopció per la Mesa de les Corts, el 6 de juny de 2018, de l'acord d'aprovació de l'Oferta Pública d'Ocupació de 2018 (BOCV núm. 284), que afectava a trenta-una places de distinta categoria. Amb aquesta Oferta Pública d'Ocupació, la Mesa també va aprovar el 17 de juliol de 2018, l'Acord de la Mesa de les Corts sobre la gestió de les convocatòries de l'oferta pública d'ocupació de les Corts de 2018 (BOCV núm. 297).

Un altre aspecte que també ha afectat el règim intern de la Cambra és l'aprovació pel Ple de les Corts del 25 d'octubre de 2018, de la modificació de l'Estatut de Personal de les Corts Valencianes, el text consolidat del qual es va publicar en el BOCV núm. 346.

També en l'àmbit del personal de les Corts Valencianes, al final de la Legislatura, en concret el dia 13 de maig de 2019, la Mesa va aprovar el Pla d'Igualtat de Gènere de les Corts Valencianes, amb un seguit de mesures destinades a establir una situació d'igualtat entre dones i hòmens en les Corts Valencianes, tot corregint situacions de desigualtat detectades en l'anàlisi prèvia.

Finalment, en un altre àmbit d'activitat, el 8 de febrer de 2018, l'endemà de la seua publicació en el DOGV i en el BOCV, van entrar en vigor les Normes sobre la creació del registre electrònic i la seu electrònica de les Corts i les normes de funcionament, aprovades per la Mesa en la reunió de 19 de desembre de 2017.

VIII. Dissolució de les Corts

Mitjançant el Decret 2/2019, de 4 de març, del president de la Generalitat, de dissolució de les Corts i de convocatòria d'eleccions a aquestes, es va produir la primera dissolució anticipada de la Cambra de la història. D'aquesta manera, el President de la Generalitat feia ús de l'atribució que li confereix l'apartat quart de l'article 28 de l'Estatut d'Autonomia i fixava les eleccions a les Corts Generals per al 28 d'abril.

IX. Eleccions i constitució de la X Legislatura

Les eleccions autonòmiques celebrades el 28 de maig, coincidint per primera vegada amb les eleccions a les Corts Generals, van donar com a resultat la constitució de una assemblea en la qual, també per primera vegada des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia, hi havia sis grups parlamentaris. El Grup Socialista, amb 27 diputades i diputats –4 més

que en el període 2015-2019–, que passava a ser el més nombrós de la Cambra, si bé també es dona la circumstància que és el grup majoritari amb menys membres de la història de les Corts Valencianes. El segon grup per tamany és el Grup Popular, que passa de ser el grup majoritari en la IX Legislatura a ser el segon, amb 19 diputats, i una disminució respecte a l'anterior legislatura de 12 actes. El Grup Parlamentari Ciudadanos, que va entrar en les Corts per primera vegada en la IX Legislatura, passa de 13 escons a 18. Per la seua banda, el Grup Compromís passa de 19 a 17 diputades i diputats. Les candidatures del partit Vox han aconseguit 10 escons en la segona ocasió que es presentaven a les Corts Valencianes, tot i que en la primera no van obtindre-hi representació. El Grup Unides Podem, integrat per les diputades i pels diputats de la coalició formada per Podemos i per Esquerra Unida del País Valencià, ha assolit 8 membres, front als 13 que va obtindre en els comicis de 2015 la formació Podemos-Podem en solitari.

Així, l'aritmètica parlamentària permet reeditar en la X Legislatura el pacte anomenat *del Botànic* entre les tres forces que ja van donar suport al Consell durant l'anterior Legislatura, si bé en aquesta, amb un nombre d'escons sensiblement menor, 52 front a 55 de l'anterior Legislatura.

La sessió de constitució va tindre lloc el dia 16 de maig, presidida pel President de la Mesa d'Edat, que en aquesta Legislatura li va correspondre al diputat socialista Vicent Soler i Marco; qui va estar acompanyat, en les secretaries, per la diputada més jove, Aitana Mas Mas, diputada de Compromís, i pel diputat de Ciudadanos Jesús Salmerón Berga, el diputat més jove.

La Mesa que va ser elegida en el transcurs de la sessió constitutiva està formada pel diputat de Compromís i president de les Corts durant la IX Legislatura, Enric Morera i Català, qui va obtindre la majoria absoluta en primera votació. Per a les vicepresidències, van resultar elegits María José Salvador Rubert, diputada socialista, i el diputat popular Jorge Bellver Casaña, respectivament, vicepresidenta primera i

vicepresident segon. Les secretaries, en la X Legislatura seran ostentades per Cristina Cabedo Laborda, diputada d'Unides Podem –la primera secretaria–; i Luis Arquillos Cruz, diputat de Ciudadanos –la secretaria segona–. Com a Lletrat Major, la Mesa va designar novament, Francisco J. Visiedo Mazón.

El dia 6 de juny de 2019 es van constituir les comissions permanents legislatives i finalment, el dia 12 de juny va tindre lloc el debat d'investidura, en el qual va resultar elegit el candidat socialista Ximo Puig i Ferrer, qui obtenia així la confiança parlamentària per a un segon mandat com a President de la Generalitat. L'elecció es va produir per majoria absoluta en la primera votació.

Annex I

INICIATIVES DE CONTROL (01.01.2018 A 05.03.2019)¹

Sol·licituds de compareixença	Formulades	347
	Substanciades	83
	Retirades	11
	Decaigudes	0
	Rebutjades	2
	Criteri contrari de la J.S.	0
	No admeses a tràmit	6
	Caducades	245
Interpel·lacions	Formulades	139
	Substanciades	58
	No admeses a tràmit	0
	Decaigudes	0
	Retirades	9
	Caducades	72
Mocions	Formulades	46
	Aprovades	25
	Rebutjades	11
	Caducades	10

¹ Font: Arxiu de les Corts Valencianes.

Preguntes escrites	Formulades	10.644
	Contestades	9.258
	Retirades	32
	No admeses a tràmit	17
	Caducades	1.337
Preguntes orals comissió	Formulades	49
	Contestades	8
	Contestades una vegada convertides en escrites	6
	Decaigudes	0
	Retirades	5
	No admeses a tràmit	0
	Caducades	30
Preguntes orals Ple	Formulades	616
	Contestades	267
	Contestades una vegada convertides en escrites	0
	Contestades en comissió	0
	Decaigudes	0
	No admeses a tràmit	0
	Retirades	36
	Caducades	311
Preguntes d'interés general	Formulades	80
	Contestades	76

Proposicions no de llei urgents	Formulades	171
	Aprovades	21
	Retirades	16
	Criteri contrari de la J. S.	0
	Decaigudes	0
	No admeses a tràmit	0
	No preses en consideració	7
	Caducades	127
Proposicions no de llei ordinàries	Formulades	393
	Aprovades	104
	Retirades	27
	Criteri contrari de la J. S.	0
	Decaigudes	0
	No admeses a tràmit	0
	No preses en consideració	13
	Caducades	249
Proposicions no de llei immediates	Formulades	2
	Aprovades	2
Proposta de creació de comissions o subcomissions	Formulades	7
	Aprovades	2
	Retirades	2
	Rebutjades	2
	Caducades	1

Annex II

INICIATIVES PRESENTADES PER GRUP PARLAMENTARI (01.01.2018 A 05.03.2019)²

Tramitació parlamentària	GP POP	GP SOC	GP COMP	GP POD	GP CIUD	DNA
Sol·licituds de compareixença	113	20	33	53	52	-
Interpel·lacions	80	-	-	33	26	-
Mocions	15	-	-	20	11	-
Preguntes a respondre per escrit	6.019	541	173	231	2.588	1.091
Preguntes a respondre oralment davant una comissió	24	1	21	2	-	1
Preguntes a respondre oralment davant el Ple	125	113	128	112	107	31
Preguntes d'interés general al President del Consell	20	-	20	19	21	-
Proposicions de llei dels grups parlamentaris	7	8	6	10	4	-
Proposicions no de llei de tramitació ordinària en comissió	94	56	130	49	76	9
Proposicions no de llei de tramitació especial d'urgència	46	40	37	21	40	1
Proposicions no de llei de tramitació immediata	2	2	2	2	2	-
Propostes de creació de comissions	3	-	-	2	4	-
Sol·licituds de documentació	6.201	218	121	314	491	21
TOTAL	12.749	999	671	868	3.422	1.154

GP POP: Grup Parlamentari Popular
 GP SOC: Grup Parlamentari Socialista
 GP COMP: Grup Parlamentari Compromís
 GP POD: Grup Parlamentari Podemos-Podem
 GP CIUD: Grup Parlamentari Ciudadanos
 DNA: Diputats no adscrits

² Font: Arxiu de les Corts Valencianes.

Annex III

INICIATIVES PRESENTADES PER PERÍODES DE SESSIONS³

	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018- 2019	TOTAL
	jun-jul	jul-des	feb-jul	set-des	feb-jul	set-des	feb-jul	set-març	LEG.
Tramitació parlamentària									
Sol·licituds de compareixença	48	119	227	149	172	123	259	88	1.185
Interpel·lacions	-	67	67	16	66	22	99	40	377
Mocions	-	10	20	3	21	8	27	19	108
Preguntes a respondre per escrit	77	2.040	9.034	3.547	16.761	6.777	7.411	3.233	48.880
Preguntes a respondre oralment davant una comissió	-	88	111	68	74	34	15	34	424
Preguntes a respondre oralment davant el Ple	1	262	279	129	285	177	397	219	1.749
Preguntes d'interés general al president del Consell	-	20	48	19	44	16	40	40	227
Proposicions de llei dels grups parlamentaris	4	16	18	2	5	4	14	5	68
Proposicions de llei d'iniciativa legislativa popular	-	-	-	-	-	1	1	-	2
Proposicions no de llei de tramitació ordinària en comissió	10	127	227	142	233	90	307	86	1.222
Proposicions no de llei de tramitació especial d'urgència	3	102	157	65	93	46	137	34	637
Proposicions no de llei de tramitació immediata	-	2	3	1	1	1	2	-	10
Propostes de creació de comissions	5	10	9	1	4	2	6	1	38
Projectes de llei (inclosos pressupostos)	-	2	3	6	9	11	9	6	46
Sol·licituds de documentació	37	750	7.322	2.504	2.589	3.892	4.620	2.746	24.460
TOTAL	185	3.615	17.525	6.652	20.357	11.204	13.344	6.551	79.433

3 Font: Arxiu de les Corts Valencianes.

V. LIBROS



CORTS VALENCIANES

Recensión a

GONZÁLEZ-CUELLAR, Nicolás: Ecos de Inquisición, Madrid, Castillo de Luna Ediciones Jurídicas, 2014, 305 páginas.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

Catedrático de Derecho Constitucional

Letrado de las Cortes Generales

«Ecos de Inquisición» es una historia del proceso penal, escrita por uno de los grandes del Derecho Procesal español, Nicolás González-Cuellar, profesor de trayectoria de trayectoria académica excelente y que cuenta, además, con una amplia y exitosa experiencia en el foro. Orgullo enorme de su padre, el recordado Antonio González-Cuéllar, Fiscal de carrera y durante cinco años Vocal del CGPJ.

El no menos prestigioso Presidente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo Manuel Marchena, en su prólogo a esta obra, destaca que su oportunidad es innegable. Y añade: «No me parece fácil sustraerme a la tentación de recordar con cierta inquietud cómo nuestra sociedad está asimilando con preocupante normalidad síntomas de deterioro e involución en la concepción ciudadana acerca del proceso penal, sus principios legitimadores y sus fines como instrumento de solución de las controversias sociales. Muchos de estos fenómenos se explican sin necesidad de enlazar su misma existencia con nuestro pasado inquisitivo. Pero algo está fallando... La sociedad empieza a familiarizarse con atavismos que nos retrotraen a tiempos superados

y que encierran un retroceso en la civilización jurídica. La búsqueda de «sentencias ejemplarizantes», el derrotismo en el que se sumerge la sociedad cuando un Tribunal se aparta de las graves penas pedidas por el Fiscal o cuando un órgano jurisdiccional colegiado desautoriza las decisiones de un instructor con aureola mediática, son algunos de los hechos que deberían encender las señales de alarma... (pero) tales disfunciones pasan a formar parte de la normalidad del escenario que sirve al ciudadano para informarse sobre la actividad de jueces y tribunales». Y es que el presente rememora el pasado, o si se prefiere, la historia, a veces desgraciadamente, se repite. Ya lo dijo Tomás y Valiente, y nos lo recuerda el autor: «en la fácil condena de un pasado ante el que nos consideramos inocentes, sin pararnos a pensar que acaso nuestro inmediato presente existan realidades análogas a las pretéritas».

El primero de los capítulos del libro recoge los antecedentes sobre el concepto de la herejía y de su castigo por el brazo secular aun a pesar de que ni en los textos evangélicos canónicos ni en los apócrifos se contiene ninguna recomendación en pro «de la imposición de sanciones a los creyentes en sus enseñanzas que erraran en su interpretación» (pág. 35). La animadversión hacia la discrepancia religiosa encuentra su metodología en el neoplatonismo (pág. 43), pero desde el punto de vista social la intolerancia se explica por el interés de las personas que ejercen la autoridad en el grupo para mantener su privilegiada posición y por «el miedo a los otros», a los que considera enemigos (págs. 44-47). Así pues, la cultura de la intolerancia —que se impuso a partir del siglo IV, pero sin fundamento alguno en el mensaje de Jesús de Nazaret— se relaciona con el fanatismo y el dogmatismo.

Tras la promulgación por Teodosio del Edicto *Cunctos populus* en el año 380, por el que convertía a la Iglesia en la religión oficial del Imperio del emperador, dictó otras disposiciones antiheréticas de carácter más bien propagandístico que para velar por su aplicación (págs. 53-55) Teodosio extirpó el arrianismo del territorio del Imperio, pero a su muerte muchas herejías se sucedieron en el tiempo tanto en

Oriente como en Occidente, y la Iglesia comenzó a acudir al auxilio del poder temporal para su sanción. «Con el paso de los siglos se hizo patente que, si la Iglesia quería asegurarse el control absoluto de la fe, había de someterse al poder político a sus dictados antiheréticos» y así surge la idea, entre otras, de la preeminencia de la jerarquía religiosa, representada en la Edad Media en las ceremonias de coronación de los Emperadores por la Iglesia (pág. 57). No resulta, en fin, extraño que en el contexto de la legitimación divina del poder político, éste buscara la unidad de credo y aplicara penas para su imposición que, en principio, eran las de multa, destierro, confiscación de bienes o prohibiciones de testar o inhabilidad para ejercer funciones o cargos públicos. Más adelante se generalizó la pena de muerte «como sanción contra los heterodoxos», todavía en tiempo de Teodosio, llegando a ser legitimada nueve siglos después por Santo Tomás de Aquino (pág. 60). El método de enjuiciamiento no era uniforme y se ajustaba a las singularidades de cada pueblo.

En el capítulo segundo, Nicolás González-Cuellar integra el nacimiento de la Inquisición en el contexto cultural-religioso del segundo milenio. La Iglesia católica hubo de reaccionar ante la difusión de herejías, sobre todo la cátara que promovía una estructura jerárquica paralela a la católica. No obstante, la campaña de predicación no tuvo éxitos apreciables, a pesar de los esfuerzos de las órdenes mendicantes por lo que el Papado «dispuso la reactivación del arsenal sancionador contra los herejes» (pág. 69). A la guerra sin cuartel contra los cátaros y valdenses siguió la Inquisición, «un sistema de depuración de la heterodoxia que partía de la consideración de la apostasía y herejía como crímenes contra Dios, peores aún que la traición contra el soberano y merecedores del más duro castigo», justificándose las más contundentes medidas, es decir un «auténtico Derecho Penal del Enemigo, ideado para la aniquilación física de los insumisos a la ortodoxia por combustión de sus cuerpos y dispersión de sus cenizas, erradicación del pensamiento discrepante y borrado de sus huellas» (pág. 72).

En este ambiente, por llamarlo así, era imprescindible disponer de un cuerpo jurídico para el enjuiciamiento de estos casos. Con el apoyo en el Derecho Romano de Pandectas, difundido por Europa Occidental, se abandona el caótico y bárbaro proceso altomedieval para pasar, aunque primariamente aún, a un enjuiciamiento basado en la investigación empírica de la verdad. Los tribunales inquisitoriales, en fin, constituían una jurisdicción a la que se sometían todas las personas, excepto los prelados. Incluso se creó una figura, la del familiar, colaborador seglar de dichos tribunales, con función de espía, mensajero o guardián (pág. 78).

El procedimiento inquisitorial se inspiraba en los principios del secreto y de la escritura, el amplio arbitrio y discrecionalidad del inquisidor, la deliberada dilación de la causa y la tortura (pues la confesión debía obtenerse a cualquier precio). Tales principios conformaban el método de investigación y de enjuiciamiento predeterminado desde la fase inicial con el fin de convertir la sospecha en condena (pág. 79 y su desarrollo en las siguientes). Con tal procedimiento de actuación de los tribunales de la Inquisición no pocos de los apóstoles o todos ellos y no pocos santos y beatos hubieran sido declarados herejes, afirma el autor sin exageración alguna. Concluido el procedimiento se dictaba la pena («la mejor manera de convertir el alma es el tormento del cuerpo», escribe H. C. Lea), pero la Iglesia quedaba al margen de su aplicación pues como escribe González-Cuellar, «arrastrar a los condenados a la hoguera y quemarlos era algo que no correspondía hacer al Santo Oficio, sino al brazo secular al que los herejes eran abandonados (relajados)» (pág. 83).

Los capítulos siguientes—del tercero al quinto— los dedica el autor a explicar la creación de la moderna Inquisición en el reinado de los Reyes Católicos. La medieval había nacido en el Fuero Real de 1255 y continua con las Partidas que preveían la persecución y sanción de los herejes (desconocía, por cierto, que el santificado Raimundo de Peñafort —patrón de los juristas— fuera «maestro inquisitorial de renombre universal», y confesor de Jaime I a quién solicitó se

dirigiera al Papa para reclamar el nombramiento de Inquisidores que «desinfectaran sus dominios», pág. 122) —. Católicos. Concretamente se pone en marcha en el Convento de San Pablo, en Sevilla, el 2 de enero de 1481, celebrándose un mes después el primer auto de fe, en el que seis personas fueron quemadas en la hoguera once años después de la puesta en funcionamiento del Tribunal los judíos fueron expulsados de España para «desjudaizar España y borrar las huellas de tantos años de permanencia en el territorio» (pág. 133). En fin, como asegura González-Cuellar, frente a las razones históricas esgrimidas por no pocos renombrados historiadores, no se encuentra justificación de su actuación «racista e injusta con las víctimas culpabilizadas».

Continúa con el estudio de lo que llama «nuevos retos» del Santo Oficio (moriscos, protestantes, alumbrados y solicitadores) en la Monarquía de los Austrias, y se detiene en el proceso y persecución de Antonio Pérez para ejemplificar la utilización por el monarca de la Inquisición para lograr lo que los privilegios aragoneses impidieron, la entrega del fugitivo que, en último término, consiguió huir a Francia con la información que estuvo en el origen de la «leyenda negra» (págs. 169-171).

El cambio de dinastía, la llegada de los Borbones a primeros del siglo XVIII dejó sentir su impacto en el poder de la Inquisición. Macanaz, el primer Fiscal General del Reino, que intentó reducir el ámbito de la jurisdicción eclesiástica, tuvo que exiliarse y lo que le quedó de vida fue una permanente huida (pág. 176). Entre 1718 y 1725 la Inquisición desató una última campaña de persecución a los criptojudíos, pero los autos de fe, la hoguera y la tortura empezaron a caer en desuso y la persecución de los judaizantes y protestantes fue progresivamente sustituida por el combate contra los nuevos enemigos: el jansenismo, la masonería y el pensamiento liberal e ilustrado (se detiene el autor especialmente en el caso de Pablo Olavide).

El desprestigio de la intolerancia religiosa como actitud intelectual y algunos gestos del poder real sobre el eclesiástico —como la Pragmática Sanción de 1762— abrieron un nuevo escenario de relaciones entre

aquél y la Inquisición, que fue el comienzo de su decadencia. Entre otros factores que contribuyeron a la misma cita el profesor González-Cuéllar la reforma de los planes de estudio de las Universidades aprobada en 1771 con la creación en las Facultades de Leyes de la Cátedra de Derecho Natural y de Gentes y el estudio en las Facultades de Cánones de Teología de obras jansenistas y regalistas (pág. 185). Fue José Bonaparte el que declaró abolida la Inquisición, en el llamado Decreto de Chamartín de 4 de diciembre de 1808, «como atentatorio de la soberanía y a la autoridad civil» (pág. 187). Pero fueron las Cortes gaditanas el escenario de la controversia, felizmente confluyente en el punto final del Tribunal de la Inquisición, que defendió «restituir» durante el debate constituyente el Obispo de Calahorra a lo que se opuso con vehemencia Muñoz Torrero. Recuérdese que el artículo de la Constitución proclamaba que «la religión católica, apostólica, romana, única y verdadera... es y será perpetuamente « la religión de la Nación española.

Las Cortes de Cádiz suprimieron los Tribunales conocidos con el nombre de Consejos en el Decreto de creación del Tribunal Supremo de Justicia, dictado en desarrollo del art. 259 de la Constitución, en la sesión de 25 de marzo de 1812. Algunos creyeron entender que con ello quedaba abolido el Consejo de la Suprema y General Inquisición. No fue así, de forma que hubo que esperar hasta el Decreto de abolición de 22 de febrero de 1813, del que el autor transcribe sus dos primeros capítulos (págs. 196-198). El capítulo quinto del libro continúa con el delirante discurrir de los acontecimientos y enfrentamientos entre el liberalismo y el anacronismo delirante encarnado por el probablemente peor Rey de nuestra historia, Fernando VII, con idas y vueltas entre abolicionismo y conservacionismo inquisitorial (en 1826 se condenó como hereje deísta al maestro Cayetano de Ripoll). La Regente María Cristina, en nombre de la Reina Isabell II, dictó el Decreto de 15 de julio de 1834 suprimiendo definitivamente la Inquisición (pág. 203).

En la parte final de la obra, González-Cuéllar —tras su excelente demostración, comprimida en doscientas páginas sobre el origen,

evolución y muerte de la Inquisición— se detiene en los distintos aspectos estructurales y orgánicos con los que pone de relieve que muchos de los problemas de hoy se explican en sus raíces históricas.

Como, con acierto, subraya el excepcional prologuista, el magistrado Marchena Gómez, una pequeña muestra de los problemas que se repiten en el tiempo que desgrana el autor son la delimitación entre los respectivos espacios jurisdiccionales, el alcance del aforamiento, la extendida impresión a algunos de los aforados se les «blindaba frente al rigor de la justicia que se aplicaba al resto de ciudadanos», o el poder de designación por el Inquisidor General del Fiscal General del Consejo de la Suprema Inquisición y de los Procuradores fiscales. La desnaturalización de la defensa, de modo que el defensor era «un abogado ceremonial», la generalización de la prisión preventiva o la excepcionalidad de la sentencia absolutoria fueron afortunadamente abolidos como la Inquisición misma.

El último capítulo «Ecos inquisitoriales» aborda los ecos de la Inquisición en nuestro sistema procesal penal. Parte de la exposición de la contraposición entre los principios inquisitivo y acusatorio, si bien, claro está, para recordar que el primero no es, felizmente, predicable de ningún ordenamiento vigente, aunque perviven « ciertas instituciones inquisitoriales» como la creación «de la híbrida categoría del modelo mixto, en el cual se incluyen los ordenamientos que mantienen la figura (napoleónica) del Juez de Instrucción y el procedimiento preparatorio del juicio que le da nombre» (pág. 278). La figura del Juez de Instrucción, heredada del oficio de Inquisidor, «supone la concesión de independencia a los titulares de potestades materialmente inquisitoriales que les confiere un gran poder sobre las personas y las haciendas, los cuales no son imparciales porque su obligación es prevenirse contra el justiciable desde la sospecha», por lo que defiende la asignación de la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal, actuando el Tribunal como garante de los derechos fundamentales, con la distancia adecuada, previamente al enjuiciamiento por el Tribunal de Juicio ceñido a la apreciación de la prueba al margen de las actuaciones

de investigación preparatorias del debate entre las partes (págs.. 280-281). En fin, quedaría con ello, según el autor expone con argumentos de gran solidez, reformando el derecho de defensa en la primera fase del proceso penal, cerrando la puerta al anacronismo inquisitivo que aún perdura en el proceso penal español.

Llama la atención, y con ello termina sus páginas, González-Cuellar sobre la inconveniencia de mantener la acusación popular por su generalizado ámbito de actuación, por el desequilibrio entre las posiciones de las partes y por los fraudulentos abusos que genera en la práctica forense «lo que demuestra el constante empleo de la institución como arma de propaganda en la lucha política o como instrumento de extorsión con la finalidad de obtención de un injusto enriquecimiento».

Muchas lecciones contiene la obra del profesor González-Cuellar, deducidas de un estudio histórico pormenorizado de una institución que entendíamos superada pero de la que, como demuestra, han quedado ecos y pervivencias profundas que, de una vez, es necesario corregir en beneficio no de los circos mediáticos erigidos en torno a no pocos procesos sino en pro de la idea de justicia que no puede entenderse como un espectáculo sino como la búsqueda rigurosa y silente de la verdad material sin merma, por mínima que sea, de los derechos fundamentales de los ciudadanos entre los cuales la presunción de inocencia ocupa un lugar fundamental, desgraciadamente olvidado por tantos tantas veces.

Recensión a

**AZNAR, Hugo, PÉREZ GABALDÓN, Marta,
ALONSO, Elvira, EDO, Aurora: El derecho de acceso
a los medios de comunicación. I. Legislación y
Autorregulación, Valencia, Tirant humanidades,
2018, 355 páginas (prefacio José García Añón)**

LORENA MELCHOR LLOPIS

Abogada.

Profesora asociada del Departamento de Derecho

Administrativo de la Universidad de Valencia.

Profesora asociada del Departamento de Derecho Público

de la Universidad CEU Cardenal Herrera.

En un estado democrático como el español, resulta elemental la protección de las libertades de la comunicación pública. Esta salvaguarda es necesaria tanto para alcanzar el desarrollo individual como para la libre formación de la opinión pública, siendo la intervención de los medios de comunicación fundamental. Sin embargo, como se desprende de la obra que vamos a reseñar, no todos los ciudadanos y grupos sociales tienen las mismas oportunidades para acceder a los medios de comunicación. Lo que acarrea un empobrecimiento del debate público y un mal funcionamiento del sistema político y de la calidad de las decisiones colectivas.

El derecho de acceso a los medios de comunicación constituye una manifestación concreta del derecho a la comunicación. El propósito de este derecho no es otro que conseguir que la ciudadanía pueda hacer efectiva su voluntad, y en ocasiones su derecho, a participar activamente en los medios, más allá de su condición de espectador pasivo. Este planteamiento extraído de la introducción de la obra, nos sirven para iniciar la agradable labor de comentar el libro, *El derecho de acceso a los medios de comunicación. I Legislación y Autorregulación*. En él se aborda un tema de gran relevancia y actualidad con la solvencia intelectual y rigor científico que demuestran todos sus participantes.

Resulta imprescindible por mi parte incidir en los motivos por los que, desde mi humilde punto de vista, hacen de esta obra una más que recomendable lectura:

El primer motivo, es que aborda una temática de indudable idoneidad y oportunidad jurídica. Hay que tener en cuenta que el derecho de acceso se encuentra recogido en el artículo 20 de la Constitución Española (en adelante, CE) junto con el resto de derechos de la comunicación. Pero no se reconoce como un derecho con alcance universal, sino que se limita exclusivamente a los medios públicos y respecto a sujetos concretos («grupos sociales y políticos significativos»). En este trabajo se ofrece una visión mucho más ambiciosa y amplia del derecho, pues aboga por un derecho universal que se refería a todas las personas, que abarcaría también los medios privados e incluso cualquier fenómeno comunicativo de índole social (particularmente a la vista de los nuevos canales de comunicación que permiten las actuales tecnologías).

El segundo motivo reside en que el derecho de acceso es un derecho instrumental. En otras palabras, que sirve para reforzar derechos fundamentales como el derecho a la información y a la comunicación, desde un punto de vista tanto colectivo como individual. Por ello, en la obra se realiza un análisis muy bien trabajado y documentado sobre su aplicación en ámbitos diversos como: la transparencia pública y social, los valores y normas éticas, accesibilidad

a los medios y su contenido para las personas con diversidad funcional, etc. En todos los capítulos encontramos un estudio de la situación actual, sin olvidarse de sus antecedentes, a fin de poder diagnosticar los principales problemas y retos.

En definitiva, el equilibrio entre el estudio teórico y su aplicación práctica hacen del trabajo una investigación rigurosa y de actualidad. Se reivindica la importancia del derecho de acceso como un derecho de participación de la ciudadanía en los medios de comunicación. Algo imprescindible en una sociedad como la nuestra, calificada como «la sociedad de la información y la comunicación».

Desde el planteamiento descrito, un equipo multidisciplinar de 16 especialistas en el campo de la comunicación (entre: magistrados, periodistas, profesores universitarios de Derecho y Ciencias de la Comunicación, investigadores y asesores jurídicos en instituciones públicas) han elaborado una obra en la que van desarrollando los diferentes contenidos y van extrayendo de ellos las oportunas enseñanzas, desde una sistemática coherente y una muy destacable claridad expositiva. Además, teniendo en cuenta el escaso tratamiento normativo y relevancia práctica del derecho de acceso a los medios, resulta muy útil por sí mismo que tras cada capítulo se incluya una referencia bibliográfica, que constituye una más de las tantas valiosas aportaciones del trabajo.

La obra aborda los diferentes aspectos del derecho de acceso en dos volúmenes. En el primero se estudia la participación desde una óptica jurídica y desde el punto de vista de la autorregulación. En el segundo se tratan los aspectos concernientes a la participación de las nuevas tecnologías y algunos ejemplos recientes.

El primer volumen, que es el que vamos a reseñar, está compuesto por: un total de 14 capítulos; precedidos por un prefacio elaborado por José García Añón; una introducción firmada por Hugo Aznar y Elvira Alonso y una parte destinada a agradecimiento y referencias.

En el primer capítulo aborda la teoría y realidad del derecho de acceso. Antonio Magdaleno Alegría para garantizar una correcta

comprensión del derecho de acceso nos descubre su origen, su posterior evolución histórica y doctrinal hasta llegar a su actual regulación en el artículo 20 de la CE. El lector obtiene una visión completa del derecho de acceso, a partir del desglose explicativo de los aspectos más relevantes del derecho (los sujetos titulares, su contenido y su fiscalización por parte de los directores y las comisiones en el ámbito de TVE y RNE). Tras adquirir estos conocimientos teóricos, se analiza la realidad del derecho, para lo que se sirve de las memorias del Consejo de Administración de RTVE y de los informes de cumplimiento elaborados por la CNMC (en adelante, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia). Concluye el capítulo identificando las deficiencias y exponiendo una serie de propuestas de mejora. De este trabajo se desprende una crítica muy clara: la capacidad de los medios de comunicación privados para seleccionar los asuntos de interés público y cómo son debatidos.

Alejandro Perales, en el segundo capítulo, se dedica a estudiar la regulación del derecho de acceso como forma de participación ciudadana. El autor explora la regulación de los derechos comunicativos, desde la CE, siguiendo por el marco legal (con especial referencia al caso de RTVE) y terminando con la normativa autonómica. Tras ese profundo análisis normativo, el autor concluye denunciando que «se trata de un derecho que se mantiene en la mayoría de los casos como mero pronunciamiento legal, sin plasmación efectiva en los contenidos radiofónicos, televisivos o interactivos, en buena medida debido a la falta de convicción y voluntad política» y por ese motivo propone una serie de criterios para alcanzar una mayor eficacia en los procedimientos de organización y regulación (pp. 80 y 81).

El tercer capítulo, a cargo de Miguel Pasquau Liaño, está dedicado al derecho de rectificación. Este derecho se expone desde la necesaria vertiente teórico-práctica. El autor califica el derecho, desde una visión teórica, como una «pieza modesta» imprescindible para garantizar la calidad del espacio informativo y el correcto funcionamiento de los medios de comunicación. Sin embargo, desde una visión práctica,

denuncia la pasividad de los afectados, más partidarios de buscar el olvido de la información que de accionar y ejercer su derecho. Con el objetivo de clarificar la comprensión, Pasquau describe el procedimiento para el ejercicio del derecho al olvido, así como los problemas en su ejercicio y realiza una breve referencia a las «fake news». Plantea una interesante solución contra la contaminación comunicativa consistente en la creación de una «agencia u organismo que pudiera recibir quejas/denuncias de los particulares sobre las informaciones inexactas y que, en defensa del derecho a no ser engañado, estuviera legitimada para instar la rectificación» (p. 92). Se culmina el capítulo poniendo de relieve la importante diferencia entre el derecho a la rectificación digital y el derecho al olvido. El primero no impide el bloqueo de la accesibilidad al contenido de que se trate, de ahí que el autor proponga una reforma de la Ley sobre el derecho de rectificación que garantice su aplicación en el ámbito digital.

El siguiente capítulo se centra en contestar a la pregunta: «¿Tenemos realmente un derecho a recibir información veraz?» (en adelante, DRIV). En palabras del autor, Guillermo Escobar Roca, «un jurista que renuncia a verificar la eficacia social de las normas se queda a medias y en cierto modo engaña por omisión» (p.98). Por ese motivo empieza preguntándose «¿Qué significa tener realmente un Derecho?». Su respuesta la fundamenta inicialmente diferenciando los tres tipos de derechos: subjetivos, humanos y fundamentales, para terminar calificando el DRIV como un derecho fundamental. Tras esta conclusión, su objetivo, como hemos indicado, no es saber si tenemos el derecho (pues aparentemente la CE lo reconoce en el artículo 20.1.d), sino si lo tenemos «realmente». Con ese fin, realiza una amplia descripción del DRIV e indaga en la manipulación, entendida como el antónimo de la veracidad de la información. Finalmente, el autor contesta a la pregunta inicial, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No existe propiamente un derecho autónomo a recibir información veraz, sino una mera consecuencia negativa y solo en determinados casos, cuándo la información difundida no es veraz. Como apunta Escobar,

no hay derecho sin garantía, por ello estudia las garantías judiciales y las administrativas. El autor también ofrece un análisis desde el punto de vista de la autorregulación, presentando datos de resoluciones de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España sobre la falta de veracidad informativa. La reflexión de Escobar al respecto es que la autorregulación funciona correctamente desde 2005.

En el capítulo quinto, Óscar Moral Ortega aborda la accesibilidad de las personas con discapacidad. Moral Ortega empieza describiendo la situación de desamparo en las políticas públicas en la que se encuentran las personas discapacitadas y sus familias. Tras la detenida explicación sobre el panorama legislativo nacional e internacional en materia de accesibilidad, desarrolla la Ley General de la Comunicación Audiovisual y la vigente Ley General de Derechos de Personas con Discapacidad. El autor denuncia la falta de cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y, por tanto, de igualdad y no discriminación, indicando que este debería ser el principal objetivo de los poderes públicos.

Juan Martínez Otero aborda, en el capítulo sexto, «La actividad de la Administración en la construcción de un espacio mediático audiovisual accesible para las personas con discapacidad». Se analiza cómo la Administración española está contribuyendo a la consecución de la plena accesibilidad a los medios de comunicación audiovisual. Para ello, tras un sucinto análisis de la normativa vigente, se estudian las medidas concretas adoptadas por la Administración o por otros entes del sector público, con el fin de garantizar en el ámbito televisivo el principio de accesibilidad universal. Principio que se materializa con el desarrollo y la implementación de herramientas como: subtitulado, audio-descripción e interpretación en la lengua de los signos. Para una mayor claridad en su exposición, Martínez Otero recurre al esquema tradicional de las potestades de la Administración. Respecto a la potestad reglamentaria, subraya la conveniencia de desarrollar los preceptos de la Ley General de Comunicación Audiovisual que prevén las herramientas de accesibilidad. En relación a la actividad prestacional, constata el liderazgo de la Corporación de RTVE, aunque apunta la falta

de inmediatez en su implementación. Por lo que se refiere a la actividad de fomento, resalta la importantísima labor de promoción del Centro Español de Subtitulado y la Audio-descripción. Finalmente, en cuanto a la potestad de inspección y sanción, valora positivamente la supervisión de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

En el capítulo séptimo, a cargo de Marta Pérez Gabaldón, se aborda el control de los medios de comunicación privados durante el periodo electoral, haciendo una especial referencia a las elecciones generales de 2015 y 2016. La autora argumenta la trascendencia de los medios de comunicación durante la campaña electoral, por su incidencia en la opinión pública pero también en el voto. «De ahí que deba garantizarse el acceso y la distribución del tiempo entre las diferentes fuerzas políticas con el objetivo de garantizar el derecho a la información y al pluralismo» (p. 175). De acuerdo con esto, Pérez Gabaldón analiza el artículo 66 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que es la norma básica que establece los principios básicos que deben cumplir los medios de comunicación, así como la Instrucción 4/2011 de la Junta Electoral Central que interpreta el anterior precepto. El objetivo del artículo 66 es doble. Por un lado, que las emisoras privadas respeten los principios de pluralismo político e igualdad. Por otro lado, que las televisiones privadas garanticen además los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates, entrevistas electorales e información electoral. No obstante, tales principios no deben ir en contra del derecho a la información y contra el libre ejercicio de la profesión, más si cabe en el caso de los medios privados. Para concluir, y como consecuencia del brillante análisis efectuado, la autora centra la atención en los Acuerdos adoptados en las Elecciones Generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 y el 26 de junio de 2016. Pérez Gabaldón recomienda que la doctrina de las Juntas Electorales debería caracterizarse por una mayor continuidad en el tiempo. Para de ese modo garantizar certidumbre a los actores involucrados. Pues, del profundo y detallado análisis

realizado por la autora se desprende que la doctrina es bastante «confusa y a veces contradictoria» (p. 186).

La profesora Elena Juaristi-Besalduch dedica el capítulo octavo a estudiar el procedimiento administrativo que permite materializar y garantizar el derecho de acceso a la información pública. La autora realiza un arduo esfuerzo para exponer de manera clara y sistemática el marco normativo internacional, europeo y nacional en el que se encuadra el derecho de acceso a la información pública. Esta investigación se detiene en el procedimiento que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno prevé para hacer efectivo el derecho en cuestión. La autora quiere dejar patente que la efectividad del derecho de acceso dependerá de la interpretación normativa. «Ante una normativa que se construye sobre conceptos jurídicos indeterminados y la ponderación, el nivel de transparencia y de efectividad del derecho de acceso a la información pública dependerá en gran medida de la interpretación y aplicación que los operadores jurídicos hagan de la norma» (p. 213). Tras dotar al lector de todas las herramientas normativas necesarias para conocer el procedimiento administrativo, se focaliza el estudio en las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre dos cuestiones. La primera, relativa a la no obligatoriedad de motivación de la solicitud de acceso a la información, su interpretación y la aplicación práctica. Sobre esta cuestión, Juaristi-Besalduch reclama al Consejo la elaboración de una interpretación al respecto, ante la actual situación de incertidumbre e inseguridad jurídica. Y la segunda cuestión examinada es la problemática que presenta la interpretación y aplicación de las causas de inadmisión que prevé la Ley. La autora pone de manifiesto que el Consejo suele realizar una interpretación restrictiva de estas causas, lo que significa que mantiene una postura garantista con el ejercicio del derecho de acceso.

Los capítulos que siguen plantean una valiosa vía para alcanzar la efectividad del derecho de acceso a los medios: la concerniente a los mecanismos de autorregulación. Aunque se pretende que

tengan progresivamente una mayor relevancia en la actual sociedad de la información y comunicación, ésta todavía se encuentra poco desarrollada y no es suficientemente conocida en nuestro país.

Se inicia esta parte con el capítulo octavo, a cargo de Hugo Aznar, entrando de lleno en la «Autorregulación de la comunicación y ciudadanía mediática». Con el objetivo de clarificar la comprensión del capítulo, el autor explica qué es la «autorregulación» y su función ética. La autorregulación, en el entorno de la comunicación, se refiere a la «capacidad del subsistema de la comunicación para establecer sus pautas normativas de actuación y hacer valer las exigencias de responsabilidad asociadas a ellas» (p. 228). Una vez aclarado el concepto, expone sus funciones así como los múltiples mecanismos para implementarla en el campo de la comunicación social. Aznar recurre en este caso a una enumeración de los mecanismos internos y externos a los medios que podrían ponerse en marcha y contribuir, de algún modo, a la autorregulación de la comunicación. El autor recomienda que en España se cree de manera urgente un «Consejo Audiovisual y se introduzca unos conocimientos formativos de educomunicación o educación de la comunicación en la formación general básica» (p. 231). A partir de los aspectos característicos de la autorregulación, el autor resalta la importancia de la participación como otro elemento consustancial e imprescindible, para conseguir que la autorregulación sea efectiva.

El capítulo décimo, a cargo de Juan Carlos Suárez Villegas, aborda las consideraciones deontológicas del derecho de acceso. Comienza su análisis relacionando la libertad de expresión con el derecho del público a ser informado. El autor defiende que la libertad de expresión garantiza el pluralismo informativo. Para ello, mantiene que los poderes públicos deben impulsar leyes anti-trust que puedan extenderse a la pluralidad de los discursos sociales e ideológicos presentes en la sociedad y que puedan constituir una garantía para la libertad de expresión y la construcción de la opinión pública. A continuación, reflexiona sobre el

derecho a la información en el contexto digital e identifica el problema con el que se enfrenta hoy en día la libertad de expresión en las redes, que no es otro que la superficialidad informativa. Se desarrolla también el derecho de réplica y el derecho de rectificación, como formas de acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación, con un doble objetivo: por un lado, resarcir el posible daño ocasionado por la noticia; y, por otro lado, completar su verdad esencial. A modo de conclusión, el autor hace una magnífica observación del derecho de acceso en el ámbito de la política. Se explica cómo se regula el derecho de pantalla y resalta la necesidad de dar cabida a los colectivos minoritarios para, de ese modo, fomentar el pluralismo como valor de convivencia.

El capítulo undécimo, a cargo de Juan Serrano Moreno, se ponen las cartas sobre la mesa y analiza el verdadero papel que cumple el público en la autorregulación de los medios. Papel que, como justifica el autor, con las escasas quejas interpuestas ante los dos órganos de autorregulación existentes en España, dista mucho de lo deseable. Serrano Moreno, finaliza el capítulo aportando datos sobre las quejas presentadas por el público durante el periodo comprendido entre 2010 y 2016. A partir de este análisis cuantitativo y comparativo, el autor concluye que, a pesar de que el público tiene un papel imprescindible, junto a los profesionales y las empresas, su participación es casi inexistente. Lo que rompe el necesario equilibrio entre actores, que la autorregulación precisa para ser efectiva y eficaz. «Porque si unos, los profesionales y las empresas de medios, tienen unas obligaciones que llevar a cabo responsablemente, en cuanto que emisores y transmisores de contenidos, el público también posee otras desde su posición de receptor- destinatario» (p.287).

El capítulo duodécimo, elaborado por Antonio Manfredi Díaz, entra de lleno a exponer el funcionamiento del Defensor de la Audiencia en la Radio Televisión Andaluza. Empieza examinando, desde el marco teórico, las funciones que debe cumplir el Defensor, entendido este como herramienta de autorregulación. Manfredi califica al Defensor de la Audiencia como un instrumento cualificado y eficaz

de autorregulación, por cuanto sus informes son asumidos por la empresa a través del Consejo de Administración. Seguidamente, ilustra detalladamente sobre aspectos como: el procedimiento de tramitación de quejas, los tipos de quejas, su retribución, confidencialidad, etc... Este análisis exhaustivo, le permite al autor extraer una valoración bastante positiva del Defensor de la Audiencia Andaluza. Conclusión que se refuerza con la exposición de ejemplos concretos tales como: la eficiencia de la web como instrumento de relación con el usuario; el diálogo continuo con el usuario ofreciendo respuestas en un plazo máximo en 30 días; participación activa en las Redes Sociales, etc.

Alejandro Caballero trata en profundidad, en el capítulo decimotercero, los Consejos de Informativos de la Corporación RTVE. El autor concibe estos Consejos como órganos internos de participación de los profesionales de la información, cuyo objetivo es velar por la independencia, objetividad y veracidad de los contenidos informativos. La ciudadanía ha podido constatar que entre los profesionales de la información audiovisual de RTVE, la mayoría tiene una voluntad de servicio a la sociedad. Esto no se hubiera conseguido sin la normativa actual, que ha servido de soporte fundamental para la defensa de un periodismo digno. Caballero desarrolla de forma muy completa sus rasgos característicos, tales como: composición, funciones y competencias. A continuación, se relacionan estos Consejos de Informativos con el derecho de acceso. A pesar de que ninguna disposición legal ni el propio Estatuto de la Información les imponen responsabilidad directa sobre el derecho de acceso, sí que se encuentra entre sus obligaciones, informar sobre los posibles incumplimientos en la materia. Concluye el autor que «garantizar la independencia de los profesionales de la información audiovisual que prestan sus servicio a la sociedad, y especialmente de los que lo hacen en la radiotelevisión pública que se financia con el esfuerzo de toda la sociedad, es un requisito primario para impulsar la transparencia en los asunto públicos» (p. 325).

Este primer volumen termina abordando la autonomía del supervisor audiovisual, a cargo de Belén Andrés Segovia. La autora empieza estudiando la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, tras la publicación de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Se explica cómo esta Ley fue el resultado de la agrupación de la regulación de los diferentes mercados económicos existentes en uno solo, con el fin de abaratar costes. Seguidamente la autora critica que la Unión Europea no haya resuelto los problemas que tiene la Comisión para cumplir con los cánones de independencia en el ejercicio de su potestad de control y supervisión. No obstante, pone de relieve que «a pesar de no estar sujetas al control de ninguna otra Administración matriz, debe obedecer de forma taxativa a la ley, con independencia de cuál sea el objeto de su decisión» (p. 343).

Tras el somero recorrido por los contenidos de la obra, debemos concluir que es brillante por su contenido y su análisis transversal del Derecho. Nos atrevemos a asegurar que, se trata de una obra exclusiva en su ámbito por los temas analizados y su enfoque teórico-práctico. Va destinado a todo tipo de estudiosos, profesionales relacionados con el Derecho y los medios de comunicación, así como a estudiantes interesado en la materia.

Es por todo ello que, debo recomendar la lectura de esta obra por cuanto consigue generar un debate en nuestro país sobre el derecho de participación, al tiempo que aporta muy valiosas recomendaciones y reflexiones. Todas ellas con el mismo denominador común: la urgente necesidad de implementación real del derecho de acceso a los medios de comunicación.



CORTS VALENCIANES