
Anuari de Dret Parlamentari

núm. 33, any 2020

CORTS 33



CORTS VALENCIANES

CORTS 33

Anuari de Dret Parlamentari

núm. 33, any 2020



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

Arquillos Cruz, Luis

Asensi Sabater, José

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio

Barceló Chico, Ana

Barrieras Mombrú, Rosa María

Bellver Casaña, Jorge

Berenguer Fuster, Luis

Cabedo Laborda, Cristina

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 (†)

Jerma 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

Salvador Rubert, María José

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 redacció: 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 El Parlamento en tiempos críticos
José Tudela Aranda
- 69 El papel de la función de información política del poder legislativo en el fortalecimiento de la representación
Juan Carlos Cervantes Gómez
- 113 El régimen jurídico del valenciano en perspectiva: de las previsiones constitucionales y estatutarias al desarrollo legislativo
Adrián García Ortiz

III. Notas, dictámenes e informaciones

- 183 Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo
Piedad García-Escudero Márquez
- 211 Venta a resultas y contrato escrito:
la revisión de la Llei de contractes agraris
Javier Guillem Carrau
- 239 El impacto de las cuotas sobre la representación política de las mujeres en Les Corts (1995-2019)
Bernabé Aldeguer Cerdá
- 281 Los gobiernos de coalición en acción:
el caso de la provincia de Alicante en el período 2015-2019
Enrique Conejero Paz
María del Carmen Segura Cuenca
- 311 Aspectos constitucionales para la adecuada regulación de los grupos de interés
Santiago González Fernández

347 Gestión y control de los fondos públicos y publicación de las cuentas anuales de las asambleas legislativas. Caso específico de las Corts valencianes. Una crítica constructiva

Gabriel Martínez Martí

Antonio Llácer García

IV. Crónica parlamentaria

379 Crònica parlamentària de les Corts Valencianes (maig de 2019 - maig de 2020)

Ferran Garcia i Mengual

V. Libros

413 El Gobierno Hiperminoritario (y su relación con el Parlamento). David Giménez Glück. Valencia, Tirant lo Blanch (colección «Ciencia Política»), 2019, 167 páginas (prólogo de Luis López Guerra)

Blanca Nicasio Varea

I. PRESENTACIÓN



CORTS VALENCIANES

Presentación de *Corts.*

Anuari de Dret Parlamentari

Número 33

ENRIC MORERA I CATALÀ

President de las Corts Valencianes

Este año celebramos el 25 aniversario de la primera edición de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, cuyo primer número apareció en 1995. Nos sentimos plenamente orgullosos de una publicación como ésta, especializada y de referencia en el ámbito parlamentario en España. A lo largo de estos veinticinco años, el anuario ha apostado por la calidad y el rigor y es por ello que, de una manera ya consolidada, nuestra revista forma parte del conjunto de las publicaciones más prestigiosas en esta rama del derecho constitucional que es el derecho parlamentario.

Por este motivo, resulta del máximo interés seguir contribuyendo, y así lo decidió la Mesa de las Corts Valencianes al inicio de la actual X legislatura, a la edición de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, una revista de referencia en la especialidad que nos ocupa y de la que ahora me corresponde presentarles un nuevo número ordinario.

El número treinta y tres de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* está integrado por un total de nueve trabajos, estructurados en tres estudios y seis notas, dictámenes e informaciones; además, incluye la crónica parlamentaria y una recensión bibliográfica.

La parte de «Estudios» se inicia con un trabajo del letrado de las Cortes de Aragón y profesor de Derecho Constitucional, José Tudela Aranda, que trata sobre un tema de mucha actualidad, el parlamento en tiempos de crisis, en el que reflexiona sobre la necesidad de volver a «pensar» el parlamento, incorporando en el análisis elementos que hasta ahora se han ignorado o minusvalorado, en estos tiempos etimológicamente críticos. Por su parte, el doctor en Derecho y responsable de la dirección general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de México, Juan Carlos Cervantes Gómez, analiza el papel de la función de información política del poder legislativo en el fortalecimiento de la representación, teniendo en cuenta que la información política es un instrumento para la formación de la opinión pública razonada, que debe ser objetiva, veraz y oportuna. Cierra el apartado de «Estudios» el trabajo presentado por Adrián García Ortiz, investigador predoctoral en la Universidad de Alicante, que analiza exhaustivamente el régimen jurídico del valenciano desde la perspectiva de las previsiones constitucionales y estatutarias hasta el desarrollo legislativo, una vez que cumplimos casi cuarenta años de la recuperación del autogobierno de la Comunitat Valenciana.

El bloque dedicado a «Notas, dictámenes e informaciones» comienza con el trabajo de la letrada de las Cortes Generales y catedrática de Derecho Constitucional, Piedad García-Escudero Márquez, que se centra en la evolución que ha sufrido la relación entre el parlamento y el gobierno como consecuencia del cambio producido en el sistema de partidos en los últimos años y la fragmentación parlamentaria. Por su parte, el letrado de las Corts Valencianes y doctor en Derecho, Javier Guillem Carrau, hace un comentario sobre la revisión de la ley de contratos agrarios, modificada al final de la anterior legislatura a fin de acotar la práctica de la venta *a resultas* y reforzar la realización de contratos escritos como garantía para la protección del eslabón más débil de la cadena alimentaria, que son los agricultores. A continuación, el profesor de Ciencia Política y de la Administración

de la Universitat de València, Bernabé Aldeguer Cerdà, presenta el detallado trabajo sobre el impacto de las cuotas sobre la representación política de las mujeres en las Cortes, de 1995 a 2019, que pone en evidencia que las instituciones representativas han consolidado de manera más equilibrada la exigencia de la presencia de mujeres por encima del umbral del cuarenta por ciento. Aunque también es evidente que hay todavía pautas diferenciadoras de género en cuanto al ejercicio real y efectivo de la representación política en términos de igualdad. Por otro lado, el profesor Enrique Conejero Paz y la profesora María del Carmen Segura Cuenca, ambos de la Universidad Miguel Hernández de Elche, abordan un análisis sobre los gobiernos de coalición y se centran en el caso concreto de la provincia de Alicante en el periodo 2015-2019, incidiendo en el estudio de los gobiernos locales ya que, a diferencia de la mayor parte de los estudios sobre coaliciones, que se han centrado preferentemente en la formación de los gobiernos nacionales o regionales, aquellos lo han sido en menor medida. Otro trabajo que se incorpora a este apartado es el de Santiago González Fernández, doctor en Derecho y técnico titulado superior de la Asamblea Regional de Murcia, donde hace un análisis muy interesante sobre los aspectos constitucionales para la adecuada regulación de los grupos de interés y la poca regulación que existe en las normas españolas sobre esta cuestión tan actual, como es la identificación de qué es «cabildero» y quién debe considerarse como «cabildero», a pesar de las recomendaciones de los organismos internacionales. Finalmente, se incorpora un trabajo conjunto de los funcionarios de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Gabriel Martínez Martí y Antonio Llácer García, que analizan, críticamente y desde una perspectiva constructiva, las cuentas anuales de las asambleas legislativas, centrándose específicamente en el caso de las Corts Valencianes.

Como ya es habitual y así se ha hecho número tras número, 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 primer año de

esta X legislatura (mayo de 2019 a mayo de 2020), periodo interrumpido en el desarrollo normal del trabajo parlamentario como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. Este volumen se cierra con una reseña realizada por la profesora de la Universidad CEU Cardenal Herrera, Blanca Nicasio Varea, sobre el libro *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el parlamento)*, de David Giménez Glück, publicado en 2019.

Sólo me resta agradecer la colaboración de todas las autoras y autores que han participado, así como la de todas las personas que han hecho posible la edición y la publicación de la revista.

Presentació de *Corts.*

Anuari de Dret Parlamentari

Número 33

ENRIC MORERA I CATALÀ

President de les Corts Valencianes

Enguany celebrem el 25 aniversari de la primera edició de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, el primer número del qual va aparèixer el 1995. Ens sentim plenament orgullosos d'una publicació com aquesta, especialitzada i de referència en l'àmbit parlamentari a Espanya. Al llarg d'aquests vint-i-cinc anys, l'anuari ha apostat per la qualitat i el rigor i per això, d'una manera ja consolidada, la nostra revista forma part del gruix de les publicacions més prestigioses en aquesta branca del dret constitucional com ho és el dret parlamentari.

Per aquest motiu, és ben interessant seguir contribuint, i així ho va decidir la Mesa de les Corts Valencianes a l'inici de l'actual X legislatura, a l'edició de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, una revista de referència en l'especialitat que ens ocupa i que ara em pertoca presentar-vos un nou número ordinari.

El número trenta-tres de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* està integrat per un total de nou treballs, estructurats en tres estudis i sis notes, dictàmens i informacions; a més, inclou la crònica parlamentària i una recensió bibliogràfica.

La part d'«Estudis» s'inicia amb un treball del lletrat de les Corts d'Aragó i professor de Dret Constitucional, José Tudela Aranda, que tracta sobre un tema de molta actualitat, el parlament en temps de crisi, en el qual reflexiona sobre la necessitat de tornar a «pensar» el parlament, incorporant en l'anàlisi elements que fins ara s'han ignorat o menystingut, en aquests temps etimològicament crítics. Per la seua part, el doctor en Dret i responsable de la direcció general del Centre d'Estudis de Dret i Investigacions Parlamentàries de la Cambra de Diputats de Mèxic, Juan Carlos Cervantes Gómez, analitza el paper de la funció d'informació política del poder legislatiu en l'enfortiment de la representació, tenint en compte que la informació política és un instrument per a la formació de l'opinió pública raonada, que ha de ser objectiva, veraç i escaient. Tanca l'apartat d'«Estudis» el treball presentat per Adrián García Ortiz, investigador predoctoral a la Universitat d'Alacant, que analitza exhaustivament el règim jurídic del valencià des de la perspectiva de les previsions constitucionals i estatutàries fins al desenvolupament legislatiu, passats quasi quaranta anys des de la recuperació de l'autogovern de la Comunitat Valenciana.

El bloc dedicat a «Notes, dictàmens i informacions» comença amb el treball de la lletrada de les Corts Generals i catedràtica de Dret Constitucional, Piedad García-Escudero Márquez, que se centra en l'evolució que ha sofert la relació entre el parlament i el govern com a conseqüència del canvi produït en el sistema de partits en els darrers anys i la fragmentació parlamentària. Per la seua banda, el lletrat de les Corts Valencianes i doctor en Dret, Javier Guillem Carrau, fa un comentari sobre la revisió de la llei de contractes agraris, modificada al final de la legislatura anterior per a acotar la pràctica de la venda *a resultes* i reforçar la realització de contractes escrits com a garantia per a la protecció de la baula més feble de la cadena alimentària, que són els llauradors. Tot seguit, el professor de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat de València, Bernabé Aldeguer Cerdà, presenta el detallat treball sobre l'impacte de les quotes sobre la representació política de les dones en les Corts, de 1995 a 2019,

el qual evidència que les institucions representatives han consolidat de manera més equilibrada l'exigència de la presència de dones per sobre del llindar del quaranta per cent, tot i que també és evident que hi ha encara pautes diferenciadores de gènere quant a l'exercici real i efectiu de la representació política en termes d'igualtat. Per un altre costat, el professor Enrique Conejero Paz i la professora María del Carmen Segura Cuenca, ambdós de la Universitat Miguel Hernández d'Elx, aborden una anàlisi sobre els governs de coalició i se centren en el cas concret de la província d'Alacant en el període 2015-2019, incidint en l'estudi dels governs locals ja que, a diferència de la major part dels estudis sobre coalicions, que s'han centrat preferentment en la formació dels governs nacionals o regionals, aquells ho han sigut en menor mesura. Un altre treball que s'incorpora a aquest apartat és el de Santiago González Fernández, doctor en Dret i tècnic titulat superior de l'Assemblea Regional de Múrcia, on fa una anàlisi molt interessant sobre els aspectes constitucionals per a l'adequada regulació dels grups d'interès i la poca regulació que existeix en les normes espanyoles sobre aquesta qüestió tan actual, com ara la identificació d'un lobby i qui ha de considerar-se com a lobbista, malgrat les recomanacions dels organismes internacionals. Finalment, s'hi incorpora un treball conjunt dels funcionaris de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Gabriel Martínez Martí i Antonio Llácer García, que analitzen, críticament i des de una perspectiva constructiva, els comptes anuals de les assemblees legislatives, centrant-se específicament en el cas de les Corts Valencianes.

Com ja és habitual i així s'ha fet número rere número, un dels lletrats de la cambra, en aquest cas, Ferran García Mengual, elabora la crònica parlamentària de les Corts Valencianes, en la qual realitza un resum de l'activitat desenvolupada en el primer any d'aquesta X legislatura (maig de 2019 a maig de 2020), període interromput en el normal desenvolupament del treball parlamentari com a conseqüència de la crisi sanitària provocada per la COVID-19. Aquest volum es tanca amb una recensió realitzada per la professora de la Universitat CEU

Cardenal Herrera, Blanca Nicasio Varea, sobre el llibre *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el parlamento)*, de David Giménez Glück, publicat el 2019.

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

II. ESTUDIOS



CORTS VALENCIANES

El Parlamento en tiempos críticos

JOSÉ TUDELA ARANDA

Letrado de las Cortes de Aragón.

Profesor Titular (A) de Derecho Constitucional

Resumen

La tradicional crisis del parlamento tiene hoy unas características propias. Por una parte, la democracia se encuentra sometida a tensiones crecientes. Por otra, el orden social que refleja el parlamento cambia de forma acelerada. En consecuencia, es preciso volver a pensar el parlamento, incorporando en el análisis elementos que hasta ahora se han ignorado o minusvalorado. Hay que ser conscientes de la importancia de las dificultades que atraviesa la institución. Porque ya no es posible hablar sólo de crisis del parlamento ni siquiera de crisis de la democracia. Nuestro tiempo es, etimológicamente, crítico.

Palabras clave: Parlamento, crisis, fragmentación, reconstrucción, globalización.

Resum

La tradicional crisi del parlament té avui unes característiques pròpies. d'una banda, la democràcia es troba sotmesa a tensions creixents. d'una altra, l'ordre social que reflecteix el parlament canvia de forma accelerada. En conseqüència, cal repensar el parlament, incorporant en l'anàlisi elements que fins ara s'han ignorat o menystingut. Cal ser conscients de la importància de les dificultats que travessa la institució. Perquè ja no és possible parlar només de crisi de parlament ni tan sols de crisi de la democràcia. El nostre temps és, etimològicament, crític.

Paraules clau: Parlament, crisi, fragmentació, reconstrucció, globalització.

Abstract

Today's traditional Parliament's crisis has its own characteristics. On the one hand, democracy is under increasing tension. On the other hand, the social order that Parliament reflects changes rapidly. Consequently, Parliament needs to rethink, incorporating into the analysis elements that have so far been ignored or undervalued. We must be aware of the importance of the difficulties that the Institution is going through. Because it is no longer possible to speak only of Parliament crisis or even of democracy crisis. Our time is, etymologically, critical.

Key Words: Parliament, crisis, fragmentation, reconstruction, globalization.

Sumario

- I. A modo de presentación.
- II. Tradición e inercia. Una purga inevitable.
- III. El Parlamento en tiempos de fragmentación política.
Un falso protagonismo.
- IV. Fundamentos tradicionales para la reconstrucción del Parlamento.
- V. Una visión diferente de la participación.
- VI. El significado contemporáneo de la publicidad, transparencia y derecho de acceso a la información.
- VII. Legitimidad por eficacia.
- VIII. El Parlamento en la globalización.
- IX. ...El Parlamento en cuarentena. El Parlamento como foro.
- X. Reflexión final. Un Parlamento para un tiempo crítico.
- XI. Bibliografía.

I. A modo de presentación

He titulado este trabajo El Parlamento en tiempos críticos. Me planteé estas líneas cuando nadie imaginaba que medio mundo se encontraría confinado en sus casas luchando contra un enemigo que en apenas unas semanas ha demostrado todas las debilidades de un modelo político y social que no se limitaba, como ya sospechábamos, a tener señales de fatiga. Mientras escribo, se cruzan mensajes que nos avisan que en el después todo será diferente. Nada podrá ser igual después de la pandemia provocada por el Covid19. Nada. Desde luego, cambiará la política. Y, por supuesto, también el Parlamento se verá afectado. Súbitamente, la vieja retórica sobre las crisis cobra toda su actualidad. Creo que en esta ocasión se verá con absoluta claridad la disyuntiva entre catástrofe y oportunidad. El modelo político y social que representa Occidente podrá acercarse peligrosamente a la quiebra o, por el contrario, encontrarse con la oportunidad que necesitaba para adquirir el impulso para reinventarse. Lo único que debería quedar claro desde ahora mismo es que ello no dependerá de la coyuntura o de los Dioses del azar. Sin negar la influencia del capricho de sus dados, serán los hombres los que en última instancia inclinen la balanza en uno u otro sentido. Y es imprescindible que desde el primer momento se sea consciente tanto de la gravedad de lo que se encuentra en juego como del papel que toca desempeñar.

En todo caso, sin pandemia, posiblemente, el título habría sido el mismo. El Parlamento en tiempos críticos. Quizá hubiese temido caer en la exageración, algo que ahora, desgraciadamente, no me sucede. Pero el efectismo también puede ser útil y me parece un título elocuente para llamar la atención sobre el núcleo del problema. En síntesis, la inadecuación de las formas vigentes de los actuales modelos democráticos y, en general, de gobernanza, para hacer frente a los retos de la sociedad emergente en paralelo a la revolución científica y tecnológica. Más en concreto, se trata de denunciar las crecientes dificultades para conciliar la necesaria eficacia en la respuesta a las cada vez más abundantes y complejas demandas sociales con los

valores que sustentan nuestro sistema. Ni que decir tiene que la presente crisis socio sanitaria hace aún más gráfico ese reto. Hace tiempo que he defendido que esta es la razón nuclear de aquello que cada vez más definen como crisis de la democracia,¹ ya sin adjetivo alguno. Junto a ello, en un terreno más cercano, hace tiempo que es evidente que el Parlamento como institución representativa se encuentra en crisis.² Las razones son varias. Algunas, tienen una última conexión con el anacronismo institucional denunciado en las líneas precedentes. Otras, por el contrario, tienen causas muy concretas y cercanas, muchas de ellas, solucionables. En todo caso, el conjunto ha tenido un efecto demoledor sobre la confianza de los ciudadanos en la Institución parlamentaria. Confianza y representatividad son el binomio que soporta la legitimidad de un sistema político.³ Por supuesto, exigen de las condiciones que son identidad de un sistema democrático. Sustantivamente, respeto de los derechos fundamentales, y muy en particular de la libertad de prensa; garantía del Estado de derecho, con especial deferencia por la independencia del Poder Judicial; garantía de procesos electorales realmente competitivos y libres. Pero, y ello se olvida en ocasiones, la existencia de estos presupuestos no asegura la confianza y representatividad del sistema. Son condición pero no garantía. Sirva ello para avanzar que el resurgir del Parlamento dependerá no sólo de lo que desde la Institución se sea capaz de realizar para renovar su quehacer, sino, también, del conjunto del sistema político.

Como colofón a estas líneas preliminares, querría reiterar una idea que he desarrollado en trabajos precedentes. La respuesta a las primeras señales de crisis del modelo, en paralelo al desarrollo de la crisis económica iniciada en 2008 y a la emergencia y consolidación del movimiento de los indignados, fue poner el foco de atención

1 Tudela, 2017.

2 Como señaló Manzella, el Parlamento está en crisis desde que nació como institución moderna (Manzella, 1989: 361).

3 Sobre el rol de la confianza en la democracia, vid. Innerarity, 2019: 37-39.

en la necesidad de reforzar la participación. Se trataba de una crisis de la democracia representativa y era preciso reforzar su legitimidad incrementando la presencia de las instituciones de democracia directa y, en general, fortaleciendo la participación política.⁴ En esos momentos, la mirada apenas se dirigió hacia el interior de los Parlamentos, no se preguntó por la calidad de la representación. El transcurso del tiempo ha puesto en evidencia que ni el fortalecimiento de los distintos instrumentos de participación es panacea alguna y que la representación política sigue siendo la única forma de construir un modelo político... democrático. Hoy, el reto ya no es suplir presuntos déficits de participación. El reto es garantizar la vigencia de la democracia como sistema político.⁵ Y ello pasa, fundamentalmente, por dos cosas. Por un lado, saber trasladar al nuevo modelo social la necesidad y transcendencia de los valores que sustentan la democracia. Por otro, por lograr, mediante las modificaciones que sean precisas, que los sistemas democráticos sean capaces de responder con eficacia y eficiencia a los retos planteados. Es decir, legitimidad. Nada nuevo. La democracia ha de recuperar entre los ciudadanos una confianza que, no debería ignorarse, se diluye.

Es en ese marco en el que hay que plantear la renovación del Parlamento. Como institución central para la necesaria recuperación de la legitimidad por la democracia. Lógicamente, dadas sus características, se puede pensar que su territorio se acerca más a los valores que a la eficacia. Pero, como explicaré, el Parlamento tampoco puede escapar al desafío que la eficacia representa para cualquier institución contemporánea. Los ciudadanos han de ver utilidad en lo que representa. Una utilidad, sin duda, que en el ideal confluye en la garantía de unos valores que todos asumen como irrenunciables.

Finalizo estas líneas preliminares con una breve indicación metodológica. Voy a plantear un número de temas relativamente amplio. La consecuencia será que no podrán ser tratados con la profundidad

4 Gutiérrez, 2013.

5 Levitsky y Ziblatt, 2018: 237-268.

debida. La alternativa era concentrarme en los dos o tres que pudiera considerar más relevantes. He optado por la primera opción porque considero que es más interesante diseñar el mapa. Tiempo habrá para profundizar. Además, hay trabajos que ya lo han hecho. Me interesa cada una de esas cuestiones. Pero me interesa más la visión de conjunto que depara su suma. Por lo demás, hay que ser consciente de que se trata de una relación abierta. Hoy, se podrían añadir nuevas cuestiones y es seguro que en poco tiempo se tendrán que sumar otras e importantes.

II. Tradición e inercia. Una purga inevitable

El desenvolvimiento histórico del Parlamento está marcado por la tradición. Desde luego, ello, en si mismo, no es un rasgo que la singularice. Cualquier institución, pública o privada, es deudora de una tradición y se vincula a ella con mayor o menor intensidad. Es precisamente esa escala lo que distingue al Parlamento en su relación con la tradición. El Parlamento contemporáneo guarda muchos de los hábitos de la Institución histórica. La tradición fermentó en una cultura que impregna las formas, los procedimientos y la propia manera de relacionarse con la sociedad. El Parlamento nace como una institución necesariamente solemne y ritual. Por lo que representa, por las funciones que tiene asignadas. También por el espíritu de élite que envolvía a la clase dirigente que se sentaba en sus escaños y que hacía natural marcar ciertas distancias. Si bien con indudables cambios, buena parte de esa cultura ha permanecido inalterada. En las formas, pero, sobre todo, en el fondo, en las funciones, procedimientos e instrumentos inherentes al trabajo parlamentario. En mi parecer, se ha errado en los cambios. Se han purgado elementos de la cultura parlamentaria clásica que, con los necesarios matices, deberían ser preservados y no se han alterado otros cuya modificación resulta esencial no ya para una auténtica transformación de la Institución sino tan sólo para un intento de acomodo al nuevo modelo social emergente.

Como he indicado, se puede alegar que el Parlamento de hoy es muy distinto al de hace tan sólo veinte años. Las estructuras parlamentarias han incorporado plenamente el universo tecnológico, incluyendo los nuevos instrumentos de comunicación; es un Parlamento mucho más transparente y accesible a los ciudadanos; las formas y estética se han hecho menos rígidas y solemnes...⁶ La enumeración podría seguir con otras mutaciones significativas. Es cierto. El Parlamento ha realizado esfuerzos notables de modernización. No discuto este presupuesto. Tengo más dudas sobre la profundidad y alcance de esos cambios. Me queda la sensación de que han afectado más a la superficie que al fondo, que en demasiadas ocasiones han sido cambios más aparentes que reales. Además, los cambios posiblemente más notables, los derivados de la incorporación del nuevo arsenal tecnológico al trabajo parlamentario, no pueden considerarse, en sentido estricto, cambios en el Parlamento.⁷ Sí lo pueden ser algunas de sus consecuencias, como el fortalecimiento de la comunicación y publicidad de la actividad parlamentaria. Pero, en todo caso, deben relacionarse con un cambio estructural de la sociedad, cuando lo que debe pensarse y analizarse es el territorio de los cambios en la estricta tradición parlamentaria.

Creo que es en este extremo donde se pueden observar con más claridad las profundas resistencias de la Institución parlamentaria al cambio. Si se observa el ordenamiento de cualquiera de las diecinueve Cámaras que existen en nuestro País, se concluirá que las funciones, procedimientos e instrumentos son los mismos con los que comenzaron su andadura a principios de los años ochenta del Siglo pasado. En mi opinión, esta constatación es suficiente para advertir de que algo se ha hecho mal, aunque sea por omisión. No es razonable que el procedimiento legislativo siga respondiendo prácticamente punto por punto a lo contemplado

⁶ Una evolución que merece calificarse como positiva (Astarloa, 2017: 91-96).

⁷ Hasta inicios del 2019, la tecnología había introducido muy importantes cambios en el quehacer cotidiano de la Institución, en paralelo a lo que había sucedido en la práctica totalidad de organizaciones. Aunque es pronto para aventurarse, se intuye que la crisis sanitaria sufrida por casi todos los Estados en los inicios del 2020, puede suponer una visión diferente de la relación entre la tecnología y el Parlamento.

en 1980, cuando las transformaciones sociales y tecnológicas afectan radicalmente no ya a la elaboración de la ley sino a su propia consideración como fuente del Derecho y expresión del poder político de realización de políticas públicas. No es razonable no se hayan incorporado nuevos y más eficaces instrumentos de control que hubiesen podido reforzar muy significativamente el papel del Parlamento en la función que hoy es su seña de identidad.⁸ Mientras, los procedimientos clásicos languidecen por una clara inadecuación con la estructura comunicacional de la nueva sociedad y cada semana los Plenos y Comisiones de cada Parlamento se llenan de iniciativas que en muchas ocasiones apenas sirven para rellenar la agenda de deberes de un Diputado o Grupo Parlamentario. Todo ello agravado por un comportamiento antiguo de unos Grupos que priman la cantidad sobre la cualidad como casi de forma dramática se pone de evidencia en una figura tan inane cuando se multiplica hasta el absurdo, como es la proposición no de ley. La relación podría y debería continuar. El ejercicio de la función presupuestaria o la ordenación de los debates son otros ejemplos lacerantes de esta incapacidad de modificar la herencia y hacer el necesario ejercicio de innovación. Son, creo, ejemplos suficientes de cómo, en lo esencial, el Parlamento sigue ligado a un pasado realmente anacrónico.

Se han mencionado las distintas funciones parlamentarias. Las clásicas funciones parlamentarias. Legislativa, control, presupuestaria e, implícitamente, orientación política. Para ilustrar la deuda denunciada se podrían haber mencionada otras como la electiva, que también arrastran el citado lastre. Más allá, una reflexión sobre las funciones parlamentarias debe servir para denunciar una carencia global de capacidad de innovación. La cuestión es tan sencilla como esencial para determinar no ya el presente sino el futuro de la Institución ¿Por qué el Parlamento ha de seguir ejerciendo esas funciones como las ha ejercido hasta ahora? Más allá ¿No debería asumir otras? La respuesta

⁸ Sobre el control la bibliografía es enorme. Hoy es premisa casi unánimemente compartida la idea de que el control se encuentra presente en la totalidad de las funciones parlamentarias (Rubio, 1993: 256). Sobre su significado en el conjunto del sistema constitucional, Aragón, 1987. Sobre la teoría y praxis del control parlamentario, véase el número 19 de Teoría y Realidad Constitucional.

excede con mucho las posibilidades de estas páginas. Avanzo que mi respuesta es inequívoca. El Parlamento debe proceder a revisar en profundidad la forma y alcance con la que ejerce las funciones que pueden denominarse clásicas y debe comenzar a reflexionar la asunción de nuevas funciones. Todo ello deberá modularse en función de las exigencias de representatividad del nuevo modelo social. Reducir las causas de la desafección política a circunstancias coyunturales es un grave error. Las causas son más profundas y exigen respuestas más ambiciosas. Sobre todo ello es preciso comenzar a reflexionar. En este punto, sorprende sobremanera la incapacidad de las propias instituciones parlamentarias para preguntarse por su futuro.

Finalmente, un breve apunte marginal. He señalado que algunos de los cambios efectivamente previstos, no han ido en la buena dirección. Me refiero a cuestiones formales. Sin duda, una relajación en las formas y en la estética parlamentaria no sólo eran inevitables sino que, también, eran necesarias. Pero algunos parecen haber confundido modernidad y relajación con, simplemente, mal gusto. Denunciar falsas retóricas, antiguas solemnidades y distancias irreales, no puede traducirse en rebajar un foro parlamentario a un feo espectáculo. Es preciso que, en cualquier caso, se transmita respeto por lo que se dilucida en sede parlamentaria. En este sentido, sería conveniente que imágenes como las que nos han deparado las últimas sesiones de investidura, precisamente las que deberían ser más solemnes, no se reiteren.⁹

III. El Parlamento en tiempos de fragmentación política. Un falso protagonismo

Antes de adentrarse en los caminos para la reconstrucción de la Institución parlamentaria, resulta conveniente detenerse en desmentir

⁹ Así, considero preciso regular la fórmula de acatamiento a la Constitución. Puede pensarse si se suprime. Pero si se mantiene, debe regularse. En ningún caso puede sostenerse que esa regulación, si hace dentro de los naturales parámetros de racionalidad, afecta a la libertad de expresión.

la premisa de que el protagonismo del Parlamento depende, básicamente, de la mayoría que sostenga al gobierno correspondiente. De acuerdo con la misma, si el gobierno se apoya en una cómoda mayoría parlamentaria, el espacio político que le queda reservado al Parlamento, será inevitablemente reducido. Por el contrario, si no dispone de esa mayoría, el Parlamento gana protagonismo político. Detrás de esta premisa, existe una lógica aparentemente implacable. Si existe la citada mayoría, el Gobierno controlará el Parlamento sirviéndose de esa mayoría. Porque la misma, lejos de ser Parlamento, será una prolongación del Gobierno. Así, quedará reducido a una minoría sin margen de actuación. Lógicamente, la situación se invertirá si el gobierno no dispone de mayoría. En ese caso, la voluntad del Parlamento debe imponerse y el gobierno, someterse a ella.

Hasta que la crisis política se tradujo electoralmente en el resultado de las elecciones de 2015, todo hacía suponer que no habría ocasión de contrastar esta hipótesis, más allá de gobiernos que, aún minoritarios, se encontraban suficientemente cerca de la mayoría absoluta para poder jugar con el apoyo de una u otra formación en la lógica de lo que se denominó, geometría variable.¹⁰ Pero desde ese momento, todo cambió. Cinco años, cuatro elecciones generales, dos legislaturas fallidas, una moción de censura constructiva victoriosa, ninguna mayoría estable de gobierno.¹¹ En las Comunidades Autónomas, si bien la situación ha sido sustancialmente más estable (no se han producido legislaturas fallidas y los gobiernos han acabado con normalidad sus mandatos), también han abundado los gobiernos en minoría y, por tanto, los presuntos supuestos de protagonismo del Parlamento.

En la primavera de 2020 existen ya elementos de juicio suficientes como para contrastar si los hechos confirman la tesis anterior. Pero antes

¹⁰ En concreto, fue el término que se acuñó durante la IX Legislatura, en la que el Grupo Parlamentario Socialista no buscó un acuerdo estable sino acuerdos coyunturales, con fuerzas diversas, según las circunstancias.

¹¹ Una situación política con múltiples reflejos en el Derecho Constitucional. Muchas de ellas se concentraron en la primera Legislatura fallida (VV. AA., 2017), aunque el tiempo ha demostrado que era posible superar aquella circunstancia.

es preciso reparar en la anomalía constitucional que la sustenta. En un sistema parlamentario, por definición, el gobierno debe apoyarse en una mayoría parlamentaria estable. Si no es así, si se gobierna en minoría, se trata de un disfunción del sistema. Éste no responde a la idea de que el protagonismo del Parlamento se traduzca en que asuma la dirección política, al modo de un régimen asambleario. Sin llegar a ese extremo, creo que, de acuerdo con nuestro sistema político-constitucional, no es posible congratularse de un mayor protagonismo del Parlamento como consecuencia de una inexistente mayoría de gobierno. En todo caso, esa situación es una seria anomalía.¹² Mas, con todo, la experiencia ha demostrado que también en ese marco político, el protagonismo del Parlamento es reducido. La posición que debe ocupar en la dinámica política, habrá que buscarla de otra manera.

La tesis central que preside estas líneas es que con el modelo de Parlamento fragmentado y gobierno en minoría, el protagonismo real de la Institución parlamentaria no ha sido cualitativamente mayor al que tenía tradicionalmente. Una afirmación que, inmediatamente, es preciso matizar. Por supuesto, alguien puede poner encima de la mesa el hecho de que por primera vez en la historia del sistema constitucional de 1978 una moción de censura ha salido adelante. Un argumento contundente y que no minusvaloro. Pero que, sin embargo, relativizo ya que, en mi opinión, la circunstancias que la rodearon permiten decir que se ha producido una mutación de este instrumento de responsabilidad política.¹³ Y también puede alegarse que las dificultades de los respectivos gobiernos, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, para aprobar presupuestos, han sido mucho mayores. Hasta el extremo de que bien han tenido que aceptar

¹² Sobre los riesgos de la deriva a una forma de gobierno de asamblea, Aragón, 2017: 29-31.

¹³ En mayo de 2018, la ejecutiva del PSOE acordó presentar una moción de censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy. El candidato propuesto, Pedro Sánchez que no ostentaba la condición de Diputado, obtuvo la confianza el Congreso. El carácter «constructivo» de la moción habría mutado en uno «destrutivo». Se dio la confianza al candidato no tanto porque este dispusiese de una mayoría alternativa como para destituir al Presidente anterior. La prueba es que el nuevo Gobierno, que ya nació anunciando provisionalidad, ni siquiera pudo aprobar un presupuesto cuando se propuso la continuidad.

numerosas modificaciones bien han tenido que seguir gobernando con presupuestos prorrogados (abril 2020, siguen vigentes los últimos presupuestos aprobados por el Gobierno de Mariano Rajoy). O, por seguir con los ejemplos, que esos gobiernos han tenido dificultades desconocidas para sacar adelante sus iniciativas legislativas teniendo que aceptar las iniciativas de control propuestas por la oposición.

Una enumeración suficientemente amplia y trascendente como para entender desmentida mi propia premisa. Después de lo relatado ¿Cómo es posible escribir que el Parlamento no ha ganado protagonismo en el modelo de gobierno en minoría? Bien, mi tesis es coherente con la aludida mutación que habría sufrido la moción de censura. Todas las circunstancias descritas, y otras que podrían citarse, no son tanto reflejo de un mayor protagonismo del Parlamento como de una auténtica perversión del sistema. Creo que no es una calificación excesiva cuando se describe un sistema político que en cinco años genera dos legislaturas fallidas; es incapaz de generar un Gobierno estable o de aprobar siquiera una sola vez un presupuesto en tiempo y forma; o que altera la función legislativa de manera tan radical y perversa como para que el número de Decretos-Leyes supere ampliamente el de leyes. No, no es que el Parlamento haya ganado protagonismo y que ahora sea una institución protagonista del sistema político. Es que ese sistema ha derivado al caos y, en muchos casos, al absurdo. Así, lo más benigno que podría decirse de ese protagonismo es que se trata de un falso protagonismo.

Voy a intentar argumentar la idoneidad del adjetivo. Falso protagonismo. Por supuesto, el Parlamento ha generado mucho más ruido que en tiempos precedentes. Más iniciativas que nunca (algo, por lo demás, lógico por el mayor número de Grupos Parlamentarios) y mayor incertidumbre, porque el resultado en muchas ocasiones ha llegado a ser desconocido hasta el último momento, incluso en votaciones importantes. Pero este protagonismo, no ha sido sólo, en mi entender, mal protagonismo. También ha sido falso. Sustento

esta afirmación en la falta de efectividad de las presuntas pruebas del mismo. Con la excepción de la moción de censura contra el Presidente Rajoy y que dio lugar a un Gobierno sustentado por una frágil minoría parlamentaria,¹⁴ el resto del quehacer parlamentario no se ha traducido en auténtico protagonismo político. Los distintos gobiernos, en particular en las Comunidades Autónomas, han seguido gobernando aun sin disponer de una mayoría para aprobar el presupuesto y los instrumentos de control ordinario han seguido careciendo de efectividad. Ni los más ostentosos, como las mociones de reproación individual de Ministros o Consejeros o las comisiones de investigación, han tenido efectividad especial.

Con todo, es en la función legislativa donde con mayor claridad se puede apreciar ese falso protagonismo, esa sólo aparente primacía del Parlamento en los años de la crisis. Para sustentar esta afirmación, son particularmente ilustrativas las cifras de la XII Legislatura, la más larga de este periodo y que, como se sabe, tuvo dos etapas, las correspondientes, respectivamente a los gobiernos presididos por Mariano Rajoy y Pedro Sánchez. Pues bien, en este periodo, por los Gobiernos se presentaron 49 proyectos de ley y 65 Decretos-Leyes. Por parte de los distintos Grupos Parlamentarios, se presentaron hasta 333 proposiciones de ley. Sólo estas cifras resultan significativas de una grave distorsión del sistema. Pero aún resultan más elocuentes si se completan con las que depara el éxito o fracaso de estas iniciativas. Al acabar la Legislatura, se habían aprobado 21 proyectos de ley y 64 Decretos-Leyes. De las 333 proposiciones de ley, acabaron aprobándose como ley, 14 textos. Las conclusiones son relativamente sencillas. Los Grupos gastaron su energía en salvadas de artificio y el Gobierno dominó la agenda legislativa mediante la utilización masiva del Decreto-Ley.¹⁵ Su particular forma de tramitación hace mucho más sencillo obtener circunstanciales mayorías parlamentarias. Por supuesto, cifras tan significativas merecen un análisis mucho más en profundidad. Demuestran una muy grave distorsión

¹⁴ Para un análisis de la institución y examen de la presentada, vid. Duce, 2018.

¹⁵ Aragón, 2016.

del modelo. En mi opinión, son uno de los reflejos más nítidos de la gravedad de la erosión sufrida por el sistema político-constitucional español como consecuencia de la irresponsabilidad de sus principales agentes. En lo que interesa a estas páginas, ilustran con suficiencia que el presunto protagonismo del Parlamento en el tiempo del gobierno en minoría, quizá lo ha sido menos.

Creo que la conclusión más relevante que puede extraerse de lo expuesto es que resulta preciso buscar el protagonismo del Parlamento de forma coherente con el funcionamiento racional del modelo parlamentario establecido en la Constitución. Y en ese modelo, los gobiernos sostenidos por una minoría alejada de la mayoría, con necesidad de arduas y complejas negociaciones para conseguir la mayoría necesaria en cada votación, son una anomalía. Una anomalía incoherente con el modelo y, por todo, necesariamente abocadas al fracaso o a producir muy negativas consecuencias. Hay que vindicar y fortalecer el Parlamento en la dinámica ordinaria del régimen parlamentario. Cumpliendo, por tanto, las funciones que le corresponden. Cumpliéndolas, eso sí, con la efectividad y eficacia necesarias.

IV. Fundamentos tradicionales para la reconstrucción del Parlamento

Las reflexiones sobre una necesaria renovación de la Institución parlamentaria son casi tan antiguas como el propio Parlamento moderno. Una verdad que no puede ocultar que en los últimos años, y al hilo de la toma de conciencia sobre la crisis de la representación política, han crecido de manera significativa los estudios sobre este particular.¹⁶ El tiempo se acelera y hoy esas reflexiones deben enmarcarse necesariamente en las que se realizan sobre la salud de la democracia, sin adjetivo alguno.¹⁷ En este contexto de reflexión se insertan estas

¹⁶ Astarloa, 2017; Navarro, 2013; Greciet, 2012; García Escudero, 2015; Tudela, 2008.
¹⁷ Culminando sus reflexiones sobre estos temas, vid. Innerarity, 2020.

páginas que querrían ser una modesta contribución a la imprescindible tarea de repensar la primera de las instituciones democráticas.

Desde hace tiempo, argumento que el anacronismo general que caracteriza nuestras instituciones políticas es particularmente acusado en relación con el Parlamento. Defino ese anacronismo como la falta de adecuación entre el funcionamiento de las instituciones políticas y una sociedad profundamente transformada por la evolución científica y tecnológica. Cuando todo ha cambiado, y cambia sin pausa, las dinámicas políticas permanecen inalteradas, o casi. Ello es particularmente gráfico en el Parlamento. Como he señalado, ello no significa que no haya cambiado nada dentro de sus viejos muros. Por supuesto, ha habido cambios.¹⁸ Pero, como quiero demostrar, son cambios no sustantivos y que, desde luego, no han alcanzado el objetivo necesario. Es decir, facilitar que el Parlamento sea una institución efectivamente representativa en el marco de las exigencias de la sociedad del Siglo XXI. Una circunstancia, me permito adelantarlo, que se agrava con los efectos de la pandemia provocada por el Covid19. Las consecuencias de la misma tendrán una profunda repercusión social y política que exigirán de cambios aún más significativos en el orden institucional.

En coherencia con lo anterior, estas páginas quieren profundizar en las cuestiones que deberían cambiarse, en aquellos aspectos del Parlamento actual que deben ser objeto de reflexión y, en su caso, transformación. Sin embargo, en las líneas que siguen me voy a detener, siquiera brevemente en aquello que es preciso conservar. Se trata de una reflexión conservadora. No hay contradicción alguna. Tengo la profunda convicción de que ningún cambio, por profundo que sea, puede hacerse sin tener en consideración las raíces de aquello que se cambia. Ello es particularmente válido en relación con el Parlamento. Lo es por la sencilla y profunda razón de que los cambios que se persiguen tienen el objetivo de que la Institución pueda seguir sirviendo a los valores que hoy representa.

¹⁸ Astarloa, 2017: 205-219.

Desde esta perspectiva, lo primero que es preciso recordar, es, precisamente, la relación entre Parlamento y democracia. Como se vio, para muchos, lo que se llegó a analizar primero como crisis de la política, después como crisis de la representación, es hoy una auténtica crisis del sistema democrático. No es cuestión de profundizar en si ello es así o no. Un análisis superficial depara una botella medio llena.¹⁹ Pero sea cuál sea la elección que se realice, no pueden desdeñarse los riesgos. La democracia es la expresión del poder del pueblo. Pero también debe traducirse en una forma de gobierno eficaz y eficiente. Si los gobiernos democráticos transmiten sensación de debilidad en relación con los retos planteados por el nuevo modelo social, será difícil evitar que las miradas se dirijan a otros modelos políticos. Así, es el conjunto de las estructuras y dinámicas democráticas lo que exige reflexión y cambios. En consecuencia, la reflexión sobre el Parlamento deberá tener en cuenta ese todo. Con un punto de partida inexcusable. Sean cuales sean los cambios que se produzcan, un sistema democrático siempre necesitará de una institución como el Parlamento.

Paradójicamente, y no debería ser olvidado, la premisa de todos los cambios es que se mantenga lo esencial. Parodiando al Príncipe de Lampedusa, que todo cambie para que todo siga igual. Es un tiempo para la crítica de nuestros modelos políticos. Para cuestionar cómo se pilotan y dudar de su flexibilidad. Pero, simultáneamente, también lo es para poner en valor la construcción política y jurídica que fue y es la democracia constitucional. En tiempos de incertidumbre sino de zozobra, es inevitable sentir admiración por un modelo que trajo el poder del pueblo en un delicado y armónico equilibrio entre la libertad, la igualdad y la voluntad de la mayoría. Un modelo que ha sabido encauzar pacíficamente conflictos, garantizar derechos y libertades y hacer efectivas notables cuotas de igualdad. Pues bien, ese modelo

¹⁹ Efectivamente, la coincidencia en la crisis de la democracia coincide en el tiempo con su mayor generalización geográfica y con su menor número de enemigos teóricos. Son muy pocas voces las que se levantan frente a la misma. Incluso quienes objetivamente más peligro parecen representar para los fundamentos democráticos, actúan en nombre de lo que denominan «verdadera democracia». Vid, Innerarity, 2019: 29-30, 39-40

exige una institución que represente a los ciudadanos en toda su pluralidad; una institución que publicite el debate y la divergencia política; que controle el ejercicio del poder y traduzca en normas la voluntad de los ciudadanos. No hay democracia constitucional sin Parlamento. O, con más rigor, no hay democracia sin Parlamento. Sin un Parlamento que simbolice y sirva a aquello que ha sido siempre su seña de identidad. Ésta es la premisa inexcusable desde la que abordar cualquier ensayo de reforma de la institución parlamentaria.

Desde estos fundamentos, deberá abordarse el cambio. Y los mismos procuran la pauta interpretativa imprescindible para las medidas que han de adoptarse. El nuevo Parlamento deberá construirse de manera que los ciudadanos de la sociedad digital se sientan representados en él. Deberá ser un Parlamento en el que esos ciudadanos vean debatidos, sin innecesarias retóricas, los problemas que les afectan. Un Parlamento que garantice un control eficaz del poder y que impida preguntarse cómo pueden suceder determinadas cosas o, cómo pueden suceder sin que se diriman responsabilidades. Un Parlamento que apruebe leyes de fácil comprensión y con una dimensión política de transformación social. Un Parlamento que, sepa ser foro para preparar a la sociedad a los desafíos planteados por las cambiantes estructuras económicas, tecnológicas. Todo ello es posible desde el respeto de la esencia de la Institución parlamentaria. Es más, puede decirse que el problema del hoy es que por separarse de esa esencia, no cumple satisfactoriamente con tareas como las enumeradas. Quizá, a la postre, reivindicar el cambio en el Parlamento no sea sino reivindicar la necesidad de recuperar la vigencia y efectividad de las ideas y valores que encarnaron en la Institución el nacimiento de un nuevo tiempo político.

V. Una visión diferente de la participación

La relación entre el Parlamento y el principio de participación ha sido tradicionalmente paradójica. Por una parte, el Parlamento es, por definición, la expresión máxima del derecho de participación política

que traduce el principio democrático. Así, confrontar Parlamento con participación parece absurdo. Simultáneamente, se puede afirmar que el Parlamento ha sido la institución más resistente a desarrollar el principio de participación política. Escrito de manera más correcta, el Parlamento ha entendido históricamente que su relación con la participación se agotaba en el momento de su formación. La participación directa de los ciudadanos en sede parlamentaria se agotaba allí. Desde el momento en el que las Cámaras se constituían, comenzaba un ciclo cerrado a cualquier relación con la ciudadanía. Evidentemente, en aras a la claridad expositiva, exagero en el argumento. Siempre han existido cauces de relación entre el Parlamento y los ciudadanos, más allá de las elecciones. Algunos formales y teóricamente relevantes, como la institución de la iniciativa legislativa popular o el funcionamiento de las Comisiones de peticiones y derechos humanos²⁰ y otros informales, normalmente más relevantes, como la relaciones de lobby con Diputados y Grupos Parlamentarios. Con todo, creo que estos canales de relación no anulan la paradoja. El desarrollo del principio de participación no parecía tener un hábitat idóneo en la institución que por definición era expresión del mismo.

Hace ya algunos años que me interrogué por esta situación y me aventuré a señalar que el Parlamento no podía permanecer ajeno a los cambios sociales y que debía modificar sus pautas tradicionales de relación con la ciudadanía a la que representaba. En consecuencia, postulaba la incorporación, entre otros, la incorporación del principio de participación a la dinámica parlamentaria como uno de aquellos que debían servir a la renovación de la Institución y a su acomodo a las exigencias de un nuevo modelo social. Este principio de participación que se desarrollaría mediante instrumentos diversos sería núcleo de lo que en aquél momento denominé derecho al Parlamento.²¹ Los doce

²⁰ La iniciativa legislativa popular ha sido objeto de atención diversa en nuestra doctrina (Biglino, 1987: 75-130; Aranda, 2006: 187-217). En los últimos años, se ha buscado en ella un instrumento de regeneración democrática (Vidal, 2015; Guillén, 2019: 138)

²¹ Tudela, 2008.

años transcurridos desde que defendí esta tesis han sido especialmente intensos y significativos para la Institución parlamentaria y, en general, para nuestro sistema democrático. Si en el 2008 podían observarse indicios que anunciaban una crisis aún soterrada, los doce años transcurridos se han correspondido con, sin exageración, la explosión de esa crisis más allá incluso de lo que los más pesimistas podían imaginar. Una circunstancia que ha hecho imposible a los distintos podres públicos mantener desviada la mirada, desdeñar lo que sucedía a su alrededor. Como se indicó, la reacción inmediata a lo que era una indiscutible erosión de la legitimidad de las instituciones políticas, fue poner el foco en la participación como instrumento necesario para profundizar en el principio democrático y limitar la erosión de la credibilidad del sistema. Pronto, la bandera de la participación traspasó los límites de la reivindicación académica para traducirse en reformas normativas.²² Unas reformas que también alcanzaron a las instituciones parlamentarias.

El principio de participación se incorporó incluso de forma expresa a los ordenamientos parlamentarios. La situación había dado un giro radical. De la ignorancia a la reivindicación. El Parlamento se mostraba sensible a las exigencias de los ciudadanos, y, como en otras materias, transparencia o derecho de acceso a la información, modifica su normativa para introducir instrumentos que desarrollasen el citado principio. Es cierto que ello no sucedió con la misma intensidad en todos los Parlamentos españoles. De hecho, sólo una minoría hicieron un ejercicio consciente y nítido en este sentido, y todas fueron Cámaras autonómicas.²³ Con todo, es innegable que la participación política había saltado una antigua barrera y, al menos como principio teórico, se incorporaba con normalidad a la dinámica parlamentaria. El ciudadano no sólo participaba del Parlamento en su origen sino

22 Durante estos años, se han aprobado en las Comunidades Autónomas numerosas normas de fomento general de la participación y adoptado medidas de impulso en este sentido. Una mirada crítica, VV.AA, 2018.

23 Al respecto, vid. Tudela, 2019; Pérez Moneo, 2018.

también en su quehacer habitual. La introducción de instrumentos como las preguntas y otras iniciativas de origen ciudadano; la formalización de la audiencia en los procedimientos legislativos; o la introducción de portales de participación en los correspondientes espacios web, han sido la forma habitual en la que se tradujo la incorporación del principio de participación a los Parlamentos.²⁴

Aunque en algunos casos las reformas introducidas coincidían con mis propuestas de 2008, me he mostrado crítico con las mismas. Dos son las razones fundamentales que sustentan esta reflexión. Por un lado, mi propia rectificación. Sin desdeñar el valor de incorporar este principio al Parlamento, hoy entiendo que su capacidad para renovar sustancialmente la Institución, es menor. El Parlamento es representación y será mejorando las condiciones de la representación como podamos fortalecerla y acomodarla a las nuevas exigencias políticas y sociales. Por otro lado, el fracaso de las reformas introducidas. De nuevo, como ha sucedido con demasiadas cosas, más ruido que nueces. La ausencia de un convencimiento real y la falta de energía para traducir en realidad los postulados teóricos, ha provocado que en la mayoría de los casos, las reformas hayan quedado en retórica normativa. Hoy, creo, al igual que sucede con la efectividad de las distintas normas impulsoras de la participación política que estos años se han aprobado en España, el balance sobre su efectividad no puede ser positivo.²⁵

He dicho que es representación y ello se traduce en centrar el análisis de la crítica, y de las propuestas subsiguientes de renovación, en las cuestiones que directamente más pueden incidir en la calidad del ejercicio de esa representación.²⁶ Es habitual que este extremo se asocie

²⁴ De todas ellas, sin duda la más relevante y la que ha alcanzado mayor efectividad, es la participación de los ciudadanos en la tramitación legislativa (Expósito, 2018: 245-256; Tudela, 2013: 93-130).

²⁵ Si bien pueden encontrarse algunos ejemplos de desarrollo de una cierta participación, casi siempre concentrada alrededor de la audiencia en el procedimiento legislativo, el conjunto de instrumentos no ha provocado ninguna alteración sustancial de la relación entre ciudadanos y Parlamento ni en el aprecio de los primeros por la Institución.

²⁶ Vid. Guillén, 2019: 105-113.

al sistema electoral, en concreto a cuestiones como el desbloqueo de listas o fomento de candidaturas individuales o al estudio de la selección de los candidatos por los partidos políticos. Son cuestiones relevantes, muy en particular los criterios seguidos por los partidos para elegir sus candidatos.²⁷ Al respecto, considero que es preciso tener presente que la mejora de estos procesos no vendrá tanto por una presunta democratización de los mismos como por garantizar que los partidos se vean abocados a elegir a aquellos que han realizado un mejor trabajo de auténtica representación política. Es decir, hay que hacer lo necesario para que confluyan los intereses de los partidos con los de los representados. Hoy, es una premisa compartida por Diputados de uno y otro signo que su hacer no es relevante como criterio para su inclusión en próximas listas electorales. En su momento, volverá a primar la fidelidad al líder y las necesidades estratégicas de éste. Ello sucede porque el partido no considera un valor relevante, salvo cualificadas excepciones, la presencia de uno u otro candidato. La marca y el líder lo cubren todo. Una situación que sólo puede cambiar si se mejora efectivamente la calidad de la representación. En un doble sentido. Por un lado, acreciendo las posibilidades de trabajo individual y, por tanto, de singularización, del Diputado en sede parlamentaria. Por otro, favoreciendo, potenciando, una relación más estrecha de los electores con éste. Y así, de nuevo, nos encontramos con una paradoja del reverdecer de la participación en los últimos años. Un nuevo vacío. Pocos instrumentos de participación pueden resultar más útil y, simultáneamente, más coherentes con la forma de gobierno parlamentaria que la relación entre el ciudadano y el Diputado. Sin embargo, ésta es una cuestión que ha sido básicamente ignorada. Inmediatamente volveré a ello.

Reivindicada genéricamente la calidad de la representación como instrumento principal para la mejora de la Institución parlamentaria y del sistema democrático en su conjunto, se puede volver la vista

²⁷ Sobre el fundamental tema de la selección de candidatos, Pérez-Moneo, 2012.

a la participación en sede parlamentaria. El presupuesto de la misma no puede ser otro que la recuperación de la confianza en las instituciones. Para que la participación responda a un sentir real y no a una mera retórica, el ciudadano tiene que confiar en la Institución y, simultáneamente, tener el convencimiento de que su eventual participación puede ser de utilidad. Ello implica confiar en la utilidad del trabajo parlamentario y hacerlo en la posibilidad de que su participación influya en el mismo. Creo que hoy nos encontramos alejados de este momento. Por más que se hayan cambiado algunos Reglamentos parlamentarios y se haya incorporado, siquiera retóricamente, la cultura de la participación a las instituciones parlamentarias, los ciudadanos están muy lejos de ser conscientes de ello.²⁸ Como indiqué, soy crítico respecto del cómo ha hecho esa incorporación. En otras páginas, me he extendido más al respecto. En este momento, baste decir que, de nuevo, se ha hecho de una forma antigua, lastrada por la falta de convencimiento real de los actores. Esta carencia de verdadero convencimiento político unida a la ausencia de imaginación y ciertas dosis de osadía han provocado que el balance sea pobre. Una circunstancia que no debería desanimar ni conducir a abandonar este camino. El Parlamento necesita nutrirse de fuentes muy diversas y entre ellas, la relación directa con los ciudadanos debe ocupar un lugar destacado.

Para que ello suceda, además de la mencionada relegitimación global de la Institución, se requerirá ese convencimiento e imaginación que hasta ahora no ha existido. Desde estas premisas, es posible pensar en procedimientos e instrumentos que pueden dotar de relevancia a la participación ciudadana. Me refiero a una

²⁸ Así, el artículo 300 del Reglamento de las Cortes de Aragón tiene una rúbrica tan potente como Derecho al Parlamento abierto. Rubrica que es desarrollada en su párrafo primero: Las Cortes de Aragón reconocen el derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento. Si bien este Reglamento es uno de los que ha regulado de manera más completa la filosofía de participación y transparencia, creo que las consecuencias de tan notable declaración han quedado lejos de sus posibilidades, siendo uno de los motivos fundamentales, la desinformación ciudadana sobre el mismo.

mejor inserción de la misma en la función de control, básicamente fortaleciendo el derecho de acceso a la información y la posibilidad de información por parte de los ciudadanos a los Diputados. O la mayor efectividad de su presencia en la función legislativa, mejorando considerablemente el trámite de audiencia, y sobre todo, incorporando nuevos instrumentos, como puede ser alrededor del control de la aplicación de la ley. O imaginando nuevos instrumentos parlamentarios, como podría ser el diseño de un derecho al debate, que permitiese a los ciudadanos modificar la agenda parlamentaria y obligar a los Grupos y Diputados a pronunciarse sobre una cuestión determinada. Las posibilidades son muchas. En todo caso, las mismas deben insertarse con naturalidad en la lógica de un modelo parlamentario y relacionarse con el trabajo que corresponde a cada Diputado. Precisamente, ésta sería una de las vías más lógicas para singularizar su trabajo y potenciar su presencia tanto en el Parlamento como en el partido.

Las reflexiones que anteceden deben finalizar con una consideración sobre las estructuras necesarias para que puedan ser efectivas. Los medios personales y materiales de los Parlamentos españoles son muy limitados. Una limitación que se extiende a Grupos y Diputados. Unos y otros están muy lejos de las estructuras burocráticas que otros Parlamentos ponen a su disposición. Pues bien, no será posible que el desarrollo de la participación política en sede parlamentaria alcance los niveles de intensidad y efectividad necesarios si no se dispone de los medios correspondientes. Es ésta una afirmación transversal que puede predicarse en relación con todos los extremos comentados en estas páginas. En lo que a la participación respecta, esos medios no sólo deben servir a materializar las demandas de los ciudadanos y a hacer posible los esfuerzos que en este sentido realicen Diputados y Grupos parlamentarios. También deberán aplicarse en fomentar entre los ciudadanos la cercanía del Parlamento y la posibilidad de relacionarse directamente con la Institución.

VI. El significado contemporáneo de la publicidad, transparencia y derecho de acceso a la información

Uno de los cambios que caracteriza el modelo social emergente es el lugar que ocupa la información. Se trata de un cambio complejo. En ocasiones, se llegan a ignorar algunas de las facetas que lo caracterizan, ofreciendo una imagen distorsionada del mismo. No se trata sólo de que se hayan multiplicado cuantitativa y cualitativamente los canales de información. El cambio alcanza a la información misma y a los sujetos que la generan. Hoy, cada ciudadano no es sólo un posible receptor de información sino un generador en potencia. De hecho, éste es el cambio más trascendente. Los medios y el poder han perdido el control sobre la información. Cualquiera puede romper la agenda informativa divulgando una determinada noticia en las redes sociales. Lógicamente, ello transforma también la información en sí mismo. No hay límites. Todo puede ser comunicado, todo es susceptible de información. Y si bien ello es, en principio positivo, también tiene su cara negativa. No hay filtro de calidad, las noticias falsas o, simplemente, no rigurosas, se multiplican.

Este estado de cosas trae consigo una consecuencia natural. Inevitablemente, la dimensión del derecho a la información se multiplica. Ello se ha traducido en definición y conceptualización del principio de transparencia como uno de los principios esenciales del nuevo modelo social y político. Si la publicidad era nota definitoria del orden democrático clásico, la transparencia lo es en la democracia del nuevo Estado tecnológico.²⁹ La transparencia es una etapa evolutiva de la publicidad. No sólo hay posibilidad de acceso a la información sino que hay obligación de hacerla materialmente pública de manera automática y con máxima facilidad de acceso. Por lo demás, el acceso a cualquier información pública, con muy limitadas restricciones, se entenderá que es un derecho ciudadano.

En conjunto, un escenario radicalmente diferente al existente hace menos de diez años y que ha impactado sobre la política con

²⁹ La bibliografía sobre transparencia es muy amplia. Por todos, vid. Guichot, 2014.

una extraordinaria potencia. Es moneda común destacar el papel de la comunicación y de sus actores, así como de las redes sociales en la política contemporánea. Y es en este contexto en el que cabe preguntarse por cómo resulta y debe resultar afectado el Parlamento. Sin duda, se trata de una cuestión de particular relevancia y que, en consecuencia, necesita un análisis pormenorizado. En estas líneas voy a ser coherente con el carácter de síntesis que las preside.

Publicidad, transparencia, acceso a la información, comunicación. Un conjunto de voces que conforman y traducen una cultura. Y ello es lo primero que resulta preciso destacar en relación con el Parlamento. Más allá de las manifestaciones concretas, el Parlamento ha de entender que en la sociedad contemporánea la relación con la información ha cambiado la relación con el poder y que le es imposible sustraerse a ese cambio. Más allá, que debe hacer de la necesidad virtud y aprovechar este cambio para reforzar la posición política de la Institución. En mi opinión, y aunque habría posibilidad de contemplar otras cuestiones, hay dos líneas de análisis esenciales. La primera hace referencia al desarrollo del principio de transparencia y del derecho de acceso a la información en sede parlamentaria y el segundo a la forma de, en lo referente a la información, relacionarse con la ciudadanía.

Como premisa del desarrollo de la primera de las cuestiones, resulta preciso subrayar la necesidad de distinguir entre el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información. Obviamente, se trata de dos cuestiones directamente vinculadas y un desarrollo normativo correcto deberá respetar ese vínculo. Pero ello no debe velar el plus de la cualidad subjetiva de auténtico derecho que hoy tiene el acceso a la información, incluso en relación con la sede parlamentaria. Dicho de otra manera, la interpretación que del principio de transparencia realice el Parlamento no necesariamente tiene que satisfacer el alcance del derecho a la información. Si el Parlamento no satisficiera una demanda de información determinada bien podría encontrar la misma amparo jurisdiccional. En todo caso, principio de transparencia y derecho de acceso a la información ha sido el binomio

que hasta la fecha ha tenido un mayor grado de desarrollo. La práctica totalidad de las instituciones parlamentarias españolas han asumido la necesidad de incorporar a su ordenamiento el principio y sus consecuencias sobre el acceso a la información parlamentaria. No se ha hecho de una forma homogénea. Los criterios han sido dispares en forma y fondo.

Con todo, es característica general el haber puesto el foco en la información de contenido económico y administrativo. Hoy, puede decirse que la transparencia en los Parlamentos se identifica con la posibilidad de conocer los sueldos y patrimonio de los Diputados. Porque aunque es cierto que es posible identificar otras cuestiones e, incluso, encontrar excepciones a la regla general, lo cierto es que se ha consolidado una cultura que identifica transparencia con información de contenido económico. Se trata de un grave error. El debate sobre transparencia y derecho a la información en sede parlamentaria debe centrarse en el núcleo de la actividad del Parlamento. Es decir, en la política. Es numerosa la información generada por las Cámaras que tradicionalmente no ha sido de fácil acceso. Me refiero a actas de los distintos órganos parlamentarios o, aún más relevante, los informes que acompañan a los distintos procedimientos parlamentarios. O, por limitar esta relación, los estatutos y normas internas de los Grupos Parlamentarios. Si se habla de transparencia en el Parlamento, hay que hablar de estas cuestiones. Si el Parlamento quiere ocupar el lugar que le corresponde en la sociedad de la información compartida, debe aportar la más valiosa que puede generar. Los pasos que se puedan dar en este sentido fortalecerán la presencia de la Institución en el debate político y su necesaria legitimación para con los ciudadanos.³⁰

A caballo entre esta reflexión y la que ha de seguir sobre la triada Parlamento/información/ciudadanía, se encuentra la posibilidad y necesidad de que el Parlamento genere nuevos contenidos informativos. Contenidos que bien pueden encontrarse directamente relacionados

³⁰ Salvador, 2018; Tudela, 2019.

con el ejercicio de las funciones que le son propias bien con la posición política de sus integrantes. Me explico. El nuevo modelo comunicacional multiplica el valor de los contenidos informativos y facilita que lleguen directamente a un espectro mucho más amplio de público. Ello no sólo influye necesariamente, como se verá, en la necesidad de adoptar cambios en la forma de transmitir. También deberá pensarse la generación de nuevos contenidos informativos que interesen a la ciudadanía, fortalezcan la funcionalidad del Parlamento y contribuyan a desarrollar una auténtica democracia deliberativa. Así, por ejemplo, los Parlamentos deben pensar en la posibilidad de reforzar la documentación que acompañe a las iniciativas parlamentarias más relevantes, de forma que mediante la divulgación de esa documentación se informe mejor a los ciudadanos, enriqueciendo el debate público.

Desde este planteamiento, es aun más sencillo transitar a la segunda de las cuestiones planteadas. El desarrollo del principio de transparencia y el derecho de acceso a la información no debe traducirse sólo, y por importante que sea en la incorporación de determinada información a los principios de transparencia activa y pasiva. Para que estas ideas alcancen plena efectividad, deben insertarse en una política de comunicación global que favorezca la auténtica efectividad de esa nueva cultura.³¹ El Parlamento debe ser un sujeto activo, incluso agresivo, en el mundo de la comunicación. La Institución se encuentra en una indiscutible posición de ventaja. Cuenta con el privilegio de disponer de la materia prima más relevante. Una parte sustantiva de la información política más relevante se genera en las sedes parlamentarias y la práctica totalidad se relaciona con los actores protagonistas del Parlamento. Bien directamente la propia Institución bien Grupos y Diputados deben generar contenidos informativos singulares. Hoy, desde luego, lo hacen. Pero creo que, con lógicas excepciones, tanto en contenido como en forma de transmisión, hay un amplio margen de mejora. Y siempre será preciso recordar que en última instancia de la eficacia

31 Guillén, 2019: 155-167.

de la comunicación dependerá del interés real que pueda suscitar la información transmitida.

Hasta este momento, y de forma muy somera, me he referido a la información transmitida desde la Institución parlamentaria. Pero el Parlamento no puede ignorar que si algo caracteriza el proceso comunicativo en la actualidad es que es plenamente bidireccional. Cualquier ciudadano puede ser en un momento determinado un sujeto activo en la transmisión de información. Se trata de una cuestión trascendente. No sólo debe mejorar e incrementar la información que suministra. También debe propiciar la recepción de información por parte de los ciudadanos. De nuevo, esa información puede tener como destinatario bien a la Institución como bien directamente a Grupos y Diputados, para que unos y otros actúen en consecuencia. Puede alegarse que ello ya sucede forma cotidiana, que todos los días los Grupos reciben información de particulares y organizaciones sociales. Pero ello sucede de manera informal y espontánea. Y, más significativo aún, sin que el conjunto de la ciudadanía tenga conciencia de estos posibles flujos de información. El Parlamento contemporáneo debe ser una institución porosa, abierta a la relación permanente con el ciudadano. Para que ello sea una realidad, no es suficiente con disponer que sea posible. Es preciso que los ciudadanos tengan pleno conocimiento de ello.

Finalizando esta reflexión, hay que recordar que si algo singulariza el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información en sede parlamentaria es su vinculación directa con el principio democrático. En el Parlamento, la natural relación de estas ideas con el principio democrático, adquieren toda su potencia. Desarrollarlas adecuadamente fortalecerá el conjunto del sistema democrático. El Parlamento debe modificar su rol en la dinámica política. Sin renunciar a las funciones clásicas que le definen, debe adaptarse a las exigencias de legitimación que plantea un nuevo modelo social. En muchas ocasiones, puede alcanzar este objetivo optimizando sus recursos y modificando la forma tradicional de gestionarlo. Desde los recursos políticos que

genera, el Parlamento puede y debe ser uno de los motores de la tan ansiada mejora de la calidad democrática. Para que ello pueda ser así, el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información facilitan a la institución sendos valiosos instrumentos.

VII. Legitimidad por eficacia

La crisis del Parlamento se ha analizado desde numerosas perspectivas. Se han revelado carencias de la Institución y problemas derivados de la propia evolución de la democracia representativa. Todos los enfoques son oportunos y poco a poco, construimos un diagnóstico que debería servir para mejorar la salud del enfermo. Con todo, en mi opinión, hay una cuestión que habitualmente se soslaya y que resulta de particular interés. Me refiero a la necesidad de que el Parlamento no pierda la carrera de la eficacia. En algunos trabajos, se puede encontrar implícita esta cuestión. Es normal. Un mejor ejercicio de sus funciones implica, necesariamente, una mayor eficacia.³² Mas la relevancia de la eficacia trasciende el análisis concreto que se pueda hacer en referencia a cuestiones singulares. En este punto, aclaro que estoy traduciendo eficacia desde la percepción de los ciudadanos. Es decir, como utilidad. No son sinónimos y al aludir a la eficacia me refiero tanto a utilidad en sentido estricto como al hecho de que presupuesta la misma, se perciba la necesidad.

Los estudios de opinión demuestran una erosión paulatina y significativa de la valoración que el Parlamento merece a los ciudadanos. En general, nunca se le ha vinculado con claridad a una utilidad concreta determinada. Se trataba más bien de un utilidad difusa que podía sintetizarse diciendo que sin Parlamento no hay democracia, que el Parlamento es la institución que representa al pueblo. La erosión de la representatividad ha tenido como consecuencia que se lamine una buena parte del sustento que la sostenía. Mejorar las prácticas políticas, el comportamiento de sus actores, es una condición indispensable para

³² Al menos, debería cumplir de forma eficaz y adecuada a la nueva realidad social, las funciones que lo han definido clásicamente en relación con la democracia (Pendás, 2019: 298).

rectificar. Pero hoy es preciso dar pasos en otra dirección. En paralelo al desgaste mencionado, la sociedad evoluciona. Y la eficacia, un valor en alza desde la afirmación del Estado social, se convierte en una condición inexcusable de cualquier institución u organismo público o privado. El Parlamento no ha perseguido nunca definirse por la misma. Ni siquiera se percibe con claridad la relación. Hay que cambiar la mentalidad. Es preciso que los cambios que se introduzcan en la Institución se hagan pensando en conseguir que los ciudadanos la perciban no sólo como una institución necesaria por simbólica como útil y eficaz. En la conjunción ideal, que esa representatividad se traduzca en el ejercicio de un quehacer que se llegue a considerar indispensable.

Como en otras ocasiones, las reformas precisas para alcanzar estos objetivos se deberán desenvolver tanto en el plano del ser y del hacer como en el de la comunicación. Debe actuarse en paralelo. De nada servirán reformas profundas, más funciones y mejor ejercicio de las actuales si los ciudadanos no tienen conciencia de ello. Pero, como sucede demasiadas veces, tampoco se cambiará la situación por el mero hecho de realizar determinadas políticas comunicativas, por brillantes que sean. En todo caso, será un éxito fugaz. Los ciudadanos, se ha escrito, deben entender el Parlamento como una institución útil. No porque se lo hayan explicado en la escuela. Útil porque son conscientes de que resuelve o contribuye a resolver problemas de su vida cotidiana. Porque enriquece las leyes que van a regir su vida. Porque previene efectivamente y, en su caso, sanciona, la corrupción de los gobernantes. Porque les garantiza que sus libertades y derechos están no sólo mejor protegidos sino en un proceso de continua renovación. Porque les facilita la posibilidad de una relación directa con aquellos que les representa, facilitando el acceso recíproco a la información. Porque les permite conformar una opinión crítica propia por el contraste ideológico que acontece en su seno. Porque en los distintos órganos se discuten los temas que les interesa y, en el caso de que alguno esté ausente, ofrece los instrumentos necesarios para incorporarlo a la agenda. Porque es el foro de diseño de las políticas públicas necesarias para adaptar el País

a las necesidades de una sociedad en transformación.... La lista puede continuar. Sí, es posible alegar que en buena medida el Parlamento ya realiza las labores mencionadas. Sí, el Parlamento controla, legisla, debate en la pluralidad, incluso hace esfuerzos por relacionarse más directamente con los ciudadanos. Pero algo debe hacerse mal cuando la percepción de estos no se modifica. Y no se trata sólo de una cuestión de comunicación, de carencias en la explicación de lo que el Parlamento es y lo que el Parlamento hace. El déficit va más allá.

Los ciudadanos no perciben como útil el control político que realizan los Parlamentos porque, sencillamente, se ha demostrado con reiteración muy poco eficaz. Los ciudadanos minusvaloran la utilidad de la función legislativa porque no llegan a observar ni que el Parlamento sea el protagonista de la misma ni que las leyes cumplan las altas funciones con las que se les relaciona.³³ Los ciudadanos apenas siguen el debate parlamentario porque saben que la más relevante discusión política tiene lugar fuera de las instituciones. Los ciudadanos desconfían de la eficacia de su relación con la Institución porque ni Diputados ni Grupos han logrado dotar de credibilidad a las relaciones que establecen... Se podría seguir. Pero resulta más expresivo decir que los ciudadanos no acaban de percibir utilidad en aquello que realiza el Parlamento básicamente porque no ven que ello se realice con eficacia. Sé bien que lo que acabo de escribir debería matizarse, que existe riesgo en estas palabras de bordear un discurso demagógico. Pero en ocasiones es preciso exagerar. Y, en todo caso, no creo que esa descripción se aleje en demasía de la realidad. No otra es la razón de que el discurso del ¡No nos representan! llegase a tener un alcance tan transversal, incluso por encima de adscripciones ideológicas.

En cualquier caso, y al margen de si una u otra apreciación resulta demasiado exagerada, estimo que es preciso reivindicar la necesidad de que el Parlamento ordene su trabajo con la referencia de que los ciudadanos lo perciban como útil y así, a la Institución, como eficaz y

³³ Al respecto, las muy interesantes páginas de Enrique Guillén sobre la dignidad de la ley (Guillén, 2019: 125-143).

necesaria. Para la ortodoxia de la tradición parlamentaria, a mi mismo me cuesta, no resulta sencillo vincular Parlamento y utilidad. Más bien, resulta absurdo reivindicar para la Institución algo que le es innato por su posición en el orden democrático. Pero es aquí precisamente donde se ha movido la tierra debajo de sus cimientos. En la sociedad contemporánea, nada se da por presupuesto. Menos, aquello con raíces más viejas. Todas las legitimidades son puestas en cuestión. Los cimientos teóricos más sólidos no son suficientes. Es necesario ir más allá. Es preciso que el quehacer cotidiano acompañe a esa teoría. El Parlamento contemporáneo no tiene refugio suficiente en los presupuestos de la democracia constitucional. Como no lo tiene el propio sistema democrático. Debe responder a nuevas preguntas, demandas y desafíos. Y debe hacerlo interpretando los valores de la una nueva cultura.

El análisis de la eficacia, utilidad, de la Institución parlamentaria, no puede concluir sin reiterar la denuncia de los medios a su servicio. He argumentado en diversas ocasiones tanto la debilidad de las administraciones parlamentarias, y, en general, del conjunto de recursos a disposición del Parlamento, como el escaso interés que suscita esta cuestión.³⁴ Si se acepta que uno de los problemas que enfrenta el Parlamento es que los ciudadanos no lo perciben como una Institución útil, habrá, al menos, que reparar en los medios de los que se dispone para alcanzar los objetivos que puedan cambiar esa percepción. Frente a algunos otros de los problemas a los que se enfrenta la Institución, éste podría parecer de sencilla resolución. Se diagnostican objetivos y se estudian las disponibilidades y carencias. Se actúa en consecuencia y se refuerza el Parlamento en lo necesario. El problema viene desde una opinión pública instalada en una percepción negativa fruto de la conjunción de dos tópicos. El trabajo que se realiza no es útil y se dispone de medios abundantes que en la práctica son privilegios de políticos. Un estado de opinión que es el punto de partida necesario para cualquier acción que se quiera emprender. La cuestión se agrava por la

34 Tudela, 2008.

actitud de los propios políticos que no han sabido defender y explicar su propio quehacer, y han asumido siquiera inconscientemente esa crítica, reduciendo en muchas ocasiones sus ya escasos medios. Lejos de intentar cambiar esa percepción tanto por explicación de la realidad como con propuestas reales de cambio que lo favoreciesen, se ha preferido navegar en la corriente. Así las cosas, lo que parecía sencillo se convierte en muy complicado. Pero no debe olvidarse la mayor. Si no se repara esta circunstancia, será muy difícil si no imposible cualquier avance.

Finalmente, me refiero a una voz que no he empleado, eficiencia. No sólo se trata de que los ciudadanos perciban al Parlamento como útil y de que eleven esa utilidad a la categoría de necesidad. Se exige, además, que alcance esos objetivos con los mínimos recursos posibles. No voy a examinar siquiera con un mínimo de detalle esta cuestión. Más bien, creo que no es el momento de alegar la relación Parlamento/ eficiencia, aunque, por supuesto, ésta no debería olvidarse nunca. La eficiencia debe formar parte de la cultura parlamentaria como de cualquier otra institución pública. Pero creo que en estos momentos, como señalé, es prioritario revertir un estado de opinión pública que considera que el Parlamento, la política en general, dispone de unos medios extraordinarios. Como he indicado, la situación es la contraria. Los Parlamentos desarrollan su trabajo con una notable precariedad de medios. Lógicamente, esta situación se agrava si se atribuyen a la Institución más funciones y si, en conjunto, se considera que debe ejercer las que ya le corresponden, de manera más ambiciosa. Así, estimo que la reivindicación de la eficiencia exige etapas que el Parlamento está lejos de haber pasado. Una afirmación compatible con el hecho de sean cuales los recursos disponibles, estos deben ser utilizados de la forma más diligente posible.

VIII. El Parlamento en la globalización

Plantea pocas dudas el hecho de que la relación poder/territorio ha mutado de forma notable en las últimas décadas. Dos circunstancias

han incidido decisivamente en ello. Por un lado, la consolidación de ese fenómeno que hemos venido a denominar globalización. Por otra, la emergencia de un contexto tecnológico en el que el territorio ya no es un requisito necesario para la realización de cualquier actividad. En el ámbito europeo, deberá además adicionarse la progresiva expansión de poderes de la Unión Europea en detrimento de los ejercidos por los Estados miembros. En este contexto, la idea de que son necesarias respuestas políticas globales a problemas globales se ha ido consolidando poco a poco. Sin duda, la pandemia provocada por el Covid19, que ha alcanzado a la práctica totalidad de los Estados del mundo y el consiguiente confinamiento de miles de millones de personas, va a acentuar esta tendencia.³⁵ Es realista pensar que cualquier paso en esta dirección será lento. Pero resulta incontestable que poco a poco se acumulan evidencias de la necesidad de disponer de criterios políticos globales que permitan enfrentar retos que no conocen de fronteras. Es en este contexto en el que cabe preguntarse por la situación del Parlamento. El presupuesto de cualquier reflexión contemporánea sobre la Institución parlamentaria tiene que ser la necesidad de adaptarla a un contexto radicalmente diferente a aquél en el que se formularon muchos de los presupuestos en los que todavía se desenvuelve. La globalización es el resultado de algunos de esos cambios que deberán tenerse en cuenta.³⁶ Pero también, en sí misma, supone una transformación a la que el Parlamento debe adaptarse. Las consecuencias que pueden imaginarse son muchas y de carácter transversal. En estas páginas, necesariamente indicativas, de síntesis, me voy a referir a dos aspectos que estimo esenciales. El primero de ello se refiere a la agenda parlamentaria; el segundo, a las relaciones

³⁵ En este contexto, Luigie Ferrajoli ha abogado por una Constitución del mundo «que no sería el gobierno del mundo, sino la regla de compromiso y la brújula de todos los gobiernos para el buen gobierno del mundo» (<https://elpais.com/ideas/2020-04-03/las-crisis-mundiales-exigen-soluciones-globales-es-hora-de-crear-una-constitucion-de-la-tierra.html>). Es preciso señalar que hay quien opina, como John Gray, que la consecuencia de la pandemia será la contraria, el fin de la globalización: <https://elpais.com/ideas/2020-04-11/adios-globalizacion-empieza-un-mundo-nuevo.html>.

³⁶ Tudela, 2008: 320-324.

interparlamentarias y, más allá, a su inserción en las relaciones internacionales.

La agenda parlamentaria ha cambiado en el sentido expresado en estas líneas. Como es natural, el trabajo, en particular de las Cortes Generales pero también en lo Parlamentos autonómicos, relacionado con la Unión Europea ha adquirido un notable y creciente protagonismo. No podía ser de otra manera cuando un porcentaje muy significativo de la legislación que se aprueba tiene deuda directa con la Unión o si, por citar otro ejemplo, nuestra política presupuestaria se encuentra condicionada por los parámetros que puedan establecerse en Bruselas. Junto a ello, la creciente globalización y cooperación internacional multiplica la firma de tratados internacionales con las correspondientes consecuencias en sede parlamentaria.³⁷ Finalmente, por no alargar los ejemplos, crecen los temas que exigen de compromisos internacionales ya que trascienden ampliamente las fronteras. Cuestiones como el cambio climático; refugiados; igualdad de género; o salud, como trágicamente se ha puesto de manifiesto, no pueden tener una respuesta aislada. Y el Parlamento trata estos temas en relación con el contexto global. Así, puede decirse que la agenda parlamentaria ha incorporado la globalización. Sin embargo, puede plantearse el mismo reparo que ha habido ocasión de oponer en otros momentos. Ello se ha hecho de manera inconsciente y utilizando los procedimientos e instrumentos tradicionales. La dinámica parlamentaria apenas se ha adaptado a las exigencias que plantea el tratamiento de unos temas que plantean características diferentes a los tradicionales. Así, es preciso que se tenga una mayor conciencia de la naturaleza de estos temas para tratarlos de forma más coherente con su dimensión global. Ello debería tener también una intención pedagógica. El Parlamento debe hacer pedagogía política. Su trabajo debe transmitir la complejidad de muchos temas y la necesidad de respuestas globales.

³⁷ Matía, 2018. Sobre la necesaria parlamentarización de la política exterior y europea, vid. Bustos, 2017: 168-184.

Para poder hacerlo, la forma de tramitar y deliberar sobre los mismos, deberá cambiar.

Una segunda proyección de la globalización sobre el Parlamento es la imperiosa necesidad de reforzar la colaboración interparlamentaria. Creo que es una de las cuestiones en las que más se ha avanzado en los últimos años, si bien es preciso recordar que sus raíces son antiguas, siendo la expresión más significativa la Unión Interparlamentaria.³⁸ Hoy, creo, se trataría de dar un paso más, avanzar en una dirección significativa. No sólo es preciso reforzar la imprescindible colaboración entre Parlamentos, tanto en su dimensión formal como en la informal. Hoy, debe ensayarse la forma de ejercer funciones de forma conjunta. En una primera lectura, la propuesta puede parecer absurda. Y lo es si la referencia es el Parlamento tradicional, con sus funciones tradicionales. No lo sería si se piensa en el ejercicio de nuevas funciones (realización conjunta de diagnósticos políticos; pedagogía política) o en la modulación de funciones tradicionales, adaptándolas a la realidad de que en numerosas ocasiones una acción tiene a distintos Estados como protagonistas, algo que es particularmente frecuente en el ámbito de los Estados miembros de la Unión Europea. Más allá, creo que un espacio ideal al que se debe atender. Me refiero a la conformación de una red efectiva de colaboración sobre el control del poder político. Por supuesto, no se trata de sustituir las expresiones concretas del control nacional del poder político. Se trata de superponer a esta dimensión nacional, una red compartida que permita tanto un control más efectivo de políticas

³⁸ Son diversos y significativos los ejemplos existentes de colaboración interparlamentaria. Así, Conferencia Interparlamentaria EUREKA; Conferencias Anuales de la Red Parlamentaria Europea de Evaluación Tecnológica (EPTA); Conferencias europeas de miembros de parlamentos nacionales sobre las tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (EPRI); IPEX (Grupo de Intercambio Electrónica de Información entre Cámaras Europeas, Interparliamentary EU Information Exchange); Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria CERDP, Centre Européen de Recherche et Documentation Parlementaires). Por otra parte, el Servicio de Investigaciones de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, el Consejo de Europa, la Fundación para Asia y un elevado número de Universidades y centros de investigación, entre otros, han desarrollado programas que ofrecen grandes oportunidades para conocer y recibir la influencia de otros países.

globales un mejor control de la política nacional. En relación con este particular, también sería posible buscar fórmulas para crear órganos interparlamentarios que abordasen de forma conjunta cuestiones que son comunes a dos o más Estados. El mero hecho de poder realizar diagnósticos comunes o de acordar plantear las mismas cuestiones en cada Cámara, supondrían avances significativos en la necesidad de que el Parlamento se incorpore con coherencia a los nuevos desafíos.

En este punto, un análisis singular merecería la necesidad imperiosa de alcanzar esa colaboración para hacer frente a los desafíos que hoy plantean las grandes corporaciones, particularmente tecnológicas, y cuya influencia, en ocasiones decisiva en la política, ya ha sido sobradamente demostrada. El hacer de estas empresas necesita poder ser compensado con una red de controles que, al menos, puedan limitar lo que hoy es un poder ilimitado. Facebook, Google, Amazon, Apple, son hoy sujetos de poder político que no pueden ser ignorados. Los desafíos que plantean exceden con mucho las ambiciones y posibilidades de estas páginas. También las propias posibilidades de los Parlamentos. Al menos, de los Parlamentos tal y como hoy se encuentran diseñados. Pero ello no debiera ser óbice para, al menos, plantearse posibles respuestas. Éstas deben ser múltiples y provenir de distintos actores, tanto nacionales como internacionales. El Parlamento debería formar parte de la respuesta global. La colaboración interparlamentaria es en este caso una condición sinequanom para una mínima eficacia.

Creo que sería posible encontrar distintas fórmulas que permitiesen una mejor adaptación del Parlamento a las consecuencias de la globalización. En todo caso, más allá de propuestas concretas, lo más importante es que el Parlamento interiorice esta realidad y la proyecte, aunque de momento sea con modestia, sobre todo su quehacer. Se puede alegrar que así sucede, que cualquier repaso que se realice a la agenda parlamentaria y al trabajo de sus protagonistas demuestra que se trata de una cuestión plenamente interiorizada. Y creo honestamente que ello se acerca mucho a la realidad. Pero, me parece, se trata de un

hacer difuso, muchas veces inconsciente, y sin la debida formalización. Por ello, mayoritariamente, se proyecta mal y los ciudadanos no acaban de ser conscientes, teniendo del Parlamento la imagen tradicional ligada a un mundo que ya no es.

Finalizo este análisis con una breve referencia a una expresión ya acuñada, diplomacia parlamentaria. Bajo esta denominación, se suele aludir a toda la actividad internacional realizada por el Parlamento.³⁹ Tiene dos manifestaciones fundamentales. Por un lado, la presencia de la Institución en organizaciones internacionales; por otro, la actividad consecuencia de las relaciones bilaterales entre Estados. En cualquier caso, se realiza de forma coordinada con la política exterior del ejecutivo y se considera parte de la acción exterior del Estado. Es tan antigua como el propio Parlamento, si bien puede citarse 1889, fecha de creación de la Unión Interparlamentaria, como referencia. Desde entonces a hoy, ha crecido de forma exponencial convirtiéndose en un fenómeno de gran complejidad y común a todo Parlamento. En mi opinión, dada la dimensión que ha adquirido, bien puede hablarse una auténtica función. Una función que se define por la contribución del Parlamento a la acción exterior del Estado. Es preciso subrayar lo que de singular tiene esta aportación. No hay superposición. Puede decirse que el Parlamento representa la cara amable de las relaciones internacionales, el guante de seda. De allí el valor que pueden tener las relaciones forjadas en sede parlamentaria. En un momento determinado, la amabilidad previa del contacto parlamentario puede ser decisiva para solventar conflictos complejos. Además, el Parlamento favorece un consenso político siempre necesario en el ámbito de las relaciones internacionales. Como se ha indicado, la agenda internacional de un Parlamento es hoy intensa y compleja. De nuevo, el reto viene por la necesidad de formalizarla adecuadamente, integrarla como corresponde el conjunto del quehacer parlamentario y transmitir debidamente ese trabajo a la opinión pública.

³⁹ Stavridis, 2019: 187-206.

IX. ...El Parlamento en cuarentena. El Parlamento como foro

Una circunstancia absolutamente excepcional provoca y facilita diversas reflexiones sobre el Parlamento. El 14 de marzo de 2020 se proclamó el estado de alarma, confinándose a toda la población: sustancialmente, la actividad del País quedaba paralizada. El propio Parlamento, todas las Cámaras, se veían afectadas por los protocolos de aislamiento social. Súbitamente, debía responderse a una situación no ya excepcional sino absolutamente inesperada. Es pronto para poder realizar un balance siquiera aproximado de cómo se ha proyectado la situación provocada por la epidemia sobre el Parlamento. Con todo, sí creo posible avanzar tres líneas de trabajo que en mi entender no deben ser sólo reflexiones sobre el presente sino proyectarse sobre el futuro y contribuir a reforzar la Institución.

Lógicamente, la primera se refiere al rol desempeñado por el Parlamento durante la crisis. Hay que analizar lo sucedido en todo el Estado, pero en estas líneas me concentraré en las Cortes Generales. Expondré los hechos de forma necesariamente sucinta. En un primer momento, ante la imposibilidad de celebrar plenos presenciales por las medidas de confinamiento, la decisión adoptada por la Mesa fue que las votaciones de las necesarias prórrogas del estado de alarma se realizasen de forma telemática y que el control al Gobierno se concentrase en la Comisión de Sanidad, donde comparecería semanalmente el Ministro de Sanidad como máximo responsable del Gobierno en la gestión de la crisis. Desde el principio, esta solución fue controvertida, ya que los Grupos de la oposición consideraron que se debía crear una Comisión especial de seguimiento de la crisis. Un debate que creció en intensidad al solicitar el Gobierno sendas prórrogas del estado de alarma, con endurecimiento de las medidas adoptadas. A la petición de la oposición de reanudar los plenos de control al Gobierno, la Presidenta opuso en un primer momento inconvenientes reglamentarios para sesiones telemáticas (el Reglamento establece que el interviniente deberá hacerlos desde la tribuna o desde el escaño) y sanitarios para presenciales. Asimismo,

se rechazó la propuesta de reformar el Reglamento para hacer viables esos plenos telemáticos. Una situación que se hacía más compleja por el hecho de que la intensidad y gravedad de las medidas adoptadas acercaban la situación a las circunstancias propias de un estado de excepción, que exigiría mayor control parlamentario. Así, la oposición elevó el nivel de sus exigencias señalando que la posibilidad de celebrar plenos de control sería una condición para apoyar medidas propuestas por el Gobierno, comenzando por la propia prórroga del estado de alarma.⁴⁰ Si bien no es tema de estas páginas dilucidar de si correspondería declarar el estado de excepción, pocas dudas caben de que la gravedad de las medidas adoptadas y la grave afección que suponen para numerosos derechos y libertades, exigen una presencia intensa y activa del Parlamento como garante del adecuado uso de unos poderes extraordinarios.⁴¹ Así, la conclusión, creo, es clara. El Parlamento debería haber realizado desde el primer momento todo lo posible tanto para que la oposición pueda ejercer el control en las mejores condiciones dentro de las circunstancias como para que el Gobierno tuviese en el Parlamento el agora fundamental de comunicación con los ciudadanos.

Hasta el 6 de abril, no fue así. Al menos durante 25 días, el Parlamento fue una Institución cuasi desaparecida. Hubo ruedas de prensa y comparecencias del Presidente del Gobierno y de sus Ministros, pero, salvo la semanal del Ministro de Sanidad, fuera de la sede parlamentaria y básicamente unidireccionales. Esta situación finalizó en la primera semana de abril, cuando la presión conjunta de medios de comunicación y oposición, provocó tanto la apertura de las preguntas en las ruedas de prensa como la reanudación de los plenos

⁴⁰ Estas líneas se escriben en medio del debate. Al respecto, vid. <https://elpais.com/espana/2020-04-05/el-pp-exige-control-parlamentario-al-gobierno-a-cambio-de-su-apoyo.html>; y, sobre la controversia alrededor de si estado de alarma o excepción https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-25/estado-alarma-coronavirus-dudas-juristas-excepcion_2516099/.

⁴¹ Como inteligentemente indica el profesor Villalón, la intensidad y gravedad de las medidas adoptadas desbordan el marco de las referencias del artículo 116 de la Constitución, https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html

de control, con carácter presencial, si bien, lógicamente, adaptados a las exigencias de salud pública. Se inauguraba la segunda etapa de la relación de las Cortes Generales con la epidemia. La celebración del primero de ellos puso de manifiesto tanto la relevancia de la publicidad del debate parlamentario en estos tiempos de crisis. Los ciudadanos tuvimos la oportunidad de juzgar directamente la opinión de cada una de las formaciones políticas sin intermediarios. En este punto, resulta importante señalar que el debate parlamentario no sólo posibilita que la oposición controle al gobierno. También hace posible que los ciudadanos controlemos la actuación del conjunto de las formaciones políticas con presencia parlamentaria.

En todo caso, el papel desempeñado por las Cortes Generales no es elogiado.⁴² Creo que de lo expuesto se deducen dos conclusiones y ninguna de las dos positivas. La primera y más relevante, es coherente con lo señalado anteriormente. En un momento de crisis, con acumulación excepcional de poderes en el ejecutivo e intensa restricción de derechos y libertades, el Parlamento, al menos durante una etapa muy relevante, no ha ejercido como institución garante del adecuado desarrollo del orden constitucional. Ninguno de los obstáculos que se adujeron deberían haber impedido el mantenimiento de una actividad parlamentaria mínima, haciendo posible el control por la oposición. El necesario apoyo con el que debe contar el Gobierno debe ser compatible con la posibilidad de criticar y discrepar de algunas medidas. Y ello debe tener lugar en el Parlamento. Por otro lado, si algún Grupo no sabe comprender las exigencias de lo sucedido y tiene una actuación objetivamente inconveniente, deberán ser los ciudadanos quienes lo sancionen. Como se dijo, nada mejor para ello que el debate en sede parlamentaria.

⁴² También habría que hacer referencia a algunas decisiones adoptadas por algún Parlamento autonómico, como ha sido en Andalucía la constitución de la Diputación permanente, sustituyendo el quehacer ordinario del pleno. Una decisión difícilmente compatible con la normativa parlamentaria. Una propuesta similar fue rechazada en el Congreso de los Diputados por el informe negativo elaborado al respecto por los Servicios Jurídicos.

También debe quedar constancia, aunque sea una cuestión de menor relevancia, de las limitaciones con las que el Parlamento se ha mostrado en la crisis. La inicial imposibilidad de celebrar sesiones telemáticas es el reflejo más nítido. Más allá de la literalidad del Reglamento, siempre interpretable, y por supuesto susceptible de modificación, queda la contundencia de los hechos. Pero más allá del debate sobre la celebración o no de sesiones plenarias, el Congreso dispone de medios para desempeñar un papel más activo y cercano a los ciudadanos. Entender el Parlamento moderno es que debe ser una institución presente. Es decir, una institución que atraiga la atención ciudadana, nuclearizando el debate político. Siempre y, por supuesto, más en una situación de excepción. No se ha hecho con la intensidad necesaria. Y creo que había medios para que las cosas hubiesen sucedido de otra manera. Desde una más intensa actividad parlamentaria en Pleno y Comisión hasta una mejor utilización de las plataformas que ofrece la web. Una reflexión que se agrava si se recuerda que en España, junto a las Cortes Generales, existen otras diecisiete Cámaras parlamentarias. Tiempo habrá de analizar el desempeño de cada una de ellas, inevitablemente dispar.⁴³ Una cuestión que si bien no puede desarrollarse si debe quedar apuntada es la evidencia de la ausencia de un mínimo funcionamiento en red del conjunto de instituciones parlamentarias en España debilita tanto la posición del ciudadano como sujeto de un estado constitucional como las dinámicas necesarias de un Estado profundamente descentralizado.

Junto a lo anterior, la emergencia provocada por el coronavirus Covid19 pone de manifiesto la necesidad de vincular el Parlamento con la reflexión sociopolítica. Siempre he pensado que el Parlamento debe ser foro propiciatorio de la reflexión política. Así, he destacado la importancia de la denominada función de estudio o de proyectos

⁴³ En algunas de ellas, como en el Parlamento de Andalucía se han adoptado difícilmente compatibles con el ordenamiento como la activación de la Diputación Permanente. Por otro lado, la infravaloración del papel que corresponde al Parlamento, ha sido transversal. Es decir, se ha podido apreciar en Comunidades de diferente signo político. Por supuesto, también ha habido Parlamentos que, con las limitaciones inherentes a la crisis, han respondido adecuadamente.

como la denominada Comisión del Futuro del Parlamento finés.⁴⁴ El Parlamento no sólo es política de partido ligada a la coyuntura. También debe ser política constitucional. Así, he entendido que le corresponde realizar una labor de pedagogía democrática que se relacione con la incorporación y desarrollo del principio de participación. O que el Parlamento disponga de foros donde reflexionar sobre las cuestiones de mayor actualidad política y social ofreciendo a los ciudadanos un cauce para debatir desde el rigor y el pluralismo político. Y, sobre todo, he defendido la necesidad de que en sede parlamentaria se trascienda la coyuntura política y se reflexione sobre las grandes cuestiones que han de definir el futuro del modelo social. Siempre ha sido preciso que el Parlamento establezca pautas sobre las que caminar en el futuro. Y hay que decir que en España en ocasiones se ha realizado de forma notable, como es el balance que pueden presentar distintos informes elaborados, en particular, por el Senado. El debate de una política pública a largo plazo, mezclando el análisis político y técnico se ha demostrado especialmente fructífero y, algo nada desdeñable, muy propicio al acuerdo político. Sería sencillo extenderse en esta argumentación. Lo que corresponde es subrayar como en el inmediato mañana será una necesidad perentoria que el Parlamento vigorice este elenco de actuaciones y les de forma unitaria. Se saben pocas cosas sobre qué puede suceder el día en el que pueda darse por controlada la epidemia. Una de las pocas que suscita consenso es que pocas cosas serán como antes. Y es fácil predecir que el orden político se puede ver sometido a notables tensiones. La sociedad deberá asimilar una catástrofe humana que hasta ayer era inimaginable. Un estado de ánimo que convivirá con una profunda crisis económica. La política no podrá seguir siendo gestión rutinaria. Será preciso que se ejerza liderazgo y se ofrezcan planteamientos comunes. Por supuesto, todo ello supone la necesidad de sumar actores diversos. El Parlamento debiera entender que le corresponde

44 <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

un papel protagonista en la defensa de un orden político que, nadie debiera engañarse, se enfrenta a un desafío que pone en peligro su propia supervivencia.

Finalmente, es preciso reivindicar la necesidad de vincular la Institución parlamentaria con los valores de la democracia constitucional. Las páginas que preceden han puesto de relieve una creciente debilidad de la Institución. Como es obvio, no se trata de una situación aislada. Se trata de un proceso que sólo puede comprenderse desde la debilidad creciente del conjunto del orden político. No sólo se ha aceptado que éste se muestre impotente frente a fenómenos sin duda de gran complejidad sino que protagonistas del sistema político han agravado esa debilidad por un menosprecio creciente de reglas elementales. Factores exógenos y endógenos que confluyen en un debilitamiento intenso de los valores que sirven de fundamento al orden político que representa la democracia constitucional. Todas sus estructuras deben reaccionar y reafirmar las consecuencias en valores que se deducen del mismo.⁴⁵ Por supuesto, también el Parlamento. Más, el Parlamento con especial intensidad. No en vano es la institución que concentra y simboliza esos valores. Si fracasa en esa condición de símbolo, si los ciudadanos dejan de reconocerlo asociado a esos valores, el problema no será la mayor o menor credibilidad de la Institución. Será más grave. Entrará en cuestión todo el orden democrático. Hay que repetirlo. El modelo político representado por la democracia constitucional no tiene alternativa. Sigue sin tenerla... si se consideran irrenunciables los valores que la fundamentan. Este modelo está sometido a fuertes contradicciones desde hace ya años. Un contexto en continua y acelerada transformación, así como el fuego amigo de demasiados demócratas sin límite, lo han erosionado severamente. Sobre esa erosión, se proyectarán las consecuencias de la crisis sanitaria de 2020. Si la respuesta no es sólida, los riesgos serán grandes. El

⁴⁵ Al respecto, vid. Balaguer Callejón, F.: «El fracaso de una narrativa insolidaria», *El País*, disponible en <https://elpais.com/elpais/2020/03/11/opinion/1583945045_702313.html>.

Parlamento no puede limitarse a ser espectador. Debe entender el lugar que le corresponde en un tiempo histórico que se aventura decisivo.

X. Reflexión final. Un Parlamento para un tiempo crítico

En el 2008 me atreví a titular un libro El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI. El presupuesto del mismo era la necesidad de afrontar una renovación global de la Institución de forma que se obviase una anacronía creciente. La democracia constitucional necesitaba de una institución que respondiese a los valores y funciones esenciales que encarnaba el Parlamento. Ni había ni hay posibilidad de democracia sin Parlamento pero para que esta premisa no fuese sólo retórica era necesario introducir profundos cambios en la Institución, de manera que el conjunto del sistema democrático se adecuase al nuevo orden social emergente. Hace tiempo que el libro se agotó y no he llegado a plantearme una segunda edición, por el mero hecho de que no la considero posible. En apenas diez años han sucedido demasiadas cosas como para que una simple actualización fuese suficiente. Si en el 2008 el libro pretendía, al menos, plantear algunos de los interrogantes suscitados por las transformaciones sociales consecuencia de una revolución tecnológica emergente, lo sucedido desde entonces hasta hoy modifica casi radicalmente los presupuestos. Sobre todo, se ha transformado el escenario de la política. La democracia constitucional se encuentra enfrentada a turbulencias entonces inimaginables y la anacronía entre el orden institucional y la dinámica social ha crecido exponencialmente. Una situación que en nuestro País se ha visto acompañada de una muy grave crisis del sistema político que ha conllevado una profunda erosión del Estado de derecho traducida en la conversión de lo extraordinario como normal.⁴⁶ En este

⁴⁶ Analizar el desenvolvimiento de un conjunto amplio y variado de instituciones fundamental de nuestro sistema constitucional como la investidura, la moción de censura, la prórroga presupuestaria, el Decreto-Ley... durante los últimos cinco años, arroja una conclusión que sólo cabe calificar como preocupante.

estado de cosas, un hecho excepcional como la epidemia provocada por el coronavirus Covid19 ha introducido un elemento de incertidumbre del que hoy sólo se puede intuir la magnitud del impacto. La epidemia, desde luego, conllevará sus propias consecuencias. Pero en la mayoría de las ocasiones, es muy probable que actué como catalizador de otras circunstancias preexistentes más o menos visibles. Así, la visión de los retos del Parlamento en el orden democrático contemporáneo, son hoy sustancialmente más complejos de lo que lo eran hace tan sólo diez años. Cuestiones que entonces se podían considerar presupuestos necesario, amarres sólidos, hoy no lo son. De otra manera, hoy es preciso repensar el diseño completo de las dinámicas de la democracia constitucional y en el marco del mismo, dibujar el rol de la institución parlamentaria. Nada será como se imaginaba en ese 2008.

Constatar la necesidad de pensar el Parlamento en relación con la transformación, ahora segura y necesaria, de la democracia constitucional, no significa que no se deba ir reflexionando sobre necesidades imperiosas y cambios que pueden considerarse viables. Un diseño realista del proceso de cambio no apunta tanto hacia una gran transformación global como a la adición de pequeños y no tan pequeños cambios en todas las estructuras, de manera que la suma no sólo implique por sí misma cambio sino que precipite otros más ambiciosos. Así, el Parlamento debe comenzar de forma inmediata a repensarse. También era preciso en 2008. La diferencia es que hoy resulta mucho más urgente. Los plazos se acaban. Desde luego, la referencia de esos cambios será el horizonte de tensión que cabe vislumbrar para el conjunto de la democracia constitucional. Pero, de forma inmediata, el Parlamento debe tener como referencia las necesidades políticas de una sociedad sometida a tensiones extraordinarias. Muchas de estas tensiones existían con carácter previo a la epidemia Covid19. Y se había acreditado su impacto no sólo sobre el Parlamento sino sobre los propios sistemas democráticos.⁴⁷ Es posible que, finalmente, las tensiones derivadas del brutal impacto de un virus

47 Levitsky y Ziblatt, 2018.

procedente de una remota región china sean menos radicales de lo que hoy puede llegar a temerse. Pero es seguro que existirán. Y actuarán sobre unas estructuras ya erosionadas y confusas. La necesidad de política y de estructuras políticas fuertes será mayor que nunca. Los ciudadanos necesitarán poder confiar, tener referencias que les permita pensar que no se transita sobre el vacío. Es en este escenario en el que el Parlamento debe actuar. Su reacción debe ser inmediata.

XI. Bibliografía

Aragón Reyes, M.: «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 1987.

Aragón Reyes, M.: *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid, Iustel, 2016.

Aragón Reyes, M.: «Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 2017, pp. 15-34.

Aranda Álvarez, E.: La nueva ley de iniciativa legislativa popular, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 2006, pp. 187-218.

Aranda Álvarez, E. (coord.): *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. València, Tirant lo Blanch, 2017.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid, Fundación Alonso Martín Escudero, Iustel, 2017.

Biglino Campos, P.: «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 1987, pp. 75-130.

Bustos Gisbert, R.: *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Madrid, Marcial Pons, 2017.

Duce Pérez-Blasco, C.: «La moción de censura», *Corts: Anuario de Derecho Constitucional*, 31 (número extraordinario dedicado al cuarenta aniversario de la Constitución), 2018, pp. 456-472.

- Expósito, E.: «Participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», en Tudela, J. (coord.), *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 245-256.
- García Escudero, P.: «Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana», *Teoría y realidad constitucional*, 36, 2015, pp. 171-216.
- Greciet, E.: «El Parlamento como problema y como solución», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 2012, pp. 235-298.
- Guichot Reina, E.: *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno*. Madrid, Tecnos, 2014.
- Guillén López, E.: *Repensando la forma de gobierno. Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos postnacionales*. Madrid, Marcial Pons, 2019.
- Gutiérrez Gutiérrez, I. (coord.): *La democracia indignada: tensiones entre la voluntad popular y la representación política*. Granada, Comares, 2014.
- Innerarity, D.: *Una teoría de la democracia compleja*. Madrid, Galaxia Gutenberg, 2020.
- Levitsky, S., Ziblatt, D.: *Cómo mueren las democracias*. Barcelona, Ariel, 2018.
- Manzella, A.: «La evolución de las instituciones parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 74, 1988-1989, 361-375.
- Matía, J.: *Los tratados internacionales y el principio democrático*. Madrid, Marcial Pons, 2018.
- Navarro Méndez, J. J.: «Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 29, 2013, pp. 65-96.
- Pendás, B.: *La sociedad menos injusta. Estudios de historia y teoría de la Constitución*. Madrid, Iustel, 2019.
- Pérez Miras, A., Teruel, G., Raffiotta, E. C., Pia, M. (drs.): *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*. Madrid, BOE-CEPC, 2019.

- Pérez-Moneo, M.: *La selección de los candidatos electorales en los partidos*. Madrid, CEPC, 2012.
- Pérez-Moneo, M.: Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria, *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, 2018, pp. 7-28.
- Rubio Llorente, F.: *La forma del poder*. Madrid, CEC, 1993.
- Salvador Crespo, M.: «Balance, efectos y propuestas sobre la aplicación de la Ley de transparencia en el Congreso de los Diputados», en Tudela, J., Castellá, A., Expósito, E., Kölling, M. (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática*. Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 257-279.
- Stavridis, S.: «La diplomacia parlamentaria. El papel de los Parlamentos en el mundo», *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 2019, pp. 187-206.
- Tudela Aranda, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.
- Tudela Aranda, J.: «Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley», *Revista Aragonesa de Administración Pública Monográfico*, 14, 2013, pp. 93-130.
- Tudela Aranda, J.: «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 2017, pp. 25-152.
- Tudela Aranda, J.: «De la publicidad a la permeabilidad: Transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo Parlamento. Un esbozo de crítica del Parlamento abierto», en Pérez Miras, A., Teruel, G., Raffiotta, E. C., Pia, M. (drs.), *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*. Madrid, BOE-CEPC, 2019.
- Tudela, J., Castellá, A., Expósito, E., Kölling, M. (eds.): *Libro blanco sobre la calidad democrática*. Madrid, Marcial Pons, 2018.
- Vidal Marín, T.: «Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular», *Revista para el análisis del Derecho* (2015),
- VV. AA.: «Encuesta sobre control parlamentario», *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 2007, pp. 7-42.

El papel de la función de información política del Poder Legislativo en el fortalecimiento de la representación

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ

Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Investigador y Responsable del despacho de la Dirección

General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones

Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

Resumen

La función de información del parlamento es un instrumento de injerencia para la formación de una opinión pública razonada; es decir, que derive de la accesibilidad de la población a información objetiva, veraz y oportuna, ya sea a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación o cualquier otro medio que posibilite un acceso abierto. Lo anterior coadyuva a lograr un control en el parlamento, una representación efectiva de los ciudadanos y, por ende, un gobierno de opinión.

Palabras clave: Crisis de la representación, democracia, función de información política, parlamento abierto, principio de publicidad y tecnologías de la información y comunicación.

Resum

La funció d'informació del parlament és un instrument d'ingerència per a la formació d'una opinió pública raonada; és a dir, que derive de l'accessibilitat de la població a informació objectiva, veraç i oportuna, ja siga a través de l'ús de les tecnologies de la informació i comunicació o qualsevol altre mitjà que possibilita un accés obert. Allò anterior coadjuva a aconseguir un control al parlament, una representació efectiva dels ciutadans i, per tant, un govern d'opinió.

Paraules clau: Crisi de la representació, democràcia, funció d'informació política, parlament obert, principi de publicitat i tecnologies de la informació i comunicació.

Abstract

Parliament's information function is an instrument of interference in the formation of reasoned public opinion; that is, it derives from the accessibility of the population to objective, truthful and timely information, either through the use of information and communication technologies or any other means that enable open access. This contributes to achieving control in Parliament, effective representation of citizens and, therefore, a government of opinion.

Key Words: Crisis of representation, democracy, political information function, open parliament, principle of publicity and information and communication technologies.

Sumario

- I. Introducción.
- II. El problema de la representación efectiva de los intereses ciudadanos en los órganos legislativos.
- III. La función de información.
 1. Principio de publicidad, rector del funcionamiento del Congreso.
 2. Antecedentes.
 3. Concepto e importancia.
 4. Multiplicidad de vías para su ejercicio.
- IV. Opinión pública.
- V. Parlamento abierto.
- VI. Las tecnologías de la información y la comunicación.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Bibliografía.

I. Introducción

Pudiera considerarse a la función de información una nueva actividad que va ganando terreno a las funciones comunes del Poder Legislativo, como son la legislativa y la de control; sin embargo, la novedad es relativa ya que aparece simultáneamente con los parlamentos modernos, al pasar de ser órganos de formación de la opinión pública a medios fundamentales para la formación de ésta. En ese sentido en los discursos de James Fox en el parlamento inglés –que es el primero en utilizar el término opinión pública–, se reconoce como una obligación del parlamento debatir de frente a la ciudadanía entonces erigida como titular de la opinión pública.

No obstante, con la irrupción y fortalecimiento de los medios de comunicación que al amparo del desarrollo tecnológico, tuvieron la posibilidad de anteponerse al parlamento y con esto terminar con el papel de éste como máxima tribuna, lo cual ya era criticado por Carl Schmitt, quien en la primera parte del siglo XX ya cuestionaba: ¿Quién cree aún en el Parlamento como la gran tribuna? (Schmitt, 1996: 11). Ante esta situación, dicha función perdió relevancia en todos los parlamentos del mundo al grado de que pareciera que es exclusiva de los medios de comunicación, quienes tienen la capacidad de difundir ampliamente la información y por tanto influir efectivamente en la ciudadanía.

Si bien, el hecho de que los medios de comunicación participen en forma determinante no sólo en la difusión de la información sino también en la fiscalización política del gobierno y en la formación de opinión, representa un gran avance; esto no implica que el Poder Legislativo deba renunciar a la función de informar.

El parlamento es una importante sede en la que convergen diversos puntos de vista políticos, por lo que el proceso parlamentario constituye una garantía para la expresión equitativa de todas las posturas con representación en el congreso. Sin embargo, en la actualidad los órganos legislativos en todo el mundo enfrentan limitaciones para difundir sus mensajes en forma eficaz.

La facultad de información del parlamento cobra relevancia en virtud de que funge como un instrumento para influir en la opinión pública, la cual una vez constituida sirve como base para generar el trabajo parlamentario, es así que en la formación de las agendas de los grupos parlamentarios y de las Cámaras, la opinión pública debe ser el eje rector, así como para gran parte de las decisiones que se toman en el congreso en representación de los ciudadanos. Así mismo, esta actividad está estrechamente relacionada con la facultad de control en especial con el denominado control en el parlamento, además de tener una potencial incidencia en las preferencias electorales.

Informar a la ciudadanía sobre los trabajos que se llevan a cabo en las cámaras legislativas, coadyuva efectivamente con la participación, la cual a su vez es esencial para ejercer adecuadamente la representación que se ha conferido a los legisladores, ya que esto les permite conocer lo que sus representados opinan con relación a los proyectos sobre los cuales debe tomar una determinación. Representación que, sin embargo, se encuentra ampliamente cuestionada, en relación con esto Carl Schmitt en su estudio titulado «Sobre el parlamentarismo», menciona cómo el parlamento de su época atraviesa por una crítica situación. Entre las deficiencias que resalta está el hecho de que la evolución de la moderna democracia de masas ha convertido a la discusión pública, que argumenta, en una formalidad vacía, asimismo señala que las normas del derecho parlamentario que tienen que ver con el debate son superfluas, ya que los partidos ya no se enfrentan entre ellos como opciones que discuten, sino como poderosos grupos de poder social o económico, calculando los mutuos intereses y sus posibilidades de alcanzar el poder, éstos se ganan a las masas mediante un aparato propagandístico cuyo mayor efecto está basado en una apelación a las pasiones y a los intereses cercanos. En este resumen de la precaria situación de la representación, se destaca que no hay consulta a los ciudadanos que debieran ser los auténticos representados y más que informarlos efectivamente de los asuntos que resuelve el parlamento se busca convencerlos mediante la difusión de información limitada.

El correcto ejercicio de la función de información es crucial para la democracia participativa a la que alude Robert Dahl, caracterizada por el derecho de argumentar sobre una propuesta en el ámbito de lo razonable y en la que no puede aceptarse la imposición de una concepción específica. En este modelo de democracia la participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental, participación que debe estar precedida de una amplia difusión de información pública y de las opiniones que se tengan con respecto a ella. En este proceso el Poder Legislativo debe tener un papel fundamental.

No debemos perder de vista el hecho de que el parlamento es el foro en el que se contrastan diversas posturas políticas que se presentan en un Estado, cuya operación es guiada por la política, la cual se desarrolla en el ámbito de la opinión, y no en el de la estricta racionalidad.

La función de información del parlamento es un importante coadyuvante en la consolidación de la vida democrática y un medio para superar el modelo de la democracia como equilibrio, para pasar al estadio superior de la democracia participativa (Iturbe Mach, 2005: 79). Es de destacar que recientemente la función de información política del Poder Legislativo se ha redimensionado a través del denominado parlamento abierto, que en esencia implica la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a dicha función y, la intención de hacer accesible esta información a través de su publicación abierta, pero también de la posibilidad de hacerla accesible o más bien comprensible a toda la población, para lo cual se requiere que los órganos legislativos actúen en forma enfática como guía de la ciudadanía en materia de asuntos públicos.

De acuerdo con el informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico, emitido por la Unión Interparlamentaria, hoy en día los parlamentos están más abiertos a la colaboración con otros parlamentos, sin embargo, destaca que ahora también más con la sociedad civil, ya que se aprecia que los órganos legislativos son más activos publicando y transmitiendo información, mediante un abanico

más amplio y accesible de medios de comunicación, y se encuentran mejor preparados para registrar y realizar un seguimiento de su labor; no obstante, el mismo documento subraya que la ciudadanía y los parlamentos se mantienen separados en aspectos importantes, sin embargo, aprecia importantes esfuerzos por acercarse, distingue que los parlamentos están más conectados con el mundo exterior y se están incorporando más procesos tecnológicos bidireccionales que proporcionan a la ciudadanía mayores oportunidades de participación, destaca el aumento del número de parlamentos que utilizan datos abiertos y el de aquellos que comienzan a usar canales de comunicación populares.

Como se puede observar, la tendencia mundial es abrir los órganos de representación a los representados, órganos que si bien nunca estuvieron cerrados tampoco buscaban una adecuada interacción con los ciudadanos, lo cual, en principio, se debió a la imposibilidad de acudir a ellos por motivos de limitaciones materiales, pero también de limitaciones en relación con el nivel de instrucción de la población; problemáticas que hoy en día a través de instrumentos como las TICs pueden ser superadas efectivamente. Con lo cual se lograría hacer que las decisiones del Poder Legislativo sean cada vez más democráticas y, por tanto, efectivas para el logro de sus fines.

Como se ha señalado, la función de información política del Poder Legislativo es una facultad que, si bien no podemos considerar como nueva, su estudio sí es reciente. Por lo que con el fin de contribuir con el análisis en el presente trabajo pretendemos establecer sus alcances, estado actual y perspectiva, lo cual analizaremos a partir del estudio del problema de la representación efectiva de los ciudadanos en el parlamento, problema que, como se ha señalado, constituye una de las debilidades más importantes del Poder Legislativo en la actualidad, la cual puede ser revertida mediante el ejercicio efectivo de esta función, la cual puede generar opinión pública bien informada, derivada de información de calidad y accesible; posteriormente analizaremos dicha función partiendo del principio de publicidad, estrechamente ligado

con ésta; desarrollaremos sus antecedentes, concepto, importancia y la multiplicidad de vías por la que ésta es llevada a cabo por los parlamentos. Así también estudiaremos un concepto central en el proceso de información política, la opinión pública.

Adicionalmente abordaremos el novedoso concepto de parlamento abierto vinculado de forma importante a la función en estudio, el cual pudiera ser un medio sumamente efectivo para construir opinión pública de forma eficaz y efectiva, y generar un intercambio virtuoso de información entre el legislador y los ciudadanos.

Por último, analizaremos a las TICs, como una eficaz herramienta para lograr los cometidos del Poder Legislativo en materia de producción y difusión de información.

II. El problema de la representación efectiva de los intereses ciudadanos en los órganos legislativos

Actualmente, los problemas que enfrenta el Poder Legislativo son diversos, estos dependen del entorno social y político de cada región, así como de sus diversas necesidades; sin embargo, es posible identificar dos como fundamentales: el primero tiene que ver con su crecimiento y la complejidad cada vez mayor de las funciones que debe llevar a cabo y, el segundo, del cual nos ocuparemos en este trabajo, lo constituye la representación efectiva de los intereses de los ciudadanos.

A partir del inicio del siglo XX, los órganos legislativos han sido objeto de diversas críticas, entre las que resalta la formulada por Carl Schmitt, quien evidencia la existencia de una crisis del parlamentarismo, la cual se basa en que democracia y liberalismo, si bien pueden ir unidos durante algún tiempo, forman una unidad precaria, lo que explica, deriva en que «las grandes decisiones políticas y económicas, de las cuales depende el destino de las personas, ya no son (si es que alguna vez lo han sido) el resultado del equilibrio entre las distintas opiniones en un discurso público, ni el resultado de los debates parlamentarios»; lo que atribuye al trabajo en comisiones,

que son las sedes donde se toman las decisiones, las cuales son cerradas, por lo que enajenan los fines del pleno con respecto a la publicidad del Parlamento, convirtiéndolo en una mera fachada; lo que lo ha despojado de su propio fundamento espiritual. El citado autor comenta que las comisiones de partidos o coaliciones de partidos deciden a puerta cerrada, y lo que deciden los representantes de los intereses del gran capital, tal vez sea más importante para la vida cotidiana y el destino de millones de personas que las mismas decisiones políticas (Schmitt, 1996: 21, 64 y 65). Como puede apreciarse, las principales críticas se enfocan en la falta de publicidad, carencia de participación de los representados y concentración de las decisiones. Por su parte, Manuel Aragón aclara la visión de Schmitt, al señalar que para el autor el Parlamento no es un órgano de representación de todos, sino su objeto es que, a través suyo, se imponga la clase dominante (Aragón, 1996: XVIII). La anterior crítica ataca fuertemente la legitimidad democrática de las decisiones que se toman en los órganos parlamentarios, las cuales en la época eran sumamente cerradas para el público, lo que facilitaba que los representantes populares se limitaran a cobijar intereses particulares, dejando de lado su función principal que es representar.

Actualmente, si bien los órganos legislativos han procurado publicitar sus decisiones y el proceso mediante el cual son llevadas a cabo, el hecho es que aún falta mucho por hacer. En algunas regiones, la crítica que Schmitt hace al Parlamento, se estima vigente, ya que se considera que el Poder Legislativo privilegia los intereses de grupo y no hace lo suficiente para informar e involucrar a sus representados en su trabajo, ni se interesa por conocer el sentir de la población en general con respecto a los problemas que se discuten en su seno, es decir, no se fomenta la participación ciudadana, participación que no es sencilla de obtener pero que debe constituir una obligación del órgano legislativo. Es de considerar que la participación del ciudadano se da primordialmente a través de la aportación de opinión con respecto a asuntos públicos.

Con respecto a la participación es de destacar que Sartori considera que la democracia es gobierno de opinión, un gobernar fundado en la opinión. El mencionado autor estima que el nexo entre opinión pública y democracia es constitutivo, ya que la primera es el fundamento sustantivo y operativo de la segunda; asimismo, establece que la opinión pública no es «innata»: es un conjunto de estados mentales difundidos (opinión) que interactúan con flujos de información (Sartori, 2003: 89 y 93). Opinión que realmente debe provenir del público. No obstante, lograr esta autenticidad de la opinión es sumamente complicado, ya que los flujos de información no necesariamente la propician. Sin embargo, en este cometido, el Poder Legislativo juega un papel relevante, al producir su propia información, la cual supone un alto grado de pluralidad, y difundirla a través de sus canales propios.

Es así que el reto, además de informar bien y suficientemente, es lograr la accesibilidad de la información, es decir, que el grueso de la población la comprenda y así la haga suya y pueda generar opiniones lo bastante reflexionadas y soportadas, proceso en el cual la educación es fundamental.

De acuerdo con Sartori, fortalecer la educación constituye un objetivo permanente «pero, para los fines de una mejor opinión pública, es necesario que dicha educación se refiera a asuntos públicos, y que se trate de alcanzar no sólo en términos de información sino también en términos de competencia cognoscitiva» (Sartori, 2003: 110). Esto también constituye un objetivo del Poder Legislativo y no solo de las autoridades educativas, ya que el primero debe poner al alcance de los ciudadanos la información, lo que implica hacerla accesible, en esta parte es necesario que los órganos del Poder Legislativo se den a la tarea de explicar los contenidos y alcances de los asuntos públicos, lo que implica desarrollar una función pedagógica a fin de generar participación, ya que si el público no comprende el asunto que se debate, no querrá o no podrá participar en éste.

Ahora bien, retomando el tema de la crisis de la representación en el parlamento, Joan Sabaté Borrás señala que ésta no es nueva

en absoluto, sin embargo, actualmente existe desconfianza en la representación, lo que obliga a los políticos a dar una respuesta a la sociedad que se ha venido a llamar la sociedad de la información (Sabaté Borrás *et al.*, 2014: 183-185). A fin de abatir la llamada crisis de la representación es necesario aportar al público la información que demanda sobre el quehacer del aparato público, específicamente aquella en que basan sus decisiones, lo que vinculará más a los parlamentarios con sus representados.

Con respecto a la crisis de la representación, Alejandro Peral señala que está relacionada con la progresiva pérdida de legitimidad de los partidos políticos, que deriva en una identificación partidista más difusa y una disminución de la participación ciudadana en política, por lo que en ese contexto, el parlamento deja de ser el genuino productor de leyes y la ciudadanía no lo reconoce como el lugar donde se le representa (Peral, 2013: 13). No obstante, tendríamos que destacar que las democracias actuales suponen delegación del poder de los ciudadanos a los representantes políticos, por lo que habría que buscar la forma de que estos perciban en los legisladores a sujetos que puedan representarlos efectivamente, lo cual puede darse a través del desarrollo de la función de información política del parlamento a través del empleo de las TICs, mediante el mecanismo denominado parlamento abierto. Lo cual puede aprovecharse para producir una auténtica interacción entre representantes y representados.

Por otra parte, a decir de Benigno Pendás, en España el mensaje de los ciudadanos es unánime y es obligado traducir en fórmulas jurídicas las demandas de mayor proximidad entre representantes y representados, para lo cual no es necesario acudir a ocurrencias e improvisaciones ya que los instrumentos existen y se trata de utilizarlos con frecuencia y naturalidad, es así que la participación ciudadana en el procedimiento legislativo es la opción más viable (Pendás, 2014: 29). Sobre el particular, José Tudela señala que la participación pareciera hoy una voz mágica, que pudiera solucionar todos los males del actual sistema político (Tudela Aranda, 2013: 95); lo que no necesariamente

es así, ya que participación no necesariamente implica generar mejores decisiones, si no se acompaña de información suficiente, de calidad y accesible o comprensible para los representantes que les permita opinar válidamente sobre un asunto público.

Es así que resulta necesario garantizar la publicidad y la transparencia, así como la accesibilidad y calidad de la información del Poder Legislativo en los procesos de formación de decisiones legislativas.

Como ya ha sido comentado, la democracia representativa de nuestros sistemas es limitada y, la forma de incentivarla es a través de una mayor participación a través de mecanismos alternativos, a decir de Alejandro Peral «una vía, no exclusiva ni excluyente, probablemente tampoco definitiva, pero estimulante, pueden ser las diversas formas de parlamento abierto, gracias al desarrollo tecnológico», las cuales constituyen un notable ejemplo de intervención ciudadana en democracia, el citado autor agrega que la forma de democratizar a la democracia demanda la promoción de la cultura de la transparencia, y ya que el parlamento es el órgano de representación de la sociedad, la información debe ser utilizada por los ciudadanos (Peral, 2013: 16). Lo anterior es necesario para incentivar una efectiva representación, sin embargo, hay que insistir en que la información no sólo esté disponible o abierta, sino que también sea accesible al grueso de la población, ya que información que no se encuentre al alcance cognoscitivo no resulta útil para mejorar los procesos democráticos de toma de decisiones legislativas.

Como puede verse, para lograr un ejercicio de parlamento abierto efectivo no basta con abrir la información del parlamento a ultranza, sino también se debe procurar e incentivar la participación ciudadana, es por ello que, en la declaración sobre transparencia parlamentaria se incluyeron diferentes principios tendentes a promover la cultura de la misma: transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a la información parlamentaria y permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria; destacando que en lo

concerniente a la participación ciudadana está el promover la educación cívica, por lo que, en relación a este último punto, se considera que el parlamento tiene la responsabilidad de promover activamente una educación cívica que incluya la participación ciudadana y, la de la juventud en particular, mediante la promoción de la comprensión de las normas y los procedimientos del parlamento, el trabajo parlamentario, así como su papel y el de sus miembros. Objetivo que en este momento se estima indispensable para la existencia de una auténtica democracia representativa.

Ahora, la representación política como la legitimación de los órganos del Estado pueden mejorar notablemente con la incorporación de las TICs al parlamento; primero, porque es más fácil integrar los intereses de los ciudadanos y, segundo, porque la publicitación de los procedimientos de designación hace que dejen de ser meros rituales sin control e inspección.

Conforme a lo señalado por Elviro Aranda, si bien los diputados no pueden estar sometidos al mandato imperativo, el cual genera distanciamiento entre el representante y el representado, mediante la publicidad el ciudadano puede ver proyectadas sus propias opiniones en las mantenidas por los representantes, asimismo destaca que, en la actualidad, con el apoyo de las nuevas tecnologías se puede dar un paso más a fin de que los ciudadanos puedan hacerse presentes en muchos de los procedimientos parlamentarios; es así que señala que «hoy es posible abrir ventanas para que los representados puedan, aunque tan solo sea limitadamente, participar en los ámbitos de debate y discusión parlamentaria» (Aranda Álvarez, 2017: 25). Como puede apreciarse, el problema de la crisis de la representación puede paliarse en gran medida a través de mayor participación ciudadana en las determinaciones del Poder Legislativo; la cual debe garantizarse mediante información suficiente y accesible, dirigida a los ciudadanos en general. Como ya ha sido comentado, esta obligación de los órganos de representación no constituye ninguna novedad, sino que es consustancial del Poder Legislativo que se traduce en una función

elemental –la función de información–, la cual pareciera no se ejerce eficazmente, lo que ha generado en gran medida el problema de la crisis de la representación parlamentaria, razón por la cual a continuación la analizaremos a fin de establecer su estado actual.

III. La función de información

1. Principio de publicidad, rector del funcionamiento del Congreso

Los principios generales que rigen el funcionamiento del Congreso, fundamentalmente son: autonomía, oralidad, predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías, respeto de las minorías y publicidad (Alonso de Antonio, 2002: 157-160); el padre del utilitarismo Jeremy Bentham, destacó la importancia de este último en el parlamentarismo (Bentham, 2002: 83-105). En ese mismo sentido, Kant evidenció como un elemento esencial a la publicidad de los actos de los órganos del Estado, quien al respecto señaló que las acciones relativas al derecho de los demás hombres que no sean susceptibles de publicidad, son injustas (Kant, 2003: 279).

En lo que respecta al parlamento, la publicidad es comúnmente aceptada como una de las características esenciales del trabajo parlamentario y uno de los requisitos inderogables del régimen democrático (Tudela Arana, 2005: 53). El principio de publicidad no solo garantiza el correcto funcionamiento del parlamento, sino también la democratización de sus trabajos y con esto la buena operación del resto de los órganos del Estado.

Luego, la aparición del fenómeno representativo impuso una mayor extensión del principio de publicidad parlamentaria (Terrón Montero, 2006: 243). Con la aparición de la representación popular mediante los parlamentos, fue necesario fortalecer el principio de publicidad a fin de que los representados tuvieran noticia oportuna, no sólo de los temas que sus representantes abordaban, sino de sus discusiones y resoluciones.

Por ello, el principio de publicidad es determinante en el funcionamiento del Parlamento, en virtud de que las asambleas son sitios de diálogo y de debate en los que se busca, de acuerdo con el pensamiento liberal, la verdad, por lo que solo es necesario propiciar las condiciones que faciliten la libre discusión de los asuntos para que ésta surja. Por eso, el derecho a la libre expresión de las ideas, que los primeros revolucionarios consideraron el más preciado tesoro del hombre y el principio de publicidad, forma parte sustancial del ideario liberal. En la actualidad, en nuestro país a la aplicación de este principio no se sustrae ningún órgano público, en virtud de que se encuentra contemplado en el artículo 6o. constitucional, el cual impone al Estado la obligación de informar.

De acuerdo con Giuseppe de Vergottini el trabajo parlamentario se desarrolla siguiendo el principio de publicidad, de tal forma que puedan difundirse los debates, nivel de difusión que es menos amplio en el ámbito de las comisiones (Vergottini, 2004: 420). En lo que respecta a la publicidad de los trabajos de las comisiones, actualmente existe gran polémica (Wilson, 2002: 48; Jefferson, 2002; Santaolalla, 2019: 184; Tosi, 1996: 143), la cual se inclina por imprimir la máxima apertura a las sesiones de estos órganos colegiados.

La publicidad asegura la posibilidad de conocer el contenido exacto de la actividad parlamentaria, la cual constituye un medio para acceder a la información de todos los órganos del Estado y a las valorizaciones que los parlamentarios hacen de ella. Por otra parte, debemos tener en cuenta que el parlamento es el foro representativo por antonomasia; en él se puede presentar la negociación entre las diversas fuerzas políticas y por tanto existe la posibilidad de que la decisión que se adopte sea tomada no sólo por la mayoría, sino que concurren otros grupos, que le den una legitimación superior; es por lo que se afirma que el parlamento es una institución de mediación formal entre diversas fuerzas políticas. Mediación en la que la publicidad juega un papel determinante ya que «es un elemento central del sistema democrático, para que los electores puedan conocer la posición de los diversos

grupos políticos y, eventualmente, reorientar el sentido de su voto» (Pau i Vall, 2001: 140, 141). Aquí podemos ubicar los objetivos generales de este principio y de los específicos de la función de información, así como la importancia de mantener flujos informativos amplios y permanentes hacia la sociedad.

De acuerdo con José Tudela, el principio de publicidad aplicado a la institución parlamentaria se traduce en proporcionar al ciudadano y elector, a través de la correspondiente labor de difusión, los presupuestos y conocimientos de las alternativas ofrecidas por las distintas formaciones políticas, de manera que puedan conformar una opinión y, con ella, influir mediante su participación en el proceso electoral, en la formación de la voluntad política nacional (Tudela Arana, 2005: 56). Es evidente la importante relación entre la publicidad y la formación de preferencias electorales; sin embargo, no puede limitarse a los procesos electorales, ya que la información del parlamento, como se ha señalado, puede tener un importante rol en la formación de la opinión pública, la cual a su vez impacta en la toma de decisiones del cuerpo legislativo, razón por la cual publicitar más y mejor información resulta determinante para influir en ella.

La publicidad de los trabajos de las cámaras está garantizada por las normas parlamentarias, que prevén instrumentos como las gacetas, los diarios de debates, la publicación de las actas, así como el acceso de los medios de comunicación y el público en general a las sesiones del Pleno y a las reuniones de algunos órganos de las Cámaras. Sin embargo, los medios de publicidad del parlamento, son considerados insuficientes para que los ciudadanos tengan una información precisa de la actividad parlamentaria; las normas citadas privilegian la publicidad pasiva, constituida por los medios de que dispone el parlamento para dar a conocer su actividad –la cual presenta serias limitaciones para cumplir con su cometido, ya que debe existir interés del receptor por conocerla, lo que derivará en la actividad de éste para obtenerla–, dejando de lado la publicidad activa o publicación, que es aquella actividad tendente a dar a conocer los trabajos del Parlamento

sin que el receptor realice mayor actividad para ello. La publicación prácticamente está en poder de los medios de comunicación, lo que resulta inconveniente (Pau i Vall, 2006: 229, 230). No obstante lo anterior, a decir de Elviro Aranda, la publicidad activa debe ser la publicidad que lleve al Parlamento y su actividad parlamentaria a las casas de los ciudadanos y a sus computadoras (Aranda Álvarez, 2017: 21). Como vemos, si bien todos los principios que rigen la actividad del Parlamento requieren adecuarse, en materia de publicidad es necesaria una adecuación, que permita que los trabajos de las Cámaras sean difundidos con mayor intensidad y efectividad por sus propios medios.

El principio de publicidad juega un papel determinante en el funcionamiento del parlamento, ya que es consustancial a sus actividades, razón por la cual no se puede concebir un parlamento que trabaje de espaldas al pueblo, no sólo por la falta de eficacia que esto generaría con respecto a la mayoría de las funciones que tiene encomendadas un parlamento moderno, sino porque esto contraviene el denominado *principio parlamentario* de Hans Kelsen (Kelsen, 2005: 50, 51) que, constituye la única forma en que se puede llevar a cabo un gobierno democrático.

2. Antecedentes

La transformación de la asamblea de estamentos en un parlamento moderno constituye un proceso estrechamente relacionado con la aparición de la publicidad. Esta publicidad política surge en Inglaterra entre el siglo XVII y el siglo XVIII, con la proscripción del privilegio de mantener en secreto las discusiones del parlamento –institución procedente de los tiempos de pugnas con la Corona–, la cual constituye el medio por el que las fuerzas empeñadas en conseguir influencia en las decisiones del poder estatal apelan al público para legitimar sus exigencias ante ellos como nueva tribuna (Habermas, 1981: 94, 97).

Con la transformación funcional del órgano parlamentario se establece una diferencia cualitativa, consistente en una nueva relación

de éste con la publicidad, que acaba convirtiendo a las discusiones parlamentarias en un asunto plenamente público, lo que queda plasmado en la *Bill of Rights* que determina que el rey soberano queda vinculado y al nivel del parlamento y éste a su vez al pueblo.

Jeremy Bentham, en su obra clásica «Tácticas Parlamentarias», ya hacía alusión a la necesidad de que el Parlamento publicitara sus trabajos, lo que representaba diversos beneficios, entre los que destacaba: el contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación, asegurar la confianza del pueblo y su consentimiento en las decisiones legislativas, así como proporcionar a los electores la facultad de obrar con consentimiento de causa (Bentham, 2002: 83-90).

Con estos cambios en el modelo, el Parlamento se convirtió en la máxima tribuna del Estado y en el formador exclusivo de la opinión pública; monopolio que, con la aparición de la prensa y su evolución en medios de comunicación, se perdió para convertirse en una tribuna más.

3. Concepto e importancia

Con respecto a la función de información Woodrow Wilson señala que «[l]a función legislativa no es más importante que una atenta vigilancia de la administración; es todavía menos importante que la instrucción y dirección política que el pueblo puede recibir de una asamblea que discute públicamente y a plena luz todos los asuntos nacionales» (Wilson, 2002: 165). En el anterior comentario queda establecida con claridad la relevancia que esta función del Congreso tiene en el sistema norteamericano que, se inspira en el inglés, y que sirve de referencia para la mayoría de los parlamentos del mundo especialmente los latinoamericanos.

No obstante, en la actualidad la función informativa o de información es definida como: «[l]a de los medios con fines específicamente periodísticos: informar del mayor número de hechos de actualidad a la mayor brevedad posible y con la mayor objetividad»

(Mota, 2002: 643). La anterior definición recoge una evidente realidad, consistente en el posicionamiento de los medios de comunicación como informadores políticos de la sociedad. Sin embargo, la función de informar, no es exclusiva de los medios de comunicación, ya que el Parlamento la ejerce en forma simultánea y originalmente era considerado como el medio más idóneo para debatir sobre los asuntos públicos y, desde luego, informar sobre ello, papel que los medios masivos de comunicación actualmente desarrollan, si no con mayor eficacia sí con mayor penetración en la opinión pública.

La función de información consiste en transmitir mediante distintos procesos datos que pueden influir en las decisiones de los destinatarios, los cuales en el caso del Poder Legislativo son fundamentalmente la opinión pública en general, los grupos específicos de interés y, en forma especial los electores, que son los titulares del poder político.

Es así que a las tradicionales funciones parlamentarias (legislativa y de control) la doctrina ha ido adicionando otras, entre las que se encuentran la de información y la pedagógica (Pau i Vall, 2006: 234), las cuales como ya se ha comentado no se incorporaron recientemente al catálogo de potestades parlamentarias, por lo que su estudio es relativamente nuevo. La función de información puede considerarse una de las potestades más importantes del parlamento, ya que el ejercicio de ésta es necesario para que el órgano legislativo realice muchas de las otras funciones que tiene asignadas, además de que es necesaria para mantener el estrecho vínculo que debe haber entre las asambleas representativas y la opinión pública.

K. C. Wheare señala que una de las principales funciones de una legislatura consiste en ser un congreso de opiniones (citando a John Stuart Mill): un foro de debate y de discusión de asuntos políticos y sociales (Wheare, 1981: 168). Con respecto a la que denomina función expresiva y la función educadora señala que las legislaturas las han compartido con la prensa.

Por su parte, Walter Bagehot afirma que la función de información y la función educadora eran ejercidas por la Cámara de los Comunes

Británica, de las cuales la primera es una función moderna que tiene una singular analogía con lo que se practicaba en la edad media, época en que la Cámara de los Comunes debía hacer saber al soberano los motivos que existían de queja; sin embargo, desde que los debates del parlamento se publican, la Cámara hace conocer las quejas al pueblo, que es hoy el soberano. Así fue como a partir de la idea del pueblo soberano, toda propuesta o queja que lograra tener por abogados un número importante de miembros de la Cámara de los Comunes, cobraba inmediatamente importancia a los ojos de la mayoría de los ciudadanos en Inglaterra. A decir de Bagehot esta función resulta de suma importancia para pueblos libres como el inglés, ya que éstos tienden a no escuchar ya más que el eco de sus propias ideas, lo que queda de manifiesto en el hecho de que medios de comunicación como los periódicos se limitan a repetir la opinión de sus lectores, razón por la que la consideraba la segunda en importancia, ya que implica «obligar á oír lo que sin el Parlamento no se lograría escuchar» (Bagehot, 2005: 117, 118).

De acuerdo con Richard A. Watson, apoyado en Woodrow Wilson, señala que son funciones del Congreso informar y educar al público, y lo que se denomina función de información es la obligación del cuerpo legislativo nacional de educar al público en general, informándole acerca de los problemas fundamentales y de algunos de los remedios básicos que es posible aplicar para aliviarlos (Watson, 1989: 327).

Con respecto a la función de información, Woodrow Wilson señala que el objeto principal de toda discusión sobre asuntos públicos, es ilustrar la opinión pública, objetivo que requería de una discusión del Congreso donde todos los detalles de cada punto en discusión sean puestos de relieve, una discusión de la que deba depender la decisión de algo, «alguna cosa importante o de gran interés, alguna cuestión apremiante de administración o de derecho, el destino de un partido o el éxito de un político de renombre; ya que solo a una discusión de este género prestará atención el público; ninguna otra hará impresión sobre él» (Wilson, 2002: 48-50).

La función de información en los regímenes parlamentarios y presidenciales es de suma importancia, en el caso de los parlamentarios a decir de Francesc Pau i Vall, los gobiernos para constituirse y mantenerse «necesitan tener la conformidad del parlamento, es decir, de quien expresa su voluntad, la mayoría parlamentaria-gubernamental». Es por lo que considera que la principal función parlamentaria es legitimar y publicitar determinadas decisiones adoptadas por el Ejecutivo, mediante la realización de un debate formal en el que los grupos parlamentarios dan a conocer su posición, sin que la oposición pueda controlar al gobierno (Pau i Vall, 2001: 140). Si bien en los regímenes presidenciales el anterior no es uno de sus objetivos, en éste el órgano legislativo constituye un escenario en el que los grupos políticos pueden manifestar formalmente y de manera pública su posición sobre un determinado asunto. Manifestaciones que son esenciales en un sistema democrático, para que los ciudadanos conozcan la posición política de los diversos grupos representados en la asamblea legislativa con respecto a la actuación de los órganos del Estado en especial del Ejecutivo y a su vez esto sirva como una referencia para orientar en el futuro sus preferencias electorales. Resulta evidente que en la mayoría de los casos son los miembros del parlamento –que no el parlamento– los que llevan a cabo la función de informar, con el fin de causar una reacción en la sociedad, no obstante, la asamblea en su conjunto puede llegar a ejercer esta función, la cual no se limita a solo uno de los procesos que llevan a cabo las Cámaras para cumplir con sus fines, como a continuación comentaremos.

4. Multiplicidad de vías para su ejercicio

La función de información del Congreso se ejerce a través de varias de las actividades que lleva a cabo, ya sean los debates que se dan en las sesiones para aprobar un dictamen, en los informes finales de las comisiones de investigación, en los informes de las comisiones ordinarias o en las presentaciones por parte de los legisladores de

proposiciones que no constituyen iniciativa o en las declaraciones del Congreso que se informan a través de los denominados puntos de acuerdo que representan una decisión monolítica del cuerpo colegiado.

La doctrina discrepa acerca de qué procedimientos forman parte de la función de control y cuáles forman parte de la función de impulso político o de la función de información (Pau i Vall, 2001: 133). Lo que explica por qué estas funciones suelen ser ejercidas en forma simultánea, es decir, en la ejecución de un procedimiento se pueden ejercer paralelamente varias funciones.

Mediante el ejercicio de esta función, el Congreso busca difundir los resultados de sus trabajos y la forma en que éste opera, pero más allá de tener fines de mera difusión –tendientes a lograr una evaluación positiva por parte de la opinión pública– busca controlar y, como algunos autores mencionan, educar.

En materia de control, especialmente el denominado control en el parlamento –que es el control que ejercen las minorías en el parlamento, que no implica un acto de voluntad de las cámaras, ni un resultado sancionatorio inmediato– es determinante esta función, ya que es en la opinión pública donde se presentan sus efectos. Los legisladores al informar sobre las deficiencias en la ejecución de programas y prestación de servicios públicos, tienen como objetivo impactar en las preferencias electorales, ya que la difusión constante de los errores de la administración pública busca activar el control político originario que radica en los ciudadanos, para lo cual la difusión de la información resulta vital. En el caso del control por el parlamento (Aragón, 2002: 191-194) que puede considerarse más eficaz en virtud de que supone un acuerdo mayoritario como el que se presenta con los denominados acuerdos parlamentarios declarativos o puntos de acuerdo que entrañan una declaración política del Congreso, éstos además de ser transmitidos al órgano responsable son difundidos por otros medios; divulgación que se lleva a cabo desde el momento en que se presenta el proyecto, cuando se discute y hasta su aprobación.

Es así que la función de información es considerada por algunos autores como parte de la función de control, es el caso de Luis López Guerra quien señala que el control parlamentario, es «una extensión de la información de los defectos de la actuación gubernamental en comparación con un desiderátum que la oposición representaría. Ello supone llegar quizá a un Mediterráneo ya descubierto, el de que la función de control representa, sobre todo, una función de información y que es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del parlamento, o para ser más exactos, de la minoría en la oposición» (López Guerra, 1990: 239).

Como puede observarse, la relación entre la función de información y la de control es sumamente importante, al grado de que la segunda en gran medida depende de la primera para llevarse a cabo efectivamente, sin embargo, es claro que constituyen funciones separadas y de gran relevancia en lo individual.

Ahora bien, podemos ubicar el ejercicio de la función de información en prácticamente todos los procesos que se llevan a cabo en los órganos legislativos. Es así que en el proceso legislativo la difusión de los trabajos, tanto de las comisiones como del Pleno es determinante, en virtud de que esto permite realizar una crítica sobre el proyecto y sobre cómo el gobierno ha manejado el problema y, más aún, si se trata de una iniciativa del Ejecutivo esto dará pie a un mayor debate, el cual puede tener importantes efectos al exterior de la asamblea.

En relación con este tema debemos tomar en cuenta que la multifuncionalidad de la información adquirida por el parlamento, desde luego los datos, el conocimiento e información recibidos por las Cámaras, pueden servir para distintos fines como articular mociones de censura, formular preguntas, interpelaciones o solicitar la creación de una comisión de investigación o de estudio, así mismo puede ser útil para que los parlamentarios apoyados en la información que obtengan por su cuenta, puedan interrogar a las personas que comparezcan ante los órganos de las Cámaras, también es útil en la función de impulso. La información es fundamental en la función legislativa, tanto la

formulación de proyectos o proposiciones de ley, como la articulación de enmiendas tienen apoyo en la información que adquieren las Cámaras (Martínez Elipe, 2002). Como puede observarse la información que genera el Poder Legislativo es de gran utilidad para todas las funciones parlamentarias, pero en el caso de la función de información, los datos tienen un objetivo sumamente preciso que es difundirse con independencia del proceso mediante el cual se generaron.

Como se ha comentado, uno de los principales objetivos de la función de información es generar participación, a través de la formación de opinión pública, tema que a continuación analizaremos, a fin de establecer sus características y alcances.

IV. Opinión pública

Como ya ha sido comentado la función de información tiene una estrecha relación con la opinión pública, lo que consideramos se debe, entre otros aspectos, a que, como lo señala Habermas, el término surge en el parlamento (Habermas, 1981: 102), lo que generaba que originalmente ésta se confundiera con la opinión de órgano; lo estrecho de la relación hace necesario determinar el alcance del término, para posteriormente poder determinar los alcances de la función.

Vincent Price destaca la polémica en torno a la definición de la opinión pública y señala que la búsqueda de una definición clara y simple del concepto sería infructuosa; sin embargo la imposibilidad de definirla, no significa que sea algo carente de significado (Price, 1994: 17, 18). La dificultad en la conceptualización del término se debe a que el contexto histórico y político en el que se originó no son los mismos que afectan hoy su uso, por lo que actualmente puede tener distintas acepciones.

Para tratar de acercarnos a una definición acudimos al diccionario de la Real Academia de la Lengua, que asigna al vocablo opinión las siguientes definiciones: 1. Dictamen, juicio o parecer que se forma de una cosa cuestionable, 2. Fama o concepto en que se tiene a una

persona o cosa. Concretamente a la opinión pública la define como: Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados. Si bien esta definición básica puede servirnos como punto de partida será necesario revisar elementos como la generalidad, ya que éste puede interpretarse como equivalente al concepto de mayoría, lo que podría reducir la opinión pública a una mera opinión mayoritaria.

De acuerdo con Javier Terrón Montero, el término es atribuido a los fisiócratas y constituyó el recurso ideológico en el que se sustentaba la legitimación del Estado liberal burgués, en el que al igual que la economía que deriva su racionalidad del libre juego de la oferta y la demanda, en la política la sociedad se percibía «con capacidad bastante para autorregularse sin interferencia de los poderes estatales mediante la implantación de las condiciones que permitan el libre intercambio del pensamiento y las ideas que, inevitablemente, han de conducir al surgimiento de una opinión aceptada por todos en la que basar su propia ordenación». El citado autor agrega que en el pensamiento liberal el parlamento es considerado como el lugar del diálogo, el debate y el esclarecimiento de la verdad, verdad que es una y se encuentra en la naturaleza de las cosas (Terrón Montero, 2006: 239, 240). En virtud de lo anterior, en este modelo se concibe que sólo basta con proporcionar las condiciones necesarias para que esa verdad se impusiera, por lo que se consideraba que no tenía cabida el mandato imperativo de los parlamentarios, ya que son ciudadanos y por tanto parte de la opinión pública, por lo que si ésta es resultado del debate y la discusión, imponerla coactivamente a quien debe expresarla en el parlamento, sería claramente contrario a su naturaleza. Aquí puede ubicarse el periodo en el que el órgano legislativo se erige como el generador de la opinión pública.

En 1792, después del estallido de la revolución francesa, el público políticamente raciocinante es indirectamente reconocido en su función de crítico público en un discurso pronunciado por Charles James Fox en la Cámara de los Comunes de Inglaterra. El raciocinio político del

público había llegado a articularse de tal modo que en el umbral del siglo XIX desempeñaba ya el papel de un permanente comentarista crítico, arrebatando la exclusiva al parlamento y convirtiéndose en el interlocutor oficial de los diputados, el absolutismo parlamentario se vio obligado a ceder su soberanía, de aquí se desprende la máxima foxiana de ofrecer al público los medios adecuados para formarse una opinión (Habermas, 1981: 102, 103). Con la implantación del modelo liberal el parlamento se constituye en el vocero de la opinión pública, la cual vinculaba al gobierno, en virtud de que mediante el procedimiento de discusión parlamentaria, la opinión pública hace llegar al gobierno sus designios, y éste a su vez, pone a la opinión pública en conocimiento de su política. En este periodo se presenta el mito de la opinión pública general y fácilmente discernible que tuvo vigencia mientras la acción política estuvo en manos de la burguesía; sin embargo, una vez incorporadas a la participación las clases emergentes, el modelo comenzó a colapsarse, quedando al descubierto que lo que se tenía por universal respondía sólo a los intereses de la clase dominante.

Posteriormente, las clases que emergieron y en general los ciudadanos en lo particular fueron sustituidos por los partidos de masas que se ocuparon de la formación de la opinión pública, a la cual imprimen visiones sectoriales de la sociedad y desde luego de intereses parciales.

Como puede apreciarse, la opinión pública es un juicio que se forma colectivamente, sin embargo, establecer con precisión la forma en que influyen los distintos grupos sociales en dicho juicio resulta complicado. No obstante, es posible afirmar que las mayorías y minorías concurren en el proceso de formación, aunque en forma indirecta.

Ahora bien, si no puede considerarse que esta opinión sea exclusiva de las mayorías, el hecho es que su participación en el proceso de formación es determinante, lo que no necesariamente siempre es conveniente. Sobre esto, Price señala que es un peligro que en la formación de la opinión pública prevalezca una mediocridad en

la opinión creada y mantenida por la presión de la mayoría, así como el que se impida por las amplias mayorías que los puntos de vista de minorías importantes, aun siendo válidos, puedan hacerse valer con fuerza (Price, 1994: 34). Como vemos el que la opinión pública se constituya sólo por las mayorías puede ser contrario a los intereses públicos, además de antidemocrático; razón por la que es necesario garantizar cuando menos el que las minorías tengan la oportunidad de difundir amplia y libremente sus puntos de vista, a fin de que éstas también cuenten con las condiciones que les permitan participar en el proceso de formación de la opinión pública.

La opinión pública en el modelo liberal es identificada con la *volonté générale*, es así que es considerada una ficción semejante a la democracia plebiscitaria en la que la voluntad de la mayoría de la ciudadanía activa es identificada con la voluntad global del pueblo. Esta ficción de la opinión pública dejó de tener vigencia en los estados constitucionales modernos, debido a la pluralidad de opiniones sobre los asuntos públicos y a la existencia de diversos grupos sociales emisores; ahora constituyen tareas sumamente difíciles identificar la voluntad general en virtud de la dispersión de centros de producción de información, así como lograr una definición unívoca del concepto. Es así que hoy se puede hablar de una gran diversidad de opiniones que concurren en la formación de la opinión pública; de acuerdo con Javier Terrón, resulta en la actualidad una opinión desmembrada, desarticulada, conformada por particularismos resistentes a ser subsumidos bajo un concepto unitario y universal (Terrón Motero, 2006: 244). Como podemos deducir, la opinión pública actualmente ha sido sustituida, en la toma de decisiones, por los intereses de grupos que se hacen valer principalmente a través de los partidos y los medios masivos de comunicación.

A pesar de que hoy existe una gran participación de las minorías en la formación de la opinión pública, la percepción de las mayorías sigue jugando un papel determinante; sin embargo, relativizada por los grupos de interés y, desde luego, los llamados formadores de opinión

que han llegado a tener gran influencia, al grado de que se les llegue a confundir con la propia opinión pública.

Como vemos, la evolución de la opinión pública ha traído ventajas significativas como puede ser el hecho de que haya mayor participación en su conformación, lo que puede considerarse en principio positivo para la democracia; sin embargo, la proliferación de entes emisores de opiniones puede producir un grave problema, pues después de una clara ubicación de las fuentes de la opinión pública, actualmente nos enfrentamos a una multitud que hace difícil unificar una opinión; adicionalmente, la capacidad de difusión y, por tanto, de influencia de grupos que más que mayorías son minorías con poderosos y bien definidos intereses, nos ha hecho transitar de la opinión de la mayoría a las opiniones de las minorías de gran influencia en la acción estatal.

Por otra parte, este fortalecimiento de la opinión de los grupos minoritarios garantes de importantes intereses hace sumamente difícil que el resto de las minorías activas puedan discrepar, expresarse y tener impacto en la formación de decisiones públicas.

Lo anterior deriva en que representantes –como los legisladores– no atiendan la necesidad de formar opinión, sino de descubrir la de la mayoría o de las minorías influyentes y se ocupen de dar respuestas rápidas a sus planteamientos.

Aunado a lo anterior, la indiferencia de la ciudadanía hacia los temas que tienen que ver con la operación del gobierno es otro problema que el legislador tiene que enfrentar en la conformación de opinión pública, lo que trae como consecuencia que los legisladores no se ocupen de tratar de formarla, ya que consideran que, en general, el público no atiende su labor. Sin embargo, debemos destacar que no es un deber de los ciudadanos atender todos los asuntos importantes del momento, ya que ellos nos son representantes. A fin de revertir esto, los legisladores deben mantener una actitud proactiva tendente a que el público en general se interese por los asuntos que se tratan en las Cámaras, los cuales suponen relevancia pública.

Como puede apreciarse, es necesaria una mayor participación de la ciudadanía en general en la formación de la opinión pública, pero también de las minorías que no representan importantes intereses, pero sí puntos de vista valiosos. Diversas son las formas para lograr esto, entre ellas se encuentran la socialización de la información y la educación de la ciudadanía, ya que en una democracia real se debe procurar la individualidad de los ciudadanos a fin de que los asuntos de minorías sean adecuadamente apoyados. En estas actividades el Congreso puede tener una importante participación, garantizando el acceso a las minorías a los medios con que cuenta para la difusión de la información y, previamente a esto, asegurar una mayor penetración de éstos en la sociedad.

K. C. Wheare señala que la opinión pública se ve influida por los discursos y discusiones sobre asuntos políticos y sociales a través de los medios de comunicación, lo que genera presión para los legisladores por parte de sus electores que no están tan dispuestos como antes a escuchar sus respuestas tradicionales (Wheare, 1981: 168). Es evidente la influencia que actualmente tienen los medios masivos de comunicación en la opinión pública, al grado de que se han erigido en formadores de opinión, relevando al parlamento como el más importante foro en que se discuten asuntos públicos.

Podemos considerar a la opinión pública como una red de opiniones cuyo influjo se transforma en poder político, fundamentalmente a través de órganos como los del Poder Legislativo. Es así que resulta evidente que la formación de opinión pública es fundamental para los fines de los órganos legislativos, por lo que con el objetivo de que ésta se produzca de manera más eficaz y democrática es necesario utilizar instrumentos como el parlamento abierto, mediante el cual se puede formar opinión y, a la vez, valerse de ésta para la toma de decisiones incluyentes que garanticen su cumplimiento y efectividad a través de ejercicios de participación que tengan como eje rector la construcción democrática de opinión pública. En este sentido, a la apertura del Poder Legislativo que busca mayor interacción con los representados a fin de zanjar la

brecha entre legisladores y representados se le ha llamado parlamento abierto, concepto sumamente amplio que a continuación analizaremos.

V. Parlamento abierto

Definir el concepto parlamento abierto, no resulta una asignatura sencilla, pareciera que se trata de una figura en formación, sin embargo, Andrew Mandelbaum y Dan Swislow señalan que de acuerdo con algunos diccionarios el concepto de parlamento abierto podría implicar permitir que los ciudadanos puedan entrar en el parlamento físicamente, sin embargo, agregan que, para los programadores web y aquellos que buscan usar y compartir datos parlamentarios *online*, el parlamento abierto significa algo totalmente diferente (Mandelbaum y Swislow, 2013: 28). Basados en la anterior afirmación podemos señalar que el abrir el parlamento o parlamento abierto, implica, inicialmente al menos, poner a disposición de los ciudadanos la información del Poder Legislativo.

Pero, ¿cómo se ha ido abriendo el parlamento a la ciudadanía? Como lo señala Eva Campos, las innovaciones tecnológicas han influido desde sus orígenes en la actividad de los órganos legislativos y el modo en el que los representantes y la propia institución se han relacionado y comunicado con los ciudadanos; la autora comenta que con la llegada de las innovaciones tecnológicas en materia de comunicación, la actividad parlamentaria adquirió un nuevo tiempo informativo y los representantes tuvieron que utilizar intensamente los medios de comunicación para transmitir sus puntos de vista a sus electores. Es evidente que los avances tecnológicos en materia de comunicación han forzado a los órganos legislativos a abrirse más a la sociedad, es por esto que, como lo comenta Eva Campos, las asambleas enfrentan la necesidad de cambiar sus hábitos para dar respuesta a los ciudadanos que requieren un acceso mucho más sencillo y rápido a la información y que han aumentado sus expectativas de interacción y participación, por lo que el ritmo de transformación tecnológica en el parlamento,

motivado por esta nueva era tecnológica, sigue creciendo (Campos Domínguez, 2014: 32, 33, 35).

La adaptación de los parlamentos a las TICs ha sido incesante y paulatina, la cual a decir de Campos puede dividirse en tres etapas: la primera se denomina parlamento electrónico y se inicia en la década de los 80, ésta se caracteriza porque en los parlamentos trataban de encontrar una manera de utilizar las TICs para hacer más eficiente su administración, en ella digitalizan la información, experimentan con nuevos medios para acercarse a la ciudadanía, pero mantienen un modelo de comunicación vertical, es decir de arriba hacia abajo; luego, la segunda etapa correspondiente al parlamento digital, inicia con la aparición de los *blogs* en 2004 que ahora han evolucionado a las redes sociales, en esta etapa el parlamento asiste a una verdadera interacción comunicativa con los ciudadanos y las retransmisiones parlamentarias adquieren un nuevo tempo; finalmente, la tercera corresponde al parlamento abierto, que aparece ligado al denominado gobierno abierto, que va del 2009 al día de hoy, en ésta se toma como referencia una verdadera transparencia informativa, colaboración y participación ciudadana, se recuperan, en definitiva, los valores democráticos y ya no sólo se privilegia el uso de las herramientas digitales sino el valor que tienen para una verdadera mejora de la representación parlamentaria y democrática (Campos Domínguez, 2014: 35-46).

Como lo señala Elviro Aranda, el parlamento debe representar a los ciudadanos y a la sociedad, que son los que han elegido y que esperan que sus opiniones sean tenidas en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas; asimismo, apunta la importancia de que los ciudadanos y, la sociedad en general, se sientan presentes por la acción de los representantes, y que estos mantengan el contacto con aquellos; para lo cual resulta esencial un parlamento que esté abierto a la sociedad y que dé permanente cuenta de lo que hace (Aranda Álvarez, 2017: 19). En esta apertura los medios tecnológicos de comunicación tienen un papel fundamental, en virtud de que constituyen un medio sumamente ágil de comunicación bidireccional, no obstante, a la par del avance

en los medios tecnológicos que se utilizan el Poder Legislativo debe producir mayor cultura cívica, a fin de generar una participación más efectiva de la sociedad, así como producir información accesible desde el punto de vista de sus contenidos, no solo se debe abrir la información, sino que se debe hacer accesible para los ciudadanos de todos los estratos sociales y niveles de educación.

Como puede apreciarse, el parlamento abierto implica hacer accesible la información de la institución, pero también que los ciudadanos puedan acceder a sus legisladores. A fin de clarificar el concepto que nos ocupa, es de destacar que éste se desprende del gobierno abierto, el cual la OCDE ha definido como «aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades» (Ozslak, 2015: 31). Lo anterior implica poner a disposición mayor y mejor información gubernamental, y recabar las ideas de los ciudadanos. En este mismo sentido, el parlamento abierto debe incentivar la participación ciudadana a través de la generación de flujos de información accesible, plural y de calidad.

Sobre el particular, Eduardo Bohórquez y Javier Berain señalan que un parlamento abierto debe cuidar que todos los engranes de monitoreo ciudadano funcionen, lo que implica desde publicar las responsabilidades de un cuerpo legislativo, hasta generar plataformas que incentiven la participación de los ciudadanos, asimismo consideran que un parlamento abierto «es una institución en la que cada ciudadano tiene la posibilidad de conocer, participar e incidir en su realidad, independientemente de su pertenencia a una élite política, económica o social» (Bohórquez y Berain: 2014: 57, 62) . Como puede apreciarse, en el anterior comentario lo que se busca con el denominado parlamento abierto es fundamentalmente la participación de los ciudadanos, participación que debe incidir efectivamente en las decisiones del cuerpo legislativo.

Por otra parte, Eva Campos Domínguez considera que un parlamento abierto y transparente, lo es también en su construcción física accesible para los públicos, apertura que debe reflejarse en una

cultura de toda la institución parlamentaria, a fin de que donde haya información, ésta esté disponible para los ciudadanos en variedad de formatos y libre de licencias restrictivas; dicha información, considera la autora, debe estar disponible en los sitios web parlamentarios oficiales, proporcionando los registros completos y fáciles de consulta para los ciudadanos de los debates, las intervenciones y toda la actividad de los representantes, así como también de los procedimientos y la actividad general de la propia cámara (Campos Domínguez, 2013: 22). La apertura irrestricta de la información parlamentaria es un elemento fundamental para la existencia de un parlamento abierto, ya que si el ciudadano enfrenta limitaciones para acceder a ella, la participación elemental para la vida democrática se verá menoscabada, no obstante, no sólo es necesario acceder a la información en forma eficaz, también se requiere que la información sea comprensible para el ciudadano.

En este sentido, de acuerdo con Eva Campos, la información debe ser accesible para el ciudadano común y debe hacer uso de un lenguaje inclusivo en el que se debe cuidar el uso de los tecnicismos y legalismos; asimismo, agrega que los parlamentos deben incluir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones y con esto influir realmente en la agenda del parlamento (Campos Domínguez, 2013: 22).

Por su parte Arely Gómez González, señala que el parlamento abierto es una institución en la que se genera información considerada relevante para la sociedad relativa a las actividades de los parlamentarios y de sus grupos como representantes y servidores públicos, actuando como cuerpo colegiado y a nivel individual; asimismo, considera que un parlamento abierto debe ser transparente frente a las decisiones que va a tomar y con base en qué lo va a hacer, la autora entiende que el parlamento que es abierto permite el acceso a la información que resulta de sus procedimientos internos, así como a la que se genera en el proceso, buscando involucrar a la ciudadanía, es así que se hace de la opinión ciudadana para tomar decisiones ricas en conocimiento, puntos de opinión y consensos (Gómez González, 2014: 203, 205). Como puede

apreciarse en el anterior comentario, no sólo se debe ser transparente, sino abastecer al ciudadano de información útil para generar una opinión que le permita participar de forma eficaz en el proceso de toma de decisiones.

Por su parte, Pablo Secchi considera que un parlamento abierto hace posible que todo lo que suceda en su interior sea observado y controlado por la ciudadanía, asimismo, crea los canales necesarios para incluir a los ciudadanos y a las organizaciones que éstos conforman, en las decisiones que se construyan, siempre y cuando esto sea posible y razonable, de igual forma, señala que el parlamento abierto debe ser innovador en la forma en que presenta su información y debe procurar publicar la mayor cantidad en materia parlamentaria y administrativa (Secchi, 2014: 33). En este comentario, parecía la posibilidad de que a través del parlamento abierto el ciudadano se constituya como un observador y controlador del Poder Legislativo, sin embargo, en nuestro concepto el parlamento abierto si bien está ligado a la transparencia, ya que ésta puede facilitar el control del órgano, su objetivo fundamental radica en hacer posible la participación efectiva de los representados en las decisiones que toman sus representantes.

Con respecto a los principios del parlamento abierto, la organización mexicana Alianza por el Parlamento Abierto, ha establecido los siguientes: Derecho a la información; Accesibilidad y difusión; Información parlamentaria; Información histórica; Participación ciudadana y rendición de cuentas; Información sobre legisladores y servidores públicos; Información presupuestal y administrativa; Conflicto de intereses; Legislan a favor de gobierno abierto; Datos abiertos y formatos no propietarios (IMCO: 9, 10).

Entre los principios que se establecen destaca el de participación ciudadana, el cual conforme a lo señalado por la organización tiene por objeto promover, mediante instrumentos democráticos, el ejercicio de la ciudadanía en la vida política de una comunidad, así mismo agrega que en el ámbito legislativo, el principio promueve la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades parlamentarias, a través de mecanismos y herramientas que

faciliten la supervisión de sus tareas (IMCO: 17, 18). El principio de participación ciudadana constituye un principio rector, pero conforme a lo desarrollado en este apartado también un objetivo del parlamento abierto, que es lograr que los ciudadanos se involucren en forma efectiva en la construcción y toma de las decisiones públicas.

El denominado parlamento abierto puede constituirse en una eficaz herramienta para la participación efectiva de los ciudadanos a través del incremento en el flujo de información que los representantes aportan a los representados, pero también la capacidad de los representantes de retroalimentarse de las opiniones de los ciudadanos construidas a partir de la información que se les ofreció, las cuales deben obtener un papel determinante en el proceso de toma de decisiones democráticas, por lo que su apertura y accesibilidad constituyen un reto del Poder Legislativo moderno en el que la tecnología puede ser un aliado fundamental.

VI. Las tecnologías de la información y la comunicación

José Tudela comenta que la consolidación de un escenario tecnológico en el que la comunicación sin barreras, el acceso a la información sin límites y la posibilidad de expresarse en cualquier momento y circunstancia son elementos esenciales para cambiar el tradicional desenvolvimiento del orden político, lo que señala debería cambiar el funcionamiento de los parlamentos, sin embargo advierte que esto no está sucediendo, ya que actualmente, la página web de un parlamento solo es un escaparate estático de los diputados y sus iniciativas y sólo favorece un tímido intercambio de opiniones; es por lo que considera que el Poder Legislativo debe reinventarse desde la red y la web debe ser el escenario de ese proceso (Tudela Aranda, 2013: 111). Es evidente que los medios electrónicos de comunicación e información pueden redimensionar la vida de los órganos legislativos coadyuvando para hacerlos órganos más abiertos y receptivos a las problemáticas de una sociedad que cambia vertiginosamente y que reclama soluciones, lo que contribuiría significativamente para atender el multicitado déficit de

legitimidad de los órganos legislativos que parte de las deficiencias en materia de representación efectiva.

Como hemos visto, las críticas con respecto a la representación resultan válidas, sin embargo, los avances tecnológicos pueden ser determinantes para paliar este atraso y dotar a las decisiones del parlamento no solo de legitimidad sino de eficacia, ya que si el parlamento puede llegar a conocer acertadamente la opinión de la población en general, influir en ella y justificar sus decisiones, entonces, esto redundará en decisiones más justas y, por tanto, más satisfactorias para la mayoría pero, además, que resuelvan eficazmente los problemas planteados.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que si bien la representación ha sido desde la antigüedad un problema para la toma de decisiones, ya que los mecanismos de democracia directa revisten diversas limitantes, el hecho es que la tecnología se ha convertido en un valioso instrumento para lograr solucionar este problema, ya que actualmente existen los medios tecnológicos para recabar directamente el sentido de la voluntad de los ciudadanos sin necesidad de concentrarlos en un sólo lugar; asimismo, los avances en el procesamiento de datos nos permiten generar encuestas que reflejen certeramente la opinión del público. Hoy, la informática permite procesar una gran cantidad de información, la cual resulta valiosa para la toma de decisiones relacionadas con las funciones del Poder Legislativo; asimismo, las tecnologías en materia de comunicación nos permiten mantener informados a los representados acerca de los asuntos que se discuten y de sus resoluciones, de igual forma se puede llegar a influir en su opinión lo cual resulta de gran importancia en la toma o no de decisiones al interior del Poder Legislativo.

El avance de la tecnología y su aplicación a la vida diaria genera nuevos retos a la vez que genera importantes soluciones a éstos y a los preexistentes; Sartori comenta que toda innovación causa molestia porque cambia los órdenes constituidos, incluso cuando un progreso tecnológico no suscita temores importantes da lugar a previsiones

sobre sus efectos, sobre las consecuencias que producirá (Sartori, 2001: 33-35). En el caso del Poder Legislativo, la irrupción de las TICs generó molestias para algunos que preferían la opacidad y la dilación, no obstante las nuevas tecnologías se han ido abriendo paso de la mano del derecho a la información y el derecho a participar en asuntos públicos.

Este avance demanda la evolución acelerada de los sistemas políticos y desde luego del aparato público, a fin de que el Estado en su conjunto esté en condiciones de hacer uso de las nuevas tecnologías como un instrumento que le permita llevar a cabo con mayor eficacia sus fines y no se convierta en un obstáculo para su operación. Los avances de la tecnología son determinantes para la función pública, ya que a través de éstos es posible realizarla con mayor eficacia, este es el caso del Poder Legislativo que a través de las TICs ha podido mejorar la realización de sus funciones.

Elviro Aranda señala que las TICs constituyen un buen medio para fortalecer los principios que caracterizan el trabajo parlamentario, que son representación, control, participación, deliberación, colaboración y publicidad, para el mencionado autor estas tecnologías producirán grandes cambios en la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, así mismo apunta que cuando se habla de crisis del parlamento en realidad se refiere a que se han quebrado los principios de su funcionamiento, los cuales son fundamentales para hacer valer la democracia representativa (Aranda Álvarez, 2017: 13, 16, 18). En relación con lo anterior, es claro que a través de los medios tecnológicos se pueden apoyar para que estos principios se cumplan de manera mucho más efectiva, especialmente el de publicidad que es elemental para el buen funcionamiento del resto.

Los anteriores principios pueden agruparse en torno al principio democrático, que supone, la participación plural de todos los elementos que conforman un Estado, el cual puede fortalecerse enormemente con la utilización de medios tecnológicos de comunicación e información.

Por lo anterior, podemos afirmar que la tecnología adecuadamente empleada puede convertirse en un aliado para superar los problemas en materia de comunicación entre representados y representantes y, así superar los retos que la democracia participativa impone, ya que los medios tecnológicos actuales pueden constituirse en efectivos transmisores bidireccionales de información entre ambos. Sin embargo, es necesario que la información que se tramita sea de alta calidad y sea accesible al grueso de la población, lo cual no sólo requiere de habilidad tecnológica y pedagógica, sino también de voluntad política.

VII. Conclusiones

1. El problema de la representación efectiva por parte de los parlamentarios y el parlamento en su conjunto, se enfoca en el déficit de legitimidad que éste produce, el cual se ha tratado de superar a través de la difusión de información relativa a los procesos de toma de decisión, sin embargo, esto no es suficiente ya que no solo se debe informar, sino que también se debe procurar colaborar en forma determinante en la construcción de opinión pública, la cual debe ser producto de un ejercicio democrático de información.
2. Lograr una opinión pública auténtica, es producto del ejercicio de participación efectiva de los ciudadanos en asuntos públicos, no obstante, la complejidad que se requiere para lograrlo, supone flujos de información completa, suficiente y accesible al público.
3. A fin de hacer accesible a los ciudadanos la información del Poder Legislativo es necesario fortalecer sus capacidades mediante explicaciones sencillas, lo suficientemente claras, que hagan accesible la información que se comparte, ya que no basta con hacerla pública, sino que debe ser accesible para la mayoría.
4. Puede afirmarse que solo la participación no resuelve el problema de la falta de legitimidad de las decisiones parlamentarias, si no está acompañada de información de calidad, que aporten los legisladores que representan a los ciudadanos.

5. En la actualidad es posible abrir el parlamento para que los representados puedan, aunque sea limitadamente, participar en los ámbitos de debate y discusión parlamentaria, a fin de legitimar las decisiones de los parlamentarios, en lo cual las tecnologías de la información y comunicación juegan un importante papel.
6. El principio de publicidad rige todas las actividades del parlamento; no obstante, su observancia actualmente se encuentra comprometida ante la escasa penetración de la información que difunde este órgano.
7. La función de información consiste en transmitir mediante distintos procesos, información que puede influir en las decisiones de los destinatarios, los cuales en el caso del parlamento son fundamentalmente la opinión pública en general, los grupos específicos de interés y en forma especial los electores, que son los titulares del poder político.
8. La función de información se ejerce mediante distintas vías, en especial las que tienen que ver con el control, ya que la difusión de todos los trabajos de los órganos parlamentarios deben llevarse a cabo de frente a la sociedad, no solo para legitimarlos, sino también para formar opinión, la cual en el futuro también influirá en los trabajos de las Cámaras.
9. La opinión pública actualmente es un concepto de difícil definición; sin embargo, determinante en la toma de decisiones públicas. El concepto surge con el Estado liberal en el que el parlamento se constituye como su vocero y llega a confundirse como su formador. En este periodo se presenta el mito de la opinión pública general y fácilmente discernible y, una vez incorporadas las clases emergentes a su formación, quedó al descubierto que lo que se tenía por universal respondía sólo a los intereses de la clase dominante.
10. Es posible considerar a la opinión pública como una serie de opiniones ordenadas con influencia para transformarse en decisiones públicas, fundamentalmente a través de órganos como los del Poder Legislativo.

11. Es evidente que la formación de opinión pública es fundamental para los fines de los órganos legislativos, por lo que con el objetivo de que ésta se produzca de manera más eficaz y democrática es necesario utilizar instrumentos como el parlamento abierto.
12. El parlamento abierto significa hacer accesible la información de la institución, pero también que los ciudadanos tengan la posibilidad de interactuar con sus representantes; lo que implica poner a disposición mayor y mejor información gubernamental, y recabar las ideas de los ciudadanos.
13. El parlamento abierto pudiera ser una eficaz herramienta para generar la participación efectiva de los ciudadanos a través del incremento en el flujo de información que los legisladores ofrecen a sus representados, así también puede fortalecer la capacidad de los representantes para retroalimentarse de las opiniones de los ciudadanos construidas a partir de esa información, opiniones que deben ser tomadas en cuenta cada vez más en el proceso de toma de decisiones a fin de fortalecer su legitimidad democrática, por lo que su apertura y accesibilidad constituyen un reto de los parlamentos actuales, objetivo en el que la tecnología puede ser un aliado fundamental.
14. Las Tecnologías de la Comunicación e Información pueden cambiar radicalmente el funcionamiento de los órganos legislativos, a fin de hacerlos más accesibles a la ciudadanía que enfrenta problemas que cambian vertiginosamente y que suponen soluciones urgentes, lo que a su vez podría coadyuvar con la solución de la legitimidad deficitaria en los órganos legislativos.
15. Los avances tecnológicos pueden ser determinantes para paliar este atraso y dotar a las decisiones de parlamento no solo de legitimidad sino de eficacia, ya que, si el parlamento puede llegar a conocer acertadamente la opinión de la población en general, influir en ella y justificar su decisiones, entonces, esto redundará en decisiones más justas.

VIII. Bibliografía

- Alonso de Antonio, J. A. *et al.*: *Introducción al derecho parlamentario*. Madrid, Dickinson, 2002.
- Aragón, M.: *Constitución democracia y control*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Aragón, M.: «Estudio preliminar a la obra de Carl Schmitt *Sobre el parlamentarismo*», en Schmitt, C. *Sobre el parlamentarismo*, 2a. ed. Madrid, Tecnos, 1996.
- Aranda Álvarez, E.: «Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, Madrid, 2017, pp. 13, 16, 18, 19, 21, 25, disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/475894>>.
- Bagehot, W.: *La Constitución inglesa*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Bentham, J.: *Tácticas parlamentarias*. México, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Coordinación del Grupo Parlamentario del Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional, 2002.
- Bohórquez, E., Berain, J.: «La arquitectura base para un parlamento abierto», en VV. AA., *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: parlamento abierto*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014.
- Campos Domínguez, E.: «¿Qué hay de nuevo, viejo? Del debate académico a la acción cívica», en Ramos Vielba, I. *et. al.* (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid, Fundación IDEAS, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- Campos Domínguez, E.: «Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0», en Rubio Núñez, R. (coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2014.
- Gómez González, A.: «Parlamento abierto: una nueva visión de la representación popular en el Senado de la República», en VV. AA., *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: Parlamento abierto*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014.

- Habermas, J.: *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, Gustavo Gili, 1981.
- IMCO et al.: *Diagnóstico de parlamento abierto en México*. México, disponible en <<https://es.scribd.com/doc/261775796/Diagnostico-de-Parlamento-Abierto-en-Mexico>>.
- Iturbe Mach, A.: «Democracia participativa y publicidad parlamentaria, Parlamento y comunicación», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*. Madrid, Tecnos, 2005.
- Jefferson, T.: *Manual del derecho parlamentario*, edición facsimilar. México, Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2002.
- Kant, I.: *Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Crítica de la razón práctica. La paz perpetua*, 13a. ed. México, Porrúa, 2003.
- Kelsen, H.: *Esencia y valor de la democracia*. México, Coyoacán, 2005.
- López Guerra, L.: «La función de control de los parlamentos. Problemas actuales», en Garrorena Morales, Á. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid, Tecnos, 1990.
- Mandelbaum, A., Swislow, D.: «Definiendo el parlamento abierto», en Ramos Vielba, I. et al. (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid, Fundación IDEAS, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- Martínez Elipe, L.: *Tratado de derecho parlamentario. Parlamento e información*, vol. 2, tomo III. Navarra, Aranzadi, 2002.
- Mota, I. H.: *Enciclopedia de la comunicación*, tomo II. México, Limusa, 2002.
- Ozslak, O.: «Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos», en Luna Pla, I., Bojórquez Pereznieto, J. A. (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.

- Pau i Vall, F.: «La función parlamentaria de control», en Pau i Vall, F. (coord.), *Las funciones de los parlamentos en Italia y España*. Navarra, Aranzadi, 2001.
- Pau i Vall, F.: «Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación», en Pau i Vall, F., Carbonell, M. (comps.), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*. México, Porrúa et al., 2006.
- Pendás, B.: «La democracia representativa en la encrucijada. Crisis y renovación», en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento ante la crisis. XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Tecnos, AELPA, 2014.
- Peral, A.: «Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento», en Ramos Vielba, I. et al. (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid, Fundación IDEAS, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- Price, V.: *La opinión pública. Esfera pública de comunicación*. Barcelona, Paidós, 1994.
- Sartori, G.: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 2a. ed. México, Taurus, 2001.
- Sartori, G.: ¿Qué es la democracia?, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez et al. Madrid, Taurus, 2003.
- Schmitt, C.: *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1996.
- Secchi, P.: «Parlamento abierto y transparente, un acercamiento a lo inevitable», en VV. AA., *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: Parlamento abierto*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014.
- Terrón Montero, J.: «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en Pau i Vall, F., Carbonell, M. (comps.), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*. México, Porrúa et al., 2006.
- Tudela Arana, J.: «La función parlamentaria de información política», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*. Madrid, Tecnos, 2005.

- Tudela Arana, J.: «Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14, 2013, p. 95.
- Unión Interparlamentaria: *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. Francia, UIP, 2018.
- Vergottini, G.: *Derecho constitucional comparado*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Whatson, R. A.: *Democracia americana. Logros y perspectivas*. México, Limusa, 1989.
- Wheare, K. C.: *Legislaturas*. México, Serie estudios parlamentarios, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1981.
- Wilson, W.: *El gobierno congresional, Régimen político de los Estados Unidos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- Santaolalla, F.: *Derecho parlamentario español*, 2a. ed. Madrid, Dykinson, 2019.
- Sabaté Borrás, J. et al.: «Mesa redonda: el parlamento y la crisis de representación», en Pau i Vall, F. (coord.), *El Parlamento ante la crisis. XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Tecnos, AELPA, 2014.
- Tosi, S.: *Derecho parlamentario*. México, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Porrúa, 1996.

El régimen jurídico del valenciano en perspectiva: de las previsiones constitucionales y estatutarias al desarrollo legislativo

ADRIÁN GARCÍA ORTIZ

Investigador predoctoral FPU.

Universidad de Alicante

Resumen

El presente artículo pretende, por un lado, exponer una perspectiva panorámica del régimen jurídico del valenciano casi cuarenta años después de la recuperación del autogobierno por la Comunitat Valenciana. Partiendo de los fundamentos teóricos del derecho lingüístico, esencialmente el estatuto de oficialidad y los derechos lingüísticos, se realiza un recorrido desde la regulación constitucional y estatutaria del pluralismo lingüístico hasta la legislación e instituciones valencianas de promoción y normalización lingüística. Se analizan también los derechos lingüísticos y la presencia del valenciano en les Corts Valencianes, así como sus principales resoluciones sobre la materia. Por otro lado, se estudian las principales novedades legislativas, reglamentarias y jurisprudenciales sobre la regulación del valenciano en diferentes ámbitos, entre los que destacan el administrativo, el educativo y los nuevos medios de comunicación públicos valencianos. Desde una perspectiva tanto analítica como crítica se presentan los principales avances realizados y las necesarias reformas a acometer para hacer avanzar al valenciano hacia una igualdad real y efectiva.

Palabras clave: Derecho lingüístico, régimen jurídico del valenciano, oficialidad, Ley de uso y enseñanza del valenciano.

Resum

Aquest article pretén, d'una banda, exposar una perspectiva panoràmica del règim jurídic del valencià quasi quaranta anys després de la recuperació de l'autogovern per la Comunitat Valenciana. Partint dels fonaments teòrics del dret lingüístic, essencialment l'estatut d'oficialitat i els drets lingüístics, es realitza un recorregut des de la regulació constitucional i estatutària del pluralisme lingüístic fins a la legislació i les institucions valencianes de promoció i normalització lingüística. S'analitzen també els drets lingüístics i la presència del valencià en les Corts Valencianes, com també les principals resolucions sobre la matèria. D'altra banda, s'estudien les principals novetats legislatives, reglamentàries i jurisprudencials sobre la regulació del valencià en diferents àmbits, entre els quals destaquen l'administratiu, l'educatiu i els nous mitjans de comunicació públics valencians. Des d'una perspectiva tant analítica com crítica es presenten els principals avanços realitzats i les necessàries reformes a escometre per a fer avançar el valencià cap a una igualtat real i efectiva.

Paraules clau: Dret lingüístic, règim jurídic del valencià, oficialitat, Lei d'ús i ensenyament del valencià.

Abstract

This paper, on the one hand, tries to show a panoramic perspective of the Valencian legal framework almost forty years after the recovery of the autonomy by Comunitat Valenciana. Starting from the theoretical foundations of Linguistic Law, essentially the status of officiality and linguistic rights, a route is made from the constitutional and statutory regulation of linguistic pluralism to the Valencian laws and institutions of promoting and linguistic normalisation. Linguistic rights and the paper of Valencian in Corts Valencianes, as well as its main related resolutions are also analysed. On the other hand, the main legislative, administrative and judicial innovations about the regulation of Valencian in different fields are studied, among which the administrative and educational ones and the new Valencian public media stand out. From both an analytical and critical perspective, the main progresses made and the necessary reforms to be undertaken to advance Valencian towards a real and effective equality are exposed.

Key Words: Linguistic Law, Valencian legal framework, status of officiality, Valencian use and teaching law.

Sumario

- I. Introducción. Lengua, cultura y Derecho.
- II. El Derecho lingüístico.
 1. Introducción.
 2. El estatuto jurídico de oficialidad.
 3. Los derechos y deberes lingüísticos.
- III. El régimen jurídico de las lenguas en la Constitución Española.
 1. Planteamiento general.
 2. El modelo de oficialidad de la Constitución.
 3. Los derechos y deberes lingüísticos en la Constitución.
- IV. El régimen jurídico del valenciano.
 1. La lengua en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.
 2. La Ley de uso y enseñanza del valenciano.
 3. Instituciones de protección y promoción del valenciano.
 4. La lengua en les Corts Valencianes.
 5. La lengua en la Administración Pública.
 6. La lengua en la enseñanza.
 7. La lengua en la justicia.
 8. La lengua en los medios de comunicación.
- V. Observaciones finales.
- VI. Bibliografía.

I. Introducción. Lengua, cultura y Derecho

Uno de los conceptos que ha formado parte tradicionalmente de la discusión en el ámbito de las ciencias sociales, dada su vital importancia y, al mismo tiempo, indudable complejidad, es la cultura. Tylor (1975: 29) la definió en 1871 como «aquél todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad».¹ La cultura manifiesta el vínculo existente entre el ser humano individual y el grupo social del que es miembro. No existe la cultura en abstracto, sino sólo la de un grupo social determinado: «[l]a cultura se puede entender, aproximadamente, como el conjunto de valores, costumbres, creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico» (Eagleton, 2001: 58). Responde, pues, a la necesidad humana de vivir en sociedad.

Planteado en estos términos, pocos elementos son tan claramente encuadrables en el concepto de cultura como la lengua, producto social que permite la unión de personas a través de su comunicación y que, además, refleja una identidad, una determinada forma de entender el mundo y una valiosa información sobre la sociedad en la que es empleada.² Las lenguas aportan riqueza cultural pero, a su vez, numerosas dificultades técnicas y económicas: la Unión Europea dedica cerca del 1% de su presupuesto a la traducción e interpretación³ (alrededor de 1.658 millones de euros en 2019), todo aprendizaje de un nuevo idioma

1 La Real Academia Española adopta una definición similar: «[c]onjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.». Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., versión 23.3 en línea, disponible en <<https://dle.rae.es>> (18/09/2019).

2 Así, por ejemplo, resulta intraducible la palabra rusa *toska*, que hace referencia a una sensación de angustia que no tiene motivo aparente; la alemana *torschlusspanik* para referirse al miedo de perder oportunidades debido al envejecimiento; la española *sobremesa*, para el tiempo de conversación posterior a la comida; o la valenciana *comboi* para referirse al entusiasmo e ilusión que genera una actividad festiva o una diversión colectiva.

3 Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de julio de 2007, acerca del Informe Especial nº 9/2006 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre los gastos de traducción de la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Recuperado de <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0315+0+DOC+XML+V0//ES>>.

conlleva esfuerzos personales y desembolsos económicos, las traducciones suponen un elevado gasto para las editoriales, etc. La mirada negativa al plurilingüismo ha dominado también en la tradición: la torre de Babel fue el castigo de Dios a la arrogancia del ser humano y la construcción del Estado-nación idealizaba la existencia de «un» Estado, «una» nación, «un» pueblo, «un» territorio y «una» lengua. La pluralidad lingüística en un mismo Estado era, pues, un obstáculo a superar.

Todo estudio de un fenómeno complejo como la lengua –en concreto, el plurilingüismo– depende de la perspectiva adoptada como punto de partida: como bien cultural y social que necesita protección o como elemento ineficaz de preferible desaparición. El presente artículo parte de la consideración de que todas las lenguas, como expresión cultural y vehículo esencial de comunicación, deben ser objeto de una especial tutela por parte de los poderes públicos. En un mundo globalizado en el que se impone el utilitarismo y el pragmatismo, el contacto con lenguas utilizadas por amplios sectores de la sociedad y consideradas como lengua de cultura o negocios dificulta la supervivencia de lenguas minoritarias, como el valenciano.⁴ Los datos son alarmantes: sólo el 50.9% de la población de la Comunitat Valenciana habla valenciano y únicamente el 23.5% de la residente en zonas valencianohablantes lo habla siempre en casa.⁵ El objeto del presente estudio es evaluar la tutela que el ordenamiento jurídico-constitucional vigente presta a la lengua catalana, llamada valenciana en la comunidad autónoma homónima, casi cuarenta

4 A lo largo del presente estudio se utilizarán indistintamente las denominaciones «valenciano» o «catalán» para referirse a la lengua hablada en la Comunitat Valenciana.

5 Datos de la última encuesta realizada por el Servicio de Estudios y Planificación de la Subdirección General de Política Lingüística y Gestión del Multilingüismo: Encuesta uso y conocimiento del valenciano 2015, recuperada de <<http://www.ceice.gva.es/es/web/dgplgm/enquestes>>. Sin distinción de zonas castellano y valencianohablantes, el 72.4% de la ciudadanía valenciana afirmaba entender el valenciano, el 50.9% hablarlo, el 52.9% leerlo y sólo el 34.7% escribirlo (suma de las respuestas «bastante bien» y «perfectamente»). La encuesta consideraba zonas valencianohablantes las comarcas del Baix Vinalopó, l'Alacantí, les Valls del Vinalopó, la Marina Baixa, la Marina Alta, el Comtat, l'Alcoià, la Vall d'Albaida, la Safor, València, l'Horta Nord, l'Horta Oest, l'Horta Sud, la Ribera Baixa, la Ribera Alta, la Costera, el Camp de Túria, el Camp de Morvedre, la Plana Baixa, la Plana Alta, l'Alcalatén, l'Alt Maestrat, el Baix Maestrat y els Ports.

años después de su acceso al autogobierno. Para ello, se realizarán unas breves consideraciones teóricas sobre el Derecho lingüístico, se analizará la regulación de las lenguas en la Constitución española (CE)⁶ y se atenderá al régimen jurídico particular del valenciano.

II. El Derecho lingüístico

1. Introducción

El Derecho lingüístico es una disciplina jurídica transversal que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de las lenguas en un ámbito espacial determinado. Pese a que necesita de instituciones propias del Derecho administrativo o procesal, la sociolingüística, las ciencias políticas y la historia, es desde el Derecho constitucional donde es posible construir un marco teórico adecuado en el que encuadrar los diferentes fenómenos que constituyen su objeto de estudio; en particular, el estatuto de oficialidad de la lengua y los derechos lingüísticos de la ciudadanía.

Los ordenamientos constitucionales fundamentan el orden político en la dignidad de la persona (art. 10.1 CE): de la dignidad como valor cardinal se derivan el resto de los derechos fundamentales y, en particular, el libre desarrollo de la personalidad. Una de sus primeras y más básicas manifestaciones es el derecho fundamental de la persona a utilizar la lengua de su elección. Este derecho, que encuentra su ámbito de aplicación en territorios donde se produce una coexistencia de lenguas, adquiere además pleno sentido por el principio de pluralismo, también caracterizador del ordenamiento constitucional:⁷ el pluralismo

⁶ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁷ La Constitución considera al pluralismo político, junto a la libertad, la justicia y la igualdad, como un valor superior del ordenamiento jurídico español (art. 1.1 CE). Para Alcaraz Ramos (1999a: 23), una de las razones que explican la escasa atención que el Derecho constitucional ha prestado al Derecho lingüístico es la tardía incorporación de los valores del pluralismo a la teoría constitucional, construida tradicionalmente sobre el esquema del Estado-nación, la soberanía y la democracia.

lingüístico es, según Fernández Segado (1992: 135), una expresión del pluralismo cultural, que emana, a su vez, del valor superior de pluralismo del art. 1.1 CE.

La plena vigencia y eficacia del derecho fundamental a la utilización de la lengua de elección requiere la intervención de los poderes públicos. Ha sido habitual en la doctrina científica la distinción de dos ámbitos de utilización de la lengua para la atribución de regímenes jurídicos distintos: la lengua en las relaciones privadas y la lengua en las relaciones entre la ciudadanía y el poder público (Prieto de Pedro, 1991: 27-29). Se consideraba que el primer ámbito debía permanecer ajeno a toda intervención estatal: conforme a la «teoría de la libertad lingüística» (Vernet i Llobet y Pou i Pujolràs, 2006: 148-149), las personas, en ejercicio de su derecho individual a la libertad de expresión, podían utilizar el medio comunicativo que estimaran más conveniente: medios orales, visuales o escritos, estandarizados o no normativizados, reconocidos como idiomas o inventados. Era en el segundo ámbito, y solo en este, donde surgía la necesidad de una regulación jurídica que estableciese los idiomas utilizables para dirigirse a la Administración y en los que el administrado podía recibir sus comunicaciones.⁸ Un análisis más profundo revela, sin embargo, que también en el primer ámbito es necesaria la intervención del Derecho para garantizar los derechos lingüísticos. Por ejemplo, el derecho a utilizar la lengua de elección en las conversaciones privadas requiere una previa enseñanza de la misma para todos los intervinientes y el establecimiento de una normativa lingüística única, y su transmisión como lengua materna necesita asimismo su presencia en los centros de enseñanza y en los medios de comunicación.

En conclusión, es necesaria una intervención por parte de los poderes públicos para garantizar que, en todos los ámbitos (públicos

⁸ Según Tasa Fuster (2017: 205-206), del bloque de constitucionalidad español se desprende la existencia de un derecho a expresarse en cualquier lengua en todas las dimensiones privadas, pero en las actividades sociales con trascendencia pública u oficial tal derecho estaría sometido a la regulación jurídica de la lengua.

y privados) puedan ejercerse con la mayor amplitud posible todos los derechos lingüísticos. Este régimen jurídico de las lenguas consiste, básicamente, en la atribución a una o varias lenguas del estatuto jurídico de la oficialidad: «[e]l reconeixement de la diversitat lingüística i la recepció consegüent del principi pluralista, a escala constitucional, impliquen la declaració de les llengües utilitzades en el territori estatal bé com a llengües oficials (...), bé com a llengües que necessiten polítiques de foment o de protecció (...)» (Vernet i Llobet, 2003: 38).

2. El estatuto jurídico de oficialidad

El instituto jurídico que introduce la lengua –el sistema de comunicación verbal humana– en el ámbito del Derecho es el estatuto de oficialidad. Si bien no agota la presencia de las lenguas en las ciencias jurídicas (es necesaria una regulación, por ejemplo, del uso de idiomas extranjeros –no oficiales– en ámbitos como la justicia, la educación, la sanidad o la Administración Pública), la oficialidad constituye el presupuesto necesario para que los poderes públicos reconozcan plenos efectos jurídicos al uso de la lengua y asuman la obligación de garantizar los derechos lingüísticos de la ciudadanía. La oficialidad requiere la identificación de una lengua, de un ámbito espacial (Estado, comunidad autónoma) y del conjunto de facultades que conllevará (especialmente, los derechos lingüísticos). La oficialidad, pues, es el reconocimiento jurídico del derecho a utilizar la lengua y de todos sus derechos derivados.

El Tribunal Constitucional definió la oficialidad en la STC 82/1986, de 26 de junio: «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos».⁹ Dos son las principales notas que podemos extraer de esta

⁹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, de 26 de junio, BOE núm. 159, de 4 de julio de 1986, ECLI:ES:TC:1986:82; fundamento jurídico 2.

definición: en primer lugar, la oficialidad deriva de una decisión política, «generalmente de rango constitucional» (Gurrera Roig, 1985: 229), que puede adoptarse al margen de la realidad sociolingüística de la lengua; en segundo lugar, la oficialidad de la lengua debe permitir su uso «normal» tanto en las relaciones privadas como en las relaciones públicas, y, como tal lengua oficial, tiene plena validez y efectos jurídicos.

La introducción del elemento de la «normalidad» conduce a afirmar que la oficialidad incluye la obligación por parte de los poderes públicos de promover el uso de aquellas lenguas que, por razones históricas o sociales, no tienen garantizado un uso «normal», esto es, posible en todas las situaciones de la vida. La declaración de oficialidad, pues, cuando se produce respecto de varias lenguas –que serán «cooficiales»–, debe aspirar a la superación de una igualdad meramente formal. Así lo exige el art. 9.2 CE, en virtud del cual los poderes públicos deben promover las condiciones para que la igualdad formal se convierta en real y efectiva, lo que supone un mandato no sólo para los poderes autonómicos en el ejercicio de su competencia de promoción lingüística, sino también para el poder central a través del fomento de la pacífica coexistencia y real e igualitario uso del castellano y las demás lenguas españolas. En este sentido, para Prieto de Pedro (1991: 36-37) la oficialidad es una «garantía superior de proyección público-institucional (...) que, en un supuesto de cooficialidad lingüística como el de nuestra Constitución, tiene como finalidad esencial la de asegurar la igualdad de ambas lenguas y el normal ejercicio de sus libertades lingüísticas por los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos», de la que se derivaría la posición subordinada de éstos en las relaciones lingüísticas con la ciudadanía, en cuanto que es ésta el único sujeto investido de la facultad de optar por el uso de una u otra lengua oficial.

La declaración de oficialidad de una lengua, en fin, impone a los poderes públicos, en un contexto de pluralidad de lenguas, la obligación de promoción de la minoritaria hasta la consecución de un uso potencial equivalente al de la otra lengua; esto es, que toda la

ciudadanía del ámbito espacial correspondiente pueda dominar ambas (o más) lenguas cooficiales y sea su sola voluntad la que determine aquélla con la que comunicarse, tanto en las relaciones privadas como en las relaciones con la Administración (derecho de opción). Así se manifiesta también Alcaraz Ramos (1999a: 28-29), quien considera que «[l]a oficialidad es el resultado de una decisión política que en los Estados democráticos y pluralistas sólo puede caracterizarse por asegurar un máximum de libertad e igualdad lingüística, concepto éste que incorpora a la idea de oficialidad la de prever mecanismos para acciones materiales que reequilibren la previsible asimetría entre las lenguas y los grupos que las hablan», entre los que se encontrarían la presencia de la lengua en la educación y en los medios de comunicación social. Estos mecanismos de fomento de la lengua tendrían como objetivo garantizar un «entorno seguro» en el que fuera posible utilizar la lengua elegida por el ciudadano o ciudadana en todos los contextos sociales (Réaume, 1991: 37-57).

3. Los derechos y deberes lingüísticos

El estatuto de oficialidad supone la juridificación del derecho a utilizar la lengua con plenos efectos jurídicos. A partir de este derecho general se desprende toda una serie de concretos derechos lingüísticos. En primer lugar, el derecho de opción o derecho a decidir, en un contexto de coexistencia de lenguas, la lengua oficial que se utilizará, la cual será válida y producirá los mismos efectos jurídicos que las restantes lenguas oficiales.¹⁰

En segundo lugar, el derecho de uso activo o derecho a utilizar la lengua elegida frente a terceras personas físicas o jurídicas, de Derecho público o de Derecho privado. Algunos autores han considerado este

¹⁰ Derivado de este derecho encontramos el derecho al propio nombre en la lengua de elección (Pons, Pla y Parés, 2004: 14). Sobre la sustitución del nombre propio por el equivalente en las lenguas españolas distintas del castellano, vid. los arts. 50.4, 53.2º y 53.4º de la Ley 20/2011, de 21 de junio, del Registro Civil (BOE núm. 175, de 22 de julio de 2011).

derecho el «núcleo indiscutible de derechos derivados de la oficialidad de la lengua» (Vernet i Llobet y Pou i Pujolràs, 2006: 161).

En tercer lugar, el derecho de uso pasivo, esto es, el derecho a recibir una respuesta por parte del interlocutor en la lengua elegida por el titular de aquél. Este derecho sólo puede ser exigido a los poderes públicos e incluye el empleo de la lengua en cuestión en los medios de comunicación. La STC 82/1986, de 26 de junio, estableció que el derecho del ciudadano a ser atendido en la Administración Pública en la lengua oficial de su elección es una «consecuencia lógica de la cooficialidad».¹¹

En cuarto lugar, el derecho al conocimiento de la lengua, que se configura como un derecho-deber a recibir enseñanza de la lengua oficial, lo que supone un presupuesto para el ejercicio de los demás derechos.

Finalmente, el derecho a la igualdad y no discriminación por razón lingüística. El principio de no discriminación por razón de la lengua, fundamentado en los arts. 11 y 14 CE y reconocido en los arts. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE),¹² 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH),¹³ 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),¹⁴ exige la comparación de un mismo derecho lingüístico en el uso de lenguas oficiales distintas en un ámbito espacial determinado, pero debe tenerse en cuenta que, en virtud de la labor de promoción de la lengua que conlleva la oficialidad, son legítimas las medidas de discriminación

¹¹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, *cit.*; fundamento jurídico 8.

¹² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE C 202, de 7 de junio de 2016).

¹³ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

¹⁴ Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977).

positiva tendentes a garantizar una igualdad de hecho entre las lenguas oficiales (Vernet i Llobet y Pou i Pujolràs, 2006: 167).

La plena eficacia de estos derechos requiere del cumplimiento de las correspondientes obligaciones correlativas: desde el simple respeto en los derechos de opción y de uso activo hasta una adaptación administrativa en el derecho de uso pasivo que garantice que siempre será posible la respuesta en el idioma elegido por su titular, o igualmente la prestación de enseñanza en el derecho al conocimiento de la lengua. Conviene precisar que, dado el sometimiento de las lenguas minoritarias por el régimen franquista, razones de proporcionalidad y razonabilidad imponen una progresividad en la adaptación administrativa¹⁵ que, a su vez, debería ser también razonable.¹⁶ Respecto a la lengua en el sistema educativo, el derecho a su conocimiento no comporta, en sí mismo, una prestación general de la enseñanza en la misma, pero sí su impartición como asignatura obligatoria.¹⁷ No obstante, si tenemos en cuenta que los poderes públicos tienen además un deber de promoción, es razonable una enseñanza general «en» la lengua minoritaria.

Aunque los derechos o facultades anteriormente descritos se han construido como derechos individuales, Ruiz Vieytes (2005: 260) considera que derivan de un derecho colectivo: el derecho a la lengua oficial. Una colectividad (pueblo, nación, nacionalidad) adopta la decisión política de oficializar una (su) lengua, generando un «derecho a la lengua» de la que deriva todo un conjunto de derechos individuales. Se ha apuntado a que, mientras que el derecho a «una»

¹⁵ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, *cit.*; fundamento jurídico 8.

¹⁶ Pérez Fernández (2006: 40) afirma que «[l]o que no sería admisible, en ningún caso, es una demora excesiva que convierta ese derecho de uso real y efectivo en un derecho imaginario e ineficaz».

¹⁷ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 337/1994, de 23 de diciembre, BOE núm. 19, de 23 de enero de 1995, ECLI:ES:TC:1994:337; fundamento jurídico 14: «del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización».

lengua o a la lengua «oficial» no es un derecho fundamental, el derecho a «la» lengua, al conjunto de facultades que de ella deriva, sí sería un derecho humano fundamental, universal y permanente (Pérez Fernández, 2006: 27).

Por otra parte, la titularidad de los derechos lingüísticos comporta una contrapartida en forma de deberes no sólo atribuibles a los poderes públicos sino también a la propia ciudadanía. En este sentido, se habla de una obligación de uso de la lengua en determinados ámbitos de las relaciones privadas (Pérez Fernández, 2006: 41) y, sobre todo, del deber de conocimiento de la lengua. En principio, este deber sería el correlativo al derecho de la ciudadanía al conocimiento de la lengua oficial y la consiguiente obligación de los poderes públicos de su enseñanza. No obstante, la relación entre el deber de conocimiento de la lengua oficial y la declaración de oficialidad de la lengua es, como se verá más adelante, confusa: ¿es el deber de conocimiento una consecuencia lógica del estatuto de oficialidad o, por el contrario, un añadido que debería contemplarse expresamente, de modo que sólo pudiera predicarse un deber de conocimiento respecto de las lenguas en que así se estableciera?

III. El régimen jurídico de las lenguas en la Constitución Española

1. Planteamiento general

El tema lingüístico no recibió la atención de los textos constitucionales españoles hasta la Constitución republicana de 1931, que proclamó en su art. 4 que «[e]l castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho a usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las provincias o regiones. Salvo lo que se disponga en leyes especiales a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso

de ninguna lengua regional».¹⁸ Una regulación similar la encontramos en la vigente Constitución de 1978. En una posición preeminente del texto constitucional –el título preliminar–, el art. 3 CE constituye la piedra angular de la regulación constitucional de la lengua.¹⁹

- «1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

De este precepto, de una triple naturaleza según Vernet i Llobert (1992a: 19) –incorpora un principio constitucional, concede derechos individuales y opera como norma de distribución competencial–, se extrae que el castellano es la única lengua oficial del Estado español, respecto de la que existe un derecho de uso y un deber de conocimiento. La Constitución opta por denominar «castellano» a la lengua castellana o española, mientras que el adjetivo «español» es utilizado para todas las lenguas habladas en España (también, por tanto, el catalán, el gallego y el vasco).²⁰ Asimismo, el texto constitucional reconoce la existencia de otras lenguas españolas distintas del castellano, pero no las identifica, lo que permitió la publicación de

18 Asimismo, el primer párrafo del art. 50 establecía que «[l]as regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República».

19 Además, la lengua también se encuentra presente en el preámbulo, los arts. 20.3 y 148.1.17ª y la disposición final de la CE.

20 El Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española recomienda la utilización del término «español» por «carecer de ambigüedad», pero reconoce el uso de «castellano» cuando se refiere a la lengua común del Estado en relación con las restantes lenguas cooficiales. Real Academia Española: *Diccionario panhispánico de dudas*, 1ª ed., disponible en <<http://lema.rae.es/dpd/>> (15/10/2019).

la CE, en virtud de su disposición final, en tres versiones en lengua catalana: de Cataluña, valenciano y balear.²¹

Por otra parte, se infiere de la dicción del precepto que las comunidades autónomas (CCAA) en las que exista una lengua distinta del castellano tienen el deber constitucional, y no la mera facultad, de declarar su oficialidad, así como de establecer, en su Estatuto de Autonomía, el régimen jurídico correspondiente. Se trata de un mandato directo del art. 3.2 CE (Vernet i Llobet, 1992a: 24-25),²² pues el art. 147.2 CE no lo incluye entre los contenidos básicos de los Estatutos.

Finalmente, de manera coherente con el preámbulo del texto constitucional, según el cual «[l]a Nación española (...) proclama su voluntad de (...) [p]roteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones», la Constitución impone un «especial respeto y protección» a las «modalidades lingüísticas de España» como un patrimonio cultural común. El art. 3.3 CE constituye así una cláusula de cierre que incluye, como apunta Pérez Fernández (2006: 59), «todas las lenguas españolas y, por tanto, también al castellano, con independencia de cuál sea su estatuto jurídico, esto es, de que sean o no oficiales».

El art. 3 CE, junto con el desarrollo y las previsiones de los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC),

21 El BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, publicó la Constitución española en castellano (pp. 29.313-29.344), catalán-balear (pp. 29.345-29.360), catalán (pp. 29.361-29.376), gallego (pp. 29.377-29.392), catalán-valenciano (pp. 29.393-29.408) y euskera (29.409-29.411). Respecto a la traducción en las tres principales modalidades lingüísticas del catalán hablado en España, Milian i Massana (1984: nota al pie de página 31) considera que «se hizo un uso grosero de esta disposición final al dar categoría de lenguas diferenciadas, en contra de los criterios científicos sustentados por prestigiosas instituciones como la Real Academia de la Lengua Española y el «Institut d'Estudis Catalans», a las variedades balear y valenciana de la lengua catalana». En cualquier caso, debe advertirse que estas versiones no tienen validez legal.

22 Por su parte, según Milian i Massana (1989: 28-29), la oficialidad de «las demás lenguas españolas» ya estaba garantizada constitucionalmente, de modo que los Estatutos de autonomía sólo debían hacerla explícita.

ha dado lugar a la siguiente clasificación de las lenguas habladas en España:²³ en primer lugar, el castellano, lengua oficial de todo el Estado (art. 3.1 CE), que se beneficiaría del estándar más elevado: además de ser oficial, se predica de él un deber de conocimiento.

En segundo lugar, el catalán, oficial en Cataluña (art. 6.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña),²⁴ Illes Balears (art. 4.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears)²⁵ y, con la denominación de «valenciano», la Comunitat Valenciana (art. 6.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana –EACV–);²⁶ el euskera, oficial en el País Vasco (art. 6.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco)²⁷ y en las zonas vascohablantes de Navarra (art. 9.2 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra);²⁸ el gallego, oficial en Galicia (art. 5.2 EAG);²⁹ y el occitano, con la denominación de «aranés», oficial en Cataluña (art. 6.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).³⁰ Estas lenguas son oficiales en sus respectivos territorios pero no se predica de ellas un deber de conocimiento.

23 En cambio, otros autores consideran que «l'estructura de l'article 3 [CE] no comporta una graduació jeràrquica de tres realitats lingüístiques distintes, sinó que el darrer apartat pot veure's com un complement dels dos apartats anteriors, reforçant la protecció constitucional del plurilingüisme com a element essencial del patrimoni cultural de l'Estat» (Vernet i Llobet, 2003: 111).

24 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

25 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007).

26 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982). Las siglas EACV se refieren al Estatuto de Autonomía según la versión resultante de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006). Las referencias al EACV en su versión de 1982 se indican así expresamente.

27 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

28 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

29 Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981).

30 Vid. también los arts. 36, 50.1 y 143.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Finalmente, las modalidades lingüísticas no incluidas en los apartados anteriores. Esta categoría englobaría todas aquellas hablas que, o bien no alcanzan la consideración de «lenguas» (por ejemplo, los dialectos) o bien no han sido declaradas oficiales (por ejemplo, por ser minoritarias, lo que supondría en cierta medida un incumplimiento de la obligación impuesta por el art. 3.2 CE de declarar la oficialidad de todas las lenguas españolas). De las primeras serían el castellano hablado en Andalucía,³¹ Extremadura³² y Canarias³³ y el silbo gomero;³⁴ de las segundas el bable o asturleonés,³⁵ el aragonés y el catalán de Aragón,³⁶ el gallego de Castilla y León³⁷ e, indirectamente, el bereber de Melilla³⁸. Estas modalidades lingüísticas disfrutarían de la mínima protección: «serán objeto de especial respeto y protección». Darían lugar, según Tolivar Alas (1987: 133), a un «derecho cultural (por tanto, más abstracto y concretable como un principio rector, a través de normación específica) a conocer esa riqueza peculiar, pero nunca un

31 El art. 10.3.4º de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007), considera un objetivo de la comunidad autónoma «[l]a defensa, promoción, estudio y prestigio de la modalidad lingüística andaluza en todas sus variedades», que deberá ser promovida en los medios audiovisuales públicos (art. 213).

32 Entre las competencias exclusivas de la comunidad autónoma de Extremadura se encuentra la protección de las modalidades lingüísticas propias (art. 9.1.47 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011).

33 Según el art. 37.7 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018), «[l]os poderes públicos canarios asumen como principios rectores de su política (...) [l]a defensa, promoción y estudio del español de Canarias, como variedad lingüística del español atlántico». Vid. también los arts. 27.4 y 137 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

34 Art. 27.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

35 Arts. 4 y 10.1 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982), y art. 5.2 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007).

36 Arts. 7 y 71.4ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007).

37 Art. 5.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

38 El art. 5.2.h) de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE núm. 62, de 14 de marzo de 1995), considera un objetivo de las instituciones de la ciudad de Melilla «[l]a promoción y estímulo de los valores de comprensión, respeto y aprecio de la pluralidad cultural y lingüística de la población melillense».

derecho al uso del dialecto o lengua que excediese del mero marco de las relaciones privadas».

Acerca de la existencia de una posible competencia autónoma (desvinculada de la enseñanza del art. 148.1.17ª CE) y autonómica en materia de lengua, de la STC 82/1986, de 26 de junio, se desprende que el art. 3.2 CE habilitaría –de hecho, obligaría– a las CCAA a asumir competencias lingüísticas. Esta competencia tendría sustantividad propia y el Estado no podría injerir en ella apelando al art. 149.1.1ª CE: «el Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano, (...) [p]ero no cabe entender que este título competencial habilite al Estado para regular, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos o el derecho al uso de las otras lenguas españolas oficiales por los particulares».³⁹ Ahora bien, por la propia naturaleza transversal de la lengua, el ejercicio de esta competencia «tiene por fuerza que incidir en materias también acotadas por otros títulos competenciales reservados al Estado» (STC 74/1989, de 21 de abril).⁴⁰ Se trata de una competencia, por tanto, concurrente: «tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación sobre la materia de acuerdo al reparto general de competencias» (STC 56/1990, de 29 de marzo),⁴¹ debiendo resolverse el posible conflicto de competencias, por tanto, en función de los intereses en juego en los concretos casos planteados.⁴²

39 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, *cit.*; fundamento jurídico 4.

40 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 74/1989, de 21 de abril, BOE núm. 121, de 22 de mayo de 1989, ECLI:ES:TC:1989:74; fundamento jurídico 5.

41 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 56/1990, de 29 de marzo, BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1990, ECLI:ES:TC:1990:56; fundamento jurídico 40.

42 Por ejemplo, en la STC 123/1988, de 23 de junio, el TC consideró que la regulación del uso de la lengua en las Fuerzas Armadas violaba la competencia exclusiva del Estado sobre Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4ª CE) [Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 123/1988, de 23 de junio, BOE núm. 166, de 12 de julio de 1988, ECLI:ES:TC:1988:123]. En cambio, en la STC 74/1989, de 21 de abril, afirmó que regular los usos de las lenguas en las escrituras públicas no vulneraba la competencia estatal del art. 149.1.8ª CE [Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 74/1989, *cit.*].

2. El modelo de oficialidad de la Constitución

La Constitución opta por un modelo lingüístico abierto y asimétrico: sólo regula la oficialidad de la única lengua oficial estatal, el castellano (y lo hace para superponerla a las otras lenguas españolas) y establece un régimen de doble oficialidad lingüística en los territorios plurilingües, delegando en éstos, a través de los Estatutos de Autonomía, la concreción del régimen jurídico-lingüístico. Ahora bien, aunque cada Estatuto de Autonomía debe fijar las consecuencias de la declaración de oficialidad, la propia Constitución impone un límite –por otra parte difícilmente justificable (Pons, Pla y Parés, 2004: 44 y Vernet i Llobet, 1992b: 157)–: sólo del castellano existe un deber de conocimiento.

Como ha confirmado el TC, el sistema se basa en el principio de territorialidad –todos los habitantes del territorio en el que la lengua en cuestión es oficial tendrán los mismos derechos lingüísticos– frente al principio de personalidad –según el cual la regulación lingüística se configuraría a través de derechos individuales conforme a las características de las personas implicadas (Pérez Fernández, 2006: 42)–. Según la STC 82/1986, de 26 de junio,⁴³ la «cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos». Es ésta la solución más adecuada, porque mientras que el principio de personalidad hace depender la supervivencia de la lengua a su demanda individual, el de territorialidad permite concretar todos los esfuerzos de normalización en un ámbito espacial determinado.⁴⁴

43 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, *cit.*; fundamento jurídico 2.

44 En un sentido similar, aunque apostando por el territorio monolingüe, se pronuncia Pitarch (1984: 19): «[s]ense l'existència estable d'una zona monoglota que serveix de punt de referència i de suport, no hi ha llengua que pugui sobreviure mantenint-se exclusivament en un territori compartit amb una altra llengua».

3. Los derechos y deberes lingüísticos en la Constitución

La Constitución española no incluye en el catálogo del título I los derechos lingüísticos, por lo que aquellos que se derivan del art. 3 CE no son derechos fundamentales y están, por tanto, fuera del alcance de las garantías del art. 53 CE (reserva de ley, procedimiento judicial preferente y sumario y recurso de amparo). Son, simplemente, «derechos públicos subjetivos de carácter ordinario» (López Basaguren, 1988: 71). Ahora bien, se benefician de la eficacia normativa y la vinculación a la ciudadanía y los poderes públicos del art. 9.1 CE, así como, indirectamente, de las garantías aplicables a otros derechos fundamentales conexos: derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), libertad de expresión (art. 20.1.a CE), derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) o derecho a la educación (art. 27 CE).

Respecto a los deberes lingüísticos, no existe consenso en la doctrina sobre si el deber de conocer el castellano, único declarado en la CE, sería una consecuencia lógica de su declaración de oficialidad,⁴⁵ en cuyo caso existiría un deber de conocer todas las lenguas oficiales y la declaración expresa del de castellano sería una simple reafirmación simbólica por parte del constituyente; o si, por el contrario, la oficialidad de una lengua no conllevaría su deber de conocimiento, sino que habría sido el constituyente el que añadió dicho deber al estatuto de oficialidad del castellano. Y, en esta última hipótesis, si sería posible que el estatuyente añadiera este mismo deber a la oficialidad de las otras lenguas españolas.

De una interpretación literal del art. 3.1 CE parece desprenderse que, dado que el castellano es lengua oficial, los españoles tienen un deber de conocimiento y un derecho de uso; ambos serían inmanentes

45 Así lo considera Mirambell i Abancó (1989: 52-53): «[e]l valor jurídic d'oficialitat es predica de tota llengua declarada oficial, de manera que la idea d'oficialitat és única i caracteritzada per una idea de reciprocitat i d'igualtat. Això comporta que el concepte d'oficialitat ha de ser exactament el mateix per a tota llengua oficial i, per tant, no hi pot haver una llengua més oficial que les altres». En ese sentido, el deber de conocimiento, como las restantes notas inherentes al concepto de oficialidad, debe referirse «a tota llengua oficial i no sols a la llengua castellana, la qual no cal oblidar que és tan oficial com les altres en els respectius territoris».

a la oficialidad. Por tanto, como el art. 3.2 CE se limita a declarar que las otras lenguas españolas serán oficiales en sus territorios, nada obstaría a extraer la misma conclusión que respecto del castellano. La omisión de las consecuencias de la oficialidad (deber de conocimiento y derecho de uso) no sería tanto un descuido del constituyente como una encomienda al estatuyente para que, junto con la declaración de oficialidad de la lengua autonómica, concretara los derechos y deberes que ello implica (Nogueira López, 2000: 283-285).

El TC ha optado, sin embargo, por la interpretación más restrictiva posible: la declaración de oficialidad no conlleva *per se* un deber de conocimiento y dicho deber no puede exigirse de las lenguas españolas distintas del castellano, respecto de las cuales sólo cabe un derecho de uso. La STC 82/1986, de 26 de junio, estableció que «[e]n directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas comunidades autónomas, pero respecto a las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen».⁴⁶ El fundamento de la exclusividad del deber de conocer el castellano no es, por tanto, su oficialidad, sino su carácter de «idioma común a todos los españoles», razón suficiente a juicio del TC para negar el carácter discriminatorio de la diferencia de trato entre las lenguas españolas (STC 84/1986, de 26 de junio).⁴⁷

En cuanto a su significado, el deber de conocimiento de una lengua se traduce en una obligación de uso pasivo, esto es, en la imposibilidad de alegar incompreensión respecto de las normas, comunicaciones o notificaciones dictadas en aquélla (Colom i Pastor, 1987: 52). Se

46 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, *cit.*; fundamento jurídico 3.

47 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 84/1986, de 26 de junio, BOE núm. 159, de 4 de julio de 1986, ECLI:ES:TC:1986:84; fundamento jurídico 2.

trataría, pues, de un deber de comprensión y no de utilización activa, aunque autores como Prieto de Pedro (1991: 42-43) consideran que el deber de conocer, en concreto, el castellano, sería un «deber de saber» (como el del art. 4 de la Constitución de 1931) y no un «deber de entender». Por otra parte, respecto a su naturaleza, mientras que Vernet i Llobet (1992a: 35) lo considera un deber de carácter moral, para Alcaraz Ramos⁴⁸ y Guaita Martorell⁴⁹ la ausencia de sanción no excluye la juridicidad del deber de conocimiento. En cualquier caso, lo cierto es que opera como una presunción *iuris tantum* que, no obstante, no puede dar lugar a una vulneración de derechos fundamentales (Alcaraz Ramos, 1999a: 29): no se admitirá la alegación del desconocimiento del castellano –sí de las otras lenguas españolas– salvo en caso de que pudiera producirse indefensión (Tasa Fuster, 2017: 168).

IV. El régimen jurídico del valenciano

1. La lengua en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

Amparándose en el art. 11 de la Constitución de 1931, que permitía la creación de «regiones autónomas para formar un núcleo político-administrativo», el pueblo valenciano manifestó, junto al catalán, el gallego y el vasco, sus intenciones de aprobar un Estatuto de

48 Según este autor, el deber de conocer el castellano es «un deber plenamente jurídico; defender lo contrario supondría tanto ignorar el carácter normativo de la CE como las reglas de interpretación jurídica que fija el Título Preliminar del Código Civil. (...) La objeción de la ubicación de tal deber en el Título Preliminar y no en la Sección 2ª del Capítulo II del Título I no debe llevarnos a engaño: en primer lugar porque la CE ha situado otros deberes fuera de dicha Sección (...); y en segundo lugar porque (...) el artículo 3 se construye sustrayendo aspectos cuya ubicación debiera estar en otros Títulos. El hecho de que sea un deber sin sanción inmediata tampoco es tan extraordinario, baste recordar, por ejemplo, el "deber de trabajar" del artículo 35.1 CE» (Alcaraz Ramos, 1999a: 72).

49 Guaita Martorell (1989: 41) considera que el deber de conocer el castellano «no se trata de un deber moral sino estrictamente jurídico. Ahora bien, el precepto en cuestión es una norma jurídicamente incompleta, imperfecta, toda vez que ante su infracción el ordenamiento jurídico permanece impasible, no reacciona de ningún modo y, concretamente, no prevé ningún tipo de sanción, contra lo que es habitual ante una infracción del Derecho».

Autonomía. Aunque fueron presentados hasta cuatro anteproyectos,⁵⁰ las aspiraciones autonomistas se truncaron por el estallido de la guerra civil.⁵¹ Como sucedía en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco y en el anteproyecto de Galicia, los cuatro anteproyectos valencianos, aunque con regulaciones distintas, compartían la proclamación de la oficialidad de la lengua propia.⁵²

Cuarenta años después, en las postrimerías del franquismo, un grupo de intelectuales dio a conocer, en octubre de 1975, un «Avantprojecte d'Estatut del País Valencià», conocido como «Estatut d'Elx», que declaraba la lengua catalana, «lengua propia de los valencianos», idioma oficial del País Valencià e imponía la redacción en catalán de las publicaciones oficiales, salvo si hubieran de surtir efecto fuera de los «Països Catalans» o si los interesados lo solicitaban. Aunque no se declaraba oficial,⁵³ el castellano podía ser utilizado por la ciudadanía ante la Administración.⁵⁴ Poco después, el Consell Democràtic del País Valencià⁵⁵ presentó el «Avantprojecte d'Estatut Provisional d'Autonomia per al País Valencià» o «Estatut del Consell», cuyo art. 6 declaraba que «la lengua catalana, de la cual el valenciano es una variante, y la castellana son los idiomas oficiales», debiendo

50 «Avantprojecte d'Estatut de la Regió Valenciana», publicado el 11 de julio de 1931, de inspiración blasquista; el «Proyecto de Bases para el Estatuto del País Valenciano», publicado el 23 de diciembre de 1936 por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) de Valencia; el «Avantprojecte d'Estatut de la Regió Valenciana», publicado el 20 de febrero de 1937 por Esquerra Valenciana; y el «Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Valenciano», publicado el 5 de marzo de 1937 por Unió Republicana.

51 Los trámites oficiales para la aprobación del Estatuto iban a iniciarse, precisamente, en el verano de 1936.

52 Art. 2 del «Avantprojecte d'Estatut de la Regió Valenciana» (1931), base 1ª.B) del «Proyecto de Bases para el Estatuto del País Valenciano» (1936), art. 3 del «Avantprojecte d'Estatut de la Regió Valenciana» (1937) y art. 6 del «Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Valenciano» (1937).

53 Sólo respecto de las «comarques de llengua castellana» se afirmaba que «fruirà el català de cooficialitat» (art. 4, segundo párrafo).

54 Vid. los arts. 4, 5, 9 y 37.

55 El Consell Democràtic del País Valencià fue una plataforma de partidos políticos opositores al franquismo constituida en 1975. Un año después se uniría a la Junta Democrática del País Valencià (delegación valenciana de la Junta Democrática de España) para formar la Taula de Forces Polítiques i Sindicals del País Valencià.

utilizar las instituciones preferentemente la lengua predominante en cada área.⁵⁶ Finalmente, debemos hacer mención al «Anteproyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano» o «Estatut de Morella», presentado el 21 de noviembre de 1978 y elaborado por profesores de las universidades de Alicante y València. Su art. 6 establecía la cooficialidad para el castellano y el valenciano, de las cuales se predicaba un derecho de uso y un deber de conocimiento.⁵⁷

Tras uno de los procesos autonómicos más complejos de España, la asamblea mixta de parlamentarios y diputados provinciales a que se refiere el art. 146 CE aprobó por unanimidad, el 19 de junio de 1981, el proyecto que sería presentado a las Cortes Generales, conocido como «Estatut de Benicàssim».⁵⁸ Sus previsiones sobre la lengua coincidirán sustancialmente con las del finalmente aprobado EACV.

El art. 7 EACV de 1982 declaraba la cooficialidad de los «idiomas»⁵⁹ valenciano y castellano y el derecho de conocerlos y usarlos, imponía a la Generalitat Valenciana el deber de garantizar el «uso normal y oficial» de las dos lenguas y la adopción de las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y prohibía la discriminación por razón de la lengua. Asimismo, se otorgaba un «especial protección y respeto a la recuperación de valenciano», lo que implicaba el reconocimiento de una competencia de promoción lingüística para garantizar un real derecho de opción (Alcaraz Ramos, 1999b: 71-72). Finalmente, establecía una reserva de ley para la regulación de la «lengua propia» en la Administración y la enseñanza y contemplaba una distinción entre territorios de predominio lingüístico valenciano y castellano, cuya delimitación correspondía a una norma con rango de ley y de la que dependía la posibilidad de excepcionar la enseñanza y el uso del

⁵⁶ Vid. también los arts. 7, 8, 22 y la disposición transitoria sexta.

⁵⁷ Vid. también los arts. 7.22ª, 22 y 23.4.

⁵⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los diputados. Serie H, núm 68-I, de 13 de octubre de 1981, pp. 419-435.

⁵⁹ Los otros Estatutos de CCAA con lengua propia utilizaban, en cambio, la palabra «lenguas». La inclusión del término «idioma» (lengua de un pueblo) frente a «lengua» (sistema de comunicación) pretendía remarcar el carácter propio del valenciano frente al catalán hablado en Cataluña e Illes Balears.

valenciano. Esto, no obstante, no excluía la obligación de protección del valenciano, prevista en el apartado cuarto, que se extendía a todo el territorio.

Tras la reforma del año 2006, el Derecho lingüístico valenciano encuentra su principal referente normativo en el art. 6 EACV,⁶⁰ entre cuyas principales novedades se encuentra la incorporación de un nuevo primer apartado para identificar al valenciano como lengua propia de la Comunitat Valenciana. El EACV de 1982 se refería a la «lengua propia» de un modo indirecto, en los apartados quinto y sexto del art. 7, probablemente debido al temor a generar rechazo entre la población castellano hablante (Alcaraz Ramos, 1999b: 64). Compartimos con Pérez Fernández (2006: 57) la opinión de que la proclamación de una lengua como «propia» tiene un carácter simbólico y no se derivaría de ella ninguna consecuencia jurídica, frente a quienes consideran que «de la calificación de una lengua como propia, se debe derivar un uso preferente de la misma en todo tipo de relaciones» (Ochoa Monzó, 2006: 364; Vernet i Llobet, 2003: 106). La declaración de una lengua como «propia» o como «oficial» no da lugar a un doble estatuto jurídico, pues sólo existe uno, el de oficialidad: en la Comunitat Valenciana son lenguas oficiales el castellano por ser la «lengua española oficial del Estado» (art. 3.1 CE) y el valenciano por ser la «lengua propia» de los valencianos (art. 6.1 EACV). En todo caso, el carácter «propio» de la lengua serviría, además de la anterior función

60 «1. La lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano.

2. El idioma valenciano es el oficial en la Comunitat Valenciana, al igual que lo es el castellano, que es el idioma oficial del Estado. Todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos y a recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano.

3. La Generalitat garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas, y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento.

4. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua.

5. Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano.

6. La ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza.

7. Se delimitarán por ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunitat Valenciana.

8. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano».

identitaria, para reafirmar que puede ser una lengua de uso general, habitual y normal en todos los contextos sociales al mismo nivel que el castellano.

Por otra parte, en el art. 6 EACV se reformula la declaración de cooficialidad, ubicando al valenciano en primer lugar y especificando que el castellano es el idioma oficial del Estado; se añade, al de conocimiento y uso, un tercer derecho: el derecho a recibir la enseñanza «del» valenciano, como disciplina o asignatura, y el derecho a recibir la enseñanza (general) «en» valenciano; se incorpora al Estatuto la autoridad lingüística del valenciano: l'Acadèmia Valenciana de la Llengua; y, finalmente, se utilizan los términos «lengua» e «idioma» como sinónimos.⁶¹

En nuestra opinión, el EACV de 2006 subsana las principales deficiencias simbólicas del de 1982, al reconocer al valenciano como lengua propia y eludir el debate entre los términos «lengua» e «idioma». La explicitación de algunos derechos lingüísticos, como el derecho a la enseñanza y el de uso activo y pasivo ante la Administración, es positivo, así como las restantes novedades incorporadas. No obstante, se echa en falta un auténtico catálogo de derechos lingüísticos, la afirmación de la unidad de la lengua catalana (con una afirmación del tipo «valenciano, también llamado catalán»), la cooperación con territorios del mismo ámbito lingüístico y la asunción de un mayor compromiso respecto a la promoción de la lengua propia.

61 Al mismo tiempo, se refuerza la presencia de la lengua en el Estatuto mediante la incorporación de cuatro nuevas previsiones. Primero, se reconoce el derecho de los valencianos a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en valenciano y en castellano y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada (art. 9.2.II EACV). Segundo, se prevé la publicación de las leyes de la Generalitat, en el Diario Oficial de la Generalitat, en las dos lenguas oficiales (art. 25.5 EACV). Tercero, se establece que el conocimiento del valenciano se «tendrá en cuenta» en la resolución que el órgano competente dicte, a instancia de la Generalitat, para convocar los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de magistrados, jueces, letrados de la Administración de Justicia y demás personal al servicio de la misma (art. 35.1 EACV). Cuarto, se determina que los notarios deberán garantizar el uso del valenciano en el ejercicio de su función en el ámbito de la Comunitat Valenciana de conformidad con el Estatuto (art. 58.2 EACV).

2. La Ley de uso y enseñanza del valenciano

Tras el acceso al autogobierno, las CCAA con lengua propia distinta de la castellana emprendieron rápidamente los trámites para la aprobación de legislación sobre normalización lingüística.⁶² Como la ley navarra,⁶³ el legislador valenciano prefirió no utilizar los términos «normalización lingüística» y aprobó la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano (LUEV),⁶⁴ con cincuenta y cinco votos a favor y treinta abstenciones del grupo parlamentario popular. A pesar de su denominación, la ley fue concebida como el instrumento jurídico necesario para promover la necesaria normalización lingüística del valenciano.

La normalización lingüística puede ser definida como aquel proceso que tiene por objeto, en palabras del TC, «asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de asimetría respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio» (STC 337/1994, de 23 de diciembre).⁶⁵ La normalización lingüística, pues, reconoce la preexistencia de una situación de asimetría entre la lengua propia y el castellano y exige la adopción de un conjunto de medidas de promoción de la lengua que se encuentra en una situación minorizada.

62 Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Catalunya (DOGC núm. 322, de 22 de abril de 1983), derogada por la vigente Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística (BOE núm. 36, de 11 de febrero de 1998); Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (BOE núm. 100, de 26 de abril de 2012); Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística (del gallego) (DOG núm. 84, de 14 de julio de 1983).

63 Ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence (BOE núm. 17, de 20 de enero de 1987), modificada por la Ley foral 4/2015, de 24 de febrero (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2015).

64 BOE núm. 20, de 24 de enero de 1984. Esta ley es conocida como «llei d'Alacant» por haber sido aprobada en el palacio de la Diputación Provincial de Alicante. Para un balance de la efectividad de la LUEV en su vigésimo aniversario, vid. Alcaraz Ramos, M., Ochoa Monzó, J., Isabel i Vilar, F.: «La llei d'ús i ensenyament del valencià, en via morta», *Revista de Llengua i Dret*, 41, Barcelona, 2004, pp. 105-139.

65 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 337/1994, *cit.*; fundamento jurídico 7.

En la Comunitat Valenciana la normalización lingüística se enfrenta a un doble reto: la diglosia (común a todas las zonas españolas bilingües) y la infraterritorialidad (específico, sobre todo, de la Comunitat Valenciana y Navarra). La diglosia, jerarquía lingüística o bilingüismo asimétrico se produce cuando los hablantes de dos lenguas asignan usos distintos a las mismas, atribuyendo a una (en este caso, el castellano) las funciones formales y de prestigio y a la otra (en este caso, el valenciano) las funciones informales y populares (Tasa Fuster, 2017: 34). Este fenómeno se encuentra generalmente acompañado de un desequilibrio en el dominio de las lenguas en detrimento de la propia, de modo que sus hablantes han sido calificados como «bilingües desequilibrados» o «semilingües» (Moll Marquès, 1992: 90-91): entienden, hablan y escriben correctamente en una lengua (el castellano), mientras que, respecto de la otra, debido a la ausencia de una estandarización equivalente a la de la primera, entienden bien, hablan con una elevada presencia de barbarismos (procedentes, sobre todo, de la primera lengua) y no son capaces de utilizarla en la escritura.

Por su parte, la infraterritorialidad hace referencia a la existencia de zonas en la comunidad autónoma donde la lengua propia no es utilizada. En estos casos, como apunta Tolivar Alas (2006: 183-184), los poderes públicos pueden optar entre limitar la oficialidad de la lengua a los territorios donde es efectivamente empleada, como ha hecho Navarra;⁶⁶ generalizar la lengua a los territorios donde no se habla, como sucede en el País Vasco; o moderar la normalización lingüística en los mismos. Esta última opción fue la escogida en la Comunitat Valenciana, donde se ha optado por la «incorporación progresiva» del valenciano en los territorios de habla castellana (arts. 18.1 y 24.2 LUEV).

Estos dos fenómenos condicionaron la redacción de la LUEV: por un lado, se afirma que, dada «la situación de sojuzgamiento del valenciano durante la historia de casi trescientos años», su objetivo

⁶⁶ Art. 9.2 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

será lograr su «total equiparación con el castellano»;⁶⁷ por otro lado, reconoce la inviabilidad de exigir una aplicación inflexible e inmediata de la obligatoriedad de la enseñanza en valenciano y su uso en la Administración, especialmente en zonas tradicionalmente castellanohablantes.

La LUEV se compone de un título preliminar, cinco títulos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El título preliminar establece los principios generales del Derecho lingüístico valenciano, fijando, como objetivo genérico, la regulación del uso normal y oficial del valenciano en todos los ámbitos de la convivencia social y su enseñanza (art. 1.1). A diferencia del Estatuto de 1982, la LUEV sí declara al valenciano como «lengua propia de la Comunidad Valenciana» (art. 2), al tiempo que prohíbe la discriminación por razón lingüística (arts. 3, 4 y 5) y establece una garantía judicial al derecho de uso de la lengua (art. 6).

El título I («Del uso del valenciano») distingue entre un «uso oficial» y un «uso normal»; aquél respecto de la lengua en la Administración y éste en relación con los demás ámbitos sociales, al proclamar el derecho de todos los ciudadanos «a expresarse en cualquier reunión, así como a desarrollar en valenciano sus actividades profesionales, mercantiles, laborales, sindicales, políticas, religiosas, recreativas y artísticas» (art. 17). Los términos «oficial» y «normal» son en este caso empleados de manera, en nuestra opinión, errónea: la oficialidad se refiere al estatuto de la lengua en un determinado territorio, no a su uso en o ante la Administración; uso que, como en las relaciones privadas, también debería ser «normal».

Los dos siguientes títulos abordan la presencia del valenciano en dos ámbitos concretos: la enseñanza (título II) y los medios de comunicación social (título III). La competencia de promoción lingüística se encuentra

⁶⁷ Apartado IV del preámbulo de la LUEV. El legislador sitúa el origen de la diglosia en el territorio valenciano en la promulgación por Felipe V de los «Decretos de Nueva Planta» de 29 de junio de 1707, que abolieron los fueros, privilegios, prácticas y costumbres de Valencia y Aragón, incluido el uso del valenciano.

regulada en el título IV («De la actuación de los poderes públicos»), en el que se atribuye al Consell (art. 27) y a los entes locales (art. 28) el fomento del uso del valenciano en todas las actividades administrativas de los órganos que dependan de ella. A efectos de garantizar el derecho de uso pasivo de la ciudadanía en la Administración, la LUEV prevé la enseñanza del valenciano a funcionarios y empleados públicos que dependan de la Generalitat, de la Administración local y, previo acuerdo, de la central, «con arreglo a los principios de gradualidad y voluntariedad» (art. 29),⁶⁸ así como la valoración del conocimiento del valenciano en las bases de convocatoria para el acceso a cargos, empleos y funciones públicas (art. 30.2).

En relación con la Administración de Justicia, el Consell celebrará «los acuerdos necesarios para hacer efectivo el uso del valenciano en Juzgados y Tribunales» (art. 31). El art. 30.1 autoriza la regulación de excepciones y bonificaciones fiscales a actos y manifestaciones relacionados con el fomento, divulgación y extensión de la cultura valenciana, «recibiendo una consideración especial las que conlleven el uso del valenciano». Por lo demás, «[l]os poderes públicos valencianos fomentarán (...) el uso del valenciano en las actividades profesionales, mercantiles, laborales, sindicales, políticas, recreativas, artísticas y asociativas» (art. 33). Finalmente, el título V identifica los términos municipales de predominio lingüístico valenciano (art. 35) y castellano (art. 36), tema en el que debemos detenernos.

Como indica Martínez Sospedra (1985: 55), el EACV aplica al «bilingüismo estructural valenciano» una solución basada en el principio de territorialidad, por lo que el sistema valenciano de oficialidad atenuada debe analizarse desde dos ámbitos: los criterios empleados para llevar a cabo la delimitación geográfica y el contenido del régimen jurídico diferenciado o «régimen de predominio lingüístico».

La LUEV diseña un mapa lingüístico sobre la base, como indica el apartado X de su preámbulo, del mapa y la relación de poblaciones

68 La disposición transitoria primera preveía un período de adaptación de tres años.

confeccionados por el Instituto de Filología Valenciana de la Universidad Literaria de Valencia (hoy Universitat de València) y de la Universidad de Alicante. El resultado responde más a criterios eminentemente históricos que sociolingüísticos, como propusieron los grupos parlamentarios comunista y popular. En efecto, fueron declarados municipios de predominio lingüístico castellano los de las comarcas repobladas por aragoneses en el siglo XIII (l'Alt Millars, l'Alt Palància, els Serrans, el Racó d'Ademús y la Foia de Bunyol), los de las comarcas repobladas por castellanos en el siglo XVII (la Vall de Cofrents-Aiora y la Canal de Navarrés) y los incorporados a las provincias valencianas tras las divisiones provinciales iniciadas en 1833 (l'Alt Vinalopó,⁶⁹ la Plana d'Utiel-Requena y el Baix Segura).^{70,71}

En cuanto al régimen jurídico diferenciado, el valenciano es la lengua oficial de toda la Comunitat Valenciana (arts. 6.2 EACV y 7.2 LUEV), por lo que toda su ciudadanía, incluida la de territorios de predominio lingüístico castellano, disfruta del conjunto de derechos lingüísticos que ello implica (art. 2 LUEV). La calificación de un municipio como de predominio lingüístico castellano sólo conlleva una exención en las obligaciones de enseñanza, sin perjuicio del deber de la Generalitat de garantizar el conocimiento y uso del valenciano en todo el territorio de la Comunitat (arts. 1.2.e) y 37 LUEV). De este modo, la LUEV reconoce que, dada su «particular situación sociolingüística», la incorporación del valenciano a la enseñanza, que es obligatoria en todos los niveles educativos, se llevará a cabo «de forma progresiva» en los territorios de predominio lingüístico castellano (art. 18.1 LUEV) –objetivo que pretende alcanzarse con el nuevo modelo educativo de plurilingüismo, que se analizará más adelante–, si bien, en cualquier caso, los padres o tutores pueden obtener, mediante solicitud realizada al formalizar la

69 Excepto Beneixama, Biar, el Camp de Mirra y la Canyonada.

70 Excepto Guardamar del Segura.

71 También fueron declarados de predominio lingüístico castellano municipios de otras comarcas próximas a las enumeradas: Aspe, Elda y Monforte del Cid (Vinalopó Mitjà), Gátova, Benagéber, Domeño, Loriguilla y Marines (el Camp de Túria), Olocau del Rey (els Ports) y Tous (la Ribera Alta).

inscripción, la exención de la enseñanza «del» valenciano –aunque no de asignaturas impartidas «en» valenciano– (art. 24.2 LUEV).

3. Instituciones de protección y promoción del valenciano⁷²

A) L'ACADÈMIA VALENCIANA DE LA LLENGUA

Toda lengua y, en particular, toda lengua sujeta a un proceso de normalización requiere una autoridad lingüística encargada de su normativización, proceso que incluye la fijación de las normas o código lingüístico del idioma y su estandarización (D'Andrés Díaz, 2006: 207). L'Acadèmia Valenciana de la Llengua (AVL), creada por la Ley 7/1998⁷³ e incorporada posteriormente al EACV de 2006, es la institución normativa del «idioma valenciano» (art. 6.8 EACV). La AVL es una institución de la Generalitat de carácter público, con personalidad jurídica propia y autonomía orgánica, funcional y presupuestaria (art. 2 de la Ley 7/1998), que tiene por función la elaboración de la normativa lingüística oficial del valenciano (art. 7.a) de la Ley 7/1998),⁷⁴ la cual será de aplicación obligatoria en todas las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana (art. 41 EACV). En efecto, el art. 5 de la Ley 7/1998 dispone que sus decisiones «deberán ser observadas por todas las Instituciones de la Generalitat, por los poderes públicos, por el resto de Administraciones Públicas, el sistema educativo, y los medios de comunicación, las entidades, los organismos y empresas, de titularidad pública o que cuenten con financiación pública».

⁷² No se ha incluido al Consell Valencià de Cultura porque, aunque el art. 3 de la Ley 12/1985, de 30 de octubre, de la Generalidad Valenciana, del Consejo Valenciano de Cultura, establece que es una institución consultiva que «velará por la defensa y promoción de los valores lingüísticos y culturales valencianos», carece de una comisión de lengua (sus comisiones permanentes son las de ciencias, jurídica y de interpretación reglamentaria, legado histórico y artístico y promoción cultural).

⁷³ Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de la Generalitat Valenciana, de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1998).

⁷⁴ La normativa lingüística, que tendrá en cuenta la «realidad lingüística genuina valenciana», deberá partir de las Normas de Castellón (art. 3 de la Ley 7/1998), reglas ortográficas publicadas el 21 de diciembre de 1932 y basadas en las del Institut d'Estudis Catalans, con adaptaciones al dialecto valenciano.

Las anteriores previsiones, completamente anómalas en el Derecho lingüístico comparado, pretenden consagrar jurídicamente el secesionismo lingüístico valenciano. En buena lógica, es razonable que exista una sola autoridad lingüística por lengua, y no por comunidad autónoma. Sólo en Galicia existe una autoridad lingüística con competencia reducida a una comunidad, pues la lengua, en ese caso, coincide con su territorio.⁷⁵ Sin embargo, la presencia de una lengua en varios territorios, como el vasco en el País Vasco y Navarra y el catalán en Cataluña, Comunitat Valenciana e Illes Balears aconseja la existencia de una única institución encargada de elaborar una única normativa lingüística, lo que no significa que dicha normativa deba ignorar las singularidades propias de cada variante dialectal.⁷⁶ Así lo entendieron Navarra⁷⁷ e Illes Balears⁷⁸ al no establecer una autoridad lingüística propia. Con la atribución de la función normativa a la AVL se cierra la puerta a una normalización única, en manos, como sucedía

75 Según la disposición adicional de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística, citada *supra*, «[e]n las cuestiones relativas a la normativa, actualización y uso correcto de la lengua gallega, se estimará como criterio de autoridad el establecido por la Real Academia Gallega. Esta normativa será revisada en función del proceso de normalización del uso del gallego».

76 El ejemplo paradigmático de esta afirmación lo supone el Diccionari català-valencià-balear, de Antoni Maria Alcover y Francesc de Borja Moll, digitalizado por el Institut d'Estudis Catalans, disponible en <<http://dcbv.iecat.net/>>.

77 El art. 3.3 de la Ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, citada *supra*, establece que «[l]a Institución consultiva oficial, a los efectos del establecimiento de las normas lingüísticas, será la Real Academia de la Lengua Vasca». Por su parte, el art. 6.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que «[l]a Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera». Fue reconocida oficialmente por el Decreto 573/1976, de 26 de febrero, por el que se reconoce a la Academia de la Lengua Vasca bajo la denominación de Real Academia de la Lengua Vasca (BOE núm. 73, de 25 de marzo de 1976).

78 Aunque no se reconoce jurídicamente la autoridad del Institut d'Estudis Catalans, no se crea ninguna autoridad lingüística independiente, atribuyendo funciones meramente consultivas a la Universitat de les Illes Balears. El art. 35.II del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears establece que «[l]a institución oficial consultiva para todo lo que se refiere a la lengua catalana será la Universidad de las Illes Balears. La Comunidad Autónoma de las Illes Balears podrá participar en una institución dirigida a salvaguardar la unidad lingüística, formada por todas las comunidades que reconozcan la cooficialidad de la lengua catalana». Por su parte, l'Institut d'Estudis Balearics es una institución cultural dependiente de la Conselleria de Cultura del Govern de les Illes Balears sin competencia en materia de normativa lingüística.

hasta ese momento, del Institut d'Estudis Catalans, cuyo origen se remonta a 1907 y que fue reconocido oficialmente por el Real Decreto 3118/1976.⁷⁹ El Institut, como se encargó de recordar tras la creación de la AVL,⁸⁰ elabora una normativa general apta para todas las modalidades de la lengua y reconocida por Cataluña, Illes Balears e, incluso, Andorra. Quiere ello decir que, al menos en el ámbito de la Administración, tras la creación de la AVL los valencianos ya no pueden acogerse a su normativa y a su diccionario de referencia (Diccionari de la Llengua Catalana), sino sólo a la AVL y al Diccionari Normatiu Valencià, contribuyendo así a reforzar el sentimiento de que catalanes, balears y valencianos no comparten la misma lengua.⁸¹

El conflicto lingüístico valenciano se refleja también en el preámbulo de la Ley 7/1998, que reproduce en su integridad el dictamen del Consell Valencià de Cultura del 13 de julio de 1998.⁸² En el mismo, tras advertir del riesgo de desaparición del valenciano, se evita la cita al catalán con una compleja fórmula: «[e]l valenciano, idioma histórico y propio de la Comunidad Valenciana, forma parte del sistema lingüístico que los correspondientes Estatutos de autonomía de los territorios hispánicos de la antigua Corona de Aragón reconocen como lengua propia».

No obstante, las aspiraciones de secesionismo lingüístico deben considerarse zanjadas tras el «Dictamen sobre los principios y criterios para la defensa de la denominación y la entidad del valenciano», aprobado en febrero de 2005 por la AVL: «en España hay dos

79 Real Decreto 3118/1976, de 26 de noviembre, por el que se otorga reconocimiento oficial al «Institut d'Estudis Catalans» (BOE núm. 18, de 21 de enero de 1977). Su art. 1 establece que el Institut d'Estudis Catalans es una corporación académica que tiene por objeto la alta investigación científica y principalmente la de todos los elementos de la cultura catalana.

80 Declaración de 18 de junio de 2001, disponible en <https://www.iec.cat/institucio/entrada.asp?c_epigraf_num=100507>.

81 Sobre la denominación de la lengua hablada en la Comunitat Valenciana y sus consecuencias jurídicas, vid. Alcaraz Ramos, M.: «Problemes jurídics al voltant de la denominació de la llengua pròpia en l'Estatut d'Autonomia valencià», *Revista de Llengua i Dret*, 26, Barcelona, 1996, pp. 79-93.

82 Recuperado de: <http://cvc.gva.es/archivos/55.c.pdf>. De este dictamen se desprenden los principios y criterios que deberían inspirar la actuación de la AVL (art. 4 de la Ley 7/1998).

denominaciones igualmente legales para designar esta lengua: la de valenciano, establecida en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y la de catalán, reconocida en los estatutos de autonomía de Cataluña y las Islas Baleares, y avalada por el ordenamiento jurídico español (...) y la jurisprudencia (...).⁸³ Solución ésta, por otra parte, asumida por el TC, en concreto para los estatutos de la Universitat de València pero extensible a todos los ámbitos: «la valenciana, lengua propia de la Comunidad Valenciana y, por ello, de su Universidad, podrá ser también denominada «lengua catalana», en el ámbito universitario, sino que ello contradiga el Estatuto de Autonomía ni la Ley de las Cortes Valencianas [LUEV]».⁸⁴

B) LA OFICINA DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS

En diciembre de 2017 el Consell creó la Oficina de Derechos Lingüísticos, una unidad administrativa especializada en casos de

83 Resolución 2/2005, de 29 de marzo, de la Presidencia de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, por la cual se publica el Acuerdo de la Acadèmia Valenciana de la Llengua (AVL), adoptado en la reunión plenaria de 9 de febrero de 2005, por el cual se aprueba el Dictamen sobre los principios y criterios para la defensa de la denominación y la entidad del valenciano (DOGV núm. 4.983, de 12 de abril de 2005). En concreto, punto 6. El dictamen reconoce que «[d]e acuerdo con las aportaciones más solventes de la romanística acumuladas desde el siglo XIX hasta la actualidad (estudios de gramática histórica, de dialectología, de sintaxis, de lexicografía...), la lengua propia e histórica de los valencianos, desde el punto de vista de la filología, es también la que comparten las comunidades autónomas de Cataluña y las Islas Baleares, y el Principado de Andorra» (punto 1). Ahora bien, se admite y se prefiere la denominación de «valenciano» para referirse al catalán: «el término más adecuado para designar la lengua propia en la Comunidad Valenciana es la de valenciano (...). Este nombre puede designar tanto la globalidad de la lengua que compartimos con los territorios de la antigua Corona de Aragón ya mencionados, como también, con un alcance semántico más restringido, la modalidad idiomática que nos caracteriza dentro de esa misma lengua. Asimismo, es plenamente válida la denominación de lengua valenciana, sin que este uso implique que se trate de un idioma diferente del compartido con los otros territorios ya indicados» (punto 5). La numeración procede de la Corrección de errores de la Resolución 2/2005, de 29 de marzo, de la Presidencia de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, por la cual se publica el Acuerdo de la Acadèmia Valenciana de la Llengua (AVL), adoptado en la reunión plenaria de 9 de febrero de 2005, por el cual se aprueba el Dictamen sobre los principios y criterios para la defensa de la denominación y la entidad del valenciano (DOGV núm. 5.000, de 6 de mayo de 2005).

84 Tribunal Constitucional (Sala Segunda), sentencia 75/1997, de 21 de abril, BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1997, ECLI:ES:TC:1997:75; fundamento jurídico 4.

discriminación en materia lingüística –señala el preámbulo del Decreto 187/2017–⁸⁵ que tiene por objeto garantizar los derechos lingüísticos de la ciudadanía (art. 1.1). Aunque en principio tutela los derechos afectados en el uso de las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana (art. 1.2), el Decreto nace de la «obligación estatutaria de los poderes públicos de promover la lengua propia, tanto en los usos públicos como en los privados» (preámbulo). Esta oficina encuentra su razón de ser en la debilidad del uso social del valenciano: «las numerosas deficiencias lingüísticas que presentan tanto la práctica administrativa como las relaciones privadas hacen que [la] oficialidad formal no se corresponda con la realidad social, con la consecuencia directa de que muy a menudo la ciudadanía no puede hacer uso de su opción lingüística. Además, y por ser lo más preocupante, no se pueden obviar las muestras de hostilidad o de discriminación grave hacia las personas que se expresan en valenciano por razón de su lengua» (preámbulo).

La Oficina de Derechos Lingüísticos actúa de oficio o a instancia de cualquier persona física o jurídica (art. 4) y atiende a tres tipos de escritos a instancia de parte: reclamaciones, sugerencias y consultas (art. 6). La Oficina se configura como un órgano de mediación entre el ciudadano afectado y la persona o entidad, pública o privada, que ha lesionado supuestamente sus derechos lingüísticos, pero no tiene potestad sancionadora. Su naturaleza de órgano mediador provoca que la interposición de una reclamación no sólo no sea un requisito previo a la presentación de un recurso administrativo o al ejercicio de una acción judicial, sino que tampoco interrumpa el cómputo de los plazos correspondientes (arts. 7.1 y 3). Además, no cabe recurso contra la respuesta de la Oficina, sin perjuicio de que los mismos hechos puedan volver a ser alegados en el correspondiente procedimiento administrativo (art. 7.2). La Oficina de Derechos Lingüísticos media tanto ante órganos administrativos (Administración de la Generalitat,

⁸⁵ Decreto 187/2017, de 24 de noviembre, del Consell, por el que se regula el funcionamiento de la Oficina de Derechos Lingüísticos (DOGV núm. 8192, de 18 de diciembre de 2017).

Administración local y Administración del Estado y organismos dependientes con sede en la Comunitat Valenciana, incluyendo la Administración de Justicia) como ante personas físicas y jurídicas de naturaleza privada (art. 2), porque, en definitiva, de lo que se trata es de ayudar a «restablecer en la sociedad la normalidad de los usos que corresponden al valenciano como lengua oficial» (preámbulo).

C) EL CONSELL SOCIAL DE LES LLENGÜES

Coincidiendo con el trigésimo quinto aniversario de la LUEV, el 23 de noviembre de 2018 se constituyó, en el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna –«templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia» y «símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica» (art. 57 EACV)–, el Consell Social de les Llengües. Amparándose en los art. 34 LUEV y 43 de la Ley 2/2015,⁸⁶ este órgano pretende erigirse en un órgano de participación social, estudio y asesoramiento en materia de política lingüística del Consell (art. 1). El Decreto atribuye al Consell Social de les Llengües cinco funciones: participar en el proceso de normalización lingüística e impulsarlo; evaluar los objetivos y los resultados de la política lingüística del Consell; estudiar, analizar e informar sobre las cuestiones relacionadas con la planificación y la normalización lingüística que le traslade el Consell; articular la coordinación de las actuaciones llevadas a cabo en materia de política lingüística por las diferentes administraciones, instituciones y entidades cívicas y culturales; y proponer al Consell las medidas oportunas que permitan optimizar la aplicación de las políticas de fomento y normalización del valenciano (art. 2).

Orgánicamente se estructura en una presidencia (art. 9.1), una vicepresidencia (art. 9.2), el pleno (art. 7), la comisión permanente (art. 8), la secretaría (art. 10) y las vocalías. Además, el pleno o la comisión permanente pueden acordar la constitución de ponencias

⁸⁶ Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 100, de 27 de abril de 2015).

técnicas especiales, en las que se pueden integrar especialistas no miembros del Consell Social de les Llengües (art. 11.2), para la emisión de informes, estudios, dictámenes o planes de actuación específicos (art. 11.3).

D) LA XARXA PÚBLICA DE SERVEIS LINGÜÍSTICS VALENCIANS

En virtud del mandato que el art. 34 LUEV dirige al Consell de coordinación y asesoramiento a las Administraciones Públicas en materia lingüística, el Decreto 13/2019⁸⁷ creó la Xarxa Pública de Serveis Lingüístics Valencians (la «xarxa.val») como una estructura propia de la Generalitat en la que aglutinar el departamento con competencias en materia de política lingüística y las universidades públicas y las entidades locales valencianas con servicios destinados a la planificación lingüística que lo soliciten (art. 6).⁸⁸ Se trata de unir en una red de colaboración los servicios de lenguas o gabinetes de normalización lingüística de los municipios, las mancomunidades, las diputaciones y las universidades públicas valencianas que se dedican al asesoramiento lingüístico, la promoción social y la dinamización y fomento del valenciano (art. 10.2). La finalidad de la Xarxa es «crear un espacio de trabajo y diálogo, así como las sinergias adecuadas, que permitan compartir e intercambiar información, experiencias e intereses comunes a los servicios lingüísticos con el fin de avanzar en la normalización lingüística» (art. 2). El gobierno de la Xarxa se encomienda a un Consell dels Serveis Lingüístics Valencians de nueva creación, integrado en la Administración del Consell a través de la Conselleria competente en materia de política lingüística (art. 7.2).

⁸⁷ Decreto 13/2019, de 8 de febrero, del Consell, de creación de la Red Pública de Servicios Lingüísticos Valencianos (DOGV núm. 8.486, de 14 de febrero de 2019).

⁸⁸ La Xarxa se constituyó el 21 de noviembre de 2019 con la participación de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, cuarenta y siete ayuntamientos, dos mancomunidades (Ribera Alta y la Safor) y cuatro universidades públicas (universidades de Alicante, Jaume I de Castelló, València y Politècnica de València).

4. La lengua en les Corts Valencianes⁸⁹

El primer artículo del Reglamento de les Corts Valencianes,⁹⁰ en una ubicación de evidente carga simbólica, regula el régimen jurídico de las lenguas en el parlamento autonómico. En este precepto se prevé exclusivamente que, dado que los dos idiomas oficiales de les Corts son el valenciano y el castellano,⁹¹ los diputados y diputadas pueden hacer uso indistintamente de ambos y las publicaciones oficiales de les Corts serán bilingües.⁹² La única regulación adicional sobre las lenguas en les Corts se realiza en relación con su formulario: aunque las diferentes fórmulas se prevén exclusivamente en valenciano,⁹³ sólo respecto del

89 Para un análisis del uso del valenciano en les Corts desde una perspectiva lingüística, vid. el estudio de Pascual Vallés sobre la transcripción del valenciano en los diarios de sesiones y los problemas derivados del desconocimiento de la normativa lingüística y la interferencia del castellano, así como el estudio de Fernández Arizmendi sobre la gestión de la calidad ortotipográfica en la edición y publicación de las leyes en el Butlletí Oficial de les Corts Valencianes: Pascual Vallés, R.-A.: «L'adaptació del valencià oral en el diari de sessions de les Corts Valencianes», en Casanova, E., Martí, J., Saragossà, A. (coords.), *Estudis del valencià d'ara. Actes del IV Congrés de Filologia Valenciana del 20 al 22 de maig de 2000. En homenatge al Doctor Joan Veny*. València, Denes, 2002, pp. 471-484; Fernández Arizmendi, M.: «La qualitat ortotipogràfica en la publicació de les lleis en el Butlletí Oficial de les Corts Valencianes», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 25, València, 2011, pp. 187-208. Vid. también Domènech Vicedo, J.: «L'ús del català a les Corts Valencianes. Tria de llengua i de registre dels diputats valencians», *Revista de Llengua i Dret*, 55, Barcelona, 2011, pp. 105-122.

90 Reglamento de las Corts Valencianes, actualizado por Acuerdo 3262/IX, de 17 de abril de 2019, de la Mesa de las Corts Valencianes, sobre actualización del Reglamento de las Corts Valencianes (DOGV núm. 8.583, de 3 de julio de 2019).

91 Como ya hacía el art. 7 EACV de 1982, se vuelve a utilizar el término «idioma» en vez de lengua para hacer referencia al valenciano, remarcando con ello el carácter propio y singular del mismo. Vid. nota al pie de página 59.

92 Asimismo, el art. 1.4 del Reglamento establece que les Corts garantizan el uso del lenguaje de signos propio de las personas sordas.

93 El art. 3 del Anexo del Reglamento de les Corts, de Normas sobre blasones, etiqueta y formulario de las Corts Valencianes, establece que los juramentos o promesas han de realizarse de pie y de acuerdo con la siguiente fórmula histórica: «Jo (expresión del nombre) jure (o promet) que aitant com tindrè el càrrec de (expresión del cargo) acataré la Constitució i l'Estatut d'Autonomia, sense engany i guardaré fidelitat a la Generalitat Valenciana», a la que se añadirá, en caso de juramento, «Sí, Déu m'ajut i aquests Sants Evangelis de Déu». Así se prevé, en concreto, en el art. 6.1 del Reglamento para el juramento o promesa de los diputados y diputadas. En la práctica, en cambio, la fórmula se articula como pregunta por parte de la presidencia de la Mesa de les Corts, a la que los diputados y diputadas han de contestar mediante el juramento o la promesa. Del mismo modo, las fórmulas orales previstas en el art. 4 del Anexo también se prevén en valenciano («La Presidència accepta l'oferta de servei de les Corts i declara obert el període de sessions», «És oberta la sessió», etc.).

juramento o promesa del president o presidenta de la Generalitat se exige expresamente su formulación en esta lengua⁹⁴ (art. 142.2 del Reglamento).

Desde su constitución en 1983, les Corts Valencianes se han pronunciado en diferentes ocasiones sobre las lenguas de la Comunitat Valenciana. En ocasiones, para solicitar su potenciación: así, en 1997 instaron al Consell a tomar las medidas adecuadas para garantizar el derecho a que las inscripciones en el registro mercantil y de la propiedad pudieran realizarse en valenciano,⁹⁵ y en 2017 a «[e]stablecer un diálogo con la sociedad civil, la comunidad educativa y los grupos políticos para elaborar el marco normativo necesario para asegurar avances en la consolidación del valenciano como lengua de uso frecuente en nuestro territorio», especialmente de cara a la implantación de un «modelo educativo plurilingüe con garantías de progreso en el uso del valenciano».⁹⁶

En otras ocasiones, la mayoría, para destacar su singularidad frente al catalán oriental. En la Resolución 190/IV, de 29 de abril de 1997, aprobada a iniciativa de Unió Valenciana con 45 votos a favor y 26 en contra,⁹⁷ les Corts manifestaron que «el idioma valenciano

94 De acuerdo con el art. 142.2 del Reglamento, «[e]l president o presidenta de la Generalitat deberá jurar o prometer el cargo y acatar el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana ante las Corts Valencianes en la primera sesión que celebren después de su nombramiento por el rey. Para ello utilizará la fórmula, pronunciada en idioma valenciano, que recoge el artículo sexto del presente reglamento. A continuación, efectuará una proposición sobre su programa de gobierno, sin que el mismo sea objeto de debate».

95 Resolución 156/IV sobre derecho a hacer las inscripciones en el registro mercantil y de la propiedad en idioma valenciano, aprobada por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat Valenciana, en la reunión celebrada el día 5 de febrero de 1997 (BOCV núm. 126, de 14 de febrero de 1997).

96 Resolución 1.104/IX, sobre la elaboración de un marco normativo para la consolidación del valenciano como lengua de uso frecuente en nuestro territorio, aprobada por el Pleno de Les Corts en la sesión del día 14 de septiembre de 2017 (BOCV núm. 229, de 22 de noviembre de 2017).

97 Diario de sesiones de las Corts Valencianes. IV Legislatura. Núm. 88, de 29 de abril de 1997, pp. 3467-3481. Sobre el mismo aspecto, vid. la Resolución 282/IV sobre rechazo al acuerdo tomado por la Comisión de Cultura del Congreso de los Diputados de Madrid, del día 20 de mayo de 1997, referente a la unidad de la lengua catalana y el uso de otras lenguas cooficiales del Estado, aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianes, en sesión celebrada el día 11 de febrero de 1998 (BOCV núm. 219, de 24 de febrero de 1998).

es el idioma de todos los valencianos, diferente y diferenciado de las otras lenguas del Estado español, sin ninguna ambigüedad, matiz o asimilación con otras lenguas amparado en criterios académicos, científicos o cualquiera otros ajenos a la legislación vigente».⁹⁸ Más adelante, con la intención de reclamar el reconocimiento del valenciano como lengua oficial de la Unión Europea, afirmarían que «no renuncian, ni renunciarán, a exigir y a defender ante quien proceda el derecho constitucional de igualdad de trato de nuestra lengua autóctona, y del idioma valenciano, con el resto de lenguas españolas», así como que respaldaban la política del Consell «en defensa de la propia personalidad de la lengua valenciana y el idioma valenciano frente a intentos de unificación con otra lengua del estado mediante una campaña de confusión y falta de respeto a los derechos constitucionales de nuestro pueblo».⁹⁹

98 Resolución 190/IV sobre reconocimiento del valenciano como idioma de todos los valencianos, diferente y diferenciado de las otras lenguas del Estado español, aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas en sesión celebrada el día 29 de abril de 1997 (BOCV núm. 143, de 16 de mayo de 1997).

99 Resolución 71/IV sobre la defensa de la propia personalidad de la lengua valenciana y el idioma valenciano, y la obtención del estatuto de lengua oficial de la Unión Europea, aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas en la sesión del día 16 de septiembre de 2004, apartados 3 y 4 (BOCV núm. 61, de 27 de septiembre de 2004). Sobre este particular vid. también la Resolución 81/VI sobre el apoyo a la solicitud del gobierno español respecto a la reforma del régimen jurídico de la Unión Europea para que el valenciano figure como lengua oficial, aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas en la sesión del día 16 de septiembre de 2004 (BOCV núm. 61, de 27 de septiembre de 2004). La singularidad del «idioma valenciano» se reivindica también en las siguientes resoluciones: Resolución 125/VI sobre la oposición al chantaje que el gobierno catalán del tripartito hace al gobierno central para que éste niegue el idioma valenciano, aprobada por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat en la reunión del día 22 de febrero de 2005 (BOCV núm. 93, de 7 de marzo de 2005); Resolución 281/VI sobre el derecho constitucional de la Comunitat Valenciana a que la lengua valenciana y el idioma valenciano sean respetados en todas las instituciones del Estado, aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas, en la sesión del día 30 de noviembre de 2006 (BOCV núm. 246, de 21 de diciembre de 2006); Resolución 180/VIII, sobre el respeto a la lengua que se habla en la Comunitat Valenciana, aprobada por el Pleno de Les Corts en la reunión del 24 de octubre de 2012 (BOCV núm. 109, de 8 de noviembre de 2012); Resolución 439/VIII, sobre el reconocimiento de la denominación idioma valenciano como tradicional, histórica, legal y más adecuada al marco legal actual, aprobada por el Pleno de Les Corts en la sesión del día 24 de septiembre de 2014 (BOCV núm. 275, de 17 de octubre de 2014).

5. La lengua en la Administración Pública

El Derecho lingüístico analiza la lengua en la Administración desde una doble perspectiva: en primer lugar, la Administración como interlocutora con el administrado; en segundo lugar, y como consecuencia de la anterior, la exigencia del conocimiento de una lengua determinada para el acceso a la función pública.

A) LA LENGUA EN LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADO

La ciudadanía tiene derecho a comunicarse con la Administración en la lengua oficial que elija y a recibir respuesta en esa misma lengua (arts. 9.2.II EACV, 10 LUEV y 54.11 del Real Decreto Legislativo 5/2015).¹⁰⁰ Este derecho no sólo se predica de la Administración autonómica y local correspondiente a territorios con lenguas minoritarias, sino también de la Administración central respecto a sus órganos periféricos,¹⁰¹ incluyendo la Administración de Justicia.¹⁰² Sin embargo, se trata de un derecho que, en cuanto no es fundamental, está sometido a importantes restricciones. En particular, la derivada del denominado «principio de bilingüismo objetivo» (Prieto de Pedro, 1991: 90) desarrollado por el TC, según el cual el deber de conocimiento de las lenguas propias se atribuye «a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios».¹⁰³ Ésta es la solución alcanzada por el TC a la ponderación entre el derecho de opción lingüística y el derecho de la ciudadanía de esa comunidad autónoma o de otra que no domina una de las dos lenguas oficiales a acceder a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad.

Con carácter general, el art. 9 LUEV dispone que todas las actuaciones administrativas realizadas en valenciano en el ámbito

¹⁰⁰ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

¹⁰¹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, *cit.*; fundamento jurídico 2.

¹⁰² Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 82/1986, *cit.*; fundamento jurídico 6.

¹⁰³ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 76/1983, de 5 de agosto, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983, ECLI:ES:TC:1983:76; fundamento jurídico 42.

territorial de la Comunitat Valenciana serán válidas y plenamente eficaces. En cuanto a la posibilidad de emplear el valenciano en el procedimiento administrativo, el art. 15 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰⁴ (LPACAP) establece que los interesados pueden utilizar la lengua cooficial cuando se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de la comunidad autónoma con otra lengua oficial distinta del castellano. Ahora bien, si existiera discrepancia entre aquéllos sobre la elección de la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, «si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos» (art. 15.1 LPACAP). En todo caso, deberán traducirse al castellano los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten y los que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma, salvo si en aquélla en que deben surtir efectos también es cooficial la lengua propia (art. 15.3 LPACAP).

Por su parte, las Administraciones autonómica y local deberán comunicarse con el administrado en la lengua oficial elegida por éste (art. 11 LUEV). El acto dictado de oficio o aquél que no tenga un destinatario determinado podrá ser redactado, en cambio, en cualquiera de las lenguas oficiales o en las dos, sin que el ciudadano pueda aludir incomprensión (Alcaraz Ramos, 1999b: 154).

Por otro lado, las leyes aprobadas por les Corts Valencianes serán redactadas y publicadas en valenciano y castellano (arts. 25.4 EACV y 8 LUEV), como también lo serán, en caso de ser necesario, todas las normas, disposiciones y actos emanados del Consell (art. 29.4 EACV). Los documentos públicos serán redactados en la lengua indicada por el otorgante y, si fueran varios, la elegida de común acuerdo (art. 13.1 LUEV). También se aplicará esta regla a las copias y certificaciones (art. 13.3 LUEV), salvo si hubieran de surtir efecto fuera de la Comunitat

¹⁰⁴ BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015. La LPACAP fue dictada en cumplimiento del art. 148.1.18ª CE, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Valenciana, en cuyo caso se redactarán en castellano (art. 13.2 LUEV). Igualmente se aplicará la regla a los asientos en Registros Públicos, practicándose en la lengua en que se haya declarado, otorgado o redactado el documento a asentar en caso de que no se indicase ninguna (art. 14 LUEV).

B) LA LENGUA COMO REQUISITO O MÉRITO EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

La eficacia del derecho lingüístico de uso pasivo requiere una Administración capaz de responder al administrado en la lengua oficial empleada por éste. Confluyen varios principios y derechos en la exigencia del conocimiento de una lengua como un requisito (excluyente) o como un mérito (adicional) para el acceso a la función pública: del lado de los administrados, su derecho al uso pasivo de la lengua propia (arts. 10 y 16 LUEV); del lado de los candidatos, el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos sin discriminación por razón del no conocimiento de la lengua (arts. 14 y 23.2 CE).

Tras una oscilante jurisprudencia,¹⁰⁵ el TC acreditó en la STC 46/1991, de 28 de febrero, que la Administración puede exigir un conocimiento lingüístico como requisito incluido en los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 CE,¹⁰⁶ pero dicha exigencia debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad ponderados de acuerdo a las funciones y el lugar de trabajo previstos en la convocatoria y

¹⁰⁵ Alcaraz Ramos (1999a: 116) identifica tres fases en la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión: una primera etapa muy restrictiva en que se admitía el conocimiento de la lengua cooficial sólo como mérito; una segunda más permisiva a partir de las SSTC 82/1986 (ya referenciada), 83/1986 [Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 83/1986, de 26 de junio, BOE núm. 159, de 4 de julio de 1986, ECLI:ES:TC:1986:83] y 84/1986 (ya referenciada), en que se generalizaba la admisión de la exigencia como mérito y se admitían como principios el criterio de capacidad (para casos concretos) y el de proporcionalidad; finalmente la tercera fase la inauguraría la STC 46/1991 (referenciada *infra*), que admitió que el conocimiento de una lengua pudiera considerarse como un criterio de capacidad.

¹⁰⁶ «No debe entenderse la exigencia del conocimiento del catalán como un requisito ad extra, independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales». Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 46/1991, de 28 de febrero, BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1991, ECLI:ES:TC:1991:46; fundamento jurídico 3.

la necesidad real de dominio lingüístico en el puesto a ocupar, a fin de evitar discriminaciones.¹⁰⁷ De este modo, la discriminación en el acceso a la función pública sólo podrá estimarse en caso de ruptura de la relación necesaria entre el principio de igualdad especial del art. 23.2 CE y los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 CE (Vernet i Llobet, 1992a: 118). El conocimiento de la lengua propia no puede considerarse, por tanto, un «privilegio» contrario al principio de igualdad, sino una demanda impuesta tanto por la necesidad de que la Administración desempeñe sus fines de servicio público en la lengua que mejor entienden los administrados (Alcaraz Ramos, 1999a: 114)¹⁰⁸ (lo que redundaría en la efectividad del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE)¹⁰⁹ como por la exigencia de hacer efectivo el derecho de opción lingüística de la ciudadanía (Prieto de Pedro, 1991: 89-90).

La todavía vigente Ley de la Función Pública Valenciana de 2010¹¹⁰ diseña un sistema, único en España,¹¹¹ en el que el conocimiento del

107 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 46/1991, *cit.*; fundamento jurídico 4.

108 Para el TC es «un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (art. 103.1 CE)». Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 46/1991, *cit.*; fundamento jurídico 3.

109 Así lo entiende Milian i Massana (1984: 32), desde la perspectiva de la publicidad de las normas. En cambio, Tolivar Alas (1987: 32-33) no comparte esta visión en base a razones histórico-sociales: «prácticamente se puede generalizar que quien ha aprendido a leer lo ha hecho (...) bien sola o compartidamente en castellano», por lo que «[l]a difusión (...) de disposiciones y resoluciones públicas en lenguas de las Comunidades Autónomas fomenta el conocimiento y la práctica de éstas, pero no incide de forma sensible en la seguridad jurídica».

110 Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana (BOE núm. 190, de 6 de agosto de 2010).

111 La lengua propia aparece como un requisito (excluyente) de acceso a la función pública catalana, gallega y balear, mientras que en el País Vasco y Navarra es un requisito para determinados puestos de trabajo y un mérito para los demás: art. 42 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública (DOGC núm. 2509, de 3 de noviembre de 1997); art. 51 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (BOE núm. 123, de 23 de mayo de 2015); art. 50.1.f) de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOE núm. 101, de 27 de abril de 2007); art. 97 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (BOE núm. 60, de 10 de marzo de 2012); 33.2 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON núm. 107, de 1 de septiembre de 1993).

valenciano se exige como un requisito para el «ejercicio» de la función pública, pero no para el «acceso» a la misma. De acuerdo con el art. 53.2 de la Ley 10/2010, una vez superadas las pruebas selectivas debe acreditarse el conocimiento de la lengua propia mediante los certificados, diplomas o títulos que hayan sido homologados por la Generalitat o mediante la realización de un ejercicio específico. En caso de que la acreditación no fuera posible en ese momento, el funcionario o funcionaria deberá «realizar» –y, se entiende, «superar»– los cursos de perfeccionamiento organizados por la Administración de la Generalitat. El conocimiento del valenciano se configura de este modo como un «requisito *a posteriori*», general (sin distinción de escalas o funciones) y sin fijación de un nivel de dominio específico, que, puesto que se exige una vez adquirida la condición inamovible de funcionario (arts. 58.1.a) y 66.a) de la Ley 10/2010), no garantiza el derecho de uso pasivo del valenciano en la Administración Pública.¹¹²

La acreditación del conocimiento del valenciano para el acceso a la función pública (art. 53.2 de la Ley 10/2010), a la que nos hemos referido anteriormente, se realiza a través de los certificados expedidos por la Junta Qualificadora de Coneixements del Valencià. Creada por el

112 El proyecto de ley de la función pública valenciana, aprobado por el pleno del Consell el 14 de febrero de 2020 (BOCV núm. 67, de 4 de marzo de 2020), opta por un modelo de exigencia del conocimiento del valenciano similar al balear y acorde con la jurisprudencia constitucional en la materia. Por un lado, se establece como requisito general de participación en los procedimientos selectivos, por primera vez en la Comunitat Valenciana, la acreditación de «la competencia lingüística en los conocimientos de valenciano que se determine reglamentariamente, respetando el principio de proporcionalidad y adecuación entre el nivel de exigencia y las funciones correspondientes» (art. 62.1.g). Aunque es la ley la que establece el requisito lingüístico para el acceso a la función pública, la concreción de los concretos niveles exigidos se encomienda al desarrollo reglamentario (disposición final tercera). Así, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, el Consell debe aprobar la disposición reglamentaria reguladora del nivel de conocimiento de valenciano exigible en el ámbito del empleo público de la Comunitat Valenciana, con respeto a los principios de proporcionalidad y adecuación a las funciones correspondientes. La propuesta corresponde a la Conselleria competente en materia de función pública, si bien la aprobación por el Consell exige el previo informe favorable en lo relativo a esta materia de la Conselleria competente en materia de política lingüística. Por otro lado, se valora como mérito en los concursos «[l]a competencia lingüística en los conocimientos de valenciano acreditada, cuando no constituya requisito, que podrá valorarse especialmente por su relación directa con las funciones y tareas a desempeñar en el puesto de trabajo convocado» (art. 111.2.f).

Decreto 173/1985,¹¹³ la Junta registra, expide, homologa y valida los certificados oficiales administrativos de conocimientos del valenciano y organiza las pruebas para obtenerlos (art. 1 del Decreto 128/2016).¹¹⁴ Sus «certificados oficiales administrativos» acreditan los conocimientos suficientes de valenciano del personal que debe ejercer en las administraciones públicas cargos, empleos y funciones para los que el conocimiento del valenciano se establece como requisito o mérito y, en general, los conocimientos de valenciano de la ciudadanía con independencia de los estudios reglados (art. 4 del Decreto 128/2016). La Orden 7/2017¹¹⁵ sustituyó los anteriores grados *elemental*, *mitjà* y *superior* por seis nuevos niveles de referencia de dominio lingüístico (A1, A2, B1, B2, C1 y C2), adaptándose así al Marco común europeo de referencia para las lenguas.¹¹⁶ Recuperó, asimismo, la equivalencia y validación con los certificados de catalán obtenidos en Cataluña, Illes Balears y Andorra; equiparación que había sido eliminada por la Orden de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia de 22 de diciembre de 1995.¹¹⁷ A pesar de que esta Orden había sido anulada por el Tribunal Supremo en 2006,¹¹⁸ lo que obligaba a la Generalitat a admitir los certificados expedidos por los gobiernos catalán y balear,

113 Decreto 173/1985, de 28 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, de creación de la Junta Calificadora de Conocimientos del Valenciano (DOGV núm. 313, de 4 de diciembre de 1985).

114 Decreto 128/2016, de 7 de octubre, del Consell, por el que se regula la Junta Qualificadora de Coneixements de Valencià (DOGV núm. 7895, de 13 de octubre de 2016).

115 Orden 7/2017, de 2 de marzo, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la cual se regulan los certificados oficiales administrativos de conocimientos de valenciano de la Junta Calificadora de Conocimientos de Valenciano, el personal examinador y la homologación y la validación de otros títulos y certificados (DOGV núm. 7993, de 6 de marzo de 2017).

116 Vid. el documento «Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza, Evaluación», coeditado por la Subdirección General de Información y Publicaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Grupo Anaya, disponible en <https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/cvc_mer.pdf>.

117 Orden de 22 de diciembre de 1995, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se derogan algunos apartados del artículo 4º de la Orden de 16 de agosto de 1994, sobre homologación y convalidación de los Certificados Oficiales Administrativos de Conocimientos de Valenciano (DOGV núm. 2651, de 22 de diciembre de 1995).

118 Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), sentencia 1784/2006, de 15 de marzo, ECLI:ES:TS:2006:1784.

los conflictos no cesaron ante la negativa del Consell a reconocer la unidad de la lengua.¹¹⁹

C) EL DECRETO 61/2017 Y LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El Decreto 61/2017¹²⁰ pretendía solucionar el manifiesto incumplimiento de la disposición transitoria primera de la LUEV, que preveía un período de adaptación de tres años para que el valenciano fuera lengua de uso normal en la Administración. Según su art. 4, «el valenciano es la lengua propia de la Administración de la Generalitat y, como tal, será su lengua destacada de uso normal y general, sin que esta declaración suponga ninguna limitación respecto a la otra lengua oficial». El Decreto llevaba a cabo una regulación de la lengua en la Administración en relación con su imagen institucional (capítulo II), los usos administrativos internos (capítulo III), las relaciones con la ciudadanía (capítulo IV) y las relaciones institucionales (capítulo V).

Esta norma reglamentaria, que incorporaba medidas de discriminación positiva en el ámbito de la Administración Pública en aras de normalizar el valenciano, fue, sin embargo, anulada en gran parte por las sentencias 319/2018, de 17 de julio¹²¹ (con ocasión de un recurso interpuesto por dos diputados del grupo parlamentario popular en les Corts) y 333/2018, de 19 de julio¹²² (en relación con un recurso interpuesto por la Abogacía del Estado),¹²³ del Tribunal Superior de

¹¹⁹ Vid., por ejemplo: Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), sentencia 5420/2012, de 24 de julio, ECLI:ES:TS:2012:5420.

¹²⁰ Decreto 61/2017, de 12 de mayo, del Consell, por el que se regulan los usos institucionales y administrativos de las lenguas oficiales en la Administración de la Generalitat (DOGV núm. 8046, de 23 de mayo de 2017).

¹²¹ Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 319/2018, de 17 de julio, ECLI:ES:TSJCV:2018:1687. En adelante, STSJCVCV 319/2018.

¹²² Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 333/2018, de 19 de julio, ECLI:ES:TSJCV:2018:1983. En adelante, STSJCVCV 333/2018.

¹²³ También interpusieron recurso contra el Decreto el sindicato Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF) [Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 330/2018, de

Justicia de la Comunidad Valenciana (TSJCV). El Tribunal Supremo, con ocasión de los recursos de casación interpuestos por la Abogacía de la Generalitat y el Sindicat de Treballadors i Treballadores de l'Ensenyament del País Valencià (STEPV-IV), aceptó los argumentos del TSJCV y confirmó finalmente la anulación.¹²⁴

En esencia, fueron dos los motivos que condujeron al TSJCV a la anulación –en algunos casos parcial– de once artículos y la disposición final segunda del Decreto: la exclusiva cooficialidad del «valenciano», y no del «catalán», en la Comunitat Valenciana y la imposibilidad de atribuir un uso preferente al valenciano respecto al castellano.

En primer lugar, el TSJCV parte de la consideración de que solo en la Comunitat Valenciana el valenciano es lengua oficial para anular toda referencia a las CCAA del mismo ámbito lingüístico (arts. 3, 12.3, 14, 21.1 y 26). Por ejemplo, se rechaza que las notificaciones y comunicaciones puedan redactarse en valenciano cuando hayan de tener efecto en CCAA pertenecientes al mismo ámbito lingüístico (art. 12.3). Se aduce para ello la vulneración de los principios de jerarquía

19 de julio, ECLI:ES:TSJCV:2018:1982] y la Asociación para la Defensa del Castellano en la Comunidad Valenciana [Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 322/2018, de 19 de julio, ECLI:ES:TSJCV:2018:1984]. Sus argumentaciones se remiten a las de la sentencia 319/2018.

124 El Tribunal Supremo limitó sus pronunciamientos a la determinación de si es necesaria la traducción a aquellas comunidades autónomas que comparten el mismo sistema lingüístico (art. 12.3 Decreto 61/2017), pues tal fue el «interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia» fijado en los autos de admisión a trámite: Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), auto de 29 abril de 2019, ECLI:ES:TS:2019:4741A; auto de 29 de abril de 2019, ECLI:ES:TS:2019:4526A; auto de 3 de junio de 2019, ECLI:ES:TS:2019:6045A; auto de 3 de junio de 2019, ECLI:ES:TS:2019:6070A. El Tribunal Supremo consideró, como el TSJCV, que la norma reglamentaria autonómica carecía de cobertura competencial: «[l]a regulación del procedimiento administrativo común, en particular de la lengua en el caso de documentos elaborados en una lengua cooficial en el ámbito de una Comunidad Autónoma, que hayan de surtir efectos fuera del ámbito territorial de la misma, está atribuida de forma exclusiva al Estado, según la distribución de competencias que establece el art. 149.1.18 de la CE», por lo que «la previsión reglamentaria del art. 12.3 del Decreto 61/2017 infringe, en efecto, tanto el art. 15.3 de la [LPACAP], como el art. 149.1.18 de la CE, al desbordar la competencia estatal con la introducción de un concepto jurídico, el de "mismo ámbito lingüístico" que es ajeno a la norma estatal aplicable, art. 15.3 [LPACAP]». Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 634/2020, de 2 de junio, ECLI:ES:TS:2020:1557; fundamento jurídico 4; sentencia 704/2020, de 9 de junio, ECLI:ECLI:ES:TS:2020:1698; fundamento jurídico 4.

normativa (en el ámbito autonómico valenciano) y de competencia (entre los ámbitos estatal y autonómico), pues el «mismo ámbito lingüístico» sería un concepto nuevo no previsto en los arts. 15 LPACAP y 13.2 LUEV: «[c]on independencia de la naturaleza, concepto o consideración que se pueda mantener sobre el valenciano y/o catalán, aun en la tesis de que (...) forman parte del mismo sistema lingüístico, (...) incluso aunque se admitiera sin matices que científicamente son lo mismo valenciano y catalán y no lenguas similares (...) se juzga que el Decreto impugnado contraviene el sistema de fuentes determinado en la Constitución, aparte de no respetar el principio de jerarquía dentro del subsistema normativo autonómico valenciano» (STSJCV 319/2018, FJ 5). Es cierto que, como se ha apuntado, el art. 15.3 LPACAP permite la redacción en la lengua oficial distinta del castellano de los documentos, expedientes o partes del mismo que deban surtir efecto en una comunidad autónoma donde esa lengua sea también oficial, pero eso no puede suceder respecto del valenciano: «ningún otro Estatuto de Autonomía prevé que sea el valenciano lengua cooficial en el territorio de la C.A., a diferencia de lo que ocurre con el catalán (lengua cooficial en las CCAA de Cataluña y de Baleares)» (STSJCV 319/2018, FJ 5).

En segundo lugar, el TSJCV anula los preceptos que establecen un uso preferente del valenciano respecto del castellano (arts. 4,¹²⁵ 9, 10, 15.1, 16, 18.1, 20.1, 2 y 3, 22 y la disposición final segunda) (STSJCV 319/2018, FJ 6 y 7). Para ello, recuerda la jurisprudencia constitucional según la cual la declaración de una lengua como «propia» no puede implicar su preferencia o primacía (términos, según el Alto Tribunal, equivalentes): «[l]a definición del catalán como «la lengua propia de Cataluña» no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional

¹²⁵ El TSJCV anula el adjetivo «destacada» del art. 4 porque lo considera equivalente a «preferente»: «el reglamentador cuida omitir el término preferente, que sabe inconstitucional y lo sustituye por el adjetivo destacada, pero con prácticamente el mismo resultado (...). Nótese, además, que este artículo 4, al predicar del valenciano la calificación de lengua destacada (...) pasa por encima también la singularidad del bilingüismo en la Comunidad Valenciana» (STSJCV 333/2018, FJ 8).

de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. (...). Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, según acabamos de recordar con la cita de la STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales» (STC 31/2010, de 28 de junio).¹²⁶ La preferencia sólo puede atribuirse a los administrados, no a la Administración: «[s]ólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística (...) pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña» (STC 31/2010, de 28 de junio).¹²⁷

Por otra parte, se anula el art. 9, que dispone que los rótulos indicadores como «salida» o «espere su turno» deben ser redactados en valenciano en los territorios de predominio lingüístico valenciano y en castellano y además, potestativamente, en valenciano en los de predominio lingüístico castellano, porque no se dispensa el mismo trato a los castellano y valencianohablantes (habida cuenta de la inexistencia de un deber de conocer el valenciano) ni a los territorios de predominio lingüístico castellano y valenciano (STSJCV 319/2018, FJ 8).

Con estas sentencias, el TSJCV –y posteriormente también el Tribunal Supremo– adopta una postura excesivamente formalista que ignora la realidad social de la lengua y no tiene en cuenta la legitimidad

¹²⁶ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 31/2010, de 28 de junio, BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010, ECLI:ES:TC:2010:31; fundamento jurídico 14.

¹²⁷ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 31/2010, *cit.*; fundamento jurídico 23.

de las medidas de fomento y promoción lingüísticas. El rechazo a la posibilidad de una libre circulación de documentos y actuaciones administrativas en catalán con Cataluña e Illes Balears en base a que sólo el «valenciano» es oficial en la Comunitat Valenciana obedece a un rigor literal injustificado que desatiende las resoluciones de la AVL y la jurisprudencia constitucional que han determinado que las tres CCAA comparten el mismo idioma.

Asimismo, aun siendo conforme con la jurisprudencia constitucional, la consideración de que la preferencia en el uso administrativo de una lengua introduce una desigualdad intolerable en el régimen de cooficialidad supone olvidar la propia naturaleza del Decreto: ser una norma autoorganizativa que pretende conseguir una Administración más efectiva y cercana a la ciudadanía. La regulación no impide el ejercicio del derecho de opción lingüística por parte del ciudadano porque no le obliga al uso de ninguna lengua oficial; sólo aspira a garantizar, precisamente, la efectividad del derecho de opción lingüística en su dimensión pasiva.

Con todo, la parte no anulada del Decreto introduce algunas medidas positivas: se redactarán los impresos en formato bilingüe, figurando el valenciano en primer lugar y de forma destacada (art. 13.1); las webs de la Generalitat se podrán consultar por lo menos en valenciano y en castellano, por ese orden, estando la página de inicio en valenciano (art. 19); las notificaciones y comunicaciones dirigidas a personas físicas y jurídicas que residan en territorios de predominio lingüístico valenciano se redactarán en valenciano y también en castellano si lo solicita el interesado (art. 12.1) y, sin necesidad de solicitarlo, se redactarán también en castellano en zonas de predominio lingüístico castellano (art. 12.2); y se establece que las autoridades de la Administración de la Generalitat «procurarán» utilizar el valenciano en las intervenciones públicas que realicen por razón del cargo, «con respeto a la libertad de expresión lingüística vinculada al derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Constitución» (art. 27).

6. La lengua en la enseñanza

Como señala Alcaraz Ramos (1999b: 163), la enseñanza de la lengua desempeña, en relación con la efectividad de los derechos lingüísticos, tres funciones: como presupuesto para el ejercicio de los demás derechos lingüísticos (en especial, del derecho de opción), como garantía del ejercicio del derecho fundamental a la educación en condiciones de igualdad y respeto a la personalidad¹²⁸ y como instrumento de normalización lingüística. Por su parte, para Prieto de Pedro (1991: 48) la enseñanza obligatoria de las dos lenguas cooficiales «es la garantía *ad extra* de que dichos ciudadanos van a poder usar fuera de esas Comunidades Autónomas la lengua oficial del Estado, y la garantía *ad intra* de un bilingüismo igualitario, de un equilingüismo efectivo, en el que es únicamente a ellos a quienes corresponde la decisión soberana de qué lengua van a usar, de las dos oficiales, en sus relaciones privadas y con los poderes públicos».

De acuerdo con el art. 148.1.17^a CE, las CCAA pueden asumir competencias en materia de «fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma». El EACV, tras proclamar que todos los valencianos tienen derecho a recibir la enseñanza «del, y en, idioma valenciano» (art. 6.2 EACV), instituye una reserva legal para el establecimiento de «los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza» (art. 6.6 EACV). En virtud de dicha reserva, la LUEV dedica su título II al «valenciano en la enseñanza», del que podemos extraer una serie de principios.

En primer lugar, la enseñanza del valenciano es obligatoria en todos los niveles educativos no universitarios,¹²⁹ pero en los territorios castellanohablantes la introducción de una asignatura de valenciano se realizará de forma progresiva (art. 18 LUEV).

¹²⁸ Ello, sin embargo, pese a que el art. 27 no incluyó el pluralismo lingüístico (pero sí el religioso y moral) en el ámbito educativo.

¹²⁹ Se incluye la Educación Permanente de Adultos (art. 21 LUEV) y las enseñanzas especializadas (art. 22 LUEV). La regulación de la lengua en las universidades corresponderá a sus respectivos estatutos.

En segundo lugar, a diferencia del sistema de inmersión lingüística, la LUEV opta por una incorporación gradual de la enseñanza de la lengua valenciana: todos los escolares recibirán las primeras enseñanzas en su lengua habitual, pero al final del recorrido académico deberán estar capacitados para utilizar el valenciano, oralmente y por escrito, en igualdad con el castellano (art. 19 LUEV).

En tercer lugar, ningún alumno podrá ser discriminado por razón de su lengua habitual (art. 20 LUEV).

En cuarto lugar, todo el profesorado debe conocer el valenciano y el castellano, estableciéndose para aquellos profesores que no posean un conocimiento suficiente del valenciano una capacitación progresiva voluntaria y gradual (art. 23 LUEV).¹³⁰

Finalmente, la LUEV introduce exenciones personales y territoriales a la obligatoriedad de la enseñanza en valenciano. Los padres o tutores pueden solicitar la exención de la misma en territorios de predominio lingüístico valenciano si acreditan fehacientemente que residen en dichos territorios de manera temporal (art. 24.1 LUEV). Este derecho puede ejercerse sin necesidad de justificación en los territorios de predominio lingüístico castellano, pero el Consell deberá introducir progresivamente la enseñanza del valenciano en esos territorios y apoyar las iniciativas públicas y privadas que contribuyan a tal fin (art. 24.2 LUEV).

El último de los Decretos que desarrolló la LUEV en materia educativa, el Decreto 9/2017,¹³¹ diseñó un nuevo modelo articulado en tres niveles lingüísticos (básico, intermedio y avanzado) en función de la presencia de la enseñanza en valenciano, a la que se vinculaba la docencia en inglés. Recurrido por la Diputación de Alicante por su

130 Vid. el Decreto 62/2002, de 25 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la acreditación de los conocimientos lingüísticos para el acceso y la provisión de puestos en la función pública docente no universitaria en la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4240, de 2 de mayo de 2002).

131 Decreto 9/2017, de 27 de enero, del Consell, por el que se establece el modelo lingüístico educativo valenciano y se regula su aplicación en las enseñanzas no universitarias de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7973, de 6 de febrero de 2017).

supuesto carácter discriminatorio hacia la población castellanohablante, el TSJCV decidió suspenderlo cautelarmente por medio de auto de 23 de mayo de 2017.¹³² Ante esta suspensión, el Consell reaccionó con dos medidas: en primer lugar, dictó, con carácter transitorio y dada la cercanía del inicio del curso escolar, el Decreto Ley 3/2017;¹³³ en segundo lugar, derogó el Decreto 9/2017¹³⁴ e inició la tramitación de una nueva ley para la regulación y promoción del plurilingüismo en el sistema educativo valenciano.

132 El Decreto fue finalmente anulado de forma parcial por la sentencia del TSJCV 224/2018 [Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 224/2018, de 25 de abril, ECLI:ES:TSJCV:2018:224], al imponer una discriminación entre los castellano y los valencianohablantes. El TSJCV argumentó que, según los arts. 9.4 y la disposición adicional octava, los centros públicos debían optar por un único nivel lingüístico, debiendo los centros de infantil y primaria elegir uno igual o superior al programa plurilingüe que ya aplicaban al entrar en vigor el reglamento. La conjunción de estas condiciones implicaba que se asumiera como punto de partida la antigua línea valenciana y, dado que sólo se podía mantener un nivel, desapareciera la línea castellana en la mayoría de los centros públicos (no sucedía lo mismo en los concertados) de los territorios de predominio lingüístico castellano. El límite al sistema de inmersión lingüística recuerda, es «que exista oferta alternativa de enseñanza sostenida con fondos públicos en la que se utilice como vehicular cada una de las lenguas cooficiales» (FJ 11). Con anterioridad había sido anulada la disposición adicional quinta por la STSJCVC 5549/2017 [Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 5549/2017, de 26 de julio, ECLI:ES:TSJCV:2017:5549], en el recurso interpuesto por CSIF. No obstante, fue desestimado el recurso interpuesto por la Unió Sindical Obrera de la Comunitat Valenciana (USOCV) al no entender acreditada la vulneración de los arts. 14 y 27 CE [Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), sentencia 5629/2017, de 28 de julio, ECLI:ES:TSJCV:2017:5629].

133 Decreto Ley 3/2017, de 1 de septiembre, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para la aplicación, durante el curso 2017-2018, de los proyectos lingüístico de centro (DOGV núm. 8120, de 5 de septiembre de 2017). El TSJCV, en el recurso interpuesto de nuevo por la Diputación de Alicante contra este Decreto Ley, decidió, por medio de auto de 7 de marzo de 2018, plantear una cuestión de inconstitucionalidad para determinar si había sido dictado para impedir o limitar la ejecución de la suspensión del Decreto 9/2017 decretada por el auto de 23 de mayo. La cuestión fue finalmente inadmitida a trámite por incumplimiento de los presupuestos procesales; en especial, y además de un déficit general de fundamentación, el haber dictado sentencia en el procedimiento principal (STSJCVC 224/2018) y, por ello, sin suspender provisionalmente las actuaciones hasta el pronunciamiento del TC. Tribunal Constitucional (Pleno), auto 95/2018, de 18 de septiembre, ECLI:ES:TC:2018:95A; auto 96/2018, de 18 de septiembre, ECLI:ES:TC:2018:96A.

134 Decreto 219/2017, de 29 de diciembre, del Consell, por el que se deroga el Decreto 9/2017, de 27 de enero, del Consell, por el que se establece el modelo lingüístico educativo valenciano y se regula su aplicación en las enseñanzas no universitarias de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8202, de 30 de diciembre de 2017) .

La Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano¹³⁵ diseña un modelo lingüístico, aplicable en los centros de educación públicos y privados concertados, en el que el alumnado debe cursar, del total de las horas impartidas de contenidos curriculares en el conjunto de la escolaridad obligatoria, un mínimo del 25% en valenciano, del 25% en castellano y de entre el 15% y el 25% en una lengua extranjera, debiéndose impartir en cada una de las lenguas oficiales su asignatura de aprendizaje y, además, como mínimo, otra de carácter troncal o análogo (art. 6.3 de la Ley 4/2018). Corresponde al centro decidir sobre la proporción de uso vehicular en cada una de las lenguas hasta completar el 100% del tiempo curricular (art. 15.1.a) de la Ley 4/2018). En cualquier caso, la Conselleria de Educación promoverá que los centros vehiculen un 50% del tiempo curricular en valenciano y un 25% en inglés (art. 11 de la Ley 4/2018).¹³⁶

Al margen de los conflictos surgidos en torno a la presencia del valenciano en la enseñanza, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional estableció tempranamente que «[n]inguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución (...) incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua

135 BOE núm. 63, de 13 de marzo de 2018. Esta ley derogó el Decreto Ley 3/2017.

136 El modelo diseñado por esta ley, cuya implantación finalizará el curso 2021-2022 con su extensión a la educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y formación de personas adultas (disposición transitoria primera de la Ley 4/2018, modificada por el art. 2.1 del Decreto Ley 2/2020, de 3 de abril, de medidas urgentes, en el ámbito de la educación, de la cultura y del deporte, para paliar los efectos de la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19 –DOGV núm. 8781, de 6 de abril de 2020–) ha generado polémica desde diferentes puntos de vista: por un lado, el alumnado que cursaba todas las asignaturas en valenciano (excepto la de lengua castellana e inglesa) –la ahora extinta «línia en valencià»– recibirá más docencia en castellano (un mínimo del 25%); por otro lado, el alumnado que cursaba la mayor parte de las asignaturas en castellano –en programas de incorporación progresiva del valenciano– verá incrementada la presencia de esta última lengua (un mínimo del 25%) incluso aunque, en su caso, se acogiera a la exención de su asignatura de aprendizaje.

de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección» (STC 195/1989, de 27 de noviembre).¹³⁷

Además, la STC 337/1994, de 23 de diciembre,¹³⁸ precisó que «el contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano (...) no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano» (FJ 9.B). Por el contrario, «[e]l derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos (...) determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación» (FJ 9.B). En ese sentido, «es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, siempre que ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma» (FJ 10), con la salvedad de que «quienes se incorporan al sistema educativo en una Comunidad Autónoma donde existe un régimen de cooficialidad lingüística han de recibir la educación en una lengua en la que puedan comprender y asumir los contenidos de las enseñanzas que se imparten» (FJ 11).

137 Tribunal Constitucional (Sala Segunda), sentencia 195/1989, de 27 de noviembre, BOE núm. 5, de 5 de enero de 1990, ECLI:ES:TC:1989:195; fundamento jurídico 3.

138 Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 337/1994, *cit.*

La STC 31/2010, de 28 de junio,¹³⁹ insistirá en que, en cualquier caso, el modelo educativo diseñado por los poderes públicos debe incluir también al castellano como lengua vehicular: «es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas» (FJ 24). En conclusión, de esta compleja jurisprudencia es posible extraer que incumbe a los poderes públicos el diseño de un modelo educativo que puede considerar la lengua propia como su centro de gravedad, pero, en todo caso, debe contemplar, siempre y en todo el proceso educativo, la opción del castellano como lengua vehicular de la enseñanza.

7. La lengua en la justicia

El art. 231 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial¹⁴⁰ (LOPJ) atribuye al castellano la función de ser lengua de uso habitual en las actuaciones judiciales por parte de jueces, magistrados, fiscales, letrados de la Administración de Justicia y demás personal funcional, aunque pueden usar también la lengua cooficial de la comunidad autónoma «si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella que pudiese producir indefensión». En cualquier caso, las partes, su representación y defensa, los testigos y los peritos pueden utilizar la lengua cooficial en sus manifestaciones orales y escritas.

En coherencia con el art. 15 LPACAP, el apartado tercero del art. 231 LOPJ establece que las actuaciones judiciales realizadas y los documentos presentados en el idioma oficial de una comunidad autónoma tendrán plena validez y eficacia sin necesidad de traducción al castellano, pero se traducirán de oficio a éste cuando deban surtir efecto fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la comunidad autónoma (salvo si se trata de CCAA con lengua propia

¹³⁹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 31/2010, *cit.*

¹⁴⁰ BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985.

oficial coincidente), cuando así lo dispongan las leyes o cuando alguna parte alegue indefensión.

Por su parte, el art. 12 LUEV reconoce el derecho a dirigirse a la Administración de Justicia en valenciano o castellano, sin que se le pueda exigir a la ciudadanía traducción alguna y sin que su opción pueda suponer un retraso o demora en la tramitación de sus pretensiones. Asimismo, se declara la plena validez y eficacia ante los Tribunales de Justicia de las actuaciones, documentos y escritos realizados o redactados en valenciano.

Por otra parte, desde el punto de vista sustantivo el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE comprende el derecho del imputado o acusado a ser informado de la acusación formulada contra él, de sus derechos y demás actuaciones procesales en una lengua que comprenda o, en su caso, a ser asistido de intérprete (arts. 123.1.a), 125.1 y 520.2 de la Ley de enjuiciamiento criminal,¹⁴¹ arts. 5.2 y 6.3.a) y e) CEDH y art. 14.3.a) PIDCP). La jurisprudencia constitucional, además, ha establecido que la presunción de conocimiento del castellano queda desvirtuada «cuando el detenido o preso alega verosímelmente su ignorancia o conocimiento insuficiente o esta circunstancia se pone de manifiesto en el transcurso de las actuaciones policiales» (STC 74/1987, de 25 de mayo).¹⁴²

8. La lengua en los medios de comunicación

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el proceso de normalización de la lengua, pues, como señala d'Andrés Díaz (2006: 206), «[e]s muy difícil que una lengua se considere en situación normal si está ausente de los medios de comunicación, o con una presencia descompensada». Éste es uno de los pocos ámbitos en los que el constituyente decidió incluir una referencia a la pluralidad lingüística en

¹⁴¹ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Gaceta de Madrid núm. 260, de 17 de septiembre de 1882).

¹⁴² Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 74/1987, de 25 de mayo, BOE núm. 137, de 9 de junio de 1987, ECLI:ES:TC:1987:74; fundamento jurídico 3.

el texto constitucional (art. 20.3 CE), desarrollada por la Ley 17/2006,¹⁴³ cuyo art. 3.2.e) atribuye a la Corporación de Radio y Televisión Española el deber de promover la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural de España. De este modo, sus desconexiones territoriales deben realizarse en la lengua propia de la comunidad autónoma (art. 7.4 de la Ley 17/2006).¹⁴⁴ Respecto al sector privado, el art. 4.3 de la Ley 7/2010¹⁴⁵ establece que «[l]os operadores de servicios de comunicación audiovisual promoverán el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales en el Estado y de sus expresiones culturales».

Respecto a los medios de comunicación públicos valencianos, la Ley 7/1984¹⁴⁶ creó, en desarrollo del art. 37.3 EACV de 1982 (actual art. 56.2 EACV), la radio y la televisión públicas valencianas (Canal 9 Ràdio y Canal 9), que iniciaron sus emisiones, respectivamente, el 2 y el 9 de octubre de 1989. Estos medios se erigieron en un instrumento para la promoción y normalización del valenciano (art. 2.1.a) de la Ley 7/1984); función que, no obstante, fue interrumpida el 29 de noviembre de 2013 cuando finalizaron las emisiones de todas las cadenas de radio y televisión del ente. La explicación al polémico cierre debemos buscarla en la STSJC 2338/2013, de 4 de noviembre,¹⁴⁷ que anuló el despido colectivo que había afectado a 1.198 trabajadores de un total de 1.628 por vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas:

¹⁴³ Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE núm. 134, de 6 de junio de 2006).

¹⁴⁴ Así lo hacen las desconexiones de Televisión Española (TVE) y Radio Nacional de España (RNE) de Cataluña, Illes Balears y Galicia. En la Comunitat Valenciana sólo lo hace TVE y en el País Vasco ni TVE ni RNE. Además de la desconexión, Cataluña es la única comunidad en que TVE emite programas de creación propia en catalán y cuenta con una cadena de radio propia en catalán: Ràdio 4.

¹⁴⁵ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (BOE núm. 79, de 1 de abril de 2010).

¹⁴⁶ Ley de la Generalidad Valenciana 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV), y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana (BOE núm. 213, de 5 de septiembre de 1984). Esta ley fue derogada y actualizada por la Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Generalitat, de Estatuto de Radiotelevisión Valenciana (BOE núm. 188, de 7 de agosto de 2012).

¹⁴⁷ Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social, Sección 1ª), sentencia 2338/2013, de 4 de noviembre, ECLI:ES:TSJCV:2013:4400.

entre otras irregularidades, se produjo una alteración injustificada de los listados del personal afectado y de los criterios de designación previamente delimitados y aprobados, y se dispuso la continuidad de trabajadores a los que se les había comunicado el despido, lo que suponía una vulneración del principio de igualdad respecto a los que efectivamente cesaron. Ante la inviabilidad de reingresar a los trabajadores porque «el coste de los gastos de personal que genera el mantenimiento de dicha sobredimensionada plantilla, unidos a los de funcionamiento y mantenimiento de la sociedad, suponen un elevado nivel de gastos de personal que la Generalitat no puede asumir en unos momentos de crisis económica y en los que la escasez de recursos económicos le obliga a priorizar los servicios que se consideran básicos»,¹⁴⁸ la Ley 4/2013 dispuso el cierre del ente, que se hizo efectivo por medio del Acuerdo del Consell de 28 de noviembre de 2013.¹⁴⁹

Tras las elecciones del 24 de mayo de 2015, el nuevo Consell emprendió la labor de reinstauración de la radiotelevisión pública valenciana,¹⁵⁰ que se hizo efectiva por medio de la Ley 6/2016.¹⁵¹ Esta

148 Preámbulo de la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de la Generalitat, de Supresión de la Prestación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat, así como de Disolución y Liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU (BOE núm. 293, de 7 de diciembre de 2013).

149 Acuerdo de 28 de noviembre de 2013, del Consell, constituido en Junta General de Accionistas con carácter universal de la mercantil Radiotelevisión Valenciana, SAU, por el que se adoptan determinados acuerdos (DOGV núm. 7162, de 28 de noviembre de 2013).

150 Una de sus primeras medidas adoptadas fue la creación de un órgano asesor para la creación de un nuevo sector público audiovisual, el Alto Consejo Consultivo de Radiodifusión, Televisión y Otros Medios de Comunicación, a través del Decreto 112/2015, de 17 de julio, del Consell, por el que crea el Alto Consejo Consultivo de Radiodifusión, Televisión y Otros Medios de Comunicación, para el desarrollo del artículo 56 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7575, de 21 de julio de 2015). La disposición adicional primera de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat (BOE núm. 35, de 10 de febrero de 2016), encomendó a una comisión parlamentaria la redacción de una nueva ley para la regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana, que habría de ser dictada por los Corts en el plazo máximo de seis meses desde la presentación del primer informe de situación de Radio Televisión Valenciana por los liquidadores.

151 Ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat (BOE núm. 192, de 10 de agosto de 2016).

ley instituyó la Corporación Valenciana de Medios de Comunicación (CVMC), como responsable de la prestación del sector público audiovisual, que operaría en el tráfico mercantil a través de la Sociedad Anónima de Medios de Comunicación (SAMC). Por otra parte, la Ley 10/2018¹⁵² creó el Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana – cuyos miembros aún no han sido elegidos– como autoridad fiscalizadora independiente con competencias reguladoras y sancionadoras.

Respecto al fomento de la lengua propia, el art. 5.1.n) de la Ley 6/2016 establece que el valenciano será la lengua vehicular de los medios públicos dependientes de la Generalitat Valenciana. Asimismo, el art. 26.1 establece que «[l]a producción audiovisual y la programación de la Corporación deberán (...) contribuir activamente a la normalización de la lengua y la cultura propias de la Comunitat Valenciana y a su vertebración territorial». El 11 de diciembre de 2017 iniciaron las emisiones de radio y el 10 de junio de 2018 de televisión,¹⁵³ con el nombre comercial de «À Punt Mèdia».¹⁵⁴

Finalmente, en relación con el sector privado en la Comunitat Valenciana, el art. 3.1 de la Ley 1/2006¹⁵⁵ señala que «[l]a Generalitat reconoce el carácter estratégico del sector audiovisual (...) como instrumento para la promoción y divulgación de la cultura, historia y lengua propias». Además, entre los criterios que los poderes públicos valencianos deben tener en cuenta en el establecimiento de los

¹⁵² Ley 10/2018, de 18 de mayo, de la Generalitat, de creación del Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana (CACV) (BOE núm. 139, de 8 de junio de 2018).

¹⁵³ Las emisiones en pruebas se iniciaron el 25 de abril de 2018.

¹⁵⁴ Resolución de 23 de marzo de 2017, del presidente del Consejo Rector de la Corporación Valenciana de Medios de Comunicación, por la que se da publicidad al resultado del concurso para la selección del naming y de los books o dosieres para el diseño de la identidad visual del conjunto de la plataforma de la Corporación Valenciana de Medios de Comunicación (DOGV núm. 8009, de 28 de marzo de 2017). Vid. también la Corrección de errores de la Resolución de 23 de marzo de 2017, del presidente del Consejo Rector de la Corporación Valenciana de Medios de Comunicación, por la que se da publicidad al resultado del concurso para la selección del naming y de los books o dosieres para el diseño de la identidad visual del conjunto de la plataforma de la Corporación Valenciana de Medios de Comunicación (DOGV núm. 8010, de 29 de marzo de 2017).

¹⁵⁵ Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat, del Sector Audiovisual (BOE núm. 135, de 7 de junio de 2006).

instrumentos de fomento para la consolidación del sector audiovisual se encuentra «[e]l fomento de la lengua y de la cultura propias» (art. 3.2.a).1)¹⁵⁶

V. Observaciones finales

El presente artículo ha pretendido mostrar una visión panorámica del Derecho lingüístico valenciano poniendo de relieve los aspectos teóricos y prácticos, generales y particulares, que afectan a la lengua valenciana en los términos de la segunda década del siglo XXI. Pudiera parecer que en el casi cuadragésimo aniversario de la recuperación del autogobierno no se han producido avances significativos: continuamos discutiendo sobre la presencia del valenciano en la Administración Pública, la integración de la lengua propia en el sistema educativo o el encaje de las comarcas castellanohablantes en una identidad valenciana común. Todos estos debates son necesarios y urgentes, pero tampoco debe olvidarse que la Constitución española y el Estatuto de Autonomía valenciano han proporcionado el nivel de protección jurídica de la lengua más elevado de los existentes hasta el momento.

Con respeto, pues, a todos los logros conseguidos, sólo desde una perspectiva crítica es posible hacer avanzar al valenciano hacia una igualdad real y efectiva coherente con el mandato del art. 9.2 CE. Son necesarias tanto reformas de amplio alcance (nos adherimos a la propuesta de Tasa Fuster (2017: 233) de una reforma constitucional que comprenda la oficialidad en todo el Estado del castellano, catalán, vasco y gallego, y, por tanto, la total equiparación entre regímenes jurídicos –en particular, el deber de conocimiento–) como reformas locales tendentes a conseguir que el funcionariado valenciano satisfaga

¹⁵⁶ Asimismo, esta ley prevé, entre los principios generales de la programación, «[l]a promoción y difusión de la cultura valenciana, así como el respeto a la identidad, instituciones y símbolos de la Comunitat Valenciana, presentando y representando en todo momento el territorio de la Comunidad Autónoma como una realidad propia y diferenciada tanto en sus aspectos gráficos como en sus descripciones, de conformidad con el ordenamiento jurídico» (art. 16.k).

el derecho de uso pasivo consagrado en la LUEV, que el sistema de enseñanza de la lengua propia permita al alumnado castellanohablante dominar completamente el idioma al finalizar la escolaridad obligatoria y que reconsidere la obsoleta delimitación entre territorios castellano y valencianohablantes.

No obstante, ningún cambio jurídico será efectivo si no se asume social y políticamente que el valenciano no debe ser concebido como un factor de división o de conflicto, no es propiedad de ningún espectro ideológico, no se vincula a ninguna aspiración nacionalista y no es rival del castellano. Sólo desde el respeto y la estima a la lengua propia podrá evitarse la desaparición de uno de los principales signos de identidad del pueblo valenciano.

VI. Bibliografía

- Alcaraz Ramos, M.: *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1999a.
- Alcaraz Ramos, M.: *El régimen jurídico de las lenguas en la Comunidad Valenciana*. Alicante, Universidad de Alicante, Servicio de Publicaciones, 1999b.
- Colom i Pastor, B.: «Els principis de la Llei de normalització lingüística a les Illes Balears», *Revista jurídica de Catalunya*, 86(1), Barcelona, 1987, pp. 47-78.
- D'Andrés Díaz, R.: «Los procesos de normalización social de las lenguas», en Pérez Fernández, J. M. (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona, Atelier, 2006, pp. 197-211.
- Eagleton, T.: *La idea de cultura. Una mirada política sobre los conflictos culturales*. Barcelona, Paidós, 2001.
- Fernández Segado, F.: *El sistema constitucional español*. Madrid, Dykinson, 1992.
- Guaita Martorell, A.: *Lenguas de España y artículo 3º de la Constitución*. Madrid, Civitas, 1989.

- Currera Roig, M.: «El pluralismo lingüístico», *Revista de estudios políticos*, 48, Madrid, 1985, pp. 221-232.
- López Basaguren, A.: «El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico», en *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, 9, Barcelona, 1988, pp. 43-74.
- Martínez Sospedra, M.: *Derecho Autonómico Valenciano*. València, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1985.
- Milian i Massana, A.: «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 10, Madrid, 1984, pp. 123-154.
- Milian i Massana, A.: «La llengua catalana a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en VV. AA., *Dret Lingüístic. Actes del Simposi sobre Dret Lingüístic (Barcelona, setembre de 1987)*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1989, pp. 27-51.
- Mirambell i Abancó, A.: «La desfiguració jurídica del concepte d'oficialitat lingüística: Sentència del Tribunal Constitucional 74/1987, de 25 de maig», en VV. AA., *Dret Lingüístic. Actes del Simposi sobre Dret Lingüístic (Barcelona, setembre de 1987)*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1989, pp. 51-58.
- Moll Marquès, A.: «Panoràmica sociopolítica del bilingüisme», en VV. AA., *Llenguatge i publicacions en els parlaments autonòmics*. València, Corts Valencianes, 1992, pp. 89-97.
- Nogueira López, A.: «La regulación del pluralismo lingüístico. Otra lectura del marco constitucional de los derechos y deberes lingüísticos», *Revista Vasca de Administración Pública*, 58(I), Oñati, 2000, pp. 279-299.
- Ochoa Monzó, J.: «Estatuto jurídico del valenciano», en Pérez Fernández, J. M. (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona, Atelier, 2006, pp. 349-385.
- Pérez Fernández, J. M.: «Principios del régimen jurícolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad», en Pérez Fernández, J. M. (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona, Atelier, 2006, pp. 23-63.

- Pitarch, V.: *Reflexió crítica sobre la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià*. València, Eliseu Climent Editor, 1984.
- Pons, E., Pla, A. M., Parés, M. J.: *Els drets lingüístics com a drets humans. El cas del català*. Barcelona, Observatori de la llengua catalana, 2004.
- Prieto de Pedro, J.: *Lenguas, lenguaje y derecho*. Madrid, Civitas, 1991.
- Réaume, D.: «The constitutional protection of language: survival or security?», en Schneidermann, D. (ed.), *Language and the state: The law and politics of identity*. Cowansville, Les Editions Yvon Blais, 1991, pp. 37-57.
- Ruiz Vieytez, E. J.: «Lenguas y Constitución. Una visión del Derecho lingüístico comparado en Europa», *Revista Vasca de Administración Pública*, 72, Oñati, 2005, pp. 231-275.
- Tasa Fuster, V.: *Desigualtat conflictiva o igualtat pacífica. Drets lingüístics i ordenament constitucional a Suïssa i Espanya. Dos models divergents*. València, Tirant lo Blanch, 2017.
- Tolivar Alas, L.: *Las libertades lingüísticas*. Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.
- Tolivar Alas, L.: «La extraterritorialidad de la oficialidad», en Pérez Fernández, J. M. (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona, Atelier, 2006, pp. 175-196.
- Tylor, E. B.: *La ciencia de la cultura (1871)*, en Kahn, J. S. (comp.), *El concepto de cultura: textos fundamentales. Escritos de Tylor (1871), Kroeber (1917), Malinowski (1931), White (1959), y Goodenough (1971)*. Barcelona, Anagrama, 1975, pp. 29-46.
- Vernet i Llobet, J.: *Normalització lingüística i accés a la funció pública*. Barcelona, Fundació Jaume Callís, 1992a.
- Vernet i Llobet, J.: «La regulació del plurilingüisme a l'Administració espanyola (1977-1990)», *Revista de Llengua i Dret*, 18, Barcelona, 1992b, pp. 155-179.
- Vernet i Llobet, J. (coord.): *Dret lingüístic*. Valls, Cossetània Edicions, 2003.

Vernet i Llobet, J., Pou i Pujolràs, A.: «Derechos y deberes lingüísticos en las Comunidades Autónomas con lengua propia», en Pérez Fernández, J. M. (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona, Atelier, 2006, pp. 147-174.

III. NOTAS, DICTÁMENES E INFORMACIONES



CORTS VALENCIANES

Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Catedrática de Derecho Constitucional.

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El presente trabajo pretende analizar la evolución que ha sufrido la relación entre el Parlamento y el Gobierno como consecuencia del cambio que se ha producido en el sistema de partidos en nuestro país en el último quinquenio y la consiguiente fragmentación parlamentaria. El análisis profundiza en diferentes cuestiones: la relación de confianza y la (no) investidura presidencial, la parálisis legislativa y el uso casi exclusivo del decreto-ley, la prórroga presupuestaria o las innovaciones en la función de control.

Palabras clave: Multipartidismo, fragmentación parlamentaria, Parlamento, ejecutivo, Gobierno

Resum

Aquest treball pretén analitzar l'evolució que ha patit la relació entre el parlament i el govern com a conseqüència del canvi que s'ha produït en el sistema de partits al nostre país en l'últim quinquenni i la consegüent fragmentació parlamentària. L'anàlisi aprofundeix en diferents qüestions: la relació de confiança i la (no) investidura presidencial, la paràlisi legislativa i l'ús gairebé exclusiu del decret llei, la pròrroga pressupostària o les innovacions en la funció de control.

Paraules clau: Multipartidisme, fragmentació parlamentària, parlament, executiu, govern

Summary

The present work is intended to analyze the evolution that the relationship between Parliament and Government has undergone as a consequence of the changes that have occurred in the party system of our country over the last five-year period and the resulting parliamentary fragmentation.

The analysis deepens into different issues: the relationship of trust and the (non)presidential investiture, the legislative paralysis and the almost exclusive use of decree-laws, the budget extension or the innovations within the control function.

Key Words: Multipartisanship, Parliamentary fragmentation, Parliament, Executive, Government.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Efectos en la relación de confianza Congreso-Presidente del gobierno.
- III. Efectos de la relación Gobierno-Parlamento en las funciones de las Cámaras.
 1. El multipartidismo no se refleja sólo en la composición del Pleno y las comisiones, afecta a la organización y funcionamiento de un Congreso de los Diputados fragmentado.
 2. La función legislativa: ¿puede un Gobierno gobernar sin legislar? O el Gobierno por decreto-ley.
 3. Vicisitudes presupuestarias.
 4. El control del Gobierno.
 5. La función de nombramiento.
- IV. Conclusión.

I. Introducción¹

No es necesario recordar el cambio en el sistema de partidos en nuestro país que se inicia en 2011, se confirma con los elecciones europeas de 2014 y desemboca en la nueva configuración del Congreso de los Diputados a partir de las elecciones de 2015, que se va acentuando: de cuatro partidos grandes y medianos de ámbito nacional, pasamos a 5 en 2019.

Una sola cifra para empezar: en las elecciones generales de 2008, PP y PSOE se repartieron 21 millones y medio de votos; en 2011, entre los dos no llegan a 18 millones, y en 2016 son 13.300.000. En las elecciones de abril de 2019, diez años después de las primeras citadas, con una alta participación, son 5 los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votos; PP y PSOE juntos no llegan a 12 millones. En las segundas elecciones de 2019, con una participación algo menor (baja de 71,76% a 69,87%), esta cifra se mantiene, aunque hacen falta seis partidos para llegar a 20 millones y medio de votos, y son diecinueve las candidaturas que obtienen escaño en el Congreso de los Diputados.

II. Efectos en la relación de confianza Congreso-Presidente del gobierno

El nuevo multipartidismo da lugar a una fragmentación parlamentaria (en el Congreso, el Senado es otro costal, pues sigue produciéndose la acentuación del movimiento pendular), cuyos efectos más evidentes y trascendentes giran en torno a la relación de confianza del Congreso

¹ Este trabajo recoge mi intervención en el Seminario Retos y Desafíos del Estado Español en el siglo XXI, VI Ciclo, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid el día 24 de octubre de 2019, a su vez basada en trabajos anteriores más detallados y documentados: «Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones», en Aranda Álvarez, E. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 237 y ss.; «Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, pp. 67-98; y «Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado», *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 2019, pp. 101-136.

con el Presidente del Gobierno, en la que se producen situaciones inéditas y la aplicación por primera vez de preceptos constitucionales:

1. Largos periodos de *Gobierno en funciones*

- a) 314 días entre las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 (XI legislatura) y la investidura de Mariano Rajoy ya en la XII legislatura, el 29 de octubre de 2016, al borde de la expiración del plazo de dos meses desde la primera votación que habría supuesto unas terceras elecciones en un año.²
- b) un segundo período de 253 días que se abre con las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019 (XIII legislatura), hasta la investidura de Pedro Sánchez tras las elecciones de 10 de noviembre, ya en la XIV legislatura y previa una segunda disolución en aplicación del artículo 99.5 CE.

2. En ambos periodos citados tendrán lugar, además de otros incidentes relacionados, como la multiplicación de las rondas de consultas del Rey, la renuncia del líder del partido con mayor número de votos a ser propuesto candidato a la *investidura* (M. Rajoy, enero 2016), o la aceptación del siguiente sin posibilidades de ser investido (P. Sánchez, febrero 2016) a los efectos de que empezara a correr el plazo de dos meses desde la primera votación para que se disolvieran las Cámaras y se convocaran por primera vez las elecciones previstas en el artículo 99.5 de la Constitución:

- a) tres investiduras fallidas también por primera vez: las de Pedro Sánchez el 4 de marzo de 2016 (XI legislatura); ya en la siguiente legislatura, Mariano Rajoy, 2 de septiembre del mismo año; y, en la XIII, de nuevo Pedro Sánchez el 27 de julio de 2019.

² El desarrollo de la XI y los inicios de la XII legislatura hasta llegar a la investidura pueden verse en García-Escudero Márquez, P.: «Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones», *cit.*, así como en Giménez Sánchez, I.: «La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones», *REDC*, 109, 2017, pp. 215 y ss.

- b) dos disoluciones por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución: el 3 de mayo de 2015, que pone fin a la breve XI legislatura, y el 24 de septiembre de 2019, con la que concluye la asimismo breve XIII legislatura.

3. La tercera gran novedad del período multipartidista que examinamos en cuanto a la relación Gobierno-Parlamento, es la aprobación, también por primera vez en la historia constitucional, de una *moción de censura constructiva* conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución (el 1 de junio de 2018, contra Mariano Rajoy), resultando investido el candidato propuesto en la moción, Pedro Sánchez.

Hasta entonces, se habían presentado sólo tres mociones de censura en cuarenta años, contra Adolfo Suárez en 1980, Felipe González en 1987 y Mariano Rajoy en 2017, las tres fracasadas.³

El éxito de la moción de censura supone que, también por primera vez, una legislatura se divide en dos partes, con un Gobierno de distinto signo político en cada una. De forma repentina, además, pues la moción de censura aprobada presenta este carácter:

- tanto en su presentación, el 25 de mayo de 2018, apenas dos días después de que el Gobierno obtuviera en el Congreso la mayoría suficiente para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, siendo el acontecimiento detonante una sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la que se condenaba al Partido Popular como responsable a título lucrativo de una trama de corrupción y se formulaban algunas observaciones sobre sus actividades;
- como en su debate y votación, probablemente por voluntad del propio Presidente del Gobierno censurado, iniciándose el debate el 30 de mayo y celebrándose la votación el 1 de junio, una semana después de su presentación, poco más de los

³ Esta última fue presentada por 36 diputados del Grupo UP-ECP-EM el 19 de mayo de 2017, con Pablo Iglesias Turrión como candidato a la Presidencia del Gobierno).

cinco días de enfriamiento que exige el artículo 113.3 de la Constitución.⁴

El éxito de la moción de censura constructiva no supone esta vez, como cabría pensar en un sistema cuasibipartidista, que una parte cohesionada de la Cámara se impone a otra, asimismo homogénea o cohesionada. En este caso, al Gobierno de minoría del Partido Popular, cuyo Grupo cuenta con 134 diputados, se ha opuesto una constelación de partidos de distinto signo, capaz de construir un Presidente, pero cuya unión inestable se constataría en los meses siguientes, hasta llegar a la disolución apenas nueve meses después, tras el rechazo por el Congreso de los Presupuestos Generales del Estado para 2019.

III. Efectos de la relación Gobierno-Parlamento en las funciones de las Cámaras

Pero no es de estos grandes acontecimientos de los que quiero ocuparme aquí, sino de la intrahistoria de cómo y por qué el multipartidismo ha incidido en la organización y las funciones de las Cámaras, con una sensible modificación de las relaciones entre Parlamento y Gobierno. A ello he dedicado tres trabajos (citados en nota 1), uno sobre el Gobierno en funciones, otro que alcanza hasta fines de 2017, y un tercero que estudia el periodo posterior a la moción de censura hasta la disolución, analizando las peculiaridades de la XII legislatura que ha pasado ya a ser la penúltima.

4 En su intervención, el candidato a Presidente pidió reiteradamente al Presidente Rajoy que dimitiera para acabar con la tramitación de la moción de censura (como es sabido, la disolución de las Cámaras le estaba vedada por aplicación del art. 115.2 CE). La posibilidad de dimisión que –entendemos– se le abría al Presidente del Gobierno es considerada por A. Ruiz Robledo un fraude constitucional, entre otras razones porque ello le permitiría seguir en funciones hasta que se invistiera otro candidato («Rajoy no tenía el botón nuclear», *Diario del Derecho Iustel*, 4 de junio de 2018).

1. El multipartidismo no se refleja sólo en la composición del Pleno y las comisiones, afecta a la organización y funcionamiento de un Congreso de los Diputados fragmentado

El fin del bipartidismo afecta no sólo a la composición del Pleno y de las comisiones, sino también a la Mesa de la Cámara y a las Mesas de las comisiones, órganos de gobierno en los que el Ejecutivo no siempre cuenta con mayoría, lo que introduce diferencias respecto del tradicional funcionamiento de nuestro régimen parlamentario, siendo un ejemplo de las disfunciones que se producen los conflictos con la Mesa del Congreso en materia de proposiciones de ley presupuestarias, que llegan hasta el Tribunal Constitucional, dando lugar a los conflictos entre órganos constitucionales resueltos por las sentencias 34 y 44/2018⁵ sobre el llamado veto presupuestario; el famoso veto presupuestario que ha existido desde siempre pero que sólo ha ascendido a los titulares de los periódicos y al Tribunal Constitucional cuando el control se ha ejercido por una Mesa del Congreso en la que el Grupo que apoya al Gobierno no cuenta con mayoría, solo o en pacto de legislatura con los partidos nacionalistas.

En la segunda parte de la legislatura, la primera novedad a reseñar es que el *Presidente del Gobierno no es diputado*. Ciertamente que no es un requisito constitucional, y que de hecho hubo un candidato a Presidente en otra moción de censura, no investido, que ostentaba la condición de senador (Hernández Mancha, 1987). Lo curioso es que Pedro Sánchez había sido elegido diputado al inicio de la legislatura, pero renunció al escaño el 29 de octubre de 2016, el mismo día en que su Grupo se abstendría en la investidura de Rajoy.

No siendo diputado el Presidente, como tampoco la mayor parte de los ministros, se produce la renuncia al escaño de los tres que ostentaban tal condición (Ábalos, Batet y Robles, Ministro de

⁵ Véanse también las posteriores SSTC 94/2018, 139 /2018 y 17/2019, dictadas en sendos recursos de amparo contra decisiones de la Mesa del Congreso que aceptaron la disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley (el llamado veto presupuestario).

Fomento y Ministras de Política Territorial y Función Pública, y Defensa, respectivamente) con fecha 15 de junio de 2018. Un banco azul sin miembros de la Cámara es un acontecimiento inédito más, que por otro lado confirma que se trata de un Gobierno no salido de unas elecciones.

La segunda novedad deriva de que, por primera vez, el Presidente no es el líder del Grupo que cuenta con mayor número de escaños. A diferencia del Reglamento del Senado, cuyo artículo 86 establece que la *intervención de los portavoces*, tanto en los Plenos como en las comisiones, se efectuará en orden inverso al número de componentes de los respectivos grupos parlamentarios, el artículo 75.4 del Reglamento del Congreso sólo dispone que todos los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios serán iniciados por el Grupo Parlamentario Mixto. La práctica, no obstante, es también en esta Cámara el orden inverso de intervención, comenzando por el Grupo Mixto (que por otra parte cuenta en la XII legislatura con 19 miembros, más que los Grupos Vasco y Esquerra Republicana juntos), salvo en determinados debates relevantes en Pleno –como las comparecencias del Presidente del Gobierno o los relacionados con la confianza–, los cuales se inician por el principal grupo de la oposición, interviniendo a continuación los restantes grupos por orden de tamaño y finalmente el grupo que apoya al Gobierno, que hasta ahora coincidía siempre con el de mayor número de diputados.

Dado que, a partir de la moción de censura, el Grupo que apoya al Gobierno no era el más numeroso, se planteó cuál debía ser el portavoz que cerrara los debates en Pleno y en comisión, si el del Grupo Socialista, de apoyo al Gobierno, o el del Popular, mayoritario. Se optó por no modificar la práctica del orden inverso de grupos en función de la importancia numérica, cerrando los debates el Grupo Popular. En el supuesto de comparecencias del Presidente del Gobierno y otros de especial relevancia, se mantiene el orden de mayor a menor de los grupos parlamentarios, con la intervención final del portavoz del Grupo Socialista.⁶

⁶ Véase, por ejemplo, DSCD nº 183, de 27 de febrero de 2019. Con la excepción del primer debate de este carácter tras la moción de censura, celebrado el 27 de junio de 2018.

2. La función legislativa: ¿puede un Gobierno gobernar sin legislar? O el Gobierno por decreto-ley

Recordemos que el Gobierno en funciones no puede ejercer la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley, situación en que se encuentra en los dos largos periodos que he señalado, que incluyen la totalidad de las legislaturas XI y XIII, parte de la XII y parte de la XIV, es decir, una porción importante de los últimos 4 años.

Pero tampoco después de la investidura de un Gobierno en minoría en el Congreso de los Diputados la perspectiva es muy halagüeña para la iniciativa gubernamental, siendo incierto su resultado. En consecuencia, el Gobierno se autolimita, siendo escaso el número de proyectos presentados y de leyes aprobadas en la primera parte de la legislatura (sin que tampoco constituya alternativa la aprobación de decretos-leyes, de cuya convalidación se duda; uno no es convalidado, supuesto absolutamente excepcional que sólo se había producido dos veces en nuestra democracia constitucional, una de ellas por error, y que se reproducirá otra vez en la legislatura) e igualmente en la segunda: el nuevo Gobierno del PSOE presenta 6 proyectos de ley hasta el fin de la legislatura (nueve meses), uno aprobado en Consejo de Ministros posterior al anuncio de la disolución,⁷ que se produjo el viernes siguiente a la derrota sobre los presupuestos (15 de febrero). Sólo uno de estos proyectos, el primero presentado, se convertiría en ley.⁸ El número total de leyes aprobadas en el período examinado, es de 22,⁹ de ellas 9 procedentes de proyectos del Gobierno anterior.

Este número contrasta fuertemente con el de decretos-leyes aprobados en el mismo período, que asciende a 32 (4 de ellos aprobados después del anuncio de disolución), a los que se añaden

⁷ Sobre la reforma educativa, para dejar constancia del trabajo realizado y gobernar hasta el último día, en palabras de la Ministra del ramo y portavoz del Gobierno.

⁸ Proyecto de ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de febrero de 2019 (Ley 4/2019, de 7 de marzo).

⁹ Incluyendo las que estaban concluidas o a punto de concluir su tramitación antes de la moción, promulgadas en junio y julio de 2018: Leyes 3, 4, 5 y 6/2018, entre ellas la de presupuestos para 2018.

3 aprobados cuando las Cámaras ya estaban disueltas; tanto los acordados después del anuncio –salvo uno– como los posteriores a la disolución (en total 6) serían convalidados el 3 de abril de 2019 por la Diputación Permanente, algo excepcional aunque previsto en la Constitución.¹⁰ Si comparamos con el otro Gobierno de la legislatura, que no disponía de las mismas facilidades de convalidación, comprobamos que este aprobó menos decretos-leyes: 30 en veinte meses, uno cuando todavía estaba en funciones. En el segundo periodo, al igual que en el anterior, un decreto-ley no fue convalidado por el Congreso de los Diputados, quedando por tanto derogado.¹¹

En el conjunto de la XII legislatura, el Gobierno presentó 23 proyectos de ley y se aprobaron 39 leyes, 18 procedentes de proyectos (uno de un decreto-ley convalidado) y 21 de proposiciones originarias de otros titulares de la iniciativa legislativa.¹² Si comparamos este número con otra legislatura de duración similar como la V¹³ –también de Gobierno minoritario y con idéntico desenlace–, que se desarrolló entre 1993 y 1996, podemos ver que en ella se presentaron 130 proyectos de ley y 184 proposiciones, aprobándose 112 leyes procedentes de los primeros y 35 de las segundas, en total 147 leyes,¹⁴ frente a 39

10 En el conjunto de las legislaturas anteriores se convalidaron 40 decretos-leyes por la Diputación Permanente, siendo más numerosos en la legislaturas I (9) y IV (8), V y Constituyente (7), IX (5); 1 en las legislaturas X, VIII, VI y II y ninguno en la XI, VII y III.

11 Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La convalidación fue rechazada por 103 votos a favor, 243 en contra y 1 abstención. La portavoz del Grupo UP-ECP-EM, determinante para el resultado, puntualizó que el voto «no busca humillar [al Gobierno], no busca hacerles daño ni mucho menos pretende deshacer la mayoría de progreso que se generó en la moción de censura» (Diario de Sesiones 22 de enero de 2019, nº 175, p. 16).

12 15 proposiciones de ley de Grupos parlamentarios del Congreso, 1 proposición de ley orgánica del Senado (LO 1/2017), 2 propuestas de reforma de EEAA (Canarias, LO 1/2018, y Comunidad Valenciana, LO 3/2019) y 3 proposiciones de ley de Comunidades Autónomas (Andalucía, Ley 10/2018; Madrid, LO 2/2018; y CF Navarra, Ley 4/2018).

13 Las elecciones se celebran el 6 de junio de 1993, siendo disueltas las Cámaras por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, que entró en vigor el día 9; en total, dos años y siete meses de legislatura. La XII, de 26 de junio de 2016 a 5 de marzo de 2019, apenas supera los dos años y ocho meses. En ambas, fue la aprobación de las enmiendas de devolución de los presupuestos la que motivó, sin prisas, la disolución anticipada.

14 Datos de iniciativas y leyes aprobadas en otras legislaturas, en García-Escudero Márquez, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid, CEPC, 2000, pp. 34 y ss., «Regeneración del

decretos–leyes adoptados por el Gobierno. En la XII, repetimos, 39 leyes frente a 65 decretos leyes: no sólo la legislación es mínima, sino que se invierte la relación entre leyes aprobadas por las Cámaras y decretos-leyes, siendo estos la regla y aquellas la excepción.

La comparación con la V legislatura, breve pero con un sistema cuasibipartidista en el que el Gobierno minoritario se apoyaba en las minorías nacionalistas para gobernar, demuestra que, como consecuencia de la fragmentación del Congreso de los Diputados, ni un Gobierno en minoría ni otro supuestamente apoyado en la mayoría que hizo triunfar la moción de censura constructiva, pueden ejercer la actividad ordinaria de iniciativa propia de un régimen parlamentario y, en consecuencia, las Cortes Generales no son capaces de desarrollar una actividad legislativa similar a la de épocas anteriores (23 proyectos de ley frente a 130, 39 leyes aprobadas frente a 147; por contra, 65 decretos-leyes frente a 39). Paralización legislativa que a duras penas permite la transposición de directivas o el cumplimiento de reglamentos comunitarios, y –por supuesto– que no refleja la política del Gobierno, contenida en decretos leyes en la segunda parte de la legislatura.

No sería necesario añadir nada a esta conclusión. No obstante, podemos finalizar con preguntas: ¿ha sido favorable para el papel que ocupa el Parlamento en el equilibrio de poderes pasar de un bipartidismo, con sus aspectos negativos, a un pluripartidismo que, en teoría, genera una Cámara más representativa? ¿No es paradójico que, cuanto más débil sea el Gobierno, más poder legislativo ejerza por vía de decreto-ley, eso sí, convalidado por la frágil mayoría que le apoya? Estas serían las preguntas que nos suscita el balance legislativo de una legislatura atípica, partida en dos, y en particular de la segunda parte de la misma, nacida de la moción de censura constructiva.

Pero en el conjunto de la XII legislatura apreciamos otra característica más, el incremento exponencial, en un Congreso

Parlamento, transparencia y participación ciudadana», *TRC*, 36, 2015, p. 181, y «Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *cit.*, p. 76.

fragmentado, del número de *proposiciones de ley parlamentarias* (de Grupos parlamentarios) presentadas, de las tomadas en consideración y de las aprobadas como ley, sobre todo estas últimas en términos relativos.

Si hasta la moción de censura se habían presentado 243 proposiciones de ley de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, al final de la legislatura serán 333. Aunque sean pocas las que culminen su tramitación (15 leyes, 8 aprobadas antes de la moción de censura –dos de ellas cuando el Gobierno se hallaba en funciones, Leyes orgánicas 1/2019 y 2/2019– y 7 después), en términos relativos son muchas respecto de los 17 proyectos convertidos en ley (más uno procedente de decreto-ley), a su vez en comparación con otras legislaturas: en la V, llegaron a aprobarse como leyes 112 proyectos y 14 proposiciones de Grupos del Congreso. El número de proposiciones de ley tomadas en consideración en la XII legislatura es también muy elevado: de Grupos del Congreso, 59 (46 antes de la moción de censura y 13 después); de CCAA, 9 (5 y 4) de 27 presentadas; de reforma de EEAA, 5 (4 y 1), todas las presentadas; en el Senado, 14 (6 y 8) de 38 presentadas.

El resurgir de la iniciativa legislativa parlamentaria tiene mucho que ver con la incorporación de grupos a las Cámaras consecuencia del nuevo multipartidismo, así como con la decadencia expuesta de la iniciativa gubernamental, en otro tiempo origen de la abrumadora mayoría de las leyes aprobadas.

3. Vicisitudes presupuestarias

En la XII legislatura multipartidista que examinamos, se plantea si se puede gobernar sin presupuestos, que constituyen el instrumento por excelencia de la acción política.

En la primera parte de la legislatura, los *presupuestos* de 2016 se habían aprobado precipitadamente antes de las elecciones de diciembre de 2015 (Ley 48/2015, de 29 de octubre); los de 2017

se retrasarían hasta junio de ese año (Ley 3/2017, de 27 de junio),¹⁵ con la consiguiente prórroga previa de los anteriores. La Ley de Presupuestos Generales para 2018 también llega con retraso, aprobándose por el Congreso el 23 de mayo de dicho año, sorprendentemente –y esta es una de las singularidades que rodean el acontecimiento– dos días antes de que se presente la moción de censura que sería aprobada una semana después.¹⁶

Tampoco la iniciativa presupuestaria le resultaría sencilla al nuevo Gobierno salido de la censura, pues el rechazo del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 el 13 de febrero de ese año, mediante la aprobación de enmiendas de totalidad de devolución, provocaría el fin de la legislatura por disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones para el 28 de abril.

El conflicto catalán interfiere en los habituales pactos de un gobierno minoritario con los partidos nacionalistas. Existe un problema añadido: el Senado –de mayoría popular– y su papel equiparado al Congreso en la aprobación del *objetivo de estabilidad presupuestaria*. El Gobierno, forzado por sus pactos con Unidos Podemos, precisaba modificar dicho objetivo (fijado para el periodo 2018-2020 por acuerdo de ambas Cámaras en julio de 2017) para el año 2019, de forma que le permitiera incrementar el gasto social.

De conformidad con el artículo 15.6 de la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,¹⁷ el acuerdo

¹⁵ Para las circunstancias de la tramitación y negociación, voto a voto, de estos presupuestos, véase García-Escudero Márquez, P.: «Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *cit.*, pp. 84-86.

¹⁶ Tras la aprobación de la moción de censura, el Proyecto continuó su tramitación en el Senado, siendo definitivamente aprobado por el Congreso de los Diputados el 28 de junio de 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018).

¹⁷ La necesidad de aprobación del objetivo de estabilidad por las dos Cámaras figuraba en el artículo 8.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. La Ley 15/2006, de 26 de mayo, modificaría este sistema, estableciendo (art. 8.3): «...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», texto que se incorpora al Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. La nueva LO de 2012 vuelve al sistema original, igualitario para las dos Cámaras.

del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno. Si una de las dos Cámaras –en pie de igualdad en este punto– rechaza los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

El Pleno del Congreso rechazó el día 27 de julio de 2018 los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública presentados por el Gobierno el 20 de julio, que sólo contaron con el voto a favor de los diputados de los Grupos Socialista y Vasco, absteniéndose UP-ECP-EM, ER y Mixto, siendo el resultado 88 votos a favor, 173 en contra y 86 abstenciones.

A continuación se desarrollan varios intentos de superar la voluntad del Senado que se presumía contraria a un cambio en la senda de déficit. Así, antes de remitir un nuevo Acuerdo,

- por vía de proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de forma que bastara la mayoría simple del Congreso para superar el rechazo del Senado, cuya tramitación por vía de urgencia y lectura única es rechazada por la Mesa de la Cámara (recordemos que el Gobierno no cuenta en este órgano con una mayoría que fluctúa),¹⁸
- y por vía de enmienda a una proposición de ley de reforma de la LOPJ, claramente heterogénea y contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 119/2011, que sería también inadmitida por la Mesa de la Cámara, en recurso contra su admisión a trámite por la Mesa de la Comisión de Justicia.

Cerradas las vías para la reforma de la L.O. 2/2012, un segundo Acuerdo sobre los objetivos de estabilidad enviado por el Gobierno el 7 de diciembre –transcurrido con exceso el plazo de un mes que impone el artículo 15.6 de dicha Ley–, esta vez aprobado por el Congreso el día

¹⁸ La proposición caducaría con el fin de la legislatura sin que hubiera concluido el plazo de enmiendas al articulado.

20 por 178 votos a favor y 168 en contra,¹⁹ es rechazado el día 27 por el Senado. Ante la imposibilidad de modificar el objetivo fijado en la senda de déficit, las opciones que se presentaban eran: o bien continuar gobernando con presupuestos prorrogados procedentes de otro Gobierno, que ya había impulsado los del año anterior, o bien presentar unos presupuestos que se ajustaran a la senda aprobada.

El Gobierno optó por lo segundo y, tras las observaciones que en su día le plantearon los organismos europeos sobre el anteproyecto remitido, presenta finalmente el 14 de enero de 2019 un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año, cuyas negociaciones con los partidos catalanes finalmente se rompieron tras hacerse públicos 21 puntos de negociación en los que se incluía la figura de un relator, y por la presentación y no retirada de enmiendas a la totalidad de devolución de los Presupuestos por ERC y PDeCat.²⁰ El conocido resultado final es el no apoyo a los presupuestos por algunos de los participantes en la moción de censura (ER, En Marea, PdeCat y otros miembros del Grupo Mixto, salvo los diputados de Compromís, que votan en contra, y el de Nueva Canarias, que se abstiene), de manera que se aprueban las enmiendas a la totalidad de devolución presentadas, votadas conjuntamente, por 191 votos a favor, 158 en contra y una abstención.²¹

A partir de ahí, los acontecimientos se precipitan. La votación desfavorable tiene lugar el miércoles 13 de febrero; el viernes 15, tras un Consejo de Ministros extraordinario, el Presidente del Gobierno anuncia que propondrá al Rey la disolución de las Cámaras para celebrar elecciones el 28 de abril (la fecha considerada más propicia, habida cuenta de las elecciones autonómicas y europeas previstas para el 26 de

19 Con el voto a favor de los Grupos Socialista, UP, ER, Vasco y Mixto Compromís y PDeCat.

20 El debate de totalidad coincide en el tiempo con –22 febrero 2019– el debate de totalidad de la Ley de Presupuestos y el inicio del proceso ante el Tribunal Supremo contra altos cargos del Gobierno y del Parlamento de Cataluña por los acontecimientos que rodearon el referendun de independencia de 1 de octubre de 2017.

21 Votan a favor de las enmiendas de devolución los diputados del Grupo Popular, En Común Podem (1) y En Marea (1), Cs, ER, Mixto salvo Compromís; en contra, Grupo Socialista, UP-EPC-EM, Grupo Vasco y Compromís; se abstiene el diputado de Nueva Canarias.

mayo), lo que significa que quedan todavía dos semanas de actividad parlamentaria, agónicas o de precampaña electoral, según se mire, pero que permitirán concluir la tramitación legislativa de leyes en tramitación en el Senado o pendientes de aprobación definitiva, e incluso la aprobación del informe de una comisión de investigación.

A la pregunta que nos formulábamos al principio, ¿es posible gobernar sin presupuestos?, la respuesta sería sí, como han demostrado algunos períodos de nuestra historia reciente, también en las Comunidades Autónomas, aunque ello dificulte «hacer política». Pero si continuamos analizando las experiencias, vemos que una cosa es la no presentación de presupuestos y otra el rechazo frontal a los presentados mediante la votación favorable a su devolución al Gobierno. Este supuesto ha tenido lugar en el Congreso de los Diputados sólo dos veces, en 1995 y 2019, y en ambas el resultado ha sido la disolución, cierto que sin apresuramiento, buscando la fecha más favorable para las elecciones. En el segundo caso, han concurrido en el desenlace no sólo que el rechazo a los presupuestos fuera muestra de la fragilidad de la mayoría parlamentaria salida de la moción de censura –sobre todo hacia el futuro, a la vista del fracaso de las negociaciones sobre Cataluña–, sino también las supuestas encuestas favorables al partido del Gobierno en las subsiguientes elecciones, a partir del giro en su posición sobre el conflicto catalán.

4. El control del Gobierno

A) PROPOSICIONES NO DE LEY

En un Congreso fragmentado, con un Gobierno en minoría, la visibilidad de los nuevos partidos se persigue mediante un nuevo uso de los *instrumentos de control*, con la proliferación de comisiones de investigación, en particular respecto de actuaciones del Gobierno anterior del mismo signo político que el ejerciente, y el uso habitual de las reprobaciones de ministros o incluso de otras autoridades. También cuenta la primera mitad de la legislatura con una moción

de censura fracasada, calificada de mediática incluso por sus autores, y reforzada por la apelación a la movilización ciudadana («la moción de censura se gana en la calle»). Una de las novedades es la preferencia de la oposición por las *proposiciones no de ley* como medio para hacerse visible, por el hecho de implicar una votación de la Cámara aunque carezca de sanción en caso de incumplimiento.

En la segunda parte de la XII legislatura, tras la moción de censura, los grupos que actuaron como aliados en la aprobación de la moción de censura, en el fondo rivales electorales, no pueden renunciar a ejercer la función de control de forma parecida al periodo anterior de la legislatura, salvo en algunas votaciones. En consecuencia, se mantiene, aunque con menor fuerza, la tendencia iniciada hacia un crecimiento exponencial de las proposiciones no de ley presentadas y aprobadas, sobre todo en comisión, que sextuplican a las presentadas y aprobadas en la V legislatura, de duración similar, y superan las presentadas en la X, de mayor duración, duplicando a las aprobadas en esa legislatura; de las aprobadas, las que lo fueron con modificaciones en la XII triplican las no modificadas: 910 frente a 322.

La conclusión es que la ausencia de mayoría propicia los acuerdos, en particular en la primera parte de la legislatura, en que el número de proposiciones aprobadas es siete veces superior al de la segunda; pero sobre todo, que las proposiciones no de ley en comisión se potencian como forma relativamente sencilla de obtener un pronunciamiento de la Cámara, que rentabiliza también la nueva composición de las Mesas de las comisiones, más proclives a convocar sesiones con este orden del día. Muchas de las medidas aprobadas, dada la falta de vinculatoriedad política, no llegarán a ejecutarse, pero se utilizan como altavoz por las distintas formaciones para dar cumplimiento a su programa electoral en la actividad parlamentaria.

B) COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

La XII legislatura se caracteriza también por batir todos los records en cuanto a la creación y constitución de comisiones de investigación,

medio extraordinario de control (previsto por la Constitución como tal en cuanto el artículo 76 dota a tales órganos de facultades exorbitantes) que ve facilitada su creación por no disponer el Gobierno de mayoría –o de una mayoría estable– en el Congreso de los Diputados. Dicho de otra manera, pueden crearse contra la voluntad del Gobierno.

La concurrencia de mayoría adversa dio lugar a la creación de cinco comisiones de investigación hasta la moción de censura. Aunque dos de ellas tardaron unos meses en constituirse, todas llegaron a desarrollar actividad. Dos más fueron creadas por el Pleno tras el cambio de Gobierno, pero no llegaron a constituirse. Tanto si tomamos el número de comisiones creadas en la legislatura (7) como el de constituidas (5), podemos comprobar que casi duplica el máximo en las distintas legislaturas anteriores, que es de 3, y alcanza la mitad del total de las creadas en cada una de las Cámaras desde la Constituyente (14).

La primera conclusión de estos datos es que la fragmentación facilita la creación de comisiones de investigación; pero después no es tan sencillo alcanzar acuerdos en su seno, de ahí que sólo dos de ellas llegaran a concluir sus trabajos emitiendo dictamen, una en cada periodo de la legislatura: las relativas a la utilización partidista del Ministerio del Interior (aprobación por la comisión el 20 de julio de 2017 y por el Pleno el 21 de septiembre) y a la crisis financiera (el 29 de noviembre de 2018 y el 28 de febrero de 2019, como último punto del orden del día de la postrera sesión plenaria de la legislatura, *in extremis*).

La práctica de las nuevas comisiones de investigación plantea también nueva problemática: el intento de controlar a un Gobierno anterior del mismo color que el actual, ámbito temporal de la investigación, delimitación del objeto de la misma (dilucidar responsabilidades políticas o investigar cualquier asunto de interés público, como reza el artículo 76 CE).²² La reciente sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018,

22 Algunos temas, de dudosa admisibilidad como objeto de comisiones de investigación, han sido recurrentes: dos sobre presuntas ilegalidades cometidas por el Monarca emérito –la segunda sobre el ex Jefe del Estado especificando desde que dejó de serlo– presentadas por diputados de UP-EPC-EM –la segunda por este grupo con ER– fueron inadmitidas a trámite en el Congreso el 4 de septiembre y el 23 de octubre de 2018; en el Parlamento de Navarra,

de 13 de diciembre, algo clarifica en cuanto a las calificaciones que pueden verse en las conclusiones sobre responsabilidades penales, que desbordan la investigación parlamentaria. Los nuevos Parlamentos fragmentados, tanto autonómicos como estatales, darán sin duda origen a nuevos pronunciamientos, como la STC 111/2019, de 2 de octubre de 2019, sobre la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía en el Parlamento de Cataluña.

Algunas otras cuestiones se han suscitado con los nuevos tiempos: la coincidencia de comisiones en las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos sobre temas similares, que plantean dudas sobre la competencia respectiva; incidencias en el caso de coexistencia de investigaciones parlamentarias y judiciales, etc.

Alcanzado el final de la legislatura, habrá que preguntarse si la actividad desarrollada y no culminada por este número inhabitual de comisiones de investigación, cuyos debates en ocasiones han alcanzado repercusión pública más por la forma que por el fondo, ha de considerarse positiva o no para la institución parlamentaria y para la función de control que el propio instrumento extraordinario tiene constitucionalmente atribuida.

Para el estudio de asuntos concretos sobre los que se desea alcanzar conclusiones que sirvan para prevenir supuestos similares, como también para la mejora de la normativa reguladora, existe el instrumento de las comisiones especiales o las ponencias y subcomisiones. De la posibilidad de obtener mejores resultados llegando a acuerdos da cuenta el que, de 13 ponencias o subcomisiones constituidas en el Congreso de los Diputados en la XII legislatura, 7 aprobaran informe, alguno en materia tan

una propuesta de creación de comisión de investigación sobre la repercusión de en los fondos públicos navarros de la actuación de aquél fue asimismo inadmitida por la Mesa el 17 de diciembre de 2018; el Parlamento de Cataluña aprueba el 7 de marzo de 2019 la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía por 71 votos a favor y 56 en contra, acto que el Gobierno de la Nación acuerda impugnar ante el Tribunal Constitucional al amparo del Tíbulu V LOTC el 15 de marzo. El TC declara la inconstitucionalidad de la Resolución de creación de la Comisión en sentencia 111/2019, de 2 de octubre).

política como el régimen y la financiación de los partidos políticos, la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y la protección de los denunciantes de los casos de corrupción.²³

C) LA REPROBACIÓN DE LOS MINISTROS

La primera parte de la legislatura se había distinguido por la proliferación en el Congreso de los Diputados de un instrumento de control no previsto en la Constitución, hasta el punto de que se convierte en cuasiordinario: se presentan hasta la moción de censura 13 propuestas de reprobación contra miembros del Gobierno u otras altas autoridades, 8 de las cuales son aprobadas por el Pleno.

Sin perjuicio de que quepa destacar la conversión en habitual de un instrumento que choca con la declaración de responsabilidad solidaria del Gobierno (108 CE) y su nulo efecto jurídico o de exigencia de responsabilidad política mediante la dimisión, el resultado es coherente con el hecho de que, hasta la moción de censura, el Ejecutivo se enfrentaba a una mayoría adversa en la Cámara.

Lo llamativo es que, con el segundo Gobierno de la legislatura, se aprueba la reprobación de la Ministra de Justicia por la mayoría de la Cámara. Presentada por el Grupo Popular, para su triunfo era necesaria al menos la abstención, que se produce, de alguno de los socios en la censura, en concreto de ER y de los diputados de EH Bildu del Grupo Mixto.²⁴

Otras dos reprobaciones son solicitadas en este periodo por Unidos Podemos (Ministra de Industria, Comercio y Turismo, 15 de

²³ Aprobaron también su informe las subcomisiones o ponencias en materia de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático, ciberseguridad en España, menores sin alcohol, régimen profesional de militares de tropa y marinería, estatuto del artista y pacto de Estado en materia de violencia de género. No concluyeron sus trabajos las relativas a actualización de cooperación internacional para el desarrollo, reforma electoral, reforma del RETA, estrategia nacional de Justicia, pacto de Estado social y político por la educación y consecuencias del Brexit.

²⁴ El resultado de la votación es de 167 votos a favor (GP, Cs, Mixto UPN y Foro, 1 de UP), 162 en contra (1 GP, GS, UP-ECP-EM, Grupo Vasco, Grupo Mixto salvo los anteriores y EH Bildu), 11 abstenciones (ER, Mx EH Bildu).

enero de 2019) y PDeCat (Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 28 noviembre 2018), asimismo participantes en la censura que supuso el cambio de gobierno. Es cierto que estas iniciativas se producen al final de la legislatura, cuando ya se habían puesto de manifiesto las fisuras en la mayoría multicolor que apoyó la moción, pero merecen una mención, como una muestra más de su fragilidad.

D) EL SENADO

La mayoría absoluta en el Senado del partido de Gobierno minoritario, en la primera parte de la XII legislatura, y de oposición al Gobierno en la segunda, plantea también algunas cuestiones:

- Creación de una contracomisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos frente a la constituida en el Congreso sobre la financiación del Partido Popular; aquella fue abandonada por el resto de Grupos, pero desarrolló actividad
- En la segunda parte de la legislatura, con un Senado de oposición, se crea una Comisión de Investigación sobre la tesis doctoral del Presidente del Gobierno investido en la moción de censura, aunque se mantiene en *standby* y no parece haber buscado la confrontación directa haciendo valer la mayoría hasta sus últimas consecuencias (el Presidente del Gobierno estaría obligado a comparecer ante la Comisión si así se acordara, por aplicación del art. 76 CE, con consecuencias penales en supuesto de incumplimiento de la obligación).
- También la mayoría se pretende hacer valer para la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno, con el resultado de que aquél no comparece en la sesión convocada, asunto de gravedad dado lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución («Las Cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno»). Al final, las disensiones en sede parlamentaria se recondujeron al ámbito de la cortesía, alegando que no se había concertado la fecha y que el Presidente se

encontraba fuera de España.²⁵ Pero la realidad es que, una vez más, el Senado se ve postergado porque tampoco lleva hasta las últimas consecuencias –las que podrían derivarse de la incomparecencia– el ejercicio de su mayoría.

5. La función de nombramiento

La nueva composición fragmentada del Congreso de los Diputados afecta profundamente a la función de integración de otros órganos que la Constitución atribuye a las Cortes Generales. Aunque los Grupos Socialista y Popular superaran conjuntamente los tres quintos exigidos por la Constitución para el nombramiento de miembros de órganos constitucionales y de relevancia constitucional, era previsible que no fuera defendible en la nueva época aplicar automáticamente el sistema de cuotas vigente durante el bipartidismo, aun con cesión de puestos a otros partidos.

Aparte de la permanencia en funciones del Defensor Adjunto del Pueblo desde julio de 2017, dos supuestos –ambos fracasados– han puesto de relieve, de una parte, que los antiguos modos no son ya operativos y, de otra, que los experimentos osados tampoco salen bien. Nos referimos a la frustrada renovación de miembros del Consejo General del Poder Judicial y de Presidente y miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE.

En la primera, se rompe el acuerdo entre PP y PSOE por filtrarse aquél y por la difusión en redes de un mensaje que ponía en entredicho la independencia del poder judicial, con el resultado tradicional al que estamos acostumbrados: la prórroga de los vocales anteriores, incluido el Presidente, hasta que lleguen a designarse los nuevos, ya dos legislaturas más tarde. Habrían de pasar todavía unos meses más,

²⁵ Véase acta de la reunión de la Mesa del Senado de 12 de febrero de 2019 en la página web de la Cámara (consultado el 14 de marzo de 2019), donde también se encuentra el Informe elaborado por la Secretaría General del Senado sobre la competencia del Senado para solicitar la comparecencia del Presidente del Gobierno, con indicación de precedentes.

en el supuesto de que los acuerdos para la renovación fueran rápidos tras la constitución de la Cámara, lo que no era de presumir.

El segundo supuesto de renovación fallida se debe a causas múltiples: la mala redacción de la ley que establecía un nuevo sistema de elección de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, falta de acuerdo parlamentario para desarrollar la ley e irrupción del Gobierno mediante la aprobación de un decreto-ley que abocaría, en último término al nombramiento de una Administradora provisional única, propuesta por el Gobierno y elegida en segunda votación por el Pleno del Congreso por mayoría absoluta. Administradora única –que sustituye a presidente y Consejo de signo plural– supuestamente provisional, que lleva dos años en el cargo, tiempo durante el que se han celebrado dos procesos electorales con 4 elecciones en distintos ámbitos, a las que se añade el tercer proceso que tuvo lugar el 10 de noviembre.

Entretanto, encalló el procedimiento parlamentario normal de designación (convocado el concurso público y aprobada la relación de candidatos idóneos entre los admitidos), interrumpido con el fin de la XII legislatura y no reanudado en la breve XIII, con multitud de recursos presentados por los candidatos contra el retraso en la designación. El asunto se traslada (una vez más) a la XIV legislatura.

Hasta aquí el tortuoso y a la vez acelerado procedimiento, después del parón inicial previo a la aprobación de las normas. El experimento de elección parlamentaria mediante concurso público e intervención de un comité de expertos, que preconizaban las nuevas formaciones políticas, no ha finalizado con éxito.

Además de concluir en la necesidad de que los cambios normativos se aprueben con mayor sosiego y previsión de los problemas que se puedan plantear, el conjunto del proceso suscita preguntas o reflexiones que, en el fondo, son similares a las formuladas en apartados anteriores, en particular si el resultado final es que se haya situado al frente de la Corporación RTVE una única administradora, propuesta por el Gobierno, aun elegida por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados–, no

supone un incremento del poder del Gobierno minoritario frente al Parlamento fragmentado. Siendo además el decreto-ley un instrumento dudoso para superar bloqueos parlamentarios, lo es más aún en los nombramientos, aun no regulados por ley orgánica: no parece legítimo que el Gobierno fuerce la voluntad –o la falta de voluntad– de las Cámaras debida a la composición salida de las urnas, que no llegan a realizar los nombramientos en plazo.²⁶ Y es asimismo dudoso que las diferencias de composición entre las dos Cámaras permitan acudir, no ya a la ley, sino al decreto-ley para disminuir las facultades del Senado cuando la ley lo sitúa en plano de igualdad con el Congreso, sobre todo en materia de nombramientos, en los que las previsiones constitucionales son de paridad entre las Cámaras.

IV. Conclusión

Los acontecimientos relatados no pretenden conformar una crónica, sino aportar una muestra de los efectos que el multipartidismo y la fragmentación parlamentaria han tenido sobre las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Se han roto todos los esquemas anteriores a partir de las investiduras fallidas, disoluciones del artículo 99.5 CE y períodos prolongados de Gobierno en funciones, que exigen interpretaciones y aplicaciones inéditas de la Constitución y de los Reglamentos de las Cámaras.

Ello se pone de manifiesto no sólo en los citados acontecimientos extraordinarios, sino en el día a día del juego político-parlamentario. En la XII legislatura, única operativa entre dos frustradas, hemos

²⁶ En García-Escudero Márquez, P.: «La problemática de la integración de órganos por el Parlamento», *Asamblea*, 27, 2012, pp. 11-23) ya mantenía que ningún órgano, ni siquiera el Tribunal Constitucional, puede sustituir al Parlamento en la inclusión de un asunto en su orden del día, o en caso de que aborten los intentos de alcanzar un consenso entre los grupos parlamentarios o de que en la propia votación no se alcance la mayoría requerida. ¿Qué medios tendría a su disposición el órgano controlador para ejecutar su sentencia? ¿Podría acaso suplir la voluntad de la Cámara expresada mediante votación por una determinada mayoría?

constatado una paralización casi total de la función legislativa de las Cortes Generales, con un número mínimo de leyes aprobadas (39) que ni siquiera permiten cumplir con obligaciones europeas; un uso del decreto-ley, sobre todo tras el cambio de gobierno –pues el primero no contaba con la convalidación del Congreso– para desarrollar los compromisos pactados que no pueden aprobarse por ley o a través de medidas presupuestarias. Hemos visto también la potenciación de instrumentos de control e *indirizzo*, en particular las reprobaciones de ministros en la primera parte de la legislatura o las proposiciones no de ley en comisión, como medio de hacer visible la nueva oposición fragmentada; la facilidad de creación de las comisiones de investigación, frente a la dificultad para que lleguen a término consensuando unas conclusiones; ciertos esfuerzos del Senado por adquirir un mayor protagonismo como Cámara de oposición mayoritaria al Gobierno salido de la moción de censura; intentos fallidos o ensayos frustrados de nombramientos a la antigua y a la nueva usanza...

En definitiva, la única legislatura completada –la XII–, aunque breve, de dos años y 8 meses, insólita por estar dividida en dos partes por la moción de censura, se ha revelado como una legislatura estéril en el sentido de poco productiva, no cuantitativamente, sino en cuanto a avances en la adaptación a la nueva realidad: el fin del bipartidismo, que ha cedido el paso a un Parlamento fragmentado. No parece haber calado aún la cultura del pacto, pese a que en el seno de la Cámara sí han podido apreciarse adelantos en este sentido, pero con un cierto carácter vergonzante de cara al electorado, que –añadido al cortoplacismo en las decisiones– no pocas veces han hecho fracasar iniciativas útiles para la sociedad.

A ello ha contribuido la mayor fragmentación del Congreso salido de las elecciones del 28 de abril de 2019, con la irrupción de un quinto partido de ámbito nacional y el incremento en la representación de los partidos nacionalistas, que conduce a un abrupto final por aplicación del artículo 99.5 CE. La situación política se complica más en la XIV legislatura, con nuevo (des)equilibrio de los partidos en juego. Un

largo periodo de Gobierno en funciones reinició el ciclo y concluyó con –también como novedad en nuestra democracia constitucional– la constitución de un Gobierno de coalición tras la investidura del Presidente del Gobierno el 7 de enero de 2020.

Abogamos por que el «equilibrio de debilidades» entre Gobierno y Parlamento a que aludían Solé Tura y Aparicio²⁷ como riesgo del carácter constructivo de la moción de censura y la correlativa búsqueda de la estabilidad gubernamental, no se convierta en la tónica permanente de nuestro futuro sistema político no bipartidista, ya que –auguraban– «el resultado de ello es el debilitamiento de ambas instituciones».

²⁷ Solé Tura, J., Aparicio Pérez, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*. Madrid, Tecnos, 1984, p. 206.

Venta a resultas y contrato escrito: la revisión de la *Llei de contractes agraris*

JAVIER GUILLEM CARRAU

Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes Valencianas

Resumen

Las Corts Valencianes, en ejercicio de nuevo de sus competencias en materia de derecho civil foral valenciano, han revisado la Ley de contratos agrarios para acotar la práctica de la venta a resultas y reforzar la realización de contratos escritos con el objetivo de mejorar la protección del eslabón débil de la cadena alimentaria: los agricultores.

Palabras clave: Contratos agrarios, derecho civil, derecho civil foral valenciano, derecho de la competencia, cadena alimentaria, venta a resultas.

Resum

Les Corts Valencianes, en exercici de nou de les seves competències en matèria de dret civil foral valencià, han revisat la Llei de contractes agraris per delimitar la pràctica de la venda a resultes i reforçar la realització de contractes escrits amb l'objectiu de reforçar la protecció de la baula feble de la cadena alimentària: els agricultors.

Paraules clau: Contractes agraris, dret civil, dret civil foral valencià, dret de la competència, cadena alimentària, venda a resultes.

Abstract

Concerning agri sector contracts, the Regional Parliament of Valencia has revised the Act based on its Civil Law's devolution powers by tackling the Open price sales practice and by rewarding the practice of written contracts in order to increase the level of protection of the weakest point of the food chain: the producers

Key Words: Agro contracts, Civil Law, Valencian Civil Law, competition law, food chain, open price sales.

Sumario

- I. Introducción.
- II. La tramitación de la proposición de ley.
- III. La técnica legislativa.
- IV. La forma escrita frente a la venta a resultas: las especialidades contractuales de Derecho civil valenciano que recoge la Llei de contractes agraris.
 1. La forma escrita para los casos de aplazamiento del pago del precio.
 2. La nulidad parcial del contrato en la venta a resultas
 3. Régimen de sanciones.
- V. Registro de operadores y registro de contratos que se regulan en la ley.
- VI. Fomento del arbitraje.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Bibliografía.

I. Introducción

En una edición anterior de este Anuario se describió como desde las Corts Valencianes, se abordó la defensa del escalón más débil de la cadena alimentaria, la producción, desde un prisma singular (la regulación de los contratos agrarios) mediante el ejercicio de una competencia exclusiva (en materia de derecho civil valenciano). Aquel análisis de la *Llei valenciana de contractes agraris*¹ tuvo como finalidad la identificación de los elementos consuetudinarios que han pasado a formar parte del acervo legislativo autonómico y de su actualización al contexto del tiempo en que se aplican. Además, dicho ejercicio permitió analizar las interconexiones del Derecho común y el civil foral valenciano, es decir, entre el Código Civil y la Ley estatal de la cadena agroalimentaria² y la *Llei valenciana de contractes agraris*, tal como se desarrolló en el apartado 2 de la anterior colaboración para este Anuario sobre la materia (Guillem Carrau, 2017).

Tras seis años de vigencia y sus correspondientes 5 campañas, la Ley valenciana ha sido modificada para mejorar su efectividad. Ni su adopción ni la posterior Ley de la cadena alimentaria, ni la Directiva europea de lucha contra la competencia desleal han logrado mejorar la posición del productor en la cadena alimentaria. Con este substrato, el legislador autonómico valenciano ha vuelto a abordar la problemática situación con dos objetivos concretos: eliminar la práctica de la venta a resultas e incrementar el número de contratos por escrito. Este artículo se centra en la revisión del resultado de dicho proceso legislativo, la Ley 2/2019, de 6 de febrero, de la Generalitat, de reforma de la Ley 3/2013, de 26 de julio, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias, para exigencia de la forma escrita y para la creación del registro de operadores,

¹ Ley 3/2013, de 26 de julio, de la Generalitat, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias, DOCV 31/7/2013.

² Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, BOE 3/8/2013.

contratos y relaciones jurídicas agrarias (DOGV 8/2/2019, BOC 340 / IX de fecha 01/02/2019).³

II. La tramitación de la proposición de ley

En primer lugar, ha de precisarse que la iniciativa legislativa correspondió a un grupo parlamentario, el Grup Compromís, que presentó la misma en el Registro de Les Corts. La proposición de ley de modificación de los artículos 6, 7 y 8 y la inclusión del título V de la Ley 3/2013, de 26 de julio, de la Generalitat, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias fue admitida a trámite por acuerdo de la Mesa de Les Corts en la reunión celebrada el día 5 de diciembre de 2017 y fue publicada en el Butlletí Oficial de les Corts número 236, de 22 de diciembre de 2017. Esta proposición de ley constaba de una exposición de motivos y cuatro apartados, con los que se proponía modificar el apartado 2 del artículo 6, el apartado 1 del artículo 7 y el artículo 8, y añadir un título nuevo con los artículos 55, 56 y 57 (BOCV 236, de 22 de diciembre de 2017).

El artículo 125.2 del Reglamento de Les Corts establece que, ejercida la iniciativa de presentación de una proposición de ley, la Mesa de Les Corts ordenará la publicación y el envío al Consell para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como la conformidad o no a la tramitación, si esta implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

En su reunión de 9 de febrero de 2018 el Consell adoptó su criterio sobre la proposición. El criterio del Consell fue favorable a la tramitación y expresó la conveniencia de que, si la propuesta se tomaba en consideración, se diese la oportunidad de hacer aportaciones a las entidades representativas de los colectivos afectados, particularmente las del sector agrario, durante la fase de la tramitación parlamentaria

³ Ley 2/2019, de 6 de febrero, de la Generalitat, de reforma de la Ley 3/2013, de 26 de julio, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias, para exigencia de la forma escrita y para la creación del registro de operadores, contratos y relaciones jurídicas agrarias.

que sea más conveniente. Igualmente se propuso que durante la tramitación pudieran hacer aportaciones, en la forma en la que Les Corts estimen más oportuna, representantes de la Comisión de Codificación Civil Valenciana, ya que este órgano cuenta con una comisión de trabajo dedicada al derecho patrimonial y agrario que se está encargando, entre otras cuestiones, de estudiar el desarrollo reglamentario de la ley.

El Pleno de 18 de octubre de 2018 tomo en consideración la proposición de ley y se aprobó su tramitación en Comisión (DSSP 148/IX, 18/10/2018). La Mesa de Les Corts acordó su remisión a la Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca y la apertura del plazo de 5 días para la presentación de propuestas de comparecencia de participación ciudadana en cumplimiento del artículo 182 ter del Reglamento de Les Corts y de la Resolución de carácter general 2/2009.

El 27 de abril de 2018 tuvo lugar la reunión de la Comisión de Agricultura en la que se celebraron las comparecencias de participación ciudadana, compareciendo las siguientes personas: Carles Peris Ramos, de la Unió de Llauradors i Ramaders; José Francisco Sales Marqués, d'AVA-Asaja; Vicent Domínguez Calatayud, membre del grup de treball de dret patrimonial i agrari de la Comissió de Codificació Civil Valenciana; y Beatriz Aparicio Hernández, de la Coag-CV (DSSC 26/IX, 13/4/2018).

Finalizado el plazo para la presentación de enmiendas, los grupos parlamentarios presentaron un total de 89 enmiendas parciales: 15 del Grup Parlamentari Popular, 9 del Grup Parlamentari Socialista, 9 del Grup Parlamentari Compromís, 4 del Grup Parlamentari Podemos-Podem, 13 del Grup Parlamentari Ciutadans y 39 del diputat no adscrit Domingo Rojo (BOC 292/IX, de fecha 06/07/2018). El Grup Parlamentari Popular presentó la propuesta de constitución de una ponència de Trabajo con el fin de elaborar un informe sobre la proposición de ley. Secundada la propuesta, el 10 de julio de 2018 la Ponencia encargada de redactar el informe sobre la Proposición de ley, estudió la iniciativa parlamentaria, las enmiendas formuladas a la

misma y elevó a la Comisión el informe de Ponencia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 124.6 del Reglamento de Les Corts en relación con su artículo 116.2 (BOC 300/IX, de fecha 07/09/2018). Este informe refleja el acuerdo al que llegaron los grupos parlamentarios sobre un gran número de enmiendas y la incorporación de nuevos artículos al texto de la iniciativa legislativa.

La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, el día 11 de octubre de 2018, una vez debatido el Informe de la Ponencia sobre la Proposición de ley y también las enmiendas presentadas, de conformidad con los artículos 116 a 119 del Reglamento de Les Corts, remitió el dictamen acompañado de las enmiendas que persistieron al debate en Comisión y cuya mantenimiento se solicitó para su defensa ante el Pleno de Les Corts. En el debate en Comisión, se aprobaron 3 enmiendas de aproximación y se retiraron 17 enmiendas, aprobándose 20 enmiendas de los grupos parlamentarios. De este modo quedaron para su debate en el pleno 15 enmiendas de las 89 presentadas tal y como consta en el Dictamen publicado en el Boletín Oficial de Les Corts (BOC 316/IX, de fecha 09/11/2018). El debate y votación de dicho Dictamen tuvo lugar en el Pleno de les Corts de 17 de enero de 2019 como consta en el Diario de Sesiones de la citada sesión plenaria (DSP 161/IX, 17/01/2019).

III. La técnica legislativa

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, conviene subrayar de nuevo la base jurídica que sustenta el ejercicio legislativo. Esta Ley fue tramitada por las Corts Valencianes al amparo de la competencia exclusiva establecida en el artículo 49.1.2 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, «conservació, desenrotllament i modificació del Dret civil foral valencià», en relación con su disposición transitoria tercera «La competència exclusiva sobre el Dret civil foral valencià serà exercida, per la Generalitat, en els termes establits per este Estatut a

partir de la normativa foral de l'històric Regne de València, que es recupera i actualitza a l'empare de la Constitució espanyola».

Así, el artículo 16 de la Ley 2/2019 enumera los cambios que se producen en la Ley 3/2013, de 26 de julio, de la Generalitat, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias. Junto a las modificaciones del texto original de los artículos 2 y 8 en relación con la venta a resultas, se añaden dos títulos nuevos. Así como resultado de la reforma, el preámbulo resultará modificado para adaptarse a la nueva estructura de la Ley y la explicación de la justificación legislativa de la reforma en relación a la venta a resultas, los vales de pago y de recolección.

Tras la reforma, la ley consta de sesenta y seis artículos, divididos en seis títulos, más tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y tres finales. Así, el título I se dedica a las modalidades especiales del contrato de compraventa, regulando las tradicionales venta a ojo y venta al peso, a las que dedica sendos capítulos, concluyendo con un tercer capítulo que regula la figura del corredor o corredora y/o alfarrassador o alfarrassadora. Seguidamente, el título II, dividido a su vez en cinco capítulos, contiene una regulación completa de la figura del arrendamiento histórico, sin perjuicio de determinadas remisiones a la legislación común de arrendamientos rústicos en todo lo que la institución no requiere de normativa específica. A continuación, el título III cuenta con un solo artículo dedicado a los censos que aún perviven en los libros registrales y que, por su configuración y características, merecen la calificación de forales valencianos. La norma, en paralelo con otras vigentes en diversas comunidades autónomas que abordaron previamente este fenómeno, persigue provocar la constatación de aquellos censos que sigan cumpliendo la función económica para la que fueron creados y la extinción de los que resulten inactivos. El título IV contiene, también en un artículo único, la regulación de la costumbre del tornallom, una modalidad consuetudinaria de colaboración agraria que, más allá del voluntarismo solidario, se configura como una auténtica obligación jurídica. El nuevo

Título V regula la creación y las funciones del registro de operadores, contratos y otras relaciones jurídicas agrarias y otro dedicado al fomento del arbitraje y la mediación en el ámbito de los contratos que regula la ley. El Título VI se dedica al poder sancionador. Entre las citadas disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales, conviene destacar la adicional segunda, a la que se hará posterior referencia. Debe destacarse también el compromiso de la Generalitat en lo relativo al desarrollo reglamentario que la ley prevé y, particularmente, a la confección de modelos normalizados de vales de venta y de recolección, así como al establecimiento de criterios para la homologación de contratos tipo, que sin duda facilitarán su aplicación.

Por último, hay que señalar en este apartado de técnica legislativa que la reforma depende en su puesta en práctica de un desarrollo reglamentario posterior, hasta el punto de que la propia reforma insiste en indicar como en 2013 el compromiso de la Generalitat en lo relativo al desarrollo reglamentario que la ley prevé y, particularmente, «a la confección de modelos normalizados de vales de pago y de recolección, así como al establecimiento de criterios para la homologación de contratos tipo, que sin duda facilitarán su aplicación».

En cuanto al ámbito territorial, la ley autonómica se aplica a los contratos firmados en la Comunidad y de cosechas de la Comunidad (art. 8.1), si no se ha pactado lo contrario (DA 1ª).

IV. La forma escrita frente a la venta a resultas: las especialidades contractuales de Derecho civil valenciano que recoge la *Llei de contractes agraris*

Como se afirmaba en la introducción a este artículo, desde las Corts Valencianes se ha abordado el desequilibrio de la cadena alimentaria desde un prisma singular (la regulación de los contratos agrarios) mediante el ejercicio de una competencia exclusiva (en materia de derecho civil valenciano) consolidando un derecho de raíz consuetudinaria (*allí donde existe*) en materia de compraventa

de cosechas en el campo valenciano. A diferencia de otras iniciativas legislativas con la misma base legal, esta Ley no fue recurrida por la Administración del Estado y, por lo tanto, se debe entender que, en este caso, la práctica de legislar sobre una costumbre en materia de derecho civil se puede considerar constitucional.

La *Llei de contractes agraris* expresó en 2013 la respuesta del legislador autonómico a la necesidad de legislar sobre la costumbre existente en materia de relaciones contractuales agrarias, desde una perspectiva de derecho civil autonómico. Esta Ley tramitada por las Corts Valencianes fue una acción legislativa al amparo de la competencia exclusiva establecida en el artículo 49.1.2 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, en relación con su disposición transitoria tercera.⁴

Como afirma el legislador valenciano en el Preámbulo de la Ley 2/2019, «las evidencias del mundo del campo nos vuelven a decir que, pese a la publicación de la ley, los abusos se continúan dando cuando hablamos de compraventa. El caso más paradigmático es el del mundo de los cítricos, aunque podría ser extrapolable a otros. Como la parte productora es la más débil del trato de compraventa, la parte compradora presiona con los precios, que pueden llegar a estar por debajo del coste de producción. En muchos casos los costes de distribución y comercialización del producto pasan a la parte agraria, es decir, a la persona que produce el producto. Todo ello se conoce como «venta a resultas», práctica prohibida actualmente por la legislación autonómica y estatal».

Es cierto, afirma el legislador en la reforma objeto de este estudio, que la ley de 2013, en la disposición adicional segunda, sobre nulidad de los pactos con cláusulas de indeterminación del precio especifica que «se reputarán nulos, por ser contrarios a esta ley, los pactos por los que el agricultor o agricultora persona física ceda las facultades de

4 Véase, al respecto, Guillem Carrau, J.: Anotaciones sobre la reforma del marco competencial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 32, 2008, pp. 101-132.

disposición sobre la cosecha a cambio de una retribución inicialmente indeterminada, ya se exprese con la cláusula «a comercializar» o cualquier otra; y, en general, todas las formas y cláusulas contractuales que hagan soportar al agricultor o agricultora persona física los riesgos de la comercialización de la cosecha en la que no interviene», además de fijar también, cómo se regulará el precio cierto del contrato en caso de que se dé alguna de las circunstancias descritas anteriormente. Sin embargo, pese a ello, estas prácticas se ven favorecidas por la posibilidad que la Ley 3/2013, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias, deja de hacer contratos verbales si el pago es al contado, como podemos comprobar en los artículos 6, 7 y 8. Eso en muchos casos favorece la firma de los contratos una vez pagada la producción a resultas a causa del peso más grande de quien compra respecto a la parte productora.

Además, el legislador valenciano es consciente de la existencia de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, aprobada por las Cortes Generales, solo unos días después de la ley valenciana, y en cuyo artículo 8 se afirma que «los contratos alimentarios se deben formalizar por escrito» y, también, el artículo 12 dice que las modificaciones de las condiciones contractuales estarán prohibidas excepto acuerdo de las dos partes. Por tanto, concluye el legislador valenciano en el preámbulo de la Ley 2/2019, ya hay un marco, en este caso estatal, que obliga a firmar contratos escritos. Con eso se puede evitar la práctica de compra «a resultas», que es mucho más fácil con contratos verbales.

Pese a ello, considera el legislador, que no sería suficiente, a la vista de la situación actual, para evitar los abusos que sufren muchos productores y muchas productoras agrícolas cuando venden sus productos, ya que, si no existe un registro de los contratos hechos, estos se pueden simular con posterioridad al pago sin que se haya acordado una cuantía previamente.

Por ello, el legislador se ocupa de configurar un título nuevo en la Ley para crear un registro de contratos de compraventa agrícolas que guarde constancia de los contratos firmados por las dos partes

para evitar que haya abusos y que se pueda recurrir para demostrar incumplimientos de contratos. Este registro también tendrá como objeto aportar al sector una mayor transparencia e información de precios de tal manera que, mediante esta reforma, se crea una base de precios real y diaria de las transacciones de productos agrícolas que redundará en una mayor seguridad jurídica para el sector.

Igualmente, en el preámbulo, el legislador se hace eco de la medida demandada por el sector agrícola que es que aparezca en el contrato de compraventa la fecha o las fechas, según los casos, de recolección o de recogida de la producción; además de la fecha en la que se efectuará el pago. Esta última fecha, la de pago, es importante para evitar la compra «a resultas» y se regula en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en la disposición final segunda. En la modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, el artículo 17.3 determina que «los aplazamientos de pago de productos de alimentación frescos y de los perecederos no excederán en ningún caso de treinta días». Con estas últimas medidas el legislador valenciano considera que se evitaría que la cosecha quede un tiempo excesivo en la plantación y produzca mayores costes a la parte productora, de igual manera que asegura el buen trabajo del producto hasta recolectarlo.

1. La forma escrita para los casos de aplazamiento del pago del precio

Como en Derecho común, se mantiene la libertad de forma para la celebración del contrato, pero, en cambio, se obliga necesariamente a la forma escrita si se quiere pactar un aplazamiento del precio en la venta al ojo o estimada (artículo 6.1) y en la venta al peso o per arrovat (artículo 22.1).

Se hace depender, por tanto, la exigencia de forma de un elemento no esencial introducido por la autonomía de la voluntad de ambas partes, como es el precio aplazado. De este modo, el respeto a una de las bases propias de las obligaciones contractuales (libertad de forma

en la compraventa y en los contratos en general) se compagina con la necesaria protección de los legítimos intereses de prueba de aquella parte que ha cumplido por entero su prestación y se ve en la necesidad de exigir el cumplimiento de la contraprestación ajena.

En este contexto, la nueva redacción acaba con las incertidumbres que generaba el derogado art. 7 y dicta una norma de carácter netamente protector del agricultor, al establecer que la fecha en la que se puedan cobrar los efectos cambiarios debe ser anterior a la recolección (Barceló, 2019).

Se parte del hecho de que la norma vigente a escala supraautonómica determina que los contratos han de formalizarse por escrito. Como hemos citado anteriormente, la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, aprobada por las Cortes Generales, en el artículo 8, determina que «los contratos alimentarios se deben formalizar por escrito» y, también, en el artículo 12 establece que las modificaciones de las condiciones contractuales estarán prohibidas excepto acuerdo de las dos partes. Aunque se parte del principio de libertad de forma contractual, el legislador ha contemplado la necesidad de formalizar los contratos en la cadena agroalimentaria. De este modo, se dispone, en el artículo 8 de la ley estatal, que todos los contratos deberán celebrarse por escrito excepto cuando se paga al contado y contra entrega del producto. El legislador estatal permite que dicha entrega no se produzca cuando el pago del precio se realice al contado contra la entrega de los productos alimenticios de que se trate. En estos casos se documentará la transacción con la correspondiente factura.⁵

Como describió el legislador autonómico en el preámbulo de ley en 2013, la costumbre agraria valenciana descansa sobre la práctica de la ausencia de formalismos, la palabra dada, la buena fe entre ambos contratantes y la ausencia de precauciones. Con la frase «el tracte verbal es acte notarial» resume el espíritu que imperaba en las compraventas

⁵ De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. BOE núm. 289, de 1/12/2012.

agrícolas. Como se puede suponer, esta costumbre deja de tener sentido cuando la palabra dada deja de serlo y esto tiene consecuencias económicas y, en todo caso, es incompatible con las mínimas precauciones y la diligencia que un operador económico, sea productor o comercializador, debe tomar en el tráfico jurídico económico actual donde se promueve la generalización de los contratos tipo y, en algunos sectores como el citrícola, se expande la compraventa a resultas.

En concreto, el concepto de la práctica mercantil de los precios a resultas contiene aquella compraventa de productos, en este caso agroalimentarios, que se formaliza aunque sea verbalmente sin garantía de cobro del precio y sin precio pactado. También se produce la venta a resultas sobrevenida, es decir, habiéndose pactado un precio y no constando el mismo por escrito, el comprador incumple el pago del precio.⁶

En este contexto, hasta 2019, el legislador autonómico permite contrato verbal si el pago es al contado (artículo 7.1). En el caso de las compraventas al peso, la ley autonómica determina en su artículo 15 que el contrato se perfecciona por el mero consentimiento pero deberá concertarse necesariamente antes de la recogida del fruto. No obstante, se contemplan diversos elementos formales como son los vales de venta y de recolección (artículo 6.1), proporcionados por el comprador en la venta a peso (artículo 16) que completarán los requisitos exigidos por el artículo 8 de la ley autonómica con la necesaria firma del vendedor y del corredor o alfarrazador así como la fecha, la identidad de las partes y del corredor, la determinación del huerto o partida, el tipo, clase o variedad del producto de que se trate, la cantidad calculada, el precio, la fecha límite de recolección y si la cosecha está o no asegurada.

Pese a que estos formalismos configuran los vales de compra como auténticos contratos, apuntó Arnau Moya que una debilidad del texto legislativo valenciano era que la ausencia de estos elementos formales

⁶ Véase, por ejemplo, esta definición en la SAP Murcia 1333/2006, de 23/05/2006, JUR\2007\124853.

adicionales no conllevaba sanción alguna y cualquier conflicto al respecto deberá solucionarse en la jurisdicción civil (Arnau 2014).

Estos inconvenientes parecen haber sido superados tras la reforma de 2019. Tras la reforma de 2019, en primer lugar, hay que destacar que el agricultor valenciano sigue siendo un privilegiado dentro del agro español puesto que no va a sufrir el incumplimiento de las formas con las consecuencias establecidas en la legislación estatal, la inexistencia y validez del contrato, que circunscriben el campo de acción legal del agricultor a la denuncia administrativa (artículos 8.2 y 23 de la ley estatal) y podrá seguir ejercitando la acción civil (Arnau, 2019). En este sentido, además la libertad de forma establecida por el legislador estatal para los contratos inferiores a 2500 euros no afecta al campo valenciano, ya que al tratarse de una provisión de carácter civil, rige la propia ley valenciana.

En segundo lugar, la reforma autonómica de 2019 revisa el precepto dedicado al contenido del contrato (artículo 8) para establecer que, en el contrato figurarán, en los términos que reglamentariamente se determinen, como mínimo el tipo de compraventa, las personas vendedoras y compradoras, así como si actúan en representación de tal manera que queden reflejados en el contrato el responsable último de la operación, la fecha del documento, la fecha del pago, la determinación del huerto o partida, con su referencia catastral y referencia SIGPAC, el tipo, variedad o clase del producto de que se trate, la cantidad calculada o pactada, el precio, la fecha límite de recolección o cosecha del producto, si la recolección va a realizarse por el comprador y si la cosecha está o no asegurada.

En todo caso, el legislador ha determinado que para la validez del pacto de aplazamiento del pago del precio acordado, necesariamente tendrá que aparecer dicha circunstancia en el contrato así como la fecha de pago, que no podrá ser posterior a treinta días después de firmarlo.

Señala Barceló que, cuando el contrato es formal y no se cumple la forma prevista (forma ad solemnitatem o sustancial), el contrato deviene nulo por faltar uno de sus elementos esenciales. A su parecer,

la nulidad, que sería la sanción en caso de incumplimiento de forma, vendría a poner en tela de juicio la propia finalidad de la ley (la protección del agricultor frente a los abusos del comercio) cuando el contrato se ha celebrado verbalmente y se está cumpliendo. Cabe, por ello, sostiene Barceló, plantear, ante la defectuosa técnica jurídica empleada, si no podríamos, para evitar perjudicar al agricultor, entender aplicable el régimen de los arts. 1278, 1279 y 1280 CC, conforme al cual el contrato será válido, a pesar de la forma oral, teniendo cualquiera de las partes derecho a exigir el cumplimiento de la forma escrita. O seguimos esta interpretación o, caso contrario, habrá que concluir que sin forma escrita el contrato es nulo y no produce efecto alguno (Barceló, 2019).

Así, los contratos de compraventa se emitirán como mínimo por triplicado. Un ejemplar será para quien vende, otro para quien compra y el tercero para el Registro de Operadores, Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias. La formalización del contrato deberá realizarse antes del inicio de las prestaciones que tengan en él su origen.

Si en el contrato se pacta un aplazamiento del pago del precio, la parte vendedora o persona que le represente o en quien delegue deberá emitir tras la recepción del mismo, uno o varios vales de pago que harán plena prueba de su efectiva entrega por la parte contratante. De igual modo, en todo caso, la parte compradora, o su representación o delegación, deberán emitir uno o varios vales de recolección que harán plena prueba del cumplimiento del contrato. Estos últimos deberán emitirse, al menos, tras cada jornada de recolección, señalándose en particular si se ha finalizado o no la total recogida de la cosecha. Los vales deben incluir la referencia al contrato.

El vale de pago contendrá, en los términos que reglamentariamente se determinen, la fecha de emisión, la referencia al contrato de compra al que está vinculado, las menciones necesarias que acrediten el pago efectivo del precio y, si lo hubiese, la identidad del corredor o corredora, debiendo firmarse en todo caso por la parte vendedora, persona que la represente o en quien delegue, o por su corredor o corredora.

El vale de recolección estará formalizado por triplicado para distribuir entre la parte compradora, vendedora y la persona que ejerza la función de corredora; y contendrá, en los términos que reglamentariamente se determinen, la fecha de emisión, la referencia al contrato de compra al que está vinculado, las menciones necesarias para acreditar su cumplimiento y, si lo hubiese, la identidad del corredor o la corredora, debiendo firmarse en todo caso por la parte compradora, persona que la represente o en quien delegue, o por su corredor o corredora.

2. La nulidad parcial del contrato en la venta a resultas

La prohibición de la práctica abusiva de la contratación a resultas o sin precio fue establecida por el legislador autonómico en la disposición adicional segunda de la Ley desde 2013 con el decidido propósito de acabar con una práctica manifiestamente abusiva que, con la única intención de no fijar un precio cierto y vinculante, siempre en perjuicio del productor o de la productora, hace pasar por contratos de comercialización lo que, por su naturaleza y función, son verdaderas y propias compraventas.

En concreto, se afirma que «se reputarán nulos, por ser contrarios a esta ley, los pactos por los que el agricultor o agricultora persona física ceda las facultades de disposición sobre la cosecha a cambio de una retribución inicialmente indeterminada, ya se exprese con la cláusula «a comercializar» o cualquier otra; y, en general, todas las formas y cláusulas contractuales que hagan soportar al agricultor o agricultora persona física los riesgos de la comercialización de la cosecha en la que no interviene», además de fijar también, cómo se regulará el precio cierto del contrato en caso de que se dé alguna de las circunstancias descritas anteriormente.

La nulidad de las cláusulas de indeterminación de precio, y no de la totalidad del contrato, que se deriva de la referida disposición adicional segunda obliga a la integración del contrato, conforme es habitual en el derecho de consumo cuando se trata de elementos esenciales del mismo.

En el caso de legislador autonómico, la prohibición de la venta a comercializar deriva de la nulidad de la propia cláusula «a comercializar» cuando un agricultor persona física sea parte contratante. Dicha nulidad no se predica cuando la producción se ha organizado en forma societaria y personalidad diferenciada. La nulidad de la cláusula «a comercializar» provoca un interrogante sobre el precio que lleva al legislador valenciano ha determinado que el precio será el que determine el Observatori dels preus como referencia objetiva del mismo (DA 1ª párrafo segundo y DA 2ª).

En segundo lugar, la ley autonómica parte de la prohibición de los descuentos a posteriori en su artículo 21. No se podrá liquidar a un precio por debajo del pactado ni aunque se alegue falta de calidad de la fruta. Cuando se prevea con una baja porcentual por cantidad de fruta, ésta baja no podrá exceder del 5 por ciento. De este modo, se evita la negociación de descuentos sobre el destrío o producto no comercializable.

Este porcentaje pretende prevenir y en la manera de lo posible evitar el gran número de pleitos que se generaban en este contexto por las prácticas de los compradores consistentes en la revisión del porcentaje de destrío, o del precio de la naranja, una vez que el producto ya había sido recibido en su almacén.

En este sentido, la regulación del vale de recolección protege al productor en la medida en que la disconformidad con la fruta recibida deberá hacerse constar en dicho documento y no como ocurría en la práctica cuando rechazaba parte del producto cuando había recibido ya el mismo en el almacén por falta de aptitud de los mismos.

En este contexto, la legislación estatal se establece que los descuentos aplicables han de constar en el contrato (artículo 9.1). Los descuentos deben basarse en factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato como la evolución del mercado, volúmenes de entrega y la calidad o la composición del producto.

En tercer lugar, una de las prácticas habituales consiste en evitar que el comprador compre únicamente las naranjas de primera floración, de

mejor calidad y mejor precio en mercados. Por ello, en el artículo 17 de la Ley autonómica se dispone que los contratos que no abarquen la totalidad de los frutos de un campo, deberá circunscribirse a la totalidad de los habidos (conforme a la modalidad pactada) en determinada superficie o número de árboles, o de la variedad o patrón objeto del contrato. Esto se puede elegir entre la venta a tot comptat, a medida o limpia, lo que permite establecer un filtro de calibres o calidades.

En este contexto, Arnau Moya (2014) considera que el legislador valenciano no ha estado acertado al reenviar al CC todas aquellas compraventas que no respeten el criterio de la totalidad. Este reenvío, recogido en el artículo 18.3 de la ley puede constituirse en el modo de contornear la propia ley mediante la celebración de contratos sobre cantidades determinadas de producto. Asimismo, considera Arnau Moya (2019) que la reforma operada en 2019 no era necesaria porque en la Ley de contratos ya existían suficientes elementos para en aplicación conjunta con la ley estatal de la cadena alimentaria impedir la proliferación de la venta a resultas.

3. Régimen de sanciones

En lo que se refiere al régimen sancionador, es preciso clarificar que la Ley 2/2019 contiene un régimen sancionador que será de aplicación a los contratos agrarios que recaigan dentro del ámbito de aplicación de la ley.

Como se describió en el anterior artículo sobre la ley de contratos agrarios (Guillem Carrau, 2017), serán de aplicación también la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, la disposición adicional séptima de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas en el ámbito territorial supraautonómico y en el resto, la normativa legal de tipificación de infracciones y sanciones aplicable al respecto, estatal o autonómica. Teniendo cuenta que el ejercicio de la potestad sancionadora requiere atribución expresa a los

órganos administrativos por disposición de rango legal o reglamentario, de conformidad con el artículo 127.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se consideró necesaria la publicación de un decreto, que abordase una regulación normativa en la que se tuviera en cuenta el contenido en materia de infracciones y sanciones.

Corresponde a la Administración General del Estado ejercer la potestad sancionadora cuando las partes contratantes tengan sus respectivas sedes sociales principales en diferentes comunidades autónomas; cuando el contrato afecte a un ámbito superior al de una comunidad autónoma en razón de la trazabilidad previsible de la mayor parte del alimento o producto alimenticio objeto del contrato. Por otra parte, corresponderá a los órganos competentes de las comunidades autónomas ejercer la potestad sancionadora en los restantes supuestos.

En definitiva, las conductas abusivas que hasta el momento eran objeto de denuncia ante la jurisdicción civil pueden ser, de conformidad con la ley estatal, objeto de denuncia ante la Agencia de Información y Control Alimentarios, creado como organismo autónomo de la Administración General del Estado con competencias, en primer lugar, para gestionar los sistemas de información y control de los mercados oleícolas, lácteos y los de aquellos otros que el Ministerio de Agricultura determine y, en segundo lugar, para el control del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.⁷

En suma, le corresponde a la Agencia garantizar el régimen de control mediante la comprobación de las denuncias por incumplimiento de la Ley 12/2013 e iniciar de oficio el procedimiento sancionador y realizar su instrucción, según corresponda. En dicho contexto, le corresponde al productor la denuncia de las prácticas ante la autoridad administrativa independientemente del inicio de las acciones civiles

⁷ Artículo 2.1 Real Decreto 227/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios, BOE-A-2014-4580.

que puedan corresponderle por las conductas del comprador. En los restantes supuestos, entra en juego el nuevo Título VI de la Ley autonómica.

Son infracciones leves en materia de contratación agraria las siguientes: a) No formalizar por escrito los contratos agrarios a los que se refiere esta ley; b) No incluir los extremos que como mínimo deben contener los contratos agrarios; c) Incumplir las obligaciones de conservación de los documentos; d) Exigir pagos adicionales, sobre el precio pactado en el contrato, excepto en los supuestos contemplados por la presente ley; e) Infringir la legislación de protección de datos en relación con los contenidos con ocasión de la celebración de contratos o la participación en otras relaciones jurídicas agrarias así como no cumplir el deber de confidencialidad exigible en la celebración o ejecución de los mismos; f) incumplir la obligación de suministrar la información que le sea requerida por la autoridad competente en el ejercicio de sus funciones.

Se consideran infracciones graves: a) la reincidencia por la comisión de dos o más infracciones leves en el plazo de dos años contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas; b) realizar modificaciones de las condiciones contractuales que no estén expresamente pactadas por las partes; c) el incumplimiento de los plazos de pago en las operaciones comerciales de productos alimentarios o alimenticios, conforme a lo establecido en la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, además de los plazos dispuestos en la presente ley.

A efectos de la Ley, se consideran infracciones muy graves la reincidencia por la comisión de dos o más infracciones graves en el plazo de dos años a contar desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.

En el artículo 64 se determina que las infracciones en materia de contratos agrarios se sancionarán con multas de acuerdo con

la siguiente graduación: a) Infracciones leves, hasta 5.000 euros; b) Infracciones graves, entre 5.001 euros y 100.000 euros; c) Infracciones muy graves, entre 100.001 y 1.000.000 euros.

En cuanto a la autoría, el artículo 63.4 de la Ley determina que se entiende, excepto prueba de lo contrario, que son autores de las infracciones tipificadas en las letras a y b del apartado 1 del citado artículo los operadores y las operadoras que no tengan la condición de pyme, los y las que no tengan la condición de productor primario agrario o productora primaria agraria, ganadero o ganadera, pesquero o pesquera, o forestal o agrupación de los mismos, y los operadores o las operadoras respecto de las cuales la otra parte operadora que interviene en la relación se encuentre en situación de dependencia económica, cuando cualquiera de las partes se relacione con otros operadores u operadoras que tengan la condición de pyme o de productor primario o productora primaria o agrupación de estas, o se encuentre en situación de dependencia económica.

V. Registro de operadores y registro de contratos que se regulan en la ley

El artículo 55 de la Ley contempla tras la reforma de 2019 la creación del Registro de Operadores, Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias. A tal efecto se definen como operadores las personas físicas y jurídicas que en el ejercicio de sus actuaciones se encuentren comprendidas en el ámbito objetivo de esta ley, y, para inscribirse en el registro, se depositará la fianza que se determine reglamentariamente.

Contempla el legislador que la creación del Registro de Operadores, Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias se hará según se determine reglamentariamente y que en todo caso será público y obligatorio en el caso de los operadores. El legislador apunta que podrá acordarse su gestión con terceras entidades de derecho público, sin que la misma, en ese caso, tenga costes para las partes del contrato agrario.

Opina Barceló (2019) que caben extraer, de la norma, algunas conclusiones importantes: la amplitud en la descripción de los operadores; la exigencia de una fianza para la inscripción; el carácter público y obligatorio del Registro; la posibilidad de encomendar su gestión a terceras entidades de derecho público (así, por ejemplo, el Registro de la Propiedad).

Todos los contratos que se regulan en la ley deberán ser registrados, junto a una copia de los vales que traigan causa de estos, en el Registro de Operadores, Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias de la manera como se determine reglamentariamente y con el depósito de una copia de cada contrato.

Sin perjuicio de cualquier otra función que se le atribuya reglamentariamente, las funciones del Registro de Operadores, Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias serán las de custodiar los contratos, entregar copia del contrato firmado por las partes en conflicto, a los tribunales de justicia o a los organismos de arbitraje que puedan crearse, y establecer los mecanismos para llegar a acuerdo entre las partes en conflicto.

Este registro también tendrá como objeto, con la información que aporten los contratos agrarios registrados, aportar al sector una mayor transparencia e información de precios y hacer pública una base de precios real y diaria de las transacciones de productos agrícolas.

En todo caso, la ley contempla que corresponderá a las partes el deber de conservar toda la documentación, en soporte electrónico o en papel, relacionada con los contratos que se celebren en el marco de lo que dispone esta ley, durante un período de cinco años.

VI. Fomento del arbitraje

La Ley 2/2019 introduce el nuevo artículo 56 de la Ley de contratos agrarios dedicado al fomento del arbitraje y la mediación en el ámbito de los contratos que regula la ley. En este sentido, el artículo recoge que la administración de la Comunitat Valenciana promoverá e impulsará la

inclusión en los contratos que regula esta ley de cláusulas que permitan la resolución de controversias sobre la interpretación y el cumplimiento de esta, mediante fórmulas alternativas o complementarias al ámbito jurisdiccional, como el arbitraje o la mediación, de conformidad con la normativa vigente en la materia.

Asimismo, en la misma Ley se crea la Junta de Arbitraje y Mediación para las compraventas agrarias, como órgano colegiado adscrito a la conselleria en materia de agricultura, que tendrá competencias para ejercer funciones de arbitraje y mediación dirigidas a la resolución de las cuestiones litigiosas que surjan en relación a los mencionados contratos. Se postpone al desarrollo reglamentario su constitución, composición, funcionamiento y organización de la Junta de Arbitraje y Mediación para las compraventas agrarias, cuyos miembros serán nombrados por el titular de la conselleria competente en materia de agricultura basándose en criterios de mérito y capacidad en el sector agrario.

Si las partes hubieran pactado expresamente en el contrato la cláusula de sumisión arbitral o bien la hubieran acordado con posterioridad, podrán acudir a la Junta de Arbitraje para las compraventas agrarias, de acuerdo con lo establecido en la normativa estatal vigente en materia de arbitraje.

De la misma manera, si las partes hubieran pactado expresamente el sometimiento a mediación de las controversias o cuando de manera voluntaria así lo decidan, podrán acceder a la Junta de Mediación para las compraventas agrarias, con la finalidad de alcanzar un acuerdo de conformidad con lo establecido en la normativa estatal vigente en materia de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

VII. Conclusiones

Como ya pusimos de manifiesto en el análisis de la Ley de 2013, en los mercados agroalimentarios, donde la existencia del propio Mercado interior favorece que los desequilibrios sean cada campaña más patentes en la cadena, el ejercicio paralelo o multinivel de la función

legislativa estatal y autonómica se hace necesario e imprescindible. Por ello, la acción legislativa a nivel estatal y autonómico en materia de cadena alimentaria, aporta un elemento clave en la lucha contra el desequilibrio de la cadena alimentaria y, en particular, reconoce al productor agroalimentario de la Comunidad Valenciana instrumentos legales que fortalecen su posición frente a la distribución.

Del ejercicio de la competencia autonómica en materia de derecho civil valenciano, es evidente que el productor ha visto reforzada su posición en la cadena agroalimentaria por una serie de factores que resultan de ambas leyes (estatal y autonómica). Entre los mismos, se hace necesario destacar el incremento de mecanismos de garantía de cobro del precio, la identificación del corredor como mediador y el régimen sancionador. Así de la interconexión de ambas normas, es necesario que los contratos contengan el precio, las condiciones de pago, la fecha y detalles sobre la cosecha, por ejemplo. El juego de las sanciones administrativas en paralelo al proceso civil en los casos de ventas a resultas y el conjunto de pruebas que puede acaparar el productor en ambos puede reforzar su posición en el litigio. No obstante por los costes de litigar, la opción de futuro para atajar la práctica de la venta a resultas puede pasar en la mayoría de los casos por la mediación y el arbitraje sobre los mimbres que ha dejado establecidos para ello la Ley 2/2019.

En todo caso, de la tramitación parlamentaria de la reforma en 2019 se recogen varias cuestiones que quedaron pendientes durante la tramitación de la Ley en 2013; entre otras, la cuestión de la prohibición total de los contratos verbales que precisamente sería contra la propia costumbre de contratación oral y con apretón de manos del campo valenciano; otro aspecto interesante para una mejor determinación de las responsabilidades de las partes contratantes es la obligatoria determinación en el contrato de la fecha límite para recoger el producto y el incremento de la trazabilidad con la obligatoriedad de las firmas de los vales de compra por el vendedor y el corredor; así como el desarrollo de la parte relativa al derecho sancionador que desde luego va a ser de gran importancia.

Se ha reformado pues un marco normativo interconectado, completo pero mejorable puesto que no puede obviamente solucionar que sigue existiendo un grave desequilibrio en la cadena alimentaria entre una oferta fragmentada, atomizada y poco elástica y una distribución concentrada y flexible a los constantes cambios operados en los mercados globalizados. Con la reforma de 2019 se han hecho los ajustes técnicos necesarios para acotar la venta a resultas. En principio será necesario esperar a su desarrollo reglamentario para poder evaluar el impacto de la misma. La ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley de 2013 supone un precedente negativo al respecto.

La reforma de la *Llei de contractes agraris* se configura, como lo fue la propia Ley, a modo de paso constitucional en materia de derecho civil valenciano. Como se afirmaba en la introducción, desde las Corts Valencianes se ha abordado por segunda vez el desequilibrio de la cadena alimentaria desde un prisma singular (la regulación de los contratos agrarios) mediante el ejercicio de una competencia exclusiva (en materia de derecho civil valenciano) consolidando un derecho de raíz consuetudinaria (allí donde existe) en materia de compraventa de cosechas en el campo valenciano pero mejorando la costumbre existente y regulando contra la misma pues se había mostrado ineficiente en el marco de las actuales condiciones y equilibrios de la cadena alimentaria. Es decir, la *Llei de contractes agraris* expresa la respuesta del legislador autonómico a la necesidad de legislar sobre la costumbre existente en materia de relaciones contractuales agrarias, desde una perspectiva de derecho civil propio, con el fin de mejorarla y adaptarla a los principios inspiradores de la política agrícola común.

VIII. Bibliografía

Arnau Moya, F.: «La compraventa a resultas como base de la reforma de la ley valenciana de contratos agrarios», *Revista Jurídica Valenciana*, 34, 2019, pp. 15-41.

- Arnau Moya, F.: «La compraventa a ojo en la Ley 3/2013, de la Generalitat Valenciana, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias», *Revista de Derecho civil valenciano*, 15, 2014, pp. 1 y ss.
- Barceló, J.: «La reforma de la Ley de contratos agrarios valencianos», *Revista Jurídica Valenciana*, 34, 2019, pp. 1-13.
- Guillem Carrau, J.: «La Llei de contractes agraris: un paso constitucional en materia de derecho foral civil valenciano», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, ISSN 1136-3339, 29, 2017, pp. 335-364.
- Guillem Carrau, J.: «Anotaciones sobre la reforma del marco competencial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 32, 2008, pp. 101-132.

El impacto de las cuotas sobre la representación política de las mujeres en Les Corts (1995-2019)¹

BERNABÉ ALDEGUER CERDÁ

Profesor de Ciencia Política y de la Administración.

Universidad de Valencia

Resumen

Tras más de una década y cuatro convocatorias electorales autonómicas desde la entrada en vigor de las cuotas obligatorias de paridad (elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2007) parece evidente que las instituciones representativas han consolidado una presencia de mujeres por encima del umbral del 40 % establecido como exigencia para una presencia y composición equilibrada de los parlamentos autonómicos. No obstante, sigue constituyendo una tarea de relevancia académica pero también de interés social realizar una evaluación acerca del impacto que las cuotas han tenido sobre distintas variables y dimensiones que afectan a la representación política de las mujeres. El presente trabajo tiene como propósito analizar la distribución diferenciada de los diputados y las diputadas autonómicas valencianas en la estructura interna de Les Corts (Mesa, Junta de Síndics, Diputación Permanente y comisiones permanentes legislativas y no legislativas) desde la perspectiva

¹ El autor agradece al personal del Archivo de Les Corts su disponibilidad, ayuda e interés al aportar toda la información que ha hecho posible los análisis y el acopio de la evidencia empírica expuesta en este trabajo. En especial, sirva este agradecimiento a María José Cubells Puertes, por sus comentarios e indicaciones para acceder a la documentación e información obrante en el Archivo de Les Corts.

conceptual y metodológica de la discriminación vertical y horizontal. Además, se muestra evidencia empírica sobre la evolución de indicadores propios de la representación sustantiva de las mujeres, teniendo en cuenta las formulaciones teóricas destinadas a evaluar en qué medida un incremento de las mujeres en los parlamentos supone una mejora de la representación de sus intereses y de la agenda en favor de la igualdad de género a través de cambios en los sistemas de comisiones parlamentarias, el presupuesto destinado a políticas de igualdad o el número de iniciativas parlamentarias sobre tales asuntos. El trabajo aborda el período cronológico comprendido entre las legislaturas IV y IX, agregando el conjunto de las legislaturas en dos períodos: uno previo a la implementación de las cuotas (1995-2007) y otro posterior (2007-2019). De este modo se pretende ofrecer una perspectiva sobre los efectos provocados por las cuotas a medio plazo y su eventual estabilidad en el tiempo en cuanto al desempeño parlamentario de los diputados y diputadas se refiere. La evidencia empírica mostrada en el trabajo sigue poniendo de manifiesto que, a pesar de haber logrado ciertos avances irreversibles en cuanto a la presencia agregada o global de las mujeres en Les Corts, siguen persistiendo pautas diferenciadoras desde la perspectiva de género en cuanto al ejercicio real y efectivo de la representación política.

Palabras clave: Corts, cuotas, igualdad de género, paridad, representación política.

Resum

Després de més d'una dècada i quatre convocatòries electorals autonòmiques des de l'entrada en vigor de les quotes obligatòries de paritat (eleccions autonòmiques de 27 de maig de 2007) sembla evident que les institucions representatives han consolidat una presència de dones per sobre del límit del 40% establert com a exigència per a una presència i composició equilibrada dels parlaments autonòmics. No obstant això, segueix constituint una tasca de rellevància acadèmica però també d'interès social realitzar una avaluació de l'impacte que les quotes han tingut sobre diferents variables i dimensions que afecten la representació política de les dones. Aquest treball té com a propòsit analitzar la distribució diferenciada dels diputats i les diputades autonòmiques valencianes en l'estructura interna de Les Corts (Mesa, Junta de Síndics, Diputació Permanent i comissions permanents legislatives i no legislatives)

des de la perspectiva conceptual i metodològica de la discriminació vertical i horitzontal. A més, es mostra evidència empírica sobre l'evolució d'indicadors propis de la representació substantiva de les dones, tenint en compte les formulacions teòriques destinades a avaluar en quina mesura un increment de les dones en els parlaments suposa una millora de la representació dels seus interessos i de l'agenda a favor de la igualtat de gènere a través de canvis en els sistemes de comissions parlamentàries, el pressupost destinat a polítiques d'igualtat o el nombre d'iniciatives parlamentàries sobre aquests assumptes. El treball aborda el període cronològic comprès entre les legislatures IV i IX, afegint el conjunt de les legislatures en dos períodes: un de previ a la implementació de les quotes (1995-2007) i un altre posterior (2007-2019). d'aquesta manera es pretén oferir una perspectiva sobre els efectes provocats per les quotes a mig termini i la seva eventual estabilitat en el temps pel que fa a l'acompliment parlamentari dels diputats i diputades. L'evidència empírica mostrada en el treball segueix posant de manifest que, tot i haver aconseguit certs avanços irreversibles pel que fa a la presència agregada o global de les dones en Les Corts, segueixen persistint pautes diferenciadores des de la perspectiva de gènere pel que fa a l'exercici real i efectiu de la representació política.

Paraules clau: Corts, quotes, igualtat de gènere, paritat, representació política.

Abstract

After more than a decade and four regional elections since the implementation of the compulsory gender quotas, it seems obvious that the representative institutions have consolidated a presence of women above the 40% threshold established as a requirement for a balanced composition of the parliaments. However, it continues to be a relevant academic task to carry out an evaluation of the impact that gender quotas have had on the political representation of women. The purpose of this article is to analyze the differentiated distribution of women and men in the internal structure of Les Corts from the conceptual and methodological perspective of the vertical and horizontal discrimination. Empirical evidence is shown related to the evolution of the substantive representation of women, taking into account the theoretical formulations aimed to evaluate what extent an increase of women in parliaments

implies an improvement in the representation of their interests, paying attention to the agenda for gender equality, changes in the committee system, the budget intended to finance gender policies, as well as the number of parliamentary initiatives on such matters. This article addresses the chronological period between the 4th and 9th terms, adding these six terms in two periods: one previous to the implementation of gender quotas (1995-2007) and later (2007-2019). This way, it is intended to offer a perspective on the effects caused by gender quotas from a *cross time* perspective. The empirical evidence collected shows that, despite having been reached certain irreversible advances in terms of the global presence of women in Les Corts, there is a persistent and differentiating gender patterns that influence the political representation of women.

Key Words: Corts, gender equality, parity, political representation, quotas.

Sumario

- I. Introducción.
- II. El estudio de la representación descriptiva de las mujeres.
- III. La representación descriptiva de las mujeres en Les Corts: presencia equilibrada y discriminación vertical.
 1. De las cuotas voluntarias a las cuotas obligatorias.
 2. El impacto de las cuotas en la estructura interna de Les Corts.
- IV. El sistema de Comisiones de Les Corts desde la perspectiva de género: discriminación horizontal.
- V. La representación sustantiva de las mujeres.
- VI. El perfil de la élite parlamentaria autonómica valenciana (X legislatura).
- VII. Conclusiones.
- VIII. Bibliografía.

I. Introducción

La incorporación de las mujeres a los parlamentos ha reclamado la atención de diversas disciplinas pertenecientes a las ciencias sociales y jurídicas a lo largo de los últimos años con el propósito de evaluar, desde una perspectiva longitudinal, el proceso de incorporación y posterior incremento de las mujeres como representantes políticas (diputadas). Si bien, sigue siendo una tarea pendiente para la agenda de investigación en los estudios de género y política medir el impacto real y efectivo que la mayor presencia de mujeres en los parlamentos ha tenido sobre el desempeño parlamentario de las diputadas y, por tanto, los eventuales cambios incorporados en la agenda y el discurso político en favor de iniciativas sobre igualdad de género. Igualmente, y a pesar de la evidente consolidación de la presencia de las mujeres en los parlamentos, como es el caso de Les Corts, resulta todavía necesario avanzar en el análisis de la desigual distribución entre diputados y diputadas en cuanto al desempeño del cargo se refiere, tanto desde una perspectiva vertical (órganos de gobierno y dirección del parlamento) como horizontal (distribución de nombramientos según el ámbito material de las Comisiones). En última instancia, la infrarrepresentación de las mujeres en los parlamentos se interpreta como un déficit democrático cuya subsanación requiere y justifica la adopción de medidas de discriminación positiva entre las que destacan las cuotas electorales (Aldeguer, 2016).

Continúa siendo apropiado investigar, por tanto, qué impacto real han tenido las cuotas electorales implementadas de forma obligatoria a partir del año 2007, con el propósito de evaluar si la igualdad material, real y efectiva, a la que aspiran los mandatos constitucionales siguen requiriendo, todavía hoy, de estrategias adicionales que refuercen los pasos hasta ahora transitados. Así, este trabajo tiene como propósito atender a una pregunta de investigación vigente en la agenda actual sobre los estudios de igualdad de género en la representación política; a saber: ¿en qué medida la adopción de estrategias de paridad (cuotas) y la creciente presencia de las

mujeres en los parlamentos ha supuesto una composición paritaria de la organización interna de Les Corts?

Mediante la adopción de estrategias de discriminación positiva por parte de partidos políticos (cuotas voluntarias) e instituciones públicas (cuotas obligatorias) se ha respaldado o, en su caso, reforzado la presencia de las mujeres en las candidaturas electorales, en primer lugar, y en las instituciones representativas (parlamentos) y ejecutivas (gobiernos) como consecuencia de ello (Oñate, 2014). Paxton, Hughes & Painter comprobaron la relevancia de las cuotas electorales sobre la presencia de las mujeres, el impacto positivo de los sistemas proporcionales y la importancia de las libertades civiles desde una perspectiva longitudinal (Paxton, Hughes & Painter, 2010). Squires señala que la incorporación de un mayor porcentaje de mujeres en las instituciones públicas supone la introducción de nuevas preocupaciones, prioridades y estilos políticos en el seno de los parlamentos, de forma que: «(...) women's presence in political bodies leads to altered policy agendas and programmes» (Squires, 2007). Más recientemente, Clayton, Josefsson y Wang han evidenciado, a partir de estudios de caso, el impacto positivo de las cuotas sobre la mejora de la representación sustantiva relacionada con los intereses de las mujeres (Clayton, Josefsson y Wang, 2016).

El objetivo de este artículo consiste en realizar un análisis de la evolución experimentada por la representación descriptiva de las mujeres en Les Corts, con el propósito de contribuir a la evaluación del impacto resultante tras la implementación de las cuotas electorales a partir del año 2007. Para ello se estudia, desde la perspectiva de género, la estructura interna de la cámara y la eventual discriminación horizontal observando la distribución de diputados y diputadas en las diferentes Comisiones según el ámbito material de las mismas. Aportando los datos sobre el número de iniciativas parlamentarias sobre igualdad de género y el rango de las sucesivas Comisiones de igualdad aprobadas en las diferentes legislaturas, se pretende, además, contribuir a una de las tareas que, de acuerdo con Swers, siguen

pendientes en los *gender & politics studies*, a saber: «future research must investigate the ways in which female legislators incorporate women's interesets into the policy discussion» (Swers, 2002).

El trabajo aborda el período cronológico comprendido entre los años 1995 y 2019 (de la IV a la IX legislatura) (tabla 1). La naturaleza longitudinal (*cross-time*) del estudio se aborda desde la perspectiva de un análisis dinámico apropiado para «estudios de cambios políticos y cambios en organizaciones» a lo largo del tiempo (Castilla, 1998). De esta forma, los resultados de la investigación se obtienen, respecto de Les Corts, a partir de la evidencia empírica disponible en el Archivo de Les Corts, considerando el hito o acontecimiento en que deviene la adopción de las cuotas obligatorias de paridad en el año 2007 y su vigencia, por primera vez, en las elecciones autonómicas valencianas de 27 de mayo del año indicado (ver tabla 1).

TABLA 1. PERÍODO CRONOLÓGICO DEL ESTUDIO (1995-2019)

3 legislaturas previas			Cuota obligatoria	3 legislaturas posteriores		
1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019

Elaboración propia.

El trabajo se estructura en cinco partes. En primer lugar, se realiza una presentación de los propósitos de la investigación a la luz de las formulaciones teóricas más relevantes sobre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres. Se presta especial atención a las variables institucionales que, representadas por las cuotas en su máximo grado de obligatoriedad y eficacia, permiten comprender el incremento de las diputadas en los parlamentos. A continuación, se realiza un estudio de la representación descriptiva de las mujeres en Les Corts en el período comprendido entre la IV y la IX legislatura

con la pretensión de evaluar el impacto que las cuotas implementadas de forma obligatoria en las elecciones del año 2007 (VII legislatura) han tenido, de forma longitudinal, sobre la presencia de las mujeres en los diferentes órganos que configuran la estructura interna de la cámara. En un tercer apartado se presentan algunos datos relativos a la representación sustantiva de las mujeres, contextualizando el desempeño parlamentario de las iniciativas sobre igualdad de género en el marco de la comisión parlamentaria de referencia en materia de igualdad de género. Además, se incluye un estudio comparativo, desde la perspectiva de género, relativo al perfil político (veteranía, continuidad en el cargo y trayectoria política previa) de los diputados y diputadas valencianas en la actual legislatura. Finalmente, y a modo de conclusión, se formulan algunas consideraciones a la luz de la evidencia empírica expuesta con la intención de contribuir a la actual agenda de investigación que, sobre la materia, sigue en curso.

II. El estudio de la representación descriptiva de las mujeres

El incremento de la presencia de las mujeres en los parlamentos se ha considerado condición indispensable para la mejora de la representación sustantiva de sus intereses (Swers, 2005) mediante cambios en el discurso político, en la forma de hacer política y en la posibilidad de actuar e intervenir a favor de asuntos sobre igualdad de género (Pitkin, 1967; Nohlen, 1977; Young, 1989; Phillips, 1998; Randall, 1998; Lovenduski, 2005; Paxton & Hughes, 2007; Pastor, 2011).² Más allá de la presencia (*estar*), la representación de los intereses del colectivo de pertenencia (*ser*) implicaría cambios actitudinales, institucionales

² Como se ha señalado: «(...) descriptive representation (presence) is believed to be a medium for achieving substantive representation (acting for women)» (Lloren, 2015), algo que vienen a evidenciar empíricamente, entre otros, Carroll (2001), Chattopadhyay & Duflo (2004) y Swers (2002), teniendo en cuenta las formulaciones conceptuales y teóricas de Mansbridge (1999) o Phillips (1998).

y de discurso parlamentario articulados por las mujeres a través de los partidos políticos (Lovenduski, 2005).³

En *Gender in Political Theory*, Squires señala que: «the strategy of inclusion endorses a vision of representation as the representation of beliefs and interests (ideological and functional representation) (Squires, 1999). La incorporación de las mujeres a las instituciones públicas en una primera etapa y el subsiguiente incremento y consolidación de su presencia en períodos posteriores daría como resultado el reconocimiento de los intereses de las mujeres en la agenda parlamentaria, el discurso político y las líneas programáticas articuladas por los grupos parlamentarios (*representación sustantiva*). De acuerdo con Nohlen, a partir de los años setenta se ha prestado creciente atención (teórica y empírica) a la representación de las mujeres y a su presencia en las instituciones públicas, tanto en las democracias consolidadas como en los escenarios y procesos de transición fruto de la tercera ola de democratización (Nohlen, 1998). Si bien: «(...) el proceso hacia un rol más activo de la mujer en la política no ha tomado un ritmo uniforme e igualitario ni en Europa ni en los demás países con sistemas democráticos» (Nohlen, 1998), con lo que se han desarrollado las condiciones idóneas para abordar las claves de la desigual incorporación a la representación política por parte de hombres y mujeres.

Así, a pesar del incremento cuantitativo de las mujeres en los parlamentos: «(...) escuchamos cómo las mujeres han quedado relegadas en el discurso político y las políticas públicas» (Randall, 1998). Si bien se ha evidenciado un incremento paulatino de cuestiones relativas a la igualdad de género en las agendas gubernamentales, persisten

³ La empatía, la cooperación y aspectos de horizontalidad se consideran constitutivos del liderazgo femenino, poniendo valor e introduciendo capacidades creativas y de negociación en el ejercicio de la actividad política, por lo que una menor presencia de mujeres en las instituciones públicas supondría desperdiciar una buena parte del talento, creatividad y experiencias de la mitad de la población (Verge, 2009). De acuerdo con Towns: «(...) having a certain share of female legislators is presently celebrated among global governance institutions as bringing female virtues of honesty and selflessness into the state» (Towns, 2010).

circunstancias y factores (socioeconómicos, políticos e institucionales) que dificultan el acceso de las mujeres a los puestos más relevantes en la organización interna de los parlamentos y que afectan negativamente a un óptimo desarrollo de la agenda sobre igualdad de género. De esta forma, la relación entre la representación descriptiva y sustantiva resulta: «weak, complicated and contingent» (Makay, 2008). Desde la perspectiva de la representación sustantiva articulada a través de los gabinetes ejecutivos o gobiernos, Curtin comprueba que «descriptive representation of women in cabinet is a necessary but not sufficient condition to achieve women-friendly policy outcomes», y sostiene la importancia de una presencia reforzada de diputadas en los parlamentos para generar un grupo de referencia de mujeres que resulte activo y ejerza un liderazgo en favor de la igualdad de género (Curtin, 2008).

El estudio posicional de las élites parlamentarias desde la perspectiva de género resulta apropiado como indicador para evaluar el impacto de las cuotas de paridad y su consiguiente influencia sobre la agenda y los discursos a favor de la igualdad de género. De esta forma, las cuotas ocupan un lugar destacado en el conjunto de las variables institucionales mediante su incorporación a través del sistema electoral (Oñate, 2014), contribuyendo a generar *contextos críticos* «que enmarcan la acción parlamentaria en tanto que los representantes políticos son miembros de un partido político y forman parte del Parlamento» (Pastor e Iglesias, 2014). Existe, por tanto, cierto consenso en considerar la necesidad de ahondar en el alcance que han tenido las cuotas a la hora de incidir en las posiciones que diputados y diputadas ostentan en la organización interna y el funcionamiento ordinario de los parlamentos.

Este artículo tiene en cuenta la variable de naturaleza institucional que representan las cuotas electorales de paridad para definir el hito o acontecimiento a partir del cual se realizan las observaciones y los eventuales cambios en la representación política de las diputadas valencianas. No obstante, conviene señalar que otras variables independientes han venido a ser crecientemente valoradas,

incorporando aspectos de carácter socioeconómico y asociativo. Obviamente, la cultura política, así como las opiniones y actitudes de la ciudadanía a la hora de promover y apoyar políticas públicas de paridad vendrían a constituir una variable significativa, como estudios previos han evidenciado (Norris e Inglehart, 2001). Los grupos o movimientos feministas son, igualmente, un actor clave a la hora de favorecer la incorporación de estrategias de paridad en partidos políticos y otro tipo de actores tales como movimientos sociales, sindicatos o grupos de interés en su conjunto (Lloren, 2015). El movimiento asociativo de mujeres permite tener en cuenta el llamado *civil society context* (Beckwith y Cowell-Meyer, 2007) y considerarlo como una variable independiente podría resultar de utilidad a la hora de explicar procesos de incorporación por parte de las mujeres a parlamentos y gobiernos. Atendiendo al Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, las asociaciones inscritas en los años comprendidos en cada legislatura bajo la categoría de actividad *participación social* y subactividad *mujeres*, han sido las siguientes (ver tabla 2).

TABLA 2. ASOCIACIONES DE MUJERES INSCRITAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA POR LEGISLATURAS (V-IX) (N)

V	VI	VII	VIII	IX
95	88	99	196	118

Elaboración propia. Fuente: Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana.

Del mismo modo, resultaría aconsejable considerar la evolución en el porcentaje de alcaldesas en aquellas circunscripciones o distritos que configuran territorialmente los contextos políticos a analizar. De esta forma, en comparación con la evolución que han mostrado los porcentajes de presencia de diputadas en Les Corts (ver tabla 5), el acceso de las mujeres a las alcaldías ha supuesto una más tardía

incorporación a umbrales siquiera cercanos al 30 % (ver tabla 3). Cifras que, en cualquier caso, quedan alejadas de los parámetros de presencia equilibrada y que, por su parte, contrastan con la representación política por parte de concejalas, alcanzando porcentajes cercanos al 40 % en la VIII legislatura, sólo superados en la IX legislatura (2015): 8 años (2 legislaturas) después de la aplicación de las cuotas obligatorias (ver tabla 4). Los menores porcentajes de alcaldesas ponen de manifiesto la vigencia de una discriminación vertical presente en el ámbito local, impidiendo una normalización de las exigencias de representación equilibrada y de paridad en el más alto nivel de liderazgo local.

TABLA 3. ALCALDESAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA POR LEGISLATURAS (IV-X) (%)

IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
6,1	11,7	12,6	17,5	19,9	22	27,9

Elaboración propia. Fuente: Instituto de la Mujer.

TABLA 4. CONCEJALAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA POR LEGISLATURAS (IV-X) (%)

IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
16,8	27	30,8	27	38,3	40,1	44

Elaboración propia. Fuente: Instituto de la Mujer.

Del mismo modo, otros datos que pueden servir para analizar los contextos en que se producen procesos de incorporación o incremento de la presencia de mujeres en los parlamentos vendrían dados por la estructura económica (Oakes y Almquist, 1993) o el rendimiento

y desarrollo económico, especialmente cuando se trata de observar el impulso a iniciativas sobre igualdad de género asociadas a las demandas de clase (*class based gender equality issues*) (Annesley, Engeli y Gains, 2015).⁴ Las variables señaladas permitirían interpretar, en su conjunto, de qué forma, como han evidenciado estudios comparativos de muchos casos (Beckwith y Cowell-Meyers, 2007), la representación descriptiva es condición necesaria, pero no suficiente, para promover y explicar el incremento de la representación política de las mujeres y, a continuación, las iniciativas parlamentarias a favor de la igualdad de género.

III. La representación descriptiva de las mujeres en Les Corts: presencia equilibrada y discriminación vertical

En el presente epígrafe se consideran los diferentes umbrales de presencia cuantitativa lograda por las mujeres en el Pleno de Les Corts, así como su poder posicional en la composición y organización interna de la cámara. De esta forma, se muestra la evolución en el porcentaje de diputadas que componen los distintos órganos de Les Corts entre la IV y la IX legislatura (ambas incluidas): la Presidencia, la Mesa, la Junta de Síndics y la Diputación Permanente. Del mismo modo, se dedica una especial atención a las Comisiones Permanentes Legislativas y a las Comisiones Permanentes no Legislativas respecto de las que se analiza, no sólo la distribución en su organización interna (Mesa y Presidencias), sino también la eventual distribución diferenciada de diputados y diputadas en función del ámbito material que define a las comisiones desde la perspectiva de género (*gender profile* o *gender portfolio*) y observar, de esta forma, la eventual discriminación horizontal a que ello pueda dar lugar.

⁴ Annesley, Engeli y Gains consideran como variables para explicar la atención gubernamental hacia diferentes tipos de iniciativas de género la cantidad de mujeres en el poder, la ideología del partido y la militancia y el desarrollo económico (*economic performance*) (Annesley, Engeli y Gains, 2015).

1. De las cuotas voluntarias a las cuotas obligatorias

La irrupción de distintos hitos institucionales tales como la adopción de las cuotas voluntarias por parte del PSPV y de EUPV en la V Legislatura (1999-2003) y la entrada en vigor de las cuotas legales en la convocatoria electoral que dio origen a la VII legislatura (2007-2011) caracterizan los dos acontecimientos clave de naturaleza institucional respecto a la incorporación de las cuotas en el sistema político autonómico valenciano.

En primer lugar, la adopción de las *cuotas voluntarias* o *cuotas blandas* por parte del PSPV (1997) y de EUPV (1999) tendrán vigencia en los procesos orgánicos conducentes a la confección de las candidaturas autonómicas de la V legislatura (1999-2003). El efecto imitación o contagio que podría haberse dado sobre el comportamiento electoral del PPCV implicó que, en la V legislatura, Les Corts alcanzasen una presencia equilibrada en su conjunto (40,5 %) con un 42,9 % de diputadas socialistas y un 40 % en el Grupo Parlamentario de EUPV. El PP rozaría, aunque no alcanzaría, el umbral de presencia equilibrada, con un 38,8 % de mujeres en su grupo parlamentario.

La aplicación de las cuotas *legales* u *obligatorias* en la convocatoria electoral de la VII Legislatura (2007) llevaría a Les Corts a alcanzar un máximo histórico desde entonces no superado, logrando una composición paritaria (49,4 %). La correlación positiva entre los distintos acontecimientos institucionales y el incremento de las cuotas define el comportamiento de partidos políticos e instituciones en cuanto a la incorporación y consolidación de la representación política de las mujeres se refiere. No obstante, desde la VII legislatura la presencia de las mujeres en el Pleno nunca ha superado a la de los hombres, y más bien ha ido ajustándose al requerimiento de la composición equilibrada del 40 % en línea con el diagnóstico de algunos estudios que advierten sobre la posible consolidación del 40% como aquél en el que eventualmente terminasen instalándose las instituciones como cumplimiento de las obligaciones legales, sin lograr, de forma real y efectiva, la paridad.

TABLA 5. ETAPAS EN LA INCORPORACIÓN DE LAS MUJERES A LES CORTS (1983-2019)

Etapas	Diputadas (%)
Primer período Exclusión / presencia testimonial	I Legislatura: 5.6 % II Legislatura: 5.6 %
Segundo período Superación de la exclusión / presencia testimonial	III Legislatura: 13.5 % IV Legislatura: 24.7 %
Tercer período <i>Masa crítica</i> y representación equilibrada (<i>Cuotas voluntarias</i> en PSPV y EUPV)	V Legislatura: 40.5 %. VI Legislatura: 42.7 %.
Cuarto período Paridad (<i>Cuotas legales</i> : LOIMH)	VII Legislatura: 49,4 %
Quinto período Consolidación presencia equilibrada (<i>Cuotas legales</i> : LOIMH)	VIII Legislatura: 41,9 % IX Legislatura: 43,1 %

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

Los datos se presentan por legislaturas y por períodos comprendidos por las tres legislaturas previas y las tres posteriores a la aplicación de las cuotas obligatorias (ver tabla 1). De esta forma, se permite realizar una evaluación del impacto inmediato, así como también, de forma longitudinal a lo largo del tiempo, ofreciendo la posibilidad de visualizar la evolución de los datos en los dos períodos descritos y, especialmente, desde la perspectiva de los efectos de las cuotas a medio plazo y su eventual estabilidad en el tiempo (ver gráfico 2).

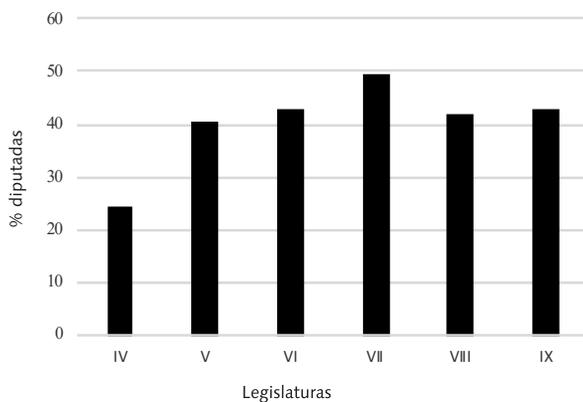


GRÁFICO 1. DIPUTADAS EN EL PLENO DE LES CORTS (1995-2019) (%)

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

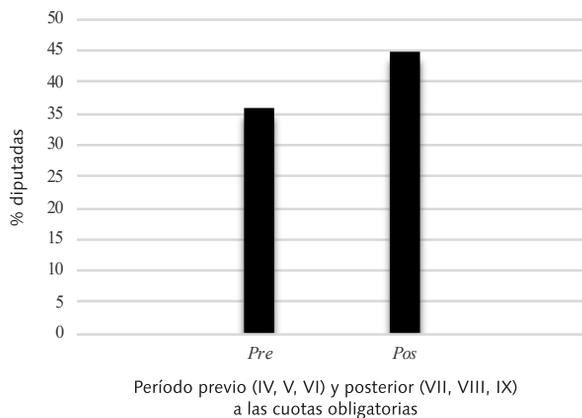


GRÁFICO 2. DIPUTADAS EN EL PLENO DE LES CORTS ANTES (PRE) Y DESPUÉS (POST) DE LAS CUOTAS OBLIGATORIAS (%)

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

2. El impacto de las cuotas en la estructura interna de Les Corts

Considerando los datos reflejados en el gráfico 2 se observa una distribución diferenciada del porcentaje de diputadas entre ambos períodos, de forma que la aplicación de las cuotas ha supuesto la superación estable del umbral de presencia equilibrada por encima del 40 % en el Pleno. No cabe obtener la misma conclusión respecto de la presencia de las diputadas en órganos relevantes para la organización y el funcionamiento de la cámara como la Junta de Portavoces o la Diputación Permanente. Ambos períodos cuentan con las presidencias de Marcela Miró Pérez (V legislatura) y Milagrosa Martínez (VII Legislatura), representando un total de 2 presidentas desde el año 1983.

TABLA 6. DIPUTADAS EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LES CORTS (POR PERÍODOS) (%)

	Período previo (1995-2007)	Período posterior (2007-2019)
Presidencias (n)	1	1
Mesa (%)	33,3	42
Junta de Portavoces (%)	20,8	37,3
Diputación Permanente (%)	19,1	37,7

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

Con el logro de la composición equilibrada de la cámara (Pleno) en la V legislatura, se logrará una presencia de diputadas por encima del 40% en las Comisiones,⁵ alcanzando su máximo histórico en la VII legislatura en coincidencia con la implementación de las cuotas obligatorias (tabla 7). No obstante, esta composición equilibrada no se proyectará sobre el conjunto de las Comisiones y tan sólo la mitad de estas tendrá más de un 40% de diputadas (legislaturas V y VI),

⁵ Para la realización del análisis se han considerado las Comisiones Permanentes Legislativas y las Comisiones Permanentes no Legislativas.

con un 63,6 % de Comisiones habiendo logrado o superado tal umbral. Se registra un ligero descenso en la IX legislatura, posicionando el porcentaje de diputadas por encima de la representación equilibrada en menos de la mitad de las Comisiones (tabla 8).

TABLA 7. DIPUTADAS EN LAS COMISIONES DE LES CORTS (POR LEGISLATURAS) (%)

IV	V	VI	VII	VIII	IX
21,8	41,1	39,3	45,3	43,5	43,4

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

TABLA 8. COMISIONES CON MÁS DE UN 40 % DE DIPUTADAS (%)

IV	V	VI	VII	VIII	IX
11,8	50	50	63,6	63,6	47,4

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

TABLA 9. PRESIDENTAS DE COMISIONES (POR LEGISLATURAS) (%)

IV	V	VI	VII	VIII	IX
5,9	47,4	22,2	45,5	36,4	26,3

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

TABLA 10. DIPUTADAS EN MESAS DE COMISIONES (POR LEGISLATURAS) (%)

IV	V	VI	VII	VIII	IX
7,2	57,7	53,6	48,5	43,7	43,6

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

TABLA 11. DIPUTADAS EN LA ESTRUCTURA INTERNA DE LAS COMISIONES POR PERÍODOS (1995-2007 / 2007-2019) (%)

	Período previo (1995-2007)	Período posterior (2007-2019)
Comisiones (%)	34,1	44,1
% Comisiones > 40 %	35,2	58,7
Presidentas (%)	25,5	36
Diputadas en Mesas de Comisiones (%)	39,5	45,3

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

Desde la aproximación metodológica que aporta el concepto de discriminación vertical,⁶ se observa en toda la secuencia histórica una mayor presencia de diputadas en la Mesa de Les Corts, con porcentajes superiores a los de otros órganos de dirección (Junta de Síndics, Diputación Permanente), especialmente por cuanto se refiere a la Presidencia, ostentada de forma mayoritaria, con carácter predominante y persistente, por diputados. En cuanto a la estructura directiva de las Comisiones, no se registra un porcentaje de presidentas por encima del 50% a lo largo de toda la secuencia histórica. Al margen de los detalles señalados se observa, en todo caso, una presencia de diputadas siempre superior en el período agregado de legislaturas (VII, VIII y IX) posterior a la aplicación de las cuotas obligatorias (2007).

Teniendo en cuenta la evidencia empírica acumulada en el período temporal considerado, el concepto de discriminación vertical permite analizar la desigual distribución de diputados y diputadas desde la perspectiva jerárquica de los diferentes órganos de Les Corts, pudiendo

⁶ Duverger expuso los términos de la segregación vertical al señalar que: «el papel político de las mujeres disminuye en la medida en que nos aproximamos al *centro* del liderazgo político» (Duverger, 1955). En el ámbito parlamentario de forma específica, Pastor pondrá de manifiesto cómo la jerarquía parlamentaria se da: «(...) en atención al puesto que ocupan los miembros en la Cámara o en las Comisiones en donde trabajan, más o menos importantes según su función y/o asunto que abordan» (Pastor, 2011).

evaluar de esta forma los sesgos que reiteradamente excluyen a las diputadas para participar, de forma equilibrada, en la composición de los puestos de poder político más relevantes.

Aun cumpliéndose los porcentajes de presencia mínima de mujeres en el conjunto de las candidaturas electorales e incluso en el Pleno de Les Corts, las diputadas participan de forma desigual y con cierto grado persistente de desventaja en el reparto de puestos relevantes para la organización y el desempeño de los trabajos de la cámara. Esta circunstancia podría llevar a una apariencia de equilibrio que, cuando se acomete un análisis en detalle desde la perspectiva jerárquica de los órganos internos de la cámara, queda en cierto modo cuestionada. Es evidente el descenso proporcional que se produce en la presencia de las diputadas cuanto más elevado es el rango de las posiciones de poder, como pone de manifiesto el estudio de las presidencias de las Comisiones o los órganos internos de la propia cámara. De acuerdo con Randall: «queda relativamente bien establecido, por tanto, que la proporción de puestos ocupados por mujeres en el seno de los partidos políticos, asambleas representativas y gobiernos nacionales, a lo largo del mundo, es pequeña y se incrementa en una relación inversamente proporcional al poder que tales posiciones otorgan» (Randall, 1998).

IV. El sistema de Comisiones de Les Corts desde la perspectiva de género: discriminación horizontal

La segmentación horizontal permite analizar la desigual distribución de diputadas y diputadas en el seno de los parlamentos en función de la relevancia atribuida a los ámbitos materiales que definen las diferentes Comisiones (Aldeguer, 2015). La *horizontal segregation* vendría a suponer una distinta distribución de diputados y diputadas de forma que las Comisiones relativas a áreas «*más importantes*» son ostentadas y ejercidas por hombres (Randall y Waylen, 1998).⁷

⁷ Como expone Verge: «se hace patente que hay latente un mecanismo subjetivo por parte de los diputados a la hora de repartirse las responsabilidades en los diferentes tipos

Se ha señalado en diferentes estudios que las instituciones parlamentarias acabarían generando una división sexual del trabajo parlamentario que se sumaría a la discriminación vertical en cuanto al acceso a las posiciones de mayor rango jerárquico, y así: «tradicionalmente, a las mujeres se les ha dado la responsabilidad de áreas sociales, pero no las políticas o económicas» (ONU, 1992). Ello vendría a dar como resultado una presencia mayoritaria de mujeres en las Comisiones destinadas al ámbito material de las políticas blandas (*soft policies*) o menos *importantes*. Por el contrario, las áreas más prestigiosas o con mayor presupuesto y relevancia política atribuida vendrían siendo ocupadas, de forma mayoritaria, por hombres (Lovenduski, 2005). De acuerdo con Oñate: «esta clasificación de mayor o menor importancia viene dada por la opinión de los diputados y expertos, y suele estar ligada al impacto sobre la sociedad. Se considera que unas Comisiones *manejan* más poder que otras: entre las primeras, claramente se ubican las que con una u otra denominación se ocupan de asuntos de economía, presupuesto y hacienda, así como las de Obras públicas y transporte. Entre las que se consideran de *menor importancia* están las de educación y las de políticas sociales e igualdad» (Oñate, 2011). Para la realización de este estudio se han considerado dos grupos de Comisiones siguiendo el criterio de trabajos previos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005; Davis, 2007; Krook and O'Brien, 2012) y que han optado por realizar una distinción entre: «inner and outer cabinets, masculine versus feminine portfolios, and high versus low prestige assignments, classifications taking into account traditional perceptions, capacity to develop policies, size of assigned budget and personnel, and media visibility» (Oñate, 2014).

de Comisiones en función de la importancia otorgada» (Verge, 2009). De esta forma: «(...) las mujeres suelen ser relegadas a cometidos de segundo orden y alejadas de aquellas competencias predominantemente masculinas. Como demuestra el hecho, de que rara vez las mujeres ocupen las carteras ministeriales de defensa, economía e interior, o que sean designadas como secretarías generales o presidentas de los partidos, o que en las administraciones desempeñen funciones económicas o de infraestructuras» (Sánchez, 2010).

Así, en tanto que Comisiones con un perfil masculino o masculinizado se vendrían a considerar las siguientes: Comisión de desarrollo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana; Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Comisión de Justicia, Gobernación y Administración Local; Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda; Comisión de Industria i Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías; Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca; Comisión de Obras Públicas, Infraestructuras y Transportes; Comisión de Radiotelevisión Valenciana y del Espacio Audiovisual; Comisión de Reglamento; Comisión del Estatuto de los Diputados y las Diputadas; Comisión de Gobierno Interior; Comisión de Asuntos Europeos; Comisión Permanente no legislativa de Seguridad Nuclear; y, Comisión Permanente no legislativa de Nuevas Tecnologías y Sociedad del Conocimiento. Como Comisiones con un perfil femenino (*femenine portfolio* o *femenine profile*) o feminizado se han tenido en cuenta las siguientes: Comisión de Educación y Cultura; Comisión de Política Social y Empleo; Comisión de Sanidad y Consumo; Comisión de Medioambiente, Agua y Ordenación del Territorio; Comisión de Políticas de Igualdad de Género y del Colectivo LGTBI; Comisión de Peticiones; Comisión Especial de Participación Ciudadana; Comisión de Derechos Humanos; Comisión Permanente no legislativa de Política Lingüística; Comisión Permanente no legislativa de la mujer y las políticas de igualdad; y, Comisión Permanente no legislativa de derechos humanos y tercer mundo.

En el caso de Les Corts, la presencia de diputadas en las Comisiones con un perfil masculino ha sido persistentemente inferior al que han presentado aquellas con un perfil femenino, con la salvedad de las legislaturas V y VI. Tras la aplicación de las cuotas obligatorias (VII legislatura) las Comisiones con un perfil femenino o feminizado han consolidado, de media, una presencia de diputadas por encima del 55%, no superando, sin embargo, ni tan siquiera el umbral de presencia equilibrada (40%) en las Comisiones con un perfil masculino (tabla 12).

**TABLA 12. DIPUTADAS EN LAS COMISIONES SEGÚN
PERFIL DE GÉNERO (POR LEGISLATURAS) (%)**

	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Femenine portfolio	18,2	35,8	38,1	42,8	36,3	36,1
Masculine portfolio	36,3	50,3	50,3	49,7	55,9	61,1

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

**TABLA 13. DIPUTADAS EN LAS COMISIONES SEGÚN
PERFIL DE GÉNERO (POR PERÍODOS) (%)**

	Período previo (1995-2007)	Período posterior (2007-2019)
Femenine portfolio	45,6	55,6
Masculine portfolio	30,7	38,4

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

TABLA 14. COMISIONES CON MÁS DE UN 40 % DE DIPUTADAS (%)

	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Femenine portfolio	40	57	40	62,5	87,5	75
Masculine portfolio	0	33,33	53,8	64,3	50	18,2

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

**TABLA 15. DIPUTADAS EN LAS MESAS DE LAS COMISIONES
SEGÚN PERFIL DE GÉNERO (POR LEGISLATURAS) (%)**

	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Femenine portfolio	19,7	47,8	55,3	53,3	58,6	51,7
Masculine portfolio	7,2	58,8	57,7	45,8	35,1	39,8

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

**TABLA 16. DIPUTADAS EN LAS MESAS DE LAS COMISIONES
SEGÚN PERFIL DE GÉNERO (POR PERÍODOS) (%)**

	Período previo (1995-2007)	Periodo posterior (2007-2019)
Femenine portfolio	40,9	54,5
Masculine portfolio	41,2	40,2

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

**TABLA 17. PRESIDENTAS DE LAS COMISIONES SEGÚN
PERFIL DE GÉNERO (POR LEGISLATURAS) (%)**

	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Femenine portfolio	20	42,9	60	44,4	75	57,1
Masculine portfolio	0	50	7,7	42,9	14,3	8,3

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

**TABLA 18. PRESIDENTAS EN LAS COMISIONES SEGÚN
PERFIL DE GÉNERO (POR PERÍODOS) (%)**

	Período previo (1995-2007)	Periodo posterior (2007-2019)
Femenine portfolio	41	58,8
Masculine portfolio	19,2	21,8

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

La desigual distribución de diputados y diputadas según las Comisiones puede ser evaluada teniendo en cuenta las pautas de cambio o estabilidad con que éstas han sido incorporadas al sistema

de Comisiones (*parliamentary committee system*) de Les Corts desde la perspectiva de género. Se observa, en este sentido, una mayor inestabilidad en cuanto a la continuidad y consolidación de aquellas que tienen un *femenine portfolio*. Ello afecta, en concreto, a la propia naturaleza y rango de las sucesivas Comisiones que han tenido asignadas las competencias en materia de igualdad. Su rango ha experimentado variaciones una vez creada en la IV legislatura como Comisión Permanente de Legislatura (Comisión de la Mujer). A partir de dicho instante, las cuestiones de género se incorporan a una Comisión Permanente no Legislativa durante las legislaturas V, VI y VII (Comisión Permanente no Legislativa de la Mujer y las Políticas de Igualdad). No es, sin embargo, hasta la VIII legislatura cuando se reconoce como Comisión Permanente Legislativa, pero siempre asociada a otras áreas como Política Social y Empleo (legislatura VIII y IX) o a las políticas del colectivo LGTBI (legislatura actual).

Las Comisiones con un perfil femenino experimentan cambios que provocan su aparición y desaparición del sistema de Comisiones de Les Corts, así como su fusión con otras Comisiones, salvo los casos de mayor estabilidad que, a lo largo de todo el período considerado (1995-2019) presentan las Comisiones de Educación y Cultura, Política Social y Empleo, Sanidad y Consumo, Medioambiente o Peticiones. El resto de las Comisiones ligadas a cuestiones de género se crean tardíamente, especialmente las más estrechamente asociadas a las políticas de igualdad (ver tabla 19). Por su parte, las Comisiones con un perfil masculino, no sólo son más numerosas para el conjunto de la secuencia histórica (un 56%), sino que manifiestan un mayor grado de estabilidad, salvo las excepciones de las Comisiones Permanentes no Legislativas de seguridad nuclear (vigente desde la IV hasta la VIII legislatura) o la de Nuevas Tecnologías y Sociedad del Conocimiento (vigente en las legislaturas VI, VII y VIII), amparada, en cualquier caso, para el resto de las legislaturas, por la Comisión Permanente Legislativa de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías.

V. La representación sustantiva de las mujeres

La representación sustantiva remite a la noción de los *intereses* de las mujeres, de forma que, conforme a Lovenduski: «la representación sustantiva deviene en la idea de interés (...). La representación sustantiva de un grupo es más simplemente descrita como la representación de sus intereses» (Lovenduski, 2005). La representación política de los subgrupos presentes en una sociedad dada adquiere dos dimensiones esenciales. En primer lugar, la presencia de los individuos que conforman tales grupos en los parlamentos (representación descriptiva); y, en segundo lugar, la exposición y la defensa de los intereses propios y específicos de tales grupos e individuos que los componen e integran (representación sustantiva) (Lovenduski y Norris, 1993). Tal y como detalló la ONU: «el efecto de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones políticas no puede ser valorado, únicamente, por medio de la cuantificación de su presencia en las asambleas parlamentarias» (ONU, 1992). Por tanto, la presencia y el desempeño discursivo de las mujeres en defensa de las cuestiones de género y de paridad quedarán ineludiblemente ligadas. La representación sustantiva significa, conforme a Paxton y Hughes (2007): «(...) que los intereses de las mujeres deben ser defendidos en la arena política. La representación sustantiva requiere que los políticos hablen para y actúen en apoyo de los asuntos de las mujeres» (Paxton y Hughes, 2007). Por medio de la representación sustantiva se trasciende, así, al propio estudio de las características de los diputados y diputadas: «en ser algo antes que en hacer algo» (Pitkin, 1967).

Una más cualificada representación sustantiva implicaría un incremento de las cuestiones vinculadas a la igualdad de género en la agenda y los discursos políticos. La normalización que de ello se deriva supondría fortalecer los incentivos en favor de la representación descriptiva, al generar mejores oportunidades para la participación política o favoreciendo liderazgos de mujeres que sirvan de ejemplo para futuras candidatas. En última instancia, tal y como la expone Sapiro: «es obvio que la cuestión central no es si mi representante

se parece a mí, es si mis intereses están siendo representados. Lo que importa es si mi representante está actuando según los intereses del representado, de una manera sensible a mí» (Sapiro, 1998).

Desde una perspectiva operativa, la dimensión sustantiva de la representación remite al desempeño parlamentario o a los *productos legislativos* (Pastor e Iglesias, 2014) en favor de la igualdad de género a través de las iniciativas tramitadas y defendidas por los representantes políticos en las instituciones públicas. A estos efectos resulta especialmente significativo tener en cuenta la creación de una comisión parlamentaria específica destinada al tratamiento de iniciativas parlamentarias sobre igualdad de género (ver tabla 19), así como, en el ámbito del Gobierno y la Administración Pública, la aprobación de organismos e instituciones tales como observatorios, institutos o direcciones generales sobre igualdad de género.

El Congreso de los Diputados y los diferentes parlamentos autonómicos han incorporado los descriptores incluidos en el Tesauro multidisciplinar de la UE, *Eurovoc*, en el proceso de asignación de expedientes correspondientes a la organización de las diferentes iniciativas parlamentarias. De esta forma, un estudio de contenido resulta posible como forma de analizar la representación sustantiva. Los descriptores que se ajustan a un estudio de las cuestiones relativas a la igualdad de género incluidas en la sistematización de las iniciativas parlamentarias de Les Corts vendrían dados por los siguientes: aborto ilegal, aborto terapéutico, acoso sexual, ama de casa, baja por maternidad, condición de la mujer, contracepción, natalidad, delito sexual, derechos de la mujer, desocupación femenina, discriminación sexual, distribución por sexos, economía doméstica, familia monoparental, igualdad ante la ley, igualdad de remuneración, igualdad de trato, igualdad hombre-mujer, leche materna, libertad sexual, lucha contra la discriminación, mano de obra femenina, maternidad, migración femenina, movimiento feminista, mujer, mutilación sexual, natalidad, participación de la mujer, política de natalidad, prestación por maternidad, procreación artificial,

prostitución, protección maternal e infantil, salario por trabajo doméstico, sufragio universal, trabajo de la mujer, trato cruel y degradante, y violencia sexual.

**TABLA 19. INDICADORES PARA EVALUAR
LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES**

Legislatura	Comisión Parlamentaria*	Rango – tipo de la Comisión	Iniciativas parlamentarias igualdad hombre-mujer(n)	Presupuesto (miles de €)**	Partida presupuestaria
IV	Comisión de la Mujer	Comisión Permanente de Legislatura	113	3255	Promoción de la mujer
V	Comisión de la mujer y las políticas de igualdad	Comisión Permanente no Legislativa	176	7510,235	Promoción de la mujer
VI	Comisión de la Mujer y Políticas de Igualdad	Comisión Permanente no Legislativa	118	13332,8825	Promoción de la mujer
VII	Comisión de la Mujer y las políticas de igualdad	Comisión Permanente no Legislativa	167	11768,4325	Promoción de la mujer
VIII	Comisión de Política Social, Empleo y Políticas de Igualdad	Comisión Permanente Legislativa	661	15767,5025	Promoción de las familias y las mujeres
IX	Comisión de Política Social, Empleo y Políticas de Igualdad	Comisión Permanente Legislativa	489	21655,525	Igualdad de género

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

* En la X legislatura tendrá rango de Comisión Permanente Legislativa bajo la misma denominación atribuida en la legislatura previa: Comisión de Políticas de Igualdad de Género y del Colectivo LGTBI.

** Los datos del presupuesto correspondiente a las partidas presupuestarias sobre igualdad de género en los sucesivos presupuestos han sido obtenidos del repositorio relativo a la información presupuestaria de la Generalitat aportada por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

De acuerdo con el estudio longitudinal del sistema de Comisiones de Les Corts, la consolidación de los asuntos de género en la cámara no se habría producido hasta la VIII legislatura, en la medida en que no ha sido hasta dicho periodo en el que se incluyen las políticas de igualdad en el rango de las Comisiones Permanentes Legislativas. Si bien, no formaría parte del contenido o mención principal de tal comisión, asociándose a ámbitos materiales como la política social y el empleo durante las legislaturas VII y VIII. Previamente, los asuntos parlamentarios de género tendrían el rango de Comisión Permanente no Legislativa (legislaturas V y VI) y, anteriormente, como Comisión Permanente de Legislatura (no legislativa) (IV legislatura) (Sevilla, 2002).

Finalmente, el paulatino incremento de las partidas presupuestarias destinadas a políticas públicas de igualdad⁸ aconseja analizar la evolución de esta variables a la luz de la forma en que han crecido las iniciativas parlamentarias sobre igualdad de género en Les Corts teniendo en cuenta, además, la denominación con que se identifican, destacando el reciente cambio de su denominación en tanto que *igualdad de género*, frente a otras denominaciones que la llegaron a vincular a términos como el de familia (VIII legislatura).

VI. El perfil de la élite parlamentaria autonómica valenciana (X legislatura)

En el presente epígrafe se muestra el perfil de la élite parlamentaria autonómica durante la X legislatura (2019-actualidad) desde la perspectiva de género considerando las siguientes variables: edad; continuidad y veteranía; y, experiencia previa en el desempeño de responsabilidades políticas en la organización política o partido de adscripción, en puestos de designación y en cargos electos o representativos.

⁸ En otro lugar hemos realizado un estudio de las políticas públicas de igualdad de género prestando atención a cada una de sus fases y considerando las características propias que las definen y sus principales instrumentos de gestión (v. gr., Planes de Igualdad) (Aldeguer, 2014).

**TABLA 20. EDAD MEDIA DE LOS DIPUTADOS
Y DIPUTADAS EN LA X LEGISLATURA**

Diputadas	47,4
Diputados	50,4
Media	49

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

La edad media en la VIII legislatura de todos los parlamentarios era de 47,8, disminuyendo hasta los 45,7 en la IX legislatura. En la X legislatura se registra un incremento que supera a la edad media de la VIII legislatura hasta los 49 años.

**TABLA 21. CONTINUIDAD DE LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS
EN LES CORTS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS (%)**

	Diputadas	Diputados
CIUDADANOS	12,5	20
COMPROMÍS	62,5	66,8
PP	57,1	58,3
PSOE	76,9	58,3
UP	42,9	0
VOX	0	0

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

La continuidad para el conjunto de los diputados de la X Legislatura es de un 44.4 %, siendo una variable utilizada en el análisis del perfil de las élites parlamentarias en el que, conforme a investigaciones previas, se evidencia «una menor continuidad entre las mujeres que entre los hombres» (Oñate y Viera, 2019). Para legislaturas previas se ha constatado una diferencia reiterada en cuanto a los índices de

circulación y permanencia en el cargo desde la perspectiva de género, derivándose de ello una menor capacidad de las diputadas para acumular experiencia parlamentaria (Aldeguer, 2016).

En la mayoría de los grupos parlamentarios de la X legislatura la continuidad entre los diputados es mayor que entre las diputadas (Ciudadanos, Compromís, PP y UP), salvo en el PSOE y, de forma quizás más obvia, en VOX, dada la incorporación *ex novo* del partido al parlamento. Se pone de manifiesto, de esta forma, la mayor continuidad en el cargo de los hombres con respecto a las mujeres, permitiendo constatar la persistencia de un comportamiento distinto de esta variable por razón de género. Esta circunstancia convierte el estudio de la continuidad en una variable relevante a la hora de valorar las oportunidades diferenciadas que hombres y mujeres tienen para consolidar una carrera política. Así, como ha señalado Lloren, la literatura sobre la representación sustantiva ha vinculado el incremento de los asuntos de género e igualdad en los parlamentos a la afiliación partidista, el contacto con organizaciones feministas, la circunscripción o distrito y la continuidad o experiencia (*seniority*) acumulada en el ejercicio del cargo (Lloren, 2015).

TABLA 22. VETERANÍA DE LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LES CORTS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS (%)

	Sin veteranía		Con		1 o 2		3 o más	
	M	H	Con M	Con H	M	H	M	H
CIUDADANOS	87,5	80	12,5	20	12,5	20	0	0
COMPROMÍS	37,5	33,3	62,5	66,7	50	44,4	12,5	22,2
PP	42,9	25	57,1	75	42,8	32,1	14,3	25
PSOE	23,1	50	76,9	50	69,2	42,9	7,7	7,1
UP	57,1	100	42,9	0	42,9	0	0	0
VOX	100	100	0	0	0	0	0	0

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

Las cifras porcentuales sobre la continuidad en el cargo tienen una tendencia similar a las de la veteranía, considerada ésta en base al «número de legislaturas en la misma cámara que acumula cada uno de ellos y de forma agregada en la respectiva Cámara, se trata de diputados que ya lo habían sido antes en esa Cámara en la legislatura inmediatamente anterior o en una previa» (Oñate y Viera, 2019). En el caso de la X legislatura autonómica valenciana, la veteranía es superior entre los diputados de todos los grupos parlamentarios salvo las excepciones de VOX (con motivo de su incorporación) y de UP, en cuyo grupo parlamentario, la presencia del único diputado se debe a la incorporación de este a Les Corts, sin experiencia previa o continuidad en la misma cámara (aunque habiendo sido previamente Senador durante una legislatura). Los datos sobre la mayor veteranía entre los diputados vendrían a poner de manifiesto la incidencia de pautas vinculadas a la carrera política y a la trayectoria diferenciada de diputados y diputadas, consolidando la acumulación de experiencia por parte de los hombres y favoreciendo, de esta forma, su continuidad en el cargo.

Junto al análisis de la continuidad y la veteranía en el acta parlamentaria autonómica se muestran los datos sobre la experiencia política que, previamente, diputados y diputadas han desempeñado en tres ámbitos: la organización política de pertenencia, cargos de designación y cargos electos.

En cuanto a los cargos desempeñados en el ámbito de las correspondientes organizaciones políticas se observa un mayor porcentaje de diputados con experiencia previa en todos los niveles de acción política, tanto a nivel local (agrupaciones locales del partido o coalición), autonómico (nivel político con el que se corresponde el ámbito de Les Corts) y nacional (en los órganos de dirección de las organizaciones políticas de referencia a nivel estatal, sin que, por tanto, quepa considerar en el mismo a los PANEs, como en el caso valenciano, Compromís). Destaca el mayor grado de divergencia en cuanto a la experiencia política en el partido a nivel nacional, en la que el porcentaje de diputados que han desempeñado cargos en tal ámbito superan, en más del doble, a las diputadas.

TABLA 23. EXPERIENCIA PREVIA EN LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA (%)

	Local	Autonómico	Nacional
Diputadas	52,1	41,7	6,2
Diputados	54,9	45,1	13,7

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

TABLA 24. EXPERIENCIA PREVIA EN CARGOS DE DESIGNACIÓN (%)

	Local	Autonómico	Nacional
Diputadas	22,9	20,8	6,3
Diputados	41,2	17,6	5,9

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

TABLA 25. EXPERIENCIA PREVIA EN CARGOS ELECTOS (%)

	Local	Autonómico	Nacional
Diputadas	41,7	29,2	4,2
Diputados	49	35,3	7,8

Elaboración propia. Fuente: Archivo de Les Corts.

Por otra parte, la experiencia previa en cargos de designación da cuenta de aquellos diputados y diputadas que han sido designados para el ejercicio de responsabilidades de gobierno en los ámbitos estatal, local o el autonómico.⁹ En esta variable se observa una tendencia

⁹ Se tiene en cuenta la experiencia resultante de haber sido elegidos para el desempeño de responsabilidades como miembros de gobiernos o de la alta administración y función pública y directiva en el ámbito local (concejales delegados, directivos de sociedades empresariales locales y organismos directivos de la administración local), autonómico (miembros del gobierno o de los niveles superiores y directivos de la administración autonómica valenciana o de, eventualmente, otra Comunidad Autónoma, así como sus organismos directivos, fundaciones y empresas públicas, en su caso) y estatal (miembros del Gobierno de España y de los niveles superiores y directivos dependientes del mismo y de la Administración General del Estado).

distinta al comportamiento de las otras dos variables consideradas (cargos electos o cargos en el partido), de forma que el porcentaje de diputadas que han desempeñado responsabilidades en cargos de designación gubernamental es superior al de diputados en el ámbito autonómico y en el nacional, aunque claramente inferior cuando se observan los datos en el ámbito local, en el que el porcentaje de diputados con cargos de designación (alcaldes y concejales) duplica al de las diputadas. Finalmente, los diputados superan a las diputadas en cuanto a la experiencia en el desempeño de cargos electos o representativos en todos los niveles: el local (concejales), autonómico (diputados de Les Corts) y nacional (senadores o diputados del Congreso de los Diputados).

Se constata la utilidad de analizar la experiencia en el ejercicio de la actividad política desde la perspectiva de género como forma de evidenciar en qué medida la mayor incorporación y presencia de mujeres en las instituciones sigue mostrando y siendo resultado, además, de tendencias subyacentes de discriminación.

VII. Conclusiones

Parece evidente, a la luz de los datos recopilados y teniendo en cuenta trabajos previos (Sevilla, 1997; Aldeguer, 2016), que el proceso de incorporación de las mujeres, en tanto que diputadas, a la composición, organización y desempeño parlamentario de Les Corts resulta irreversible en cuanto a los logros alcanzados. Sin embargo, como han puesto de manifiesto, de forma reiterada, investigaciones anteriores, la consecución de la paridad y la participación real y efectiva de diputados y diputadas, en términos de igualdad material, real y efectiva, dista de ser, todavía en la actualidad, un proceso carente de obstáculos. La evaluación constante de las medidas adoptadas y de los resultados obtenidos tiene como propósito favorecer, de manera informada, las futuras estrategias y medidas en favor de la igualdad de género en cuanto a la representación política se refiere.

La observación comparativa de la presencia de diputadas en la composición de los distintos órganos internos de Les Corts en los periodos previo (1995-2007) y posterior (2007-2019) a la aplicación de las cuotas obligatorias (2007) permite confirmar la indudable consolidación de la presencia de las mujeres en el conjunto de la cámara y en las propias Comisiones, con la salvedad de la disminución gradual que se genera conforme se avanza hacia los más elevados niveles de gobierno interno (Mesas y, en el seno de éstas, las Presidencias). Se observa, igualmente, la persistencia de un efecto de discriminación horizontal, con una mayor presencia de diputadas en las Comisiones con ámbitos materiales ligados a cuestiones tradicionalmente vinculadas o asociadas a las mujeres.

La mayor presencia de mujeres en los parlamentos no siempre ha supuesto una distribución equitativa de los recursos que permiten un ejercicio real y efectivo del desempeño parlamentario en condiciones de igualdad. Siendo evidente el incremento cuantitativo de diputadas en los Plenos de las cámaras parlamentarias, resulta necesario desarrollar criterios de análisis que permitan evaluar en qué medida dicha incorporación se expresa en la composición, la organización y el funcionamiento interno de las instituciones parlamentarias. Los conceptos de segregación vertical y horizontal permiten dar cuenta, en este sentido, de las pautas por las que mujeres y hombres se distribuyen de forma desigual en las estructuras organizativas de parlamentos y gobiernos como consecuencia de persistentes estructuras y procesos de discriminación.

Para contrarrestar los efectos de la segregación vertical en las candidaturas, los sistemas electorales han venido incorporando garantías que, en su máximo nivel de desarrollo, establecen las llamadas listas cremalleras, que garantizan la paridad, especialmente si las mujeres se ubican en los puestos impares y, por tanto, las encabezan. Si bien, el reto en la actualidad consiste en avanzar hacia la generalización obligatoria de las listas cremallera más allá de la presencia equilibrada por tramos e incorporar garantías de presencia

paritaria a través de los diferentes elementos que conforman el sistema electoral, como para el caso valenciano hemos tenido ocasión de proponer (Aldeguer y Pardo, 2019).

Más allá del propio sistema electoral, continúa siendo necesario, en cualquier caso, avanzar en la aplicación de todas aquellas disposiciones que garanticen la paridad en los procesos de designación o cooptación previstos para la composición de las diferentes instituciones de la Generalitat (Sevilla, 2019), así como en la propia estructura interna de Les Corts, al amparo del artículo 3 de su Reglamento, en la línea de los pasos hasta ahora realizados a lo largo de los últimos años. De esta forma, la igualdad de oportunidades para una participación política real y efectiva se garantizaría en la secuencia completa de una trayectoria política determinada, desde el proceso electoral hasta el desempeño de las facultades parlamentarias, sin olvidar el impacto que todavía en la actualidad siguen teniendo, no tanto los límites que impone el *techo de cristal*, sino las realidades y las circunstancias de discriminación que siguen dando vigencia a un persistente *suelo pegajoso* dado por las propias circunstancias socioeconómicas y profesionales.

VIII. Bibliografía

- Aldeguer, B.: «Las políticas públicas de igualdad de mujeres y hombres. El caso de las políticas públicas de género en el País Vasco», en Pastor, G., *Políticas Públicas: Teoría y Práctica*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- Aldeguer, B.: «Segregación vertical y horizontal en la participación política de las mujeres. Un estudio de caso: las Cortes Valencianas (1983/2011)», en Díaz Cano, E., Barbeito, R. L. (coord.), *XIII Premio de Ensayo Breve de la Asociación Castellano-Manchega de Sociología «Fermín Caballero»*. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, 2015, pp. 27-52.
- Aldeguer, B.: *Democracia paritaria y cuotas electorales*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

- Aldeguer, B.: *El desempeño de las diputadas autonómicas valencianas (1983-2011)*. Valencia, Cortes Valencianas, 2016.
- Aldeguer, B.: «Circulación y permanencia de las élites parlamentarias desde la perspectiva de género. El caso de las Cortes Valencianas (1983-2011)», *INGURUAK: Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 2016.
- Aldeguer, B., Pardo, G.: «Democracia paritaria y sistema electoral valenciano: alcance institucional y propuestas de reforma», en Fernández Hernández, A. (dtor.), *Ética, transparencia, buen gobierno y sistema electoral valenciano: propuestas de mejora de la normativa valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 315-335. ISBN: 978-84-1313-423-9; ISBN Generalitat Valenciana: 978-84-1313-425-3.
- Annesley, C., Engeli, I., Gains, F.: «The profile of gender equality issue attention in Western Europe», *European Journal of Political Research*, 54, 2015, pp. 525-542.
- Beckwith, K., Cowell-Meyers, K.: «Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation», *Perspectives on Politics*, 5(3), 2007, pp. 553-565.
- Carroll, S. J.: «Representating women: Women state legislators as agents of policy-related change», en Carrol, S. J. (ed.), *The impact of women in public office*. Indianapolis, Indiana University Press, 2001, pp. 3-21.
- Castilla, E.: *Análisis dinámico*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1998.
- Chattopadhyay, R., Duflo, E.: «Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India», *Econometrica*, 72, 2004, pp. 1409-1443.
- Clayton, A., Josefsson, C., Wang, V.: *Quotas and Women's Substantive Representation: Evidence from a Content Analysis of Ugandan Plenary Debates, Politics & Gender*, 2016, pp. 1-29.
- Curtin, J.: «Women, Political Leadership and Substantive Representation: The Case of New Zealand», *Parliamentary Affairs*, 61, 2008, pp. 490-504.

- Davis, R.: *Women and Power in Parliamentary Democracies. Cabinet Appointments in Western Europe, 1968-1992*. Lincoln, University of Nebraska Press, 2007.
- Duverger, M.: *The Political Role of Women*. París, UNESCO, 1955.
- Escobar-Lemmon, M., Taylor-Robinson, M.: «Women ministers in Latin American government: when, where, and why?», *American Journal of Political Science*, 49(4), 2005, pp. 829-44.
- Krook, M. L., O'Brien, D.: «All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide», *The Journal of Politics*, 74(3), 2012, pp. 840-55.
- Lloren, A.: «Women's Substantive Representation: Defending Feminist Interests or Women's Electoral Preferences?», *The Journal of Legislative Studies*, 21, 2015, pp. 144-167.
- Lovenduski, J., Norris, P.: *Gender and party politics*. Londres, Sage, 1993.
- Lovenduski, J.: *Feminizing politics*. Cambridge, Polity Press, 2005.
- Makay, F.: «Thick Conceptions of Substantive Representation: Women, Gender and Political institutions», *Representation*, 44, 2008, pp. 125-139.
- Mansbridge, J.: «Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes», *Journal of Politics*, 61, 1999, pp. 628-657.
- Nohlen, D.: *Por quién votan las mujeres*. Barcelona, Ariel, 1977.
- Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, FCE, 1998.
- Norris, P., Inglehart, R.: «Cultural obstacles to equal representation», *Journal of democracy*, 12, 2001, pp. 126-140.
- Oakes, A., Almquist, E.: «Women in National Legislatures», *Population Research and Policy Review*, 12(1), 1993, pp. 71-81.
- Oñate, P., Viera, A.: «Los perfiles de las élites parlamentarias tras las elecciones autonómicas de 2015 y 2016: nuevas caras, viejas tendencias», en Lagares, N., Ortega, C., Oñate, P., *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid, CIS, 2019.
- Oñate, P.: «Cuotas, cantidad y calidad de la presencia femenina en los parlamentos españoles», en Delgado, I. (ed.), *Alcanzando*

- el equilibrio: el acceso de las mujeres a los legislativos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- Oñate, P.: «The effectiveness of quotas: vertical and horizontal discrimination in Spain», *Representation. Journal of Representative Democracy*, 50(3), 2014 pp. 351-364.
- Pastor, R., Iglesias, M.: «La dimensión simbólica de la representación en el Parlamento espanyol», *Revista Española de Ciencia Política*, 35, 2014, pp. 91-112.
- Pastor, R.: *Género, élites políticas y representación parlamentaria en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.
- Paxton, P., Hughes, M.: *Women, Politics and Power. A Global Perspective*. Los Ángeles, Pine Forge Press, 2007.
- Paxton, P., Hughes, M., Painter, M. A.: «Growth in women's political representation: A longitudinal exploration of democracy, electoral System and gender quotes», *European Journal of Political Research*, 49, 2010, pp. 25-52.
- Phillips, A.: «Democracy and Representation: Or, Why Should it Matter Who our Representatives Are?», en Phillips, A. (ed.), *Feminism and Politics*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Pitkin, H.: *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press, 1967.
- Randall, V., Waylen, G. (eds.): *Gender, Politics and the State*. Londres y Nueva York, Routledge, 1998.
- Randall, V.: «Gender and power: Women engage the state», en Randall, V., Waylen, G. (eds.), *Gender, Politics and the State*. Londres y Nueva York, Routledge, 1998.
- Sánchez, G.: «La estrategia del PP y PSOE para incorporar a las mujeres en la política nacional (1979-2008)», *Barataria: Revista castellano-manchega de Ciencias Sociales*, 11, 2010, pp. 101-120.
- Sapiro, V.: «Feminist Studies and Political Science—and Viceversa», en Phillips, A., *Feminism & Politics*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

- Sevilla, J.: «La presencia de las mujeres en los parlamentos: las cortes valencianas», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 4, 1997.
- Sevilla, J.: «La comissió de la dona: manifestación de la igualadd / exponente de la igualdad estatutaria», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 12, 2002, pp. 229-248.
- Sevilla, J.: «La apuesta de Les Corts por la igualdad», en VV. AA., *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló y Lúcia*. Valencia, Corts Valencianes, 2019.
- Squires, J.: *Gender in Political Theory*. Cambridge, Polity Press, 1999.
- Squires, J.: *The New Politics of gender equality*. Palgrave, Macmillan, 2007.
- Swers, M.: «Connecting Descriptive and Substantive Representation: An Analysis of Sex Differences in Cosponsorship Activity», *Legislative Studies Quarterly*, 2005, pp. 407-433.
- Swers, M. L.: *The difference women make. The policy impact of women in Congress*. Chicago, The University of Chicago Press, 2002.
- Towns, A. E.: *Women and States: Norms and Hierarchies in International Society*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Verge, T.: *Dones a les institucions polítiques catalanes: el llarg camí cap a la igualtat (1977-2008)*. Barcelona, ICPS-UAB, 2009.
- Young, I. M.: «Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship», *Ethics*, 99(2), 1989, pp. 250-274.

Los gobiernos de coalición en acción: el caso de la provincia de Alicante en el período 2015-2019

ENRIQUE CONEJERO PAZ

Profesor Contratado Doctor Ciencia Política y de la Administración.
Universidad Miguel Hernández de Elche

MARÍA DEL CARMEN SEGURA CUENCA

Profesora asociada Ciencia Política y de la Administración.
Universidad Miguel Hernández de Elche

Resumen

Según Laver y Sheffield (1990), la teoría de gobiernos de coalición estudia todos los aspectos que influyen en la formación de las coaliciones, es decir, «quién juega el juego de la coalición, cuáles son las apuestas, cómo se gana, quién entra, quién obtiene qué». Mitchell y Nyblade (2008), por su parte, afirman que esta teoría sirve para dar respuesta a qué coaliciones se forman. La mayor parte de los estudios sobre teorías de coalición se han centrado en la formación de los gobiernos nacionales o regionales, mientras que los gobiernos locales han sido estudiados en menor medida (Huidobro et al., 2019). En este artículo se analizan y describen las particularidades de los gobiernos de coalición en los 141 municipios de la provincia de Alicante durante la legislatura 2015-2019, donde los ayuntamientos más importantes (Alicante, Elche, Torreveja y Orihuela) han conformado gobiernos de coalición con diferentes resultados, algunos con éxito (Benidorm, Orihuela), relativo éxito (Elche) o sonados fracasos (Alicante).

Palabras clave: Gobiernos, coaliciones, partidos políticos, rendición de cuentas.

Resum

Segons Laver i Sheffield (1990), la teoria de governs de coalició estudia tots els aspectes que influeixen en la formació de les coalicions, és a dir, «qui juga el joc de la coalició, quines són les apostes, com es guanya, qui entra, qui obté què». Mitchell i Nyblade (2008), per la seva banda, afirmen que aquesta teoria serveix per donar resposta a quines coalicions es formen. La major part dels estudis sobre teories de coalició s'han centrat en la formació dels governs nacionals o regionals, mentre que els governs locals han estat estudiats en menor mesura (Huidobro *et al.*, 2019). En aquest article s'analitzen i descriuen les particularitats dels governs de coalició en els 141 municipis de la província d'Alacant durant la legislatura 2015-2019, on els ajuntaments més importants (Alacant, Elx, Torrevella i Oriola) han conformat governs de coalició amb diferents resultats, alguns amb èxit (Benidorm, Oriola), relatiu èxit (Elx) o sonats fracassos (Alacant).
Paraules clau: Governos, coalicions, partits polítics, rendició de comptes

Abstract

According to Laver and Sheffield (1990), the theory of coalition governments studies all aspects that influence the formation of coalitions, that is, «who plays the game of the coalition, what are the bets, how to win, who enters, who gets what? Mitchell and Nyblade (2008), meanwhile, affirm that this theory serves to respond to what coalitions are formed. Most studies on coalition theories have focused on the formation of national or regional governments, while local governments have been studied to a lesser extent (Huidobro *et al.*, 2019). This paper studies and describes the particularities of coalition governments in the 141 municipalities of the province of Alicante during the 2015-2019 legislature, where the most important municipalities (Alicante, Elche, Torrevieja and Orihuela) have formed coalition governments with different results, some with success (Benidorm, Orihuela), relative success (Elche) or sounded failures (Alicante).

Key Words: Governments, coalitions, political parties, accountability.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Marco teórico.
- III. Metodología.
- IV. Hipótesis.
- V. Estudio de caso.
 1. Alicante.
 2. Elche.
 3. Torrevieja.
 4. Orihuela.
 5. San Vicente del Raspeig.
 6. Santa Pola.
 7. Novelda.
- VI. Resultados.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Bibliografía.

I. Introducción

La dinámica política de nuestra joven democracia, se ha desarrollado sobre un bipartidismo imperfecto y una alternancia política entre dos principales partidos, primero el binomio UCD y PSOE, y más tarde entre PP y PSOE. Un modelo que permaneció relativamente estable durante tres décadas. Sin embargo, a partir de 2015 asistimos al fin del bipartidismo (Orriols y Cordero, 2016) un cambio de escenario de mayor volatilidad y fragmentación con la aparición de tres nuevos partidos de ámbito estatal, Podemos, Ciudadanos y Vox.

El caso de la Comunidad Valenciana es sintomático de este cambio en las Españas Electorales (Vallès, 1999). Después de más de 20 años de gobiernos del Partido Popular, con mayorías absolutas desde 1999, se ha producido un cambio de ciclo hacia un gobierno de coalición de izquierda (PSPV-Compromís) con el apoyo externo de Podemos. Refrendado en las recientes elecciones autonómicas del 28 de abril de 2019, donde los electores renovaron su confianza en estos tres partidos, reeditándose el gobierno de coalición (PSPV-Compromís-Podemos) con la firma del Pacto del Botánico II.

A nivel local, después de las elecciones de 2015, se configuraron gobiernos de coalición en 153 municipios de los 542 con los que cuenta la Comunidad Valenciana, esto es, un 28% del total. En el caso de la provincia de Alicante se da el mayor impacto de los gobiernos de coalición al representar el 37% de los gobiernos locales de este período, y en especial en los tres municipios con más de 100.000 habitantes (Alicante, Elche y Torrevieja), así como en cuatro de los cinco municipios con más de 50.000 habitantes.

El aumento de la inestabilidad electoral y de la segmentación partidista suponen importantes desafíos a todos los niveles de gobierno, con mayor incidencia en los gobiernos subnacionales. Con respecto a la volatilidad electoral, se puede ver su lado positivo cuando apreciamos que los votantes cambian su voto de una elección a otra, ya sea premiando a los partidos que han cumplido sus expectativas desde las anteriores elecciones, o bien sea por el castigo a partidos con gestión

deficiente o corruptos, optando por nuevas ofertas electorales. En suma, desde una perspectiva positiva, se puede considerar una actividad de transparencia, uno de los principales fundamentos de las democracias. Pero desde una perspectiva negativa, cabe destacar que una excesiva volatilidad puede provocar una frágil institucionalización de los sistemas de partidos y de las instituciones políticas, con impactos negativos en el desempeño del sistema político.

No obstante, aunque la fragmentación conlleva una mayor representatividad de los ciudadanos, cabe señalar que los sistemas de partidos muy divididos se asocian a mandatos complejos e inciertos que dificultan la gobernanza, ya sea desde la misma formación de gobiernos, el proceso de toma de decisiones, pasando por la dificultad de articulación de los gobiernos de coalición en ausencia de cultura de pactos. Cuando además le adicionamos la polarización, aumentan las posibilidades de gobiernos inestables, complejidades para formar gobiernos de coalición, poca actividad legislativa, dilatación presupuestaria y anticipo electoral (Montero *et al.*, 2019)

Sin embargo, gobernar en sistemas parlamentarios es sobre todo pactar, y esto implica que hay que compartir el poder. Este nuevo escenario político ha puesto de relieve, la urgente necesidad de diálogo y pacto entre las diversas fuerzas políticas. Este hecho conlleva varios aspectos fundamentales a considerar. Por un lado, la cuestión sobre si «debe gobernar la lista más votada», apoyándose en la idea del «fidel reflejo de la voluntad de los votantes». Y, por otra parte, la cuestión sobre la posibilidad de gobierno de una mayoría suficiente entre los partidos que han «perdido», las elecciones consideradas como un «fraude al electorado, o un «pacto entre perdedores», y, por tanto, condenando a la inestabilidad política. Ahora bien, debemos cuestionarnos si estas afirmaciones son del todo ciertas y en qué medida. En este sentido, estamos de acuerdo con Reniu (2019) en que la primera cuestión, sobre el número de votos, sólo sería cierta si tuviera lugar en un sistema presidencial o en un contexto en que utilizáramos fórmulas electorales mayoritarias donde sólo en estas, un voto más otorga la victoria. En un

sistema electoral como el nuestro, en el cual se alcanza representación política a través de fórmulas electorales proporcionales, esta afirmación es falsa. Sin embargo, y en el tema que ocupa este trabajo, esta es una cuestión matizable en el ámbito local, ya que el artículo 196 de la LOREG, establece que se puede recurrir al número mayor de votos para nombrar alcalde, cuando ningún candidato haya obtenido la mayoría absoluta de votos, con el fin de evitar un vacío de poder.

Pero no debemos olvidar que nuestro sistema electoral es proporcional, e impone la obligación de pactar acuerdos para la formación de mayorías gubernamentales, las cuales pueden ser, un gobierno de coalición o un gobierno unipartidista, pero siempre a través de una negociación previa. Asimismo, estamos de acuerdo con Franklin y Mackie (1983), en que una de las formas tradicionales y más simples de analizar el rendimiento de los Gobiernos, es aproximarse precisamente, a los resultados electorales de los partidos que gobiernan. En este sentido, consideramos muy importante poner énfasis en una medida asociada a la noción de inercia que acuñaron Franklin y Mackie (1983). Es decir, cuando se den similares situaciones a las que han hecho posible la formación del último Gobierno, si los copartícipes (en caso de Gobiernos de coalición) califican su asociación positivamente reanudarán el pacto y se renovará el Gobierno, como por ejemplo la Comunidad Valenciana o Elche. Según Laver y Sheffield (1990), la teoría de gobiernos de coalición estudia todos los aspectos que influyen en la formación de las coaliciones, es decir, «quién juega el juego de la coalición, cuáles son las apuestas, cómo se gana, quién entra, quién obtiene qué». Mitchell y Nyblade (2008), por su parte, afirman que esta teoría sirve para dar respuesta a qué coaliciones se forman. La mayor parte de los estudios sobre teorías de coalición se han centrado en la formación de los gobiernos nacionales o regionales, mientras que los gobiernos locales han sido estudiados en menor medida (Huidobro *et al.*, 2019). En este sentido, se enmarca esta investigación, centrada en el análisis y estudio sobre los posibles gobiernos de coalición en los 141 municipios de la provincia de Alicante durante la legislatura

2015-2019. En este trabajo se muestra, a través del análisis empírico y deductivo, que en el período analizado ha existido una débil institucionalización de los gobiernos de coalición, Haciendo énfasis en los ayuntamientos más importantes en función del número de habitantes (Alicante, Elche, Torrevieja, Orihuela, Benidorm, etc.), donde se muestran sonoros fracasos (Alicante y Torrevieja) o gobiernos con relativo éxito (Elche, Benidorm, Orihuela).

II. Marco teórico

El marco teórico sobre el que se sustenta el transcurso de la composición de coaliciones políticas no es unívoco (Márquez, 2002), y en los últimos 50 años, ha crecido exponencialmente y existen un gran número de teorías divergentes sobre la formación de coaliciones de gobierno (Matas, 2000; Robles, 2000; Reniú, 2001; De Winter, Andeweg y Dumont, 2002). Y aunque hay numerosos estudios empíricos, éstos se centran fundamentalmente en el estudio de países europeos con sistemas parlamentarios o las llamadas democracias consocionales (Lijphart, 1969). A su vez, la mayor parte de la bibliografía sobre gobiernos de coalición de carácter subnacional se basa en estudios de casos en Europa (Bäck 2008; Deschouwer 2009; Stefuriuc, 2009b; Wilson 2009b). Estos trabajos intentan explicar las coaliciones en los gobiernos regionales (Stefuriuc, 2013) o los gobiernos municipales (Bäck, 2003; Denters, 1985; Steunenberg, 1992). Los cuales pueden agruparse en dos tipos de teorías: las teorías formales, y las teorías multidimensionales. Cabe añadir, que no existe unanimidad en la literatura científica respecto a la noción de «coaliciones políticas». En este sentido, Matas (2000), nos recuerda que todas las teorías sobre coaliciones no versan sobre una misma temática. Si no que, unas estudian en particular los gobiernos de coalición, y otras estudian con carácter general las coaliciones políticas. Y aún más, añade, que la pertenencia a una coalición tiene diferentes responsabilidades según las teorías.

Autores como Mellors y Breary (1986), y Mellors y Pijnenburg (1989), han defendido las teorías multidimensionales, a partir de una diversidad de variables que participan en el desarrollo de la formación de coaliciones en sus estudios comparados sobre coaliciones políticas locales en países europeos. Y en este sentido, y siguiendo a Márquez (2002), consideramos que el enfoque multidimensional es fundamental para el estudio de las coaliciones políticas locales en España.

El presente trabajo centra su objeto de estudio en aplicar la teoría de la coalición a nivel municipal en la provincia de Alicante, centrándose en los tipos de coaliciones gubernamentales que se han formado en el período 2015-2019. Para ello, es importante definir qué es un gobierno de coalición, así como, el lugar de las instituciones que ocupan el sistema político local. En este sentido, Márquez (2002) afirma que «una coalición política es una asociación entre entidades políticas proyectada en el tiempo para la consecución de objetivos específicos mediante una acción conjunta». Pero, donde las actuaciones para asociarse, tendrán o no un carácter institucionalizado. En dicha asociación, son muchos los actores que intervienen en dos o varias organizaciones políticas, las cuales pueden ser partidos políticos, federaciones, agrupaciones de electores y coaliciones electorales constituidas con carácter legal. El pacto puede estar delimitado en tiempo según las metas establecidas, o bien puede ser duradero; es decir mayor a una legislatura o una etapa de gobierno local. En última instancia, la repercusión y el área institucional en la que se trabaja. De tal modo que, pueden ser coaliciones de carácter electoral, gubernamental o parlamentario.

La literatura de la coalición clásica, ha intentado dar respuesta principalmente a la cuestión sobre «¿quién entrará en el gobierno?». Y en este sentido, surgieron varios modelos para predecir posibles coaliciones sobre la base de varios aspectos. El primero de ellos, hace referencia a los motivos de búsqueda de actores para actores (Riker, 1962), y el segundo, guarda relación con los motivos de búsqueda

de políticas para actores (Axelrod, 1970; De Swaan, 1973). El primer modelo considera que las partes perseguirán principalmente el objetivo de conseguir cargos en el gobierno, mientras que el segundo considera que los partidos quieren ver sus políticas en acción. Pero ambas teorías tienen en común la esperanza de que las coaliciones sean ganadoras y cuenten con el apoyo de la mayoría, y la expectativa de que los partidos tratarán de ser parte de la coalición ganadora (Tops, 1990: 13; De Swaan, 1973; Luebbert, 1983).

Las teorías de búsqueda de cargos se ocupan exclusivamente del tamaño de las coaliciones. En este sentido, Riker (1962: 62), utilizando la teoría de juegos, describe un tipo ideal de formación de coalición política de la siguiente manera: «En los juegos de suma cero donde se permiten pagos al margen, donde los participantes son justos y donde cuentan con información completa, solo se producen coaliciones mínimas ganadoras». El mínimo de Riker (1962) de coaliciones ganadoras «tienen dos características: primero, una coalición que no tiene más socios de los imprescindibles para crear una mayoría. Las coaliciones que cumplen este criterio son también llamadas coaliciones mínimas ganadoras (CMG). La segunda característica se refiere al tamaño de la coalición mínima ganadora: se elige la coalición con la mayoría más pequeña, que también es llamada una coalición de tamaño mínimo (CTM). La razón para formar una CMG es que cuando se añade un miembro más a la coalición, y se forma una coalición sobredimensionada, por tanto, la liquidación (oficinas gubernamentales) debe distribuirse entre más actores de los necesarios, lo que reduce las ganancias de las partes.

Además, al formar una CMG, los socios de la coalición maximizarán su recompensa cuando los partidos esperan un número de posiciones gubernamentales proporcionales a su tamaño (Gamson, 1961).

Esto se puede explicar con el siguiente ejemplo: cuando la parte A tiene el 40% de asientos parlamentarios, y pueden elegir gobernar en una coalición con cualquiera de los dos partidos B (20% de los asientos) o el partido C (35% de los asientos), preferirán la coalición con el partido B,

ya que esto puede darles un mayor número de cargos gubernamentales si estos puestos se distribuyen de acuerdo con la proporción relativa del tamaño de los miembros de la coalición (por ejemplo, si A gobierna con B en una coalición, la distribución de escaños sería de acuerdo con la proporción de 40:20, mientras que si A gobierna con C sería 40:35).

Por supuesto, se pueden pensar varias desviaciones de este modelo ideal de formación de coaliciones, pero este modelo, sin embargo, retrata una razón clara detrás de la formación de una coalición. A este respecto, es factible cuestionarnos si este pacto sigue los sólidos modelos estipulados en los demás gobiernos europeos de coalición. Tal y como Warwick y Druckman (2006) afirman, una de las conexiones experimentales más eficaces que existen en el ámbito de las ciencias sociales es el nexo casi 1 a 1 entre la relación de escaños que cada partido de coalición aporta al conjunto del gobierno y la proporción de carteras que recibe cada uno («Ley de Gamson»). No obstante, existen, a su vez, distorsiones en relación a la norma de proporcionalidad (Verzichelli, 2008) que guarda relación con «el poder negociador de cada partido, con el tiempo que han pasado en la oposición o con la incertidumbre y complejidad bajo la cual se desarrollan las negociaciones de formación» (Falcó-Gimeno y Indridason, 2013).

El segundo tipo de teorías de coalición asume que los actores buscan políticas públicas: los partidos adoptan estrategias que hagan más probable el cumplimiento de sus preferencias en políticas públicas, esto es, programas de acción más próximos a su ideología.

Por lo tanto, estas teorías predicen que las coaliciones se formarán con partidos que son ideológicamente más cercanos entre sí. Esto hará más probable que las políticas que adoptará la coalición estén en línea con las preferencias de los socios de la coalición.

Aunque la mayor parte de las teorías podrían hacer algunas predicciones correctas, un gran número de coaliciones siguen sin explicación. Las teorías tienen dificultades para explicar la formación de coaliciones minoritarias y coaliciones sobredimensionadas especialmente. Otros refinamientos de las teorías fueron propuestos,

por ejemplo, considerando el papel de los actores dominantes (Peleg, 1981).

Otra perspectiva era tomar las experiencias históricas anteriores de la coalición de los partidos juntos en una coalición en cuenta (Franklin y Mackie, 1983), lo que podría afectar positiva o negativamente a que estos partidos formen una coalición en el futuro.

Todas las teorías se han probado con resultados contradictorios, principalmente en un número limitado de casos que abarca la mayoría de los gobiernos de coalición en los sistemas parlamentarios occidentales.

Especialmente el historial del estricto criterio de CTM es débil (Taylor y Laver, 1973), y como tal, no se utilizará para los análisis en este estudio. Sin embargo, Mitchell y Nyblade (2008, 211) argumentan que tomar una versión ligeramente modificada del principio de Riker (1962) (similar a la citada anteriormente, pero esta vez dejando de lado la expectativa de un tamaño mínimo y solo manteniendo el requisito de ganancia mínimo) es un buen punto de partida para llegar a las expectativas relativas al tamaño de los gobiernos. Al concretar de qué manera difieren los juegos de formación de gobierno.

En el juego de n personas mencionado anteriormente, es posible identificar los factores que podrían aumentar la posibilidad de resultados tales como gobiernos de gran tamaño y gobiernos minoritarios, que divergen de la CMG.

En suma, los principales enfoques de la teoría sobre las coaliciones subnacionales, sobre todo en la dinámica nacional-regional, se centran en buscar las claves que influyen en la composición de los gobiernos. El análisis de la integración vertical consiste en observar desde una doble perspectiva el trayecto político de un gobierno de coalición. Por un lado, si es *top-down*, desempeñan un papel relevante las características particulares de cada partido (cohesión, disciplina, distribución de poder, etc.) e institucionales (autonomía decisoria, descentralización, competencias concurrentes, etc.) que son capaces de conducir a la mayor o menor conexión de los participantes de ambas coaliciones.

Pero si por el contrario es *bottom-up* entonces nos podemos encontrar el fenómeno del «laboratorio experimental» en el cual el terreno competencial de carácter regional trabaja del mismo modo del que podría operar en el terreno del gobierno nacional. En este trabajo, se profundiza sobre el desarrollo de los gobiernos de coalición en el período de su mandato, las consecuencias de la cohesión sobre la estabilidad de dichos gobiernos y de sus efectos sobre la rendición de cuentas, medida como la renovación del gobierno de coalición en las elecciones locales de 2019.

III. Metodología

Se trata de un estudio descriptivo cuantitativo, que tiene por objeto estudiar los gobiernos locales de los 141 municipios de la provincia de Alicante. Con el objetivo principal de conocer qué número de estos municipios formaron gobiernos de coalición durante el periodo 2015-2019. Y como objetivo secundario, pretende conocer qué factores fundamentales han incidido en la formación de gobiernos de coalición.

Las fuentes consultadas han sido los datos oficiales del Ministerio del Interior, el portal de información Argos de la Generalitat Valenciana, acceso a las webs de los municipios de la muestra y llamadas telefónicas en aquellos municipios en que la web consultada no facilitaba los datos necesarios para el estudio.

La muestra está compuesta por los 52 municipios de la provincia de Alicante que han articulado gobiernos de coalición durante el periodo 2015-2019. Y se exponen con más detalle los municipios más relevantes de la provincia.

IV. Hipótesis

1. La probabilidad de configuración de gobiernos de coalición locales, está relacionada positivamente con el tamaño del municipio.

2. La mayoría de los gobiernos de coalición en la provincia de Alicante son coaliciones de izquierdas.
3. Los modelos de configuración de las coaliciones de los gobiernos de la provincia de Alicante, han seguido el enfoque de integración vertical siguiendo el gobierno del Botánico.

V. Estudio de caso

Tras las elecciones locales de 2015 en la Comunidad Valenciana se articularon 153 gobiernos de coalición, es decir, el 28% de los municipios de los 542 municipios que conforman la Comunidad (ver tabla I).

TABLA I

Provincias	Municipios	Coaliciones	Porcentajes
Castellón	135	27	20%
Valencia	266	74	28%
Alicante	141	52	37%
Total	542	153	28%

Fuente: elaboración propia.

De las tres provincias de la Comunidad Valenciana, Alicante es la que cuenta con más municipios de gobiernos de coalición formados a partir de los resultados electorales de 2015, con un 37% de los 141 municipios que integran la provincia. Seguida de Valencia con un 28% de sus 266 municipios. Y en último lugar, Castellón, con un 20% de sus 135 municipios. En las tres capitales de provincia, se articularon gobiernos de coalición de izquierdas, en Valencia liderado por Joan Ribó de Compromís, en Alicante liderado por Gabriel Echávarri de

PSOE, y en Castellón liderado también liderado por la socialista Amparo Marco.

Como se puede apreciar en la Tabla II, en la provincia de Alicante, se articularon 52 gobiernos de coalición, de los cuales, 39 han sido coaliciones mayoritarias, lideradas principalmente por el PSOE. Y 13 coaliciones minoritarias, también lideradas por el PSOE, seguidas de Compromís y PP. Por tanto, el 79% de los gobiernos de coalición en la provincia de Alicante se han configurado a través de un bloque de izquierdas. Siguiendo la pauta del resultado electoral en la Comunidad Valenciana.

TABLA II

Municipios	Tipos Coaliciones	PSOE	Compromís	PP	Otros
39	Mayoritaria	22	9	6	2
13	Minoritaria	7	3	3	0

Fuente: elaboración propia.

A continuación, pasamos a describir brevemente el funcionamiento de los gobiernos de coalición durante el periodo analizado en los municipios de Alicante, Elche, Torrevieja, Orihuela, San Vicente, Santa Pola y Novela.

1. Alicante

Después de un largo predominio del PP de 20 años en la capital de la provincia las elecciones de 2015 arrojan un resultado electoral muy reñido: PP (8 concejales); PSOE, Guanyar (Coalición Podemos-Esquerra Unida) y Ciudadanos, 6 concejales cada uno y Compromís 3 concejales. Después de arduas negociaciones se configura un gobierno tripartito (PSOE, Guanyar y Compromís) encabezado por el alcalde socialista Gabriel Echávarri. Siguiendo así la estela del Gobierno en la Comunidad Valenciana.

Si hay una localidad donde la inestabilidad ha sido manifiesta, esa es la capital de la provincia. El gobierno de coalición tuvo problemas desde el principio y los desacuerdos entre los tres integrantes del tripartito fueron cobrando un carácter público. Las circunstancias empeoraron cuando la formación «Guanyar» dio de baja a la edil Nerea Belmonte, alegando que había adjudicado supuestamente contratos a personas afines desde su concejalía de Acción Social. Dicha edil dio su negativa a dimitir, lo que hizo que permaneciera en la oposición como miembro no adscrita y produciendo así, un tripartito en minoría (14 concejales contra 15).

Las circunstancias alcanzaron su punto más álgido cuando el alcalde Echávarri fue imputado, y posteriormente condenado por irregularidades en la partición de contratos en el área de Comercio, así como por el despido, improcedente, de una trabajadora municipal (familiar del portavoz del PP Luis Barcala).

Sus socios de gobierno y los partidos políticos en la oposición solicitaron la dimisión del alcalde con carácter inmediato, y al no lograrlo, los otros dos participantes del gobierno de coalición tomaron la decisión de abandonar el gobierno para manifestar su desacuerdo.

Fue en ese contexto, donde el Partido Socialista tuvo que gobernar en minoría, con tan sólo 6 concejales, de un total de 29 ediles. Produciéndose así una situación que hasta el momento no se había dado nunca en la historia municipal de la ciudad de Alicante.

Una situación de ingobernabilidad que se resolvió cuando el alcalde acabó haciendo efectiva su dimisión en marzo de 2018.

En el nuevo pleno de investidura, las corporaciones que habían formado el tripartito anterior votaron a favor de la edil socialista Eva Montesinos como nueva alcaldesa. Por su parte, tanto el PP como Ciudadanos votaron a favor de sus propios candidatos, y los dos ediles no adscritos, Belmonte y Sepulcre (Cs) votaron en blanco y nulo respectivamente.

Al no haber nadie con mayoría absoluta, el popular Luis Barcala se convierte el alcalde y gobernó en minoría con cierta estabilidad hasta las elecciones de 2019.

2. Elche

La ciudad de las palmeras ha sido un feudo tradicional del PSOE hasta que en 2011 el PP accedió a la Alcaldía con mayoría absoluta. Con las elecciones de 2015 se abrió un abanico de posibles pactos. El PP fue la fuerza más votada con 9 concejales, y el PSOE la segunda con 8. Los posibles socios eran un partido de izquierda (Compromís, 4 concejales), y tres partidos de centro derecha (Ciudadanos, 3 concejales, Ilicitanos por Elche, 2 concejales y Partido de Elche, 1 concejal)

El PSOE recuperó el Ayuntamiento sometido a un pacto a tres bandas. En el cual, el Carlos González, candidato socialista, consiguió en su investidura los votos a su favor de Compromís e Ilicitanos por Elche. El tercer socio, una marca local se decantó por el PSOE por la enemistad manifiesta de su líder, Cristina Martínez con la anterior alcaldesa, la popular Mercedes Alonso.

Sin embargo, este frágil pacto duró apenas nueve meses, así Ilicitanos por Elche decidió abandonar el pacto por desencuentros con PSOE y Compromís. Aunque PSOE y Compromís lograron convencer a la otra marca local, el Partido de Elche para entrar a formar parte del gobierno, y a partir de ahí no consiguieron la mayoría absoluta en el pleno municipal (13 ediles contra 14). Un gobierno de coalición minoritario que ha contado con el apoyo externo de Ciudadanos, colaboración que les permitió aprobar los presupuestos de 2017 y 2018 y gobernar con cierta estabilidad hasta las elecciones locales de 2019.

3. Torrevieja

Es la tercera localidad más poblada de la provincia y había sido tradicionalmente desde 1988 un feudo del Partido Popular y con las

elecciones locales de 2015 se configuró un gobierno de coalición pentapartito lo cual arrebató la alcaldía al PP a pesar de ser la fuerza más votada (11 Concejales)

El ecologista José Manuel Dolón fue investido alcalde, con la condición de ceder a mitad de legislatura el puesto al PSOE. Los partidos socios de la coalición fueron Los Verdes (4 Concejales), PSOE (4 Concejales), la marca local de Podemos, Sueña Torreveja (2 Concejales), una escisión del PP, APTCe-I (1 Concejales) y Esquerra Unida (1). Un gobierno de coalición minoritario que tenía la intención de agotar el mandato.

Las cosas se torcieron en el primer año de gobierno. El partido local Sueña Torreveja ante distintos desacuerdos con los socios de gobierno, abandonó el gobierno. Esta ruptura complicó el acuerdo inicial de ceder el testigo a la socialista Fanny Serrano, quien iba a ser nombrada alcaldesa en junio de 2017, este traspaso no se materializó y el alcalde Dolón continuó en su cargo hasta final de mandato. El gobierno de coalición torrevejense tuvo que desempeñar su mandato con los presupuestos prorrogados del PP durante 2016 y 2017, sólo a principio de 2018 consiguió aprobar su primer presupuesto, pero el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Elche lo anuló en octubre de ese año, admitiendo un recurso del PP. Al fin a principios de 2019 lograron aprobar un presupuesto a las puertas de la convocatoria de las elecciones locales de 2019. Un gobierno de coalición minoritario que no ha podido cumplir su programa de gobierno por falta de presupuesto y por inestabilidad institucional, aun así, logró acabar el mandato al no lograr el PP articular una alternativa de gobierno.

4. Orihuela

Orihuela ha sido un feudo tradicional del PP hasta que en las elecciones locales de 2011 un gobierno de coalición encabezado por los Verdes le arrebató la alcaldía. En las elecciones locales de 2015 el PP fue de nuevo la fuerza más votada (11 Concejales), seguidos del PSOE (8 concejales), Ciudadanos (3 concejales), Esquerra Unida (2) y FDEE (1)

Después de una legislatura bastante movida con el anterior gobierno de coalición con Monteserrate Guillén (Los Verdes) como alcalde, el PP recuperó la alcaldía en 2015 al ser la lista más votada. El popular Emilio Bascuñana fue investido alcalde con 11 votos a favor. A pesar de que Ciudadanos en un primer momento decidió mantenerse en la oposición, a mitad de la legislatura cambió su decisión y se conformó un gobierno de coalición mayoritario con dos partidos. A partir de ese momento el gobierno bipartito tuvo mayoría absoluta, lo que se ha traducido en estabilidad relativa para el Ayuntamiento sobre todo en perspectiva respecto a otros municipios.

Sin embargo, han surgido polémicas en la propia formación del PP, una dilatada competencia desleal que hay entre facciones del PP en Orihuela, de tal modo que, en el proceso de elección interna de un nuevo presidente local del partido, el alcalde Bascuñana llevó a cabo una nueva composición del Ayuntamiento retirando del área de Deportes al candidato Dámaso Aparicio para concedérsela al otro candidato Víctor Valverde.

Esto llevó a un enfrentamiento interno produciendo que el mismo Aparicio denunciase a Bascuñana ante la dirección del partido acusándole de haber espiado sus whatsapps.

Al final, fue desestimada por la dirección del partido popular, aunque la fractura interna siguió latente. Aparicio y la concejala de Educación, Begoña Cuartero, han llegado a levantarse en multitud de ocasiones abandonando el pleno municipal durante esa legislatura. También hubo polémica con el nombramiento a última hora de Bascuñana para que se presentará a la reelección en mayo de 2019.

5. San Vicente del Raspeig

El gobierno de San Vicente del Raspeig durante 13 años ha estado dirigido por la popular Luisa Pastor (fallecida en 2018 a causa de una enfermedad). En el año 2015 el PP se mantuvo como la fuerza más votada (7 concejales). Aunque no pudo hacerse con el gobierno,

dada la unión de cuatro partidos (PSOE, 5 concejales, Guanyar, 4 concejales, Sí se puede, 3 concejales y Compromís, 3 concejales) para formar un gobierno de coalición con el socialista Jesús Villar de alcalde.

En este municipio, la estabilidad gubernamental de la coalición sufrió una fractura cuando la concejala Auxi Zambrana (Sí se puede), la cual tenía bajo su responsabilidad el área de Recursos Humanos, fue expulsada del gobierno a petición de los propios funcionarios por conflictos laborales con las pagas y los horarios.

Sin embargo, Zambrana se negó a dimitir de su cargo y consiguió mantenerse en la oposición como no adscrita. Tras este acontecimiento, el alcalde Villar retiró también las competencias a los otros dos ediles de Sí se Puede, alegando que tenían sus áreas paralizadas y que se negaban a asumir Recursos humanos.

De tal modo que el gobierno de coalición quedó en minoría, y el alcalde se enfrentó a un conflicto mucho más intenso en el seno de su propio partido. Así el concejal socialista Manuel Martínez (precisamente quien había asumido Recursos humanos) dimitió en diciembre de 2017 en medio de públicas confrontaciones contra el alcalde y su compañero de partido José Luis Lorenzo (concejal de Deportes).

En ese momento, el PSOE local se encontraba inmerso en una crisis interna, y llegado hasta el punto de perder un concejal en el pleno cuando Sonia Sánchez amenazó con pasarse también al grupo mixto. Finalmente, acabó renunciando a su acta. Un gobierno de coalición inestable por fricciones entre sus socios e intrapartido que logró a duras penas llegar a la convocatoria electoral de 2019.

6. Santa Pola

Los acontecimientos en la investidura de 2015 en Santa Pola fueron noticia a nivel nacional. En un primer momento, PSOE (4 Concejales), Compromís (3 concejales), Sí se Puede Santa Pola (1 Concejal) y EU (1 concejal) llegaron a firmar un acuerdo de gobierno de coalición, y

Ciudadanos (2 concejales) había tomado la decisión de abstenerse. De tal modo que se vaticinaba un empate a nueve votos entre la candidata socialista Yolanda Seva y el popular Miguel Zaragoza. Y al ser éste último el más votado, la alcaldía recaería de nuevo en el PP.

Pero los concejales de Ciudadanos en el último momento tomaron la decisión de votar por la socialista Yolanda Seva, saltándose así la disciplina de partido con el objetivo de evitar que Zaragoza repitiera como alcalde de esta localidad. Y así entraron a formar parte de un gobierno de coalición mayoritario formado por cinco partidos.

El partido de Ciudadanos tomó la decisión de expulsar a los dos ediles (Francisco Soler e Ignacio Soler) y exigió a la alcaldesa la destitución de las competencias asignadas. Sin embargo, hubo que esperar a que un juzgado obligase al Ayuntamiento a quitarles dichas responsabilidades por considerarlo un fraude de ley en el otoño de 2017. Desde entonces el gobierno de coalición ha gestionado su mandato envuelto en polémicas, pero logró llegar hasta las elecciones del 26 de mayo de 2019.

7. Novelda

El mandato 2015-2019 en Novelda ha sido frenético desde el principio. En 2015 las elecciones fueron ganadas por el PSOE (6 concejales), firmado un pacto de gobierno de coalición con UPyD (6 concejales), y siendo investido nuevo alcalde el socialista Fran Martínez. Pero poco más de un año después UPyD presentó una moción de censura alegando que los socialistas estaban incumpliendo reiteradamente el acuerdo firmado. Y con apoyo del PP (5 concejales), el candidato Armando Esteve fue investido nuevo alcalde.

Sin embargo, en 2018 el alcalde anunció su decisión de abandonar la formación política de UPyD (aunque no la alcaldía) y solicitando su afiliación a la formación política de Ciudadanos. Solicitud que fue denegada por dicha formación. Y fue exigida la dimisión de Esteve como alcalde. A pesar de este suceso, los otros cinco concejales de

UPyD continuaron siendo parte del equipo de gobierno junto al propio alcalde y al PP hasta las elecciones celebradas el pasado mayo de 2019.

Este estudio tiene por objeto, analizar las coaliciones de carácter gubernamental según la hipótesis sobre el valor de los partidos políticos en el gobierno, y las partes inseguras que tienen en la evaluación de las preferencias de potenciales socios de la coalición. El presente trabajo de investigación se centra en el estudio de los gobiernos de coalición en los 141 municipios de la provincia de Alicante durante la legislatura 2015-2019. Destacando los ayuntamientos más importantes (Alicante, Benidorm, Elda, Elche, Ibi, Orihuela o Torrevieja), lo que han conformado gobiernos de coalición con éxito (Benidorm, Orihuela), aquellos que han conseguido un «relativo» éxito (Elche) y en última instancia, aquellos en que han sido «sonados fracasos» (Alicante).

VI. Resultados

Hipótesis 1. La probabilidad de configuración de gobiernos de coalición locales, está relacionada positivamente con el tamaño del municipio.

La provincia de Alicante tiene 141 municipios y es la quinta provincia más poblada de España, con 1.838.819 habitantes (2018). Es la más densamente poblada de la Comunidad Valenciana (CV) y cuenta con 26 municipios de más de 20.000 habitantes, además, dos de los tres municipios en la CV con más habitantes, Alicante (334.329) y Elche (230.354), se encuentran en esta provincia.

Como resultado de las elecciones locales de 2015, y después de los procesos de negociación y pactos se constituyeron en la provincia de Alicante 52 gobiernos de coalición, esto es, el 78% de los habitantes han estado gobernados con diferentes tipos de coaliciones durante el periodo 2015-2019. De los 26 municipios con más de 20.000 habitantes se alcanzaron gobiernos de coalición en 19 de ellos, un 73%, incluyendo los tres municipios con más de 100.000 habitantes (Alicante, Elche y Torrevieja) (ver Cuadro 1).

**CUADRO 1. MUNICIPIOS Y GOBIERNOS DE COALICIÓN
PROVINCIA DE ALICANTE 2015-2019.**

Habitantes	Municipios	Coalición	Porcentaje
+ 100.000	3	3	100
50.000 - 100.000	5	4	80
20.000 - 50.000	18	12	67
10.000 - 20.0000	13	6	46
Menos de 10.000	102	27	26
Total	141	52	37

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en el cuadro 1 a mayor número de habitantes del municipio más probabilidad de configuración de gobiernos de coalición en la provincia de Alicante, así en los tres municipios de más de 100.000 habitantes (Alicante, Elche y Torrevieja) se forjaron gobiernos de esta naturaleza. Por su parte, también se alcanzaron pactos de gobierno en el 80% de los municipios que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes. En la medida que va descendiendo el número de habitantes se va reduciendo el porcentaje de gobiernos de coalición, de un 67% a un 37% en los municipios con menos de 10.000 habitantes.

De los 52 gobiernos de coalición, 39 fueron coaliciones mayoritarias y 13 coaliciones minoritarias.

Hipótesis 2. La mayoría de los gobiernos de coalición en la provincia de Alicante son coaliciones de izquierdas.

En las tres capitales de provincia, se articularon gobiernos de coalición de izquierdas, en Valencia liderado por Joan Ribó de Compromís, en Alicante liderado por Gabriel Echávarri de PSOE, y en Castellón liderado también liderado por la socialista Amparo Marco.

TABLA III

Municipios	Tipos Coaliciones	PSOE	Compromís	PP	Otros
39	Mayoritaria	22	9	6	2
13	Minoritaria	7	3	3	0

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla III, en la provincia de Alicante, se articularon 52 gobiernos de coalición, de los cuales, 39 han sido coaliciones mayoritarias, lideradas principalmente por el PSOE. Y 13 coaliciones minoritarias, también lideradas por el PSOE, seguidas de Compromís y PP.

Por tanto, y tal y como se puede observar en el gráfico I, el 79% de los gobiernos de coalición en la provincia de Alicante se han configurado a través de un bloque de izquierdas. Siguiendo la pauta del resultado electoral en la Comunidad Valenciana.



GRÁFICO I

Fuente: elaboración propia.

Hipótesis 3. Los modelos de configuración de las coaliciones de los gobiernos de coalición de la provincia de Alicante, han seguido el enfoque de integración vertical siguiendo el gobierno del Botánico.

Como explicamos con anterioridad, el análisis de la integración vertical consiste en la división en dos formas de observar el proceso político de una coalición. Si es top-down cobran relevancia el rol de las circunstancias partidarias (cohesión, disciplina, distribución de poder, etc.) e institucionales (autonomía decisoria, descentralización, competencias concurrentes, etc.) capaces de conducir a una mayor o menor coherencia de los socios que conforman ambas coaliciones. Si por el contrario es bottom-up entonces nos podemos encontrar el fenómeno del «laboratorio experimental» donde el terreno de competencia regional trabaja como ejemplo de lo que puede suceder después en el terreno nacional de gobierno.

En este trabajo, al profundizar en el estudio del funcionamiento de las coaliciones durante el mandato de gobierno 2015-2019, hemos encontrado un escenario político, en el que los procesos de formación de gobiernos de coalición en los municipios han estado condicionados por estrategias políticas diseñadas a escala autonómica, y en la mayoría de municipios con gobiernos de coalición, como hemos visto anteriormente, se ha replicado el gobierno del Botánico, siendo gobiernos liderados por el PSOE junto a Compromís.

VII. Conclusiones

Los estudios llevados a cabo en nuestro país sobre la existencia de gobiernos de coalición, han intentado dar una respuesta a la ausencia de pactos en el ámbito estatal (Reniu, 2001; Reniu y Bergman, 2003), así como en el análisis de los acuerdos alcanzados en determinadas comunidades autónomas (Matas, 2000; Delgado y Rosado, 2003; Matas y Reniu, 2004; o Jové, 2010) o el de entes locales (Márquez, 2002; 2003). Respecto al reparto competencia de consejerías,

únicamente e estudio de Revenga y Sánchez (2002), nos permite conocer el número de consejerías que cada partido había recibido al formar parte de gobiernos de coalición de carácter autonómico en ese preciso momento.

A la vista de los resultados obtenidos en este estudio podemos afirmar que en el ámbito autonómico:

1. La probabilidad de configuración de gobiernos de coalición en la provincia de Alicante, está relacionada positivamente con el tamaño del municipio.
2. En la provincia de Alicante, es mayor la probabilidad de formación de gobiernos de coalición de ideología de izquierdas, lo que nos lleva a reflexionar y a desear profundizar con más detalle en este asunto. Nos planteamos las cuestiones siguientes: ¿tienen más cultura de pacto los partidos de izquierdas?, ¿es más fácil que lleguen a un acuerdo formaciones de dicha ideología?, ¿es sólo una cuestión de números atendiendo al resultado electoral? Y en este sentido, estamos de acuerdo con Verzichelli (2008) cuando afirma que los pactos tienen más que ver con el poder negociador de cada partido.
3. Los modelos de configuración de las coaliciones de los gobiernos de coalición de la provincia de Alicante, han seguido el enfoque de integración vertical siguiendo el gobierno del Botánico.

Por lo que cabe destacar que el efecto de la congruencia sobre la estabilidad de los gobiernos de coalición locales y sus efectos sobre la rendición de cuentas, se puede observar en la medida de renovación del gobierno de coalición en las elecciones locales de 2019. En este sentido, tras los resultados de 2019, sólo han repetido coalición, 6 de los 22 municipios en los que había un gobierno de coalición de PSOE-Compromís.

VIII. Bibliografía

Axelrod, R. M.: *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago, Markham Pub, 1970.

- Bäck, H.: «Intra-party Politics and Coalition Formation. Evidence from Swedish Local Government», *Party Politics*, 14(1), 2008, pp. 71-89.
- Bäck, H. E.: *Explaining coalitions: Evidence and lessons from studying coalition formation in Swedish local government*. Uppsala, Uppsala Universitet, 2003.
- Delgado, S., Rosado Rodriguez, E.: «Consideraciones sobre la estabilidad y el funcionamiento de una coalición mínima mayoritaria: el caso del Ayuntamiento de Granada (1999-2001)», *Política y sociedad*, 40(2), 2003, pp. 179-194.
- De Swaan, A.: *Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*, vol. 4. San Francisco, Jossey-Bass, 1973.
- De Winter, L., Andeweg, R. B., Dumont, P.: «The state of the art in coalition research: Critical Appraisals and Alternative Avenues», en De Winter, L., Andeweg, R. B.(dirs.), *Government Formation: a theoretically informed inductive approach*. Torino, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, 2002.
- Denters, B.: «Towards a conditional model of coalition behaviour», *European Journal of Political Research*, 13(3), 1985, pp. 295-309.
- Deschouwer, K.: «Coalition Formation and Congruence in a Multi-layered Setting: Belgium 1995-2008», *Regional and Federal Studies*, 19(1), 2009, pp. 13-35.
- Falcó-Gimeno, A., Indridason, I. H.: «Uncertainty, complexity, and Gamson's Law: Comparing coalition formation in Western Europe», *West European Politics*, 36(1), 2013, pp. 221-247.
- Franklin, M. N., Mackie, T. T.: «Familiarity and inertia in the formation of governing coalitions in parliamentary democracies», *British Journal of Political Science*, 13(3), 1983, pp. 275-298.
- Gamson, W. A.: «A theory of coalition formation», *American sociological review*, 1961, pp. 373-382.
- Huidobro, A., Ospina, Y., Curto-Grau, M., Gallego, A.: «La formación de Gobiernos municipales: una nueva base de datos», *Revista Española*

- de Ciencia Política*, 49, 2019, pp. 109-128, disponible en <<https://doi.org/10.21308/recp.49.05>>.
- Josef Janning, C. Z.: «Carta de Europa: Coaliciones en la UE, ¿dónde se sitúa España?», *Política Exterior*, 178, 2017, pp. 16-23.
- Laver, M., Shepsle, K. A.: «Coalitions and cabinet government», *American Political Science Review*, 84(3), 1990, pp. 873-890.
- Lijphart, A.: «Consociational Democracy», *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 21(2), 1969, pp. 207-225.
- Luebbert, G. M.: «Coalition theory and government formation in multiparty democracies», *Comparative Politics*, 15(2), 1983, pp. 235-249.
- Manzano, M. d. L. P. S., Sánchez, M. R.: «El reparto del poder político en el Estado de las Autonomías: una fotografía de urgencia», *Revista de estudios políticos*, 116, 2002, pp. 321-346.
- Matas Dalmasas, J., Reniu, J. M.: «La política de las coaliciones en Cataluña», *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 2003, pp. 83-112.
- Mellors, C., Brearey, P.: «Multi-dimensional Approaches to the Study of Local Coalitions: Some Cross-national Comparisons», en Mellors, C., Pijenburg, B. (ed.), *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 278-295.
- Mellors, C., & Pijenburg, B. (eds.): *Political parties and coalitions in European local government*. Londres, Routledge, 1989.
- Mitchell, P., Nyblade, B.: «Government formation and cabinet type in parliamentary democracies», en Strøm, K., Müller, W. C., Bergman, T. (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 201-236.
- Márquez Cruz, G.: «Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», en Font i Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002. Los nuevos fretos del urbanismo*. Barcelona, Fundación

- Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, 2002, pp. 189-253.
- Montero, J. R. *et al.*: «Piedras de papel. Las Españas Electorales», *eldiario.es*, 2019, 17 de junio.
- Orriols, L., Cordero, G.: «The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election», *South European Society and Politics*, 21(4), 2016, pp. 469-492.
- Peleg, B.: «Coalition formation in simple games with dominant players», *International Journal of Game Theory*, 10(1), 1981, pp. 11-33.
- Reniu, J. M.: *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas*. Barcelona, Universitat de Barcelona, 2001.
- Reniu, J. M., Bergman, T.: «Estrategias, objetivos y toma de decisiones de los partidos políticos españoles en la formación de gobiernos estatales», *Política y Sociedad*, 40(2), 2003, pp. 59-72.
- Reniu, J. M.: «La experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas: un balance», *Revista Sistema*, 244, 2016, pp. 45-60.
- Riker, W. H.: *The theory of political coalitions*. New Haven, Yale University Press, 1962 .
- Robles, F.: «El áspero disgusto de la modernidad y la globalización: la conformación de las sociedades periféricas de riesgo. Esbozos para una reubicación de lo político», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 6(1), 2000, pp. 33-70.
- Sánchez, O.: «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 2017, pp. 237-260.
- Stefuriuc, I.: *Government formation in multi-level settings: party strategy and institutional constraints*. Hampshire, Palgrave Macmillan, 2013.
- Stefuriuc, I.: «Explaining Government Formation in Multi-level Settings: Coalition Theory Revisited. Evidence from the Spanish Case», *Regional and Federal Studies*, 19(1), 2009, pp. 97-116.

- Steunenberg, B.: «Congress, bureaucracy, and regulatory policy-making», *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(3), 1992, pp. 673-694.
- Taylor, M., & Laver, M.: «Government coalitions in western Europe», *European Journal of Political Research*, 1(3), 1973, pp. 205-248.
- Vallés, J. M.: «Entre la regularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España», en Vidal Beneyto, J. (coord.), *España a debate, I. La política*. Madrid, Tecnos, 1991.
- Verzichelli, L.: «Portfolio allocation», en Strøm, K., Müller, W. C., Bergman, T. (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 237-267.
- Warwick, P. V., Druckman, J. N.: «The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship», *European Journal of Political Research*, 45(4), 2006, pp. 635-665.
- Wilson, A.: «Coalition Formation and Party Systems in the Italian Regions», *Regional and Federal Studies*, 19(1), 2009, pp. 57-72.

Aspectos constitucionales para la adecuada regulación de los grupos de interés

SANTIAGO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Doctor en Derecho.

Técnico Titulado Superior de la Asamblea Regional de Murcia

Resumen

La urgente necesidad de regular el fenómeno del cabildeo no puede llevarnos a la importación irreflexiva de modelos ajenos a nuestro marco constitucional y a la evolución que los derechos de participación política han experimentado en los últimos años. La paulatina incorporación en el «bloque de la constitucionalidad» de nuevos catálogos de derechos mediante su codificación en los estatutos de autonomía de «tercera generación», supone un punto de inflexión en la restrictiva consideración que el Tribunal Constitucional ha venido elaborando sobre el derecho a la participación política. A pesar de las continuas recomendaciones de los organismos internacionales para que la regulación de los grupos de interés se lleve a cabo con respeto a los derechos y libertades constitucionales de cada estado, las incipientes regulaciones nacionales sobre esta materia parecen desoír estos consejos. Como resultado, las normas españolas sobre grupos de interés no están considerando adecuadamente aspectos esenciales de esta regulación, como es la identificación de qué es cabildeo y quien debe considerarse como un cabildero. Tampoco se está acertando sobre qué tipo de sanciones deben imponerse o mediante

qué instrumentos normativos debe realizarse esa regulación. Todo ello somete a las nuevas normas que se dictan a evidentes riesgos de inconstitucionalidad.

Palabras clave: Grupos de interés, cabildeo, participación política, Constitución, estatutos de autonomía.

Resum

La urgent necessitat de regular el fenomen del lobbisme no pot dur-nos a la importació irreflexiva de models aliens al nostre marc constitucional i a l'evolució que els drets de participació política han experimentat en els últims anys. La gradual incorporació al «bloc de la constitucionalitat» de nous catàlegs de drets mitjançant la seva codificació en els estatuts d'autonomia de «tercera generació», suposa un punt d'inflexió en la restrictiva consideració que el Tribunal Constitucional ha vingut elaborant sobre el dret a la participació política. Malgrat les contínues recomanacions dels organismes internacionals perquè la regulació dels grups d'interès es duga a terme amb respecte als drets i llibertats constitucionals de cada estat, les incipients regulacions nacionals sobre aquesta matèria semblen no fer cas a aquests consells. Com a resultat, les normes espanyoles sobre grups d'interès no estan considerant adequadament aspectes essencials d'aquesta regulació, com és la identificació de què és lobbisme i qui ha de considerar com un llobbista. Tampoc no s'està encertant sobre quin tipus de sancions s'han d'imposar o mitjançant quins instruments normatius ha de realitzar-se aquesta regulació. Tot això sotmet a les noves normes que es dicten a evidents riscos d'inconstitucionalitat.

Paraules clau: Grups d'interès, lobbisme, participació política, Constitució, estatuts d'autonomia

Abstract

The urgent need to regulate the phenomenon of lobbying cannot lead us to the thoughtless importation of models outside our constitutional framework and the evolution that the right of political participation have experienced in recent years. The gradual incorporation into the «block of the constitutionality» of new catalogs of rights through its codification in the statutes of autonomy of the «third generation», represents a turning point in the restrictive consideration that the Constitutional Court has

been elaborating on the right to political participation. In spite of the continuous recommendations of the international organisms so that the regulation of the groups of interest is carried out with respect to the constitutional rights and liberties of each state, the incipient national regulations on this matter seem to ignore these councils. As a result, the Spanish norms on interest groups are not adequately considering essential aspects of this regulation, such as the identification of what is lobbying and who should be considered as a lobbyist. Nor is it being right about what type of sanctions they should impose or by what regulatory instruments that regulation should be carried out. All this puts the new norms that are dictated through evident unconstitutionality risks.

Key Words: Lobby, lobbying, political participation, Constitution, Estatutes of Autonomy.

Sumario

- I. Introducción.
- II. La necesidad de regular los grupos de interés.
- III. Los grupos de interés. Elementos del concepto.
 1. El destinatario de la actividad de cabildeo.
 2. Los instrumentos de cabildeo.
- IV. El encaje de la actividad de los grupos de interés en el derecho constitucional.
 1. El derecho de participación política y la actividad de los grupos de interés en la Constitución Española de 1978
 2. Los «nuevos derechos» y el cabildeo.
- V. Peligros constitucionales.
 1. Los sujetos constitucionales como grupos de interés.
 2. La adecuada identificación de la actividad de cabildeo.
 3. Las sanciones aplicables.
 4. Otras consideraciones.
- VI. Conclusión.
- VII. Bibliografía.

I. Introducción

La regulación de los denominados grupos de interés es una necesidad inaplazable para el ordenamiento jurídico español. La creciente sensibilización sobre el trascendental papel que estos grupos juegan en el proceso de toma de decisiones públicas requiere, más pronto que tarde, de una respuesta normativa adecuada.

Pero esta urgencia no puede llevarnos, como está sucediendo, a la precipitación de importar sin una reflexión previa los modelos de toda índole y condición que se van implantando en otros sistemas jurídicos. La regulación de nueva planta de fenómenos que han permanecido ajenos a la doctrina jurídica desde antes incluso de la aprobación de nuestra Carta Magna no puede abordarse sin analizar los distintos derechos y libertades que se ven concernidos y el grado de protección que el ordenamiento constitucional les dispensa.

Por ello, este estudio no se centra en el análisis de los distintos sistemas regulatorios que sobre grupos de interés nos proporciona de modo creciente el derecho comparado, ni pretende determinar cuál de ellos o qué variante de los mismos es la más adecuada para producir los efectos deseados en cada caso, sino en clarificar qué condicionamientos constitucionales han de tenerse presentes a la hora de regular los grupos de interés, de modo que el marco jurídico de los derechos y libertades afectos no se vea comprometido por una regulación irreflexiva.

Si cuando emergen nuevas realidades susceptibles de ser reguladas por el derecho siempre es necesario reparar sobre los fundamentos constitucionales de la cuestión, en el caso que nos ocupa esta prevención es doblemente necesaria. Por un lado, porque el fenómeno de los grupos de interés tiene un origen marcadamente extrajurídico, más propio de la ciencia política que del derecho, y más proclive por tanto a reparar sobre procedimientos y resultados que sobre derechos y libertades. Por otro lado, porque sobre este fenómeno pende una permanente reclamación de limitación, sometimiento a control o incluso represión que lo hace especialmente peligroso a la hora de

confrontar esas limitaciones con los derechos constitucionalmente reconocidos.

Debemos pues estar vigilantes ante el impacto que la regulación de los grupos de interés tiene en el ámbito de los derechos y libertades ciudadanas, ya que una regulación mimética o por emulación puede producir efectos indeseados. Así ocurrió en el pasado en la nación con la mayor y más antigua regulación sobre grupos de interés, los Estados Unidos de América. Tras más de 40 años de esfuerzos, se aprobó en 1945 la «Federal Regulation of Lobbying Act», que supuso un fracaso regulatorio a consecuencia de las restricciones que le impuso la sentencia *US vs. Harriss*.¹ La «Federal Regulation of Lobbying Act» fue impugnada ante el Tribunal Supremo por atentar contra la 1ª enmienda que garantiza el derecho constitucional de petición y libre expresión. La ley no fue derogada,² pero la sentencia dictada por el juez Warren le privó de gran parte de su eficacia al limitar su ámbito de aplicación a los cabilderos profesionales que cobraban por sus servicios a favor de los lobbies, y excluyendo de su aplicación las actividades de presión realizadas sobre personas distintas de los miembros del Congreso. A consecuencia de esta regulación poco respetuosa con los derechos fundamentales fueron necesarios cincuenta años más para que la «Lobbying Disclosure Act» de 1995 pudiera enmendar los errores anteriores.

II. La necesidad de regular los grupos de interés

Existe un general consenso acerca de la necesidad de regular los grupos de interés. Motivos para ello no faltan. Se dice que la actividad de los lobbies es cada vez más determinante en la legislación y en la ejecución, y que no cabe esconder la cabeza ante la importancia de un fenómeno que compromete los pilares de la representación política y la autonomía

1 Disponible en <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/>>.

2 Recordamos aquí que el Tribunal Supremo de los EE. UU. no tiene atribuida capacidad para derogar leyes, si no sólo para determinar su inaplicabilidad.

del Estado. Por otro lado, las exigencias de la transparencia y del control abocan a levantar el manto de los secretos que recae sobre los grupos de interés y su actividad. Finalmente, la creciente regulación de esta actividad en los países de nuestro entorno y las últimas recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO, 2019: 22)³ nos urgen a no quedar atrás en este empeño.

Pero, además de estos factores, otras causas más profundas deben tomarse también en consideración. Duverger ya expuso que estos grupos de interés eran portadores de una representación de los ciudadanos más natural y directa, frente a «los partidos políticos, organizaciones propias de un cierto tipo de régimen en una determinada época de la historia. Por el contrario los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes, en todas las épocas» (Duverger, 1983: 201). Es precisamente el escaso éxito de las democracias representativas en trasladar los intereses de los electores lo que provoca que en la segunda mitad del siglo XX, y con mayor empeño a partir de la década de los 70, surja la necesidad de avanzar en la democracia participativa, entendida como aquella en la que, constante la estructura formal de la democracia representativa, se articulan vías de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante mecanismos que doten a la representación formal de un mayor grado de representación material (Bockenforde, 2000: 146).

El fruto de este sentimiento puede apreciarse en las constituciones del último cuarto del siglo XX y especialmente en la CE de 1978. Nuestra Constitución está plagada de alusiones a la participación en los asuntos públicos en una gran diversidad de ámbitos y a favor de una pluralidad de sujetos. Sin embargo, este éxito en cuanto al número de artículos dotados de este contenido no se corresponde, como veremos más adelante, con un triunfo de fondo de la democracia participativa frente a la democracia representativa sino, como mucho,

³ GRECO: *Informe de Evaluación, quinta ronda de evaluación, España*. Estrasburgo, Secretariado del GRECO, Consejo de Europa, 2019, p. 22, disponible en <<https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/168098c693>>.

a un incremento de la diversidad de órganos que pueden encauzar la democracia representativa, pero sin una clara apuesta por la democracia participativa como derecho fundamental.

Prueba de ello fueron los debates constituyentes sobre los derechos de participación y de petición que tuvieron lugar en la Comisión que elaboró el anteproyecto de Constitución, donde ya se advertía de la conveniencia de regular estos grupos de interés.⁴ Sin embargo nuestra Carta Magna, en su esfuerzo por reservar a los incipientes partidos políticos la preponderancia necesaria, acabó limitando la participación indirecta en la toma de decisiones políticas a aquella que se efectúa exclusivamente a través de aquellos.

En suma, la necesidad de regular los lobbies obedecería también a un cierto fracaso de la democracia representativa formal que ha olvidado el carácter democrático de su componente de representación material.

4 Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014: 354. Donde se recogen los debates en relación al derecho de petición siguientes: «Ya en los trámites de elaboración de la Constitución, tal cuestión estuvo presente en la redacción del artículo 77, en la regulación del derecho de petición ante las Cámaras. En un primer momento, la propuesta supuso incluir un nuevo artículo entre el 70 y el 71 del anteproyecto de Constitución, precepto en el que se regulaba el derecho de petición y en el que se añadían dos párrafos: «3. Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público. 4. Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente». La enmienda la presentó el Grupo Popular y la justificación que se adujo fue: «Es, sobre todo, importante regular a los «grupos de presión» y hacer públicas su existencia y gestiones ante los poderes del Estado». Celebrada la reunión de la Comisión Constitucional los diferentes grupos señalaron sus posturas sobre el tema. Por una parte, en defensa de los dos párrafos el Sr. Fraga señaló: «que realmente hoy la sociedad es una sociedad intervenida administrativamente, casi en todos los terrenos, y, por lo mismo, han ido apareciendo de un modo natural grupos de intereses, en la mayor parte grupos legítimos de intereses, que plantean de modo esporádico (y en muchos casos la tendencia es a que sea de modo permanente) la defensa y promoción de sus intereses ante las autoridades, y de modo muy particular, como es lógico, ante los cuerpos legislativos». Por su parte, el Sr. Solé Tura señaló: «aquí se habla de «grupos legítimos de intereses». Eso es una cuestión quizá demasiado indefinida y, aun cuando reconocemos que un posible registro de esos grupos fuera progresivo, como el asunto no está suficientemente esclarecido, entendemos que sería impropio incorporar estos textos a la Constitución». Efectuada la votación, fueron rechazados los apartados 3 y 4 por 15 votos en contra y dos a favor, con 16 abstenciones».

III. Los grupos de interés. Elementos del concepto

Para iniciar el análisis propuesto es necesario trazar, aunque sea a grandes rasgos, los elementos caracterizadores esenciales de la actividad que desarrollan los llamados «lobbies» o grupos de interés.

Los elementos subjetivo y objetivo de los grupos de interés responden a las cuestiones sobre qué es un lobby y un lobista y en qué consiste el objeto de ese interés.

La eficacia de una regulación sobre grupos de interés depende en gran medida de cómo se defina lo que es actividad de «lobby» y quién sea considerado un cabildero, resultando mucho menos relevante la identificación de qué es o quiénes constituyen un «lobby» o grupo de interés (Ferguson, 2018: 900). De hecho, parece no haber consenso alguno a la hora de definir al grupo de interés desde unas categorías jurídicas determinables. Ello se debe a la enorme multiformidad que el grupo puede adoptar y a la casi infinita diversidad de ámbitos en torno a los cuales puede constituirse. Por ello, la mayoría de las legislaciones sobre grupos de interés y los mejores estudios sobre la materia (Rubio Núñez, 2002: 175) han renunciado a definiciones subjetivas del grupo de interés como tal, descartando definir esta actividad en relación a su sujeto agente mediato debido a la enorme volatilidad del concepto de grupo de interés en sí mismo considerado (Baumgartner, Leech, 1998: 33). Solo el sujeto inmediato, el cabildero o «lobbista», es un elemento relevante para identificar a un grupo de interés, de modo que las distintas regulaciones sobre grupos de interés eluden de manera sistemática la definición del «lobby» como tal, centrándose en el concepto de cabildero.

De similar modo ha resultado imposible construir un concepto de grupo de interés en base al elemento objetivo, es decir, al interés común subyacente. Ello es debido a la enorme variedad de posibles intereses, tanto en lo relativo al campo material objeto del mismo, al carácter económico o meramente social o a la distinta extensión geográfica, temporal o modal del interés, sin que pueda predicarse del mismo otra cosa más que debe ser «común» y al menos no

abiertamente «incompatible»⁵ con el interés general. Pero es que además, el interés puede consistir en casi cualquier cosa, de modo que no es posible caracterizar al grupo de interés por que dicho interés sea de naturaleza exclusivamente económica o porque lo sea solo social, medioambiental o religiosa. Hay tantos tipos y categorías de intereses como facetas hay en la vida humana, de modo que aunque es posible hacer una clasificación sistemática de ellas, esto no arrojaría gran luz sobre su naturaleza.

Establecida la inconveniencia de sustantivar los grupos de interés en base a su elemento subjetivo u objetivo, el elemento funcional se constituye en piedra angular para caracterizar a estos grupos y su actividad. Solo existirá un grupo de interés jurídicamente considerable como tal si está dispuesto, directa o indirectamente, a realizar una actividad de presión encaminada a defender ante otros ese interés común del grupo.

Esa actividad de lobbying, cabildeo, presión o como queramos calificarla se caracteriza a su vez por dos elementos esenciales: ante quién se realiza la influencia o presión y con qué instrumentos.

1. El destinatario de la actividad de cabildeo

Respecto a los sujetos sobre los que se ejerce la influencia debe centrarse el análisis sobre aquellos a quienes el ordenamiento coloca en la posición de tomar las decisiones políticas.

Desde este punto de partida los sujetos destinatarios de la actividad de los grupos de presión son los tres poderes naturales de la trilogía clásica, si bien es cierto que, respecto al poder judicial, su especial independencia y el menor margen de discrecionalidad en la toma de decisiones les hace, en principio, menos propensos a recibir

⁵ El interés objetivo del grupo no requiere la calificación de legítimo, ni tan siquiera de legal. Es posible (de hecho existe) un «lobby de la marihuana» que pretenda la legalización de su producción y comercialización, asunto actualmente penalizado. Sólo los medios empleados para la defensa de ese interés deben ser legales.

influencias externas. El sometimiento del juez a la ley y al resto del ordenamiento limita en gran medida su margen de discrecionalidad y, por ende, su idoneidad para ser objetivo de la presión del grupo de interés. Es naturalmente en los otros dos miembros de la trilogía donde la influencia puede obtener mejores resultados. En cada forma de gobierno el particular equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo generará un específica respuesta de los grupos de interés, que se esforzarán más en generar influencia en aquellos ámbitos donde crean que esta les reportará réditos superiores. Así, en situaciones de parlamentarismo fuerte y desvinculado del poder ejecutivo, el cabildeo se esforzará por influir en los parlamentarios, al ser estos efectivos legisladores y por lo tanto tener sus decisiones fuerza de ley. En sistemas donde exista una preeminencia de la rama ejecutiva o donde el parlamento esté fuertemente sometido al dictado de aquel, los grupos de interés preferirán consumir sus recursos en influenciar a los altos cargos del gobierno antes que en intentar convencer a unos diputados que actúan como correas de transmisión de las decisiones del ejecutivo.⁶

2. Los instrumentos de cabildeo

Existen múltiples vías para ejercer influencia en las decisiones de los poderes públicos. Desde la acción popular penal y la denuncia urbanística a los trámites de alegaciones en la creación normativa reglamentaria o en la instrucción de los actos administrativos,

⁶ A pesar de esta aparente evidencia, resulta sorprendente que la regulación de los grupos de interés suela referirse por lo común a los parlamentos y con menor frecuencia en la rama ejecutiva del poder. Así ocurre en numerosos países de la UE, como en Francia, Alemania o Italia, así como en otros países del entorno OCDE como Brasil o Méjico. Es en los países anglosajones donde puede observarse una regulación de grupos de interés comprensiva de la rama ejecutiva del estado (cuestión curiosa esta porque es en ellos donde las dinámicas de partido son menos estrictas y donde el parlamento es más independiente), así como en algunos países sudamericanos como Chile. Por su parte en la UE la regulación de grupos de interés comprende al Parlamento y a la Comisión en base a sometimiento voluntario, si bien existe una propuesta de acuerdo, de septiembre de 2016, para un registro obligatorio de grupos de interés. COM(2016) 627, de 28/9/2016.

la iniciativa legislativa popular, o el mero ejercicio del derecho de petición, un sin fin de caminos se abren a la participación y a la comunicación con la finalidad de generar influencia sobre una decisión. Y sin embargo, ninguno de estos instrumentos es ejercicio de lobbying o cabildeo.

El cabildeo es una forma de participación en lo público, pero no toda participación en estos asuntos es cabildeo. Las formas de participación que hemos citado anteriormente son cauces reglados, públicos o, al menos, de contenido accesible mediante la aplicación de las normas generales de publicidad y acceso a la información en manos del poder público, que se presentan como modalidades igualitarias y transparentes del ejercicio de la participación. Sin embargo las actividades de influencia de los grupos de interés no se limitan a la participación en estos procedimientos formales, si no que abarcan una casi ilimitada panoplia de formas y vías de comunicación con el poder para ejercer influencia en sus decisiones.

A pesar de la multiplicidad de medios para ejercer presión o influencia que pone a disposición de estos grupos la moderna sociedad de la comunicación global, es posible extraer algunas importantes características básicas comunes a la actividad de cabildeo de los grupos de interés.

Primero, se debe de producir una comunicación con un destinatario específico. Esta comunicación puede ser oral o escrita e instrumentada a través de los múltiples medios que la sociedad tecnológica pone a nuestra disposición. Pero, sin embargo, no cualquier recurso a las tecnologías de comunicación es ejercicio de cabildeo. Si la presión, influencia o interés se debe manifestar ante un sujeto es necesario que exista una comunicación entre el grupo y ese sujeto de modo que el destinatario de la comunicación se sienta directamente concernido como parte de dicha comunicación. Tal comunicación puede revestir todas las modalidades comunicativas, todas las plataformas y medios que las modernas tecnologías permiten, desde la comunicación por medios electrónicos o por escrito hasta la tradicional entrevista

de despacho, o la común asistencia a reuniones congresos o presentaciones.

Sin embargo, es común encontrar en algún sector de la doctrina (más próxima a la ciencia política o a la comunicación corporativa) la inclusión en las actividades propias de los grupos de interés del denominado «astroturfing».⁷ Desde una perspectiva jurídica no podemos considerar esta práctica, por efectiva que sea, como actividad propia de cabildeo, ya que no es una comunicación en sentido propio al carecer de destinatario específico.

En segundo lugar, debe señalarse que solo hay actividad propia de grupo de interés cuando esta se desarrolla fuera de los cauces formales y normativamente reglados de la participación ciudadana. En efecto, un grupo de interés sólo actúa como tal cuando se comunica con los agentes de la decisión pública de manera informal o al menos no reglada. Los grupos de interés y sus representantes pueden participar, como el resto de ciudadanos y entidades, en los procedimientos participativos diseñados al amparo de diversas normas constitucionales en la iniciativa legislativa popular o en la regulación reglamentaria y por supuesto en la tramitación de los expedientes administrativos mediante el procedimiento de audiencia pública. Pero en tanto actúen dentro de estos cauces y en cuanto actúen valiéndose exclusivamente de los medios regulados para tal fin, su actividad es indistinguible de la realizada por cualquier otro ciudadano o grupo. La necesidad de establecer esta limitación es evidente, pues de lo contrario casi cualquier actividad de comunicación realizada por cualquier sujeto y ante cualquier instancia del poder público sería ejercicio de cabildeo. El ejercicio de la actividad propia de grupo de interés requiere, pues, un cierto grado de informalidad en la comunicación con el poder político, o al menos la inexistencia de normas de obligada aplicación que regulen

⁷ El «astroturfing» es una técnica de comunicación o marketing que consiste en ocultar al verdadero emisor de un mensaje publicitario o propagandístico, que se hace pasar por una expresión popular y espontánea. A través de esta técnica se crea popularidad y masividad ficticias, para que otras personas estén más proclives a aceptar la idea que se desea promover.

de manera general, uniforme y equitativa el quién, dónde, cuándo y el cómo de esa comunicación.

En tercer lugar, es necesario que el hecho de la comunicación y su contenido sean discretos, esto es, que no sean de general y abierto conocimiento público, de modo que el hecho de la comunicación o su contenido sean susceptibles de ser sacados a la luz o revelados (disclosure).⁸ No se ejerce, por tanto, como grupo de interés regulable por el derecho cuando la comunicación es pública, notoria y absolutamente transparente. Por ello no se incurre en cabildeo cuando, por ejemplo, se comparece ante órganos públicos en virtud de convocatoria realizada al efecto en un marco general de publicidad adecuado.⁹

IV. El encaje de la actividad de los grupos de interés en el derecho constitucional

La Constitución de 1978 es fruto de su tiempo y por ello está impregnada de un fuerte sentido de participación política. Desde su preámbulo en el que se proclama la voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada, pasando por su título preliminar en el que se establecen los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación (art. 6) y los sindicatos y las asociaciones empresariales como entidades encargadas de la defensa y promoción de sus intereses propios (art. 7) o los poderes públicos como encargados de facilitar la participación de los ciudadanos (art. 9.2), son muchos los lugares donde se refleja este espíritu de participación. Así, dentro de los derechos fundamentales tienen incidencia en la participación tanto la libertad de expresión del artículo 20, como el derecho de asociación del artículo 22 o el derecho

⁸ El término «disclosure» está fuertemente arraigado en la doctrina y legislación anglosajona. La ley reguladora de «lobbying» en EE.UU se denomina precisamente la «Lobbying Disclosure Act» de 1995.

⁹ En Eslovenia están expresamente excluidas del concepto de actividad de «lobbying» las actividades públicas en las que se ejerce influencia o presión, según establece la «Integrity and Prevention of Corruption Act», art. 4, disponible en <<https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>>.

a la participación política del artículo 23 y el de petición del artículo 29. Fuera de esta especial zona de protección, pero también vinculados a la participación en los asuntos públicos, tienen relevancia los artículos 36 y 52 sobre los colegios y otras organizaciones profesionales o la específica mención del artículo 48 sobre participación de la juventud. Pero también en los títulos siguientes, al hablar de la organización del Estado, se advierte este recurso a la participación. Así ocurre en el artículo 77 relativo al derecho de petición ante las Cortes Generales, el artículo 103.1 al hablar sobre la objetividad de la administración, el artículo 105, letras a y c, regulando las disposiciones de carácter general y los actos administrativos, el 129 sobre participación en la empresa y organismos públicos o el artículo 131.2 al establecer las bases del Consejo Económico y Social. A estos ejemplos se añaden la participación en la justicia mediante la institución del jurado en el artículo 125 y la participación directa de los vecinos en el concejo abierto del artículo 140, por no hablar del recurso al referéndum como supremo ejercicio de participación directa. Y todo ello por señalar solamente aquellos lugares donde más directamente se aprecia esta vocación participativa.

1. El derecho de participación política y la actividad de los grupos de interés en la Constitución Española de 1978

Precisar qué reconocimiento constitucional tiene la actividad de los grupos de interés o cabildeo no es tarea sencilla. A ello ha contribuido la escasa exégesis constitucional que no ha reparado demasiado en este fenómeno. La actividad de los grupos de interés no ha sido objeto de análisis jurisprudencial específico ni por parte del Tribunal Constitucional ni por la justicia ordinaria,¹⁰ no tanto porque se trate de un fenómeno nuevo, cosa discutible, si no por el hecho de tratarse de una actividad informal y muchas veces oculta, carente de normas

¹⁰ Citamos como excepción la alusión tangencial que la Sala Primera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de junio de 2012 (recurso núm. 2101/2009) realiza sobre la actividad de «lobbying».

que la regulen y disciplinen. Hasta el momento actual, la actividad de los grupos de interés ha formado parte del «no derecho».

Ante la falta de jurisprudencia directa sobre el concepto de grupos de interés o sus actividades es necesario operar a la inversa, es decir, habrá que partir del concepto que la doctrina y jurisprudencia han forjado sobre el contenido de los distintos derechos fundamentales para, artículo por artículo, ir descartando aquellos que reputadamente no sean comprensivos de la actividad de los grupos de interés.

De entre los artículos citados en el capítulo anterior vamos a comenzar nuestro análisis por el derecho de petición del art 29.1 y su correlativo derecho a formular peticiones a las Cámaras del art 77.

«Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley».

Se ha dicho que el derecho de petición es una reliquia de otros tiempos (García Escudero, 1983: 246) o que su interés es residual en un marco de derechos sometidos a específica y creciente regulación. Prueba de ello es que fueron necesarios veintitrés años para que se procediera a su desarrollo mediante Ley Orgánica 4/2001, habiendo permanecido durante ese tiempo bajo el amparo de una ley preconstitucional. También se le ha considerado como el más inofensivo de los derechos (Pérez Serrano, 1932: 159) y actualmente poco controvertido o que se mantiene tan solo por una consideración respetuosa, «como una madre que se ha agotado dando a luz a sus hijos, el derecho de petición, que está en el fondo de todos los que hoy regulan las Constituciones, se vacía y parece quedar sin objeto aunque se respete su permanencia» (García Escudero, 1983: 247).

Tampoco su constitucionalización actual fue fuente de debates especialmente virulentos o de reflexiones especialmente trascendentes,¹¹ pero lo cierto es que, con mejor o peor suerte, ha

11 Durante los debates constitucionales solo se introdujeron dos modificaciones a este artículo. El número 1 del actual artículo 29 estaba redactado en el Anteproyecto en los mismos términos que en el texto final con la sola adición de una palabra; «...tendrán el derecho de petición o reclamación»; el número 2 prohibía en el Anteproyecto el ejercicio de este derecho a los miembros de las Fuerzas e Institutos armados.

permanecido en los textos constitucionales desde unos orígenes que se pierden en la niebla del pasado más remoto. Ciertamente es que el nacimiento histórico de este derecho lo asemejaba bastante a la actividad actual de los grupos de interés, como derecho a comparecer ante el Rey o ante las Cortes para pedir justicia, realizar quejas o solicitar alguna actuación graciable, pero en la actualidad la jurisprudencia constitucional lo ha reconducido a su ser actual.

Cabildeo y derecho de petición coinciden en que su objeto es algo a lo que no se tiene estricto derecho o que es graciable¹² o al menos está dentro de la potestad del órgano al que se dirige y dentro de sus zonas discrecionales de actuación. El hecho de que, según el tenor literal del artículo, la petición deba sustanciarse por escrito no es un óbice insalvable para vincularlo a la actividad de cabildeo, ya que esta, además de poder ejercerse mediante comunicación oral directa, también se lleva a cabo mediante la entrega de memorándums, propuestas de regulación, etc. El carácter escrito del ejercicio del derecho tiene más que ver con una condición de certeza sobre la existencia de la petición y su contenido que con un elemento sustantivo del derecho, por lo que podría ejercerse si existiese algún otro medio indubitado para probar el hecho de la petición y su contenido. De hecho, no es infrecuente en otros ordenamientos que esta exigencia no esté constitucionalizada, si no que se remita a la ley la forma en que deba realizarse.¹³

La causa que aleja definitivamente el derecho de petición del ejercicio de la actividad de influencia de los grupos de interés radica en que no se trata realmente de un derecho que proteja la participación, por el sencillo motivo de que su contenido es mínimo, ya que lo que se garantiza, su contenido esencial, es acusar recibo y dar el tratamiento

12 STC 242/1993 de 14 de julio, F.J. 1º.

13 Así ocurre con el derecho de petición recogido en el artículo 44 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la que no se exige el formato escrito, ni tampoco en los artículos 20 y 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C303/17 – 14/12/2007.

que corresponda.¹⁴ Por ello no se participa en nada, en el sentido en que no se interviene «junto con otros»¹⁵ en asunto alguno, si no que solo se incita el acto inicial, a partir del cual no existe derecho ulterior alguno. Es, por tanto, un mero derecho instrumental (Tomás Mallén, 2004: 224) que desentona dentro de la trascendencia de los demás derechos reconocidos en el capítulo constitucional (derecho a la vida, la propiedad, la libertad de expresión, etc) otorgándole un desproporcionado grado de protección en consideración a la escasa virtualidad del derecho.

A pesar de la exégesis constitucional sobre este derecho, algún sector doctrinal lo continúa catalogado como derecho de participación política,¹⁶ y los nuevos estatutos de autonomía parecen reclamar esta calificación, ya que todos ellos regulan el derecho de petición bajo el epígrafe de participación política y lo incluyen junto a las normas regulatorias del sufragio activo y pasivo y las instituciones de democracia directa.

Descartada la inclusión de la actividad de cabildeo dentro del derecho de petición del artículo 29, corresponde ahora examinar su eventual vinculación con otro de los derechos subjetivos que pudiera tener relación con la actividad de los grupos de interés, el derecho de participación en los asuntos públicos del art. 23.1 CE.

«Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.»

14 Sobre el contenido esencial de este derecho la STC 242/1993 de 14 de julio establecía: «Conviene anticipar, al respecto, que el contenido de este derecho como tal es mínimo y se agota en la mera posibilidad de ejercitarlo, formulando la solicitud sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno al interesado, garantía o cautela que está en el origen histórico de este derecho y ha llegado a nuestros días. Ahora bien, hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le de el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración».

15 Véase voz «participar» en el diccionario de la RAE. y también el mismo concepto en Chiti, M. P.: *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*. Pisa, Pacini, 1977, pp. 34 y ss.

16 Entre los autores que lo consideran un derecho de participación política se encuentran: García Cuadrado, 1991: 154; Sánchez Agesta, 1987: 177; López Guerra *et al.*, 2007: 341; y Sánchez Ferriz, 1987: 2223.

Este reconocimiento a participar directamente o mediante representantes en los asuntos públicos, por su excesiva ambigüedad, requirió una pronta interpretación del alto tribunal que estableció una línea que, prácticamente sin fisuras, se ha prolongado hasta el momento actual. Para el Tribunal Constitucional «la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución».¹⁷ A esta primera línea pronto se añadirán las instituciones de participación directa, el referéndum y el concejo abierto en la organización municipal.

Esta drástica restricción del concepto de participación en asuntos públicos ya venía perfilándose en sentencias aún anteriores como las SSTC 53/1982, 5/1983 y 23/1984 donde se negaba la titularidad de este derecho a las personas jurídicas con el argumento de que se trataba de un derecho *uti cives* solo reconocible a quienes tienen la consideración de ciudadanos titulares del ejercicio de la soberanía popular consagrada en el artículo 1.2 CE.

Por tanto, desde la sentencia 51/1984 queda consagrada la interpretación restrictiva del derecho a participar en los asuntos públicos, identificando éste con la idea de representación política, al decir que: «Por ello no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de derecho privado, que la Ley puede, en tal caso, organizar...».¹⁸

El círculo argumentativo queda cerrado con la interpretación que la STC 119/1995 hace sobre el derecho a participar en los asuntos

¹⁷ STC 51/1984, de 25 de abril. FJ 2º.

¹⁸ *Ibidem*.

públicos del artículo 23.1, limitándolo a aquellos casos en los que se ejerce la participación política y englobando el resto de manifestaciones de participación en un nuevo concepto que denomina «democracia participativa». «(N)o estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos –en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado– precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa.»¹⁹

Esta misma sentencia establece cuál es el anclaje constitucional de este nuevo concepto de democracia participativa, ubicándolo en el artículo 9.2 CE al decir: «Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos. Evidentemente este último dato no quita relevancia a estas formas de participación que, por otra parte, se han visto reforzadas por el mandato contenido en el art. 9.2 C.E.»²⁰

En resumen, la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución ha trazado una línea (casi diríamos que una infranqueable barrera) para dejar sin la especial protección derivada de la sección primera del capítulo segundo del título I al derecho a la denominada democracia participativa, en cuyo ejercicio hoy tiene su acomodo la actividad que desarrollan los grupos de interés. Esta actividad como materialización de la democracia participativa queda pues bajo el exclusivo amparo del art 9.2.

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos

¹⁹ STC 119/1995 de 17 de julio, FJ 6º.

²⁰ *Ibidem*.

que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Solo las formas de la democracia política integran el contenido del derecho fundamental del artículo 23 de la CE, teniendo el resto de instituciones participativas la eficacia jurídica que se desprende del precepto constitucional en el que se integran. En algún caso, la participación en el ámbito educativo (artículo 27) o laboral por medio de los sindicatos (artículo 28 CE) por ejemplo, serán derechos subjetivos *ex Constitutione*. En otros, la mayoría, el derecho subjetivo de participación nacerá solo con el desarrollo legislativo del precepto constitucional (Pérez Alberdi, 2008: 188).

La jurisprudencia constitucional ha excluido del ámbito de los derechos fundamentales toda aquella participación en los asuntos públicos que no se circunscriba a la representación política o al ejercicio directo de la decisión política. Por lo tanto, toda la participación restante en la «cosa pública» queda agrupada dentro del vaporoso concepto de democracia participativa y encomendada su protección a otros lugares distintos de la sección primera del capítulo segundo del título I de la CE.

2. Los «nuevos derechos» y el *cabildeo*

Frente a este granítico proceder de la jurisprudencia constitucional, inamovible en sus postulados, estamos asistiendo en el último decenio a un despertar de nuevos derechos. La evolución social y el cambio de paradigma en los principios de actuación del poder de la mano de las teorías sobre buen gobierno y buena administración, han puesto sobre la mesa la necesidad de implantar nuevos derechos subjetivos ciudadanos, o al menos de dotar de una unidad de sentido a derechos o principios rectores antes desperdigados por los ordenamientos constitucionales.

La sociedad del tercer milenio ha ido, por una parte, perfilando derechos que antes no existían, y, por otra, alterando la trascendencia constitucional de derechos reconocidos con distinto grado de

protección. Así por ejemplo, como hemos visto anteriormente, se discute la ubicación sistemática y la protección en nuestra Constitución del derecho de petición tal y como está construido, mientras que se reclama la inclusión como derechos fundamentales del derecho a la democracia participativa, a la salud y a la sanidad, al medio ambiente o a la transparencia.

Fruto de este sentimiento de insatisfacción con los derechos fundamentales típicos se han venido sucediendo un sin número de nuevos catálogos de derechos, que pretenden readaptar los ejes de relación entre el poder y los ciudadanos. Entre los catálogos internacionales cabe reseñar por su especial trascendencia la Carta Social Europea,²¹ hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 y ratificada por España el 29 de abril de 1980. En el espacio común europeo ha cristalizado como paradigma de compilación de nuevos derechos la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea,²² formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, que se convirtió en instrumento jurídicamente vinculante en la UE con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, y disfruta ahora de la misma validez jurídica que los tratados de la UE.

No es este el lugar para profundizar sobre el valor «constitucional» de la Carta de Derechos de la UE, sobre lo cual existen ya trabajos ejemplares (Tomás Mallén, 2004), si no de advertir sobre la paulatina incorporación al bloque de la constitucionalidad, (mediante su inclusión en los Estatutos de Autonomía) de estos derechos y el giro interpretativo que el legislador está dando al derecho de participación política y a la democracia participativa. En efecto, al socaire de estos nuevos derechos, y ante la rigidez constitucional típica de las democracias de nuestro entorno, han sido los Estatutos de Autonomía los que han liderado la consagración de estos nuevos derechos en los

²¹ Publicado en BOE de 26 de junio de 1980.

²² La versión vigente desde 2007 puede consultarse en DOUEC, núm. 303, de 14 de diciembre de 2007.

llamados Estatutos de «tercera generación». Tampoco es el momento para profundizar sobre los efectos o el valor que dichos derechos estatutarios tienen²³ o si, como defiende algún sector de la doctrina (Díez Picazo, 2006: 71), existe una «reserva de Constitución» para declarar estos derechos. Lo cierto es que tales nuevos derechos han tenido entrada (y la seguirán teniendo según avancen los procesos de reforma estatutaria) en el bloque de la constitucionalidad y que, sin perjuicio de su eficacia jurídica, tienen un gran significado como reflejo de la voluntad presente y futura del legislador. Todo ello anticipa que este movimiento reformador de los derechos fundamentales se acabará haciendo extensivo al propio texto constitucional cuando las actuales circunstancias de tensión política en otros títulos de nuestra Carta Magna se reconduzcan a niveles que permitan un sereno diálogo político.

Lo trascendental aquí, para el tema que nos ocupa, es si el ejercicio de la actividad de los grupos de interés tiene acomodo entre estos nuevos derechos que se están proclamando en el ámbito internacional y autonómico y si, por lo tanto, la construcción y diseño de estos nuevos derechos debe tomarse en consideración a la hora de plantear cómo deben regularse los grupos de interés.

A pesar de que estas nuevas compilaciones exponen un variopinto catálogo de derechos de toda índole, en relación a la democracia participativa puede extraerse un común denominador. Existe una especial preocupación en este punto que se manifiesta en una regulación, si no homogénea sí al menos ampliamente coincidente, que se basa en la participación y la consulta como dos caras de la misma moneda: el buen gobierno o buena administración.

Los estatutos de autonomía de tercera generación coinciden sustancialmente en la regulación en capítulos atributivos de derechos, tanto del derecho a la democracia participativa como del derecho de

²³ Baste aquí con remitirnos a la controvertida STC 247/2007 de 15 de enero de 2008 en sentido positivo o a sus numerosos votos particulares en sentido negativo.

las autonomías a la consulta ciudadana. Así, el de Castilla y León²⁴ y el de las Islas Baleares²⁵ los aglutinan bajo el epígrafe de derechos sociales, mientras que en el aragonés²⁶ y valenciano²⁷ aparecen dispersos a lo largo de la Declaración de Derechos. Por último, el Estatuto de Autonomía de Cataluña²⁸ se refiere en el artículo 29 a los derechos de participación política y en el 25 a las formas de participación en el ámbito laboral. En el Estatuto de Autonomía de Andalucía²⁹ los derechos de participación aparecen recogidos en los artículos 30 y 31. A la redacción de este trabajo la Región de Murcia ha aprobado su proyecto de nuevo Estatuto, pendiente de tramitación en las Cortes Generales, en el que de manera mimética se reproducen estos mismos derechos de participación en su artículo 8.³⁰

Incluso en el nivel local se ha ido extendiendo este derecho a la participación (Pérez Alberdi, 2008: 280 y ss), puesto que la reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), efectuada por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Régimen Local define la participación ciudadana a este nivel como un derecho de los vecinos –artículo 18.1, letras a), b), e) y f)– y una institución básica en el funcionamiento de la vida municipal, regulando los aspectos esenciales de las consultas populares locales, de la iniciativa popular en los ayuntamientos y de la participación ciudadana (artículos 69 a 72). Hay que destacar que la LRBRL exige que todas las Corporaciones municipales aprueben un reglamento orgánico de participación ciudadana (art. 70 bis).

24 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

25 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

26 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

27 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

28 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

29 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

30 Se hace notar que este proyecto de Estatuto para la Región de Murcia pretende quedar sometido a ratificación por referéndum mediante un procedimiento equívoco. Esperamos que en la tramitación ante las Cortes Generales se solviente el error.

Todos estos nuevos derechos (entre ellos los de participación) se recogen desde la lógica vertiente positiva que emana de su intencionalidad constitutiva a favor de los ciudadanos. Por contra y como era de esperar, no se recogen en los artículos dedicados a los deberes ciudadanos especiales sometimientos o limitaciones del ejercicio de estos derechos. La incorporación de estos derechos autonómicos de participación, en tanto que referidos a la propia administración autonómica, son plenamente aplicables y vinculantes en el desarrollo normativo que los propios estatutos establecen. Por lo tanto, la definición estatutaria de estos derechos será crucial a la hora de establecer los límites que la ley de desarrollo no pueda rebasar.

V. Peligros constitucionales

El reconocimiento de nuevos derechos a participar en los asuntos públicos no plantea especiales problemas de constitucionalidad en cuanto que confiere a sus titulares un plus de facultades que no hacen sino ampliar las ya reconocidas en el texto constitucional. Pero cuando se pretenda legislar el cabildeo, y debido al riesgo de que la legislación sea restrictiva o limitativa de ese mismo derecho, es previsible que se produzcan conflictos antagónicos que deberán ser armonizados. Dicho de otro modo, habiendo dado entrada en el bloque de la constitucionalidad a través de los Estatutos de Autonomía³¹ al derecho a participar en la toma de decisiones políticas, será difícil establecer limitaciones específicas para los grupos de interés si no se otorga también el mismo rango a las causas que sirvan de límite o condición a la participación. Entre estos derechos que pueden justificar la imposición de límites o sanciones a los lobbies estarían el derecho a la transparencia y al buen gobierno o a la igualdad de acceso o a la participación, que posibilitarían que aquellos que están en una posición de predominio vean sometida su participación a restricciones

³¹ Volvemos a recordar aquí la controvertida STC 247/2007 de 15 de enero de 2008.

o requisitos que a otros no les son aplicables. Por lo tanto, es preciso «constitucionalizar» estos otros derechos reflejos de la participación, so pena de generar problemas de constitucionalidad de las normas sobre grupos de interés y de las sanciones aparejadas.

El Consejo de Europa ya estableció como recomendación³² al afrontar la regulación de los grupos de interés en relación a la libertad de expresión, actividades políticas y derecho a participar en la vida pública que:

«La regulación legal de las actividades de cabildeo no debe, en ninguna forma o manera, infringir el derecho democrático de los individuos a:

- a) Expresar sus opiniones y peticiones a los funcionarios públicos, organismos e instituciones, ya sea individual o colectivamente.
- b) Hacer campaña por el cambio político y el cambio en la legislación, política o práctica en el marco de actividades políticas legítimas, individual o colectivamente.»

La OCDE también ha alertado acerca del cuidado que debe ponerse en la regulación de los grupos de interés para no vulnerar los derechos fundamentales. La regla nº 2 de sus 10 Principios para la transparencia y la integridad del «Lobbying»³³ es consciente de esta necesidad al decir que:

«Los países deberían considerar particularmente los principios constitucionales y prácticas democráticas establecidas, como audiencias públicas o procesos de consulta institucionalizados.»

Incluso la UE (cuya regulación es de sometimiento voluntario) es consciente de esta necesidad al establecer en el punto I, «Principios del registro» del Acuerdo Interinstitucional sobre el Registro de Transparencia que:

³² Consejo de Europa: «Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making», *Recommendation CM/Rec (2017) 2*, p. 22.

³³ OECD: *Transparency and integrity in lobbying*. 2013, disponible en <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>.

«El funcionamiento del Registro respetará los principios generales del Derecho de la Unión, incluidos los principios de proporcionalidad y no discriminación y respetará el derecho de los diputados al Parlamento Europeo a ejercer su mandato parlamentario sin restricciones.»³⁴

También la «Lobbying Disclosure Act» de 1995 ha sido especialmente cauta para evitar la restricción constitucional que sufrió la «Federal Regulation on Lobbying Act» de 1945 y dice en la Sección 8, «Reglas de Construcción», lo siguiente:

- a) DERECHOS CONSTITUCIONALES. Nada de lo dispuesto en esta Ley se interpretará de manera que prohíba o interfiera con: (1) el derecho a solicitar al Gobierno la reparación de las reclamaciones; (2) el derecho a expresar una opinión personal; o (3) el derecho de asociación, protegidos por la primera enmienda a la Constitución.
- b) PROHIBICIÓN DE ACTIVIDADES. Ninguna parte de esta Ley se interpretará como una prohibición o autorización de ningún tribunal para prohibir actividades de cabildeo o contactos de cabildeo por parte de cualquier persona o entidad, independientemente de si dicha persona o entidad cumple con los requisitos de esta Ley».

Sin embargo, todas estas cautelas y recomendaciones parecen no haber tenido el suficiente eco en el ánimo de nuestros legisladores, más interesados en copiar sin reparos las definiciones, procedimientos y sanciones del derecho ajeno que en diseñar una legislación propia adaptada a nuestro sistema de derechos y libertades. Ello acarrea posibles conflictos de orden constitucional que pueden afectar a diversas facetas de la regulación sobre grupos de interés, como son sus sujetos, la identificación de lo que constituye actividad de influencia y las sanciones aplicables.

³⁴ Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de Transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. Publicado en el DOUE 19 de septiembre de 2014.

1. Los sujetos constitucionales como grupos de interés

El derecho comparado ofrece dos sistemas o visiones para la regulación de los entes que pueden ser catalogados como grupos de interés. Podemos distinguir entre una visión anglosajona o igualitaria, donde todos los tipos de entidades de naturaleza privada se encuentran sometidas a una igual consideración por el derecho público, y la visión europea continental, que otorga un estatus especial a algunos entes privados que realizan funciones públicas, como los partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones. Estos entes, por ser instrumentos fundamentales de la participación política o por tener atribuida la representación de sectores específicos, están dotados de especiales facultades y no pueden ser sometidos al mismo régimen regulatorio que sería aplicable a otros grupos de interés. Por ello habrá que estar muy vigilantes cuando se definan los ámbitos subjetivos de aplicación de las normas de cabildeo para no someter a aquellas entidades que tienen un nivel de protección específico a las mismas exigencias, limitaciones y sanciones que al resto de grupos de interés.

Así ocurre en el ámbito del Acuerdo Interinstitucional sobre el Registro de Transparencia de la UE, donde se excluye a los partidos políticos (disposición 14) y a los sindicatos y patronal (disposición 11) de la obligación de registro. Sin embargo, a pesar de la evidente influencia que esta norma ha ejercido sobre la regulación autonómica en la materia, no sucede lo mismo en la ley 19/2014 de Cataluña, que no los excluye del deber de registro. Tampoco están expresamente³⁵ excluidos en la Ley 4/2016 de Castilla-La Mancha, ni en la Ley 8/2018 del Principado de Asturias, al regular quienes deben inscribirse en el registro de grupos

³⁵ La legislación de Asturias y de Castilla La Mancha (arts. 43 y 51 respectivamente) reproducen casi al pie de la letra la misma definición de grupo de interés. En ambas se dice: «...se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en...». Pudiera interpretarse que la exigencia de profesionalidad excluye a partidos políticos y sindicatos. No obstante, si esa era la intención hubiese sido preferible excluirlos de manera expresa y no dar lugar a dudas sobre su sujeción al registro y a las sanciones aparejadas.

de interés.³⁶ Por contra la Ley 25/2018 de la Comunidad Valenciana sí establece la exclusión de su ámbito subjetivo de los partidos políticos, pero no de los sindicatos ni de las asociaciones empresariales.

Estos entes de relevancia constitucional no deben estar sometidos a la regulación de cabildeo y a las sanciones asociadas a ella en tanto en cuanto realicen las actividades de participación política que constitucionalmente tienen encomendadas, ni pueden estar sometidos a restricciones o limitaciones en el ejercicio de esa función.

2. La adecuada identificación de la actividad de cabildeo

Como ya dijimos en su momento, la multiformidad que pueden revestir los grupos de interés y la amplitud del objeto material de los posibles intereses a defender han avocado a una definición de grupo de interés en base a la actividad que desarrollan para la defensa de sus fines. De este modo son grupos de interés quienes se valen de las actividades de cabildeo en beneficio de su interés, y son cabilderos o «lobistas» quienes materialmente llevan a cabo dichas actividades.

Por ello, el derecho comparado y las recomendaciones de los organismos internacionales nos indican que la adecuada identificación de la actividad de cabildeo es esencial para conseguir una regulación eficaz y sin lagunas o «loopholes» de la actividad de los grupos de interés. Esa identificación debe partir desde una consideración general, lo más amplia posible, del concepto de actividad de presión o influencia para, a continuación, establecer supuestos de exclusión lo más concretos posibles. Estos supuestos de exclusión se deben centrar en dos categorías: por un lado los sujetos que quedarían exentos aunque su actividad estuviese incluida en el concepto general de cabildeo, presión o influencia, y por otro lado actividades que por sus especiales condiciones de ejercicio no tengan la consideración de cabildeo.

³⁶ Cabe señalar que las leyes de Asturias y Castilla-La Mancha apuestan por regular solamente el cabildeo profesional, creando una nueva laguna o «loophole» sobre los cabilderos corporativos o «in house-lobbists».

Esto permitirá excluir de la regulación a aquellos sujetos de especial consideración constitucional (partidos políticos, sindicatos, otras administraciones públicas, gobiernos extranjeros, etc.) así como aquellas actividades que por suponer ejercicio de derechos subjetivos especialmente protegidos no deban someterse a las limitaciones propias de la regulación sobre cabildeo (ejercicio del derecho de petición, o libertad de expresión, participación en procesos públicos y abiertos de consulta o en trámite de alegaciones en audiencia pública...). Este último aspecto parece bastante olvidado por las recientes normas sobre grupos de interés que, salvo excepciones, se limitan a excluir las actividades de prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas a actividades de conciliación o mediación realizadas en el marco de la ley o en defensa de los intereses afectados por los procedimientos administrativos. Solo la legislación valenciana³⁷ sobre grupos de interés sigue el esquema descrito.

3. Las sanciones aplicables

Como ya hemos comentado con anterioridad, la eficacia de una regulación sobre cabildeo se asocia a la existencia de medidas sancionatorias para asegurar su cumplimiento. Aparte de las medidas de privación de libertad o «imprisonment», más propias de los países anglosajones, tres son los tipos de sanciones que por lo común se aplican en este ámbito. Por un lado, las multas pecuniarias en cuantías diversas. Por otro, la exclusión del registro, que lleva aparejada la prohibición de comunicarse con los servidores públicos. Y, por último, la sanción de inhabilitación o cese para los sujetos implicados.

Respecto a las sanciones pecuniarias no plantean especiales problemas dignos de mención.³⁸ La sanción de exclusión temporal del registro y la

³⁷ Artículos 3 y 4 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.

³⁸ Las multas, en cuantías variables pueden llegar hasta los 300.000€ en el caso de la Comunidad de Madrid, ex art. 84.2 de su Ley 10/2019 de 10 de abril.

correspondiente imposibilidad de comunicar con los servidores públicos está extendida por todas las regulaciones sobre grupos de interés. No obstante existen, incluso en nuestro ordenamiento, ejemplos de exclusión permanente del registro de cabilderos, como es el caso de la Ley catalana de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno,³⁹ de la Ley de Aragón de Integridad y Ética Públicas⁴⁰ o de la Ley Foral Navarra de transparencia.⁴¹ Parece bastante evidente que la imposición de este tipo de sanciones a perpetuidad resulta desproporcionada y contraria al fin que se pretende alcanzar mediante la normativa sobre grupos de interés, sin olvidar que la exclusión del registro supone la pérdida efectiva del derecho de participación mediante la prohibición de toda comunicación con los servidores públicos, atentando contra el derecho de participación política.

En relación a las sanciones sobre inhabilitación para ejercer cargos públicos y otras medidas sancionadoras similares, es preciso tener en consideración el especial régimen estatutario que puede asistir a algunos sujetos destinatarios de las actividades de los grupos de interés.⁴² Por otro lado las sanciones de inhabilitación, cese o

39 Ley 19/2014 de 29 diciembre de 2014.

40 Artículo 39.1 de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas.

41 Artículo 59.1.a). 5º de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

42 Por ejemplo, en tanto estas regulaciones pretendan afectar a la esfera de los derechos y deberes de los parlamentarios o afectar de otro modo al régimen interior de las Cámaras, su regulación debe encomendarse al reglamento parlamentario, pero solo en este aspecto interno, no pudiendo regularse vía reglamento la imposición de deberes a terceros no incluidos dentro de su particular «ius in officium». Así lo contempla la Ley Valenciana 25/2018 de 10 diciembre reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana en su artículo 11 al decir que: «en el caso de la actividad de influencia que se realice en el ámbito de Les Corts, únicamente corresponderá a este órgano (en relación al Registro Único de Grupos de Interés) los actos de inscripción. Les Corts definirán su ámbito subjetivo de aplicación y las actividades que se deben inscribir, y establecerán las potestades de seguimiento, los sistemas de control y fiscalización y las medidas a aplicar en caso de incumplimiento que les puedan corresponder en cada caso. En cualquier caso, el funcionamiento del Registro de Grupos de Interés debe respetar el derecho de los diputados y diputadas a ejercer su mandato sin restricciones. Del mismo modo la ley excluye a las Cortes valencianas del sistema de infracciones, remitiendo al reglamento parlamentario para la imposición de sanciones a sus miembros. De análoga manera se manifiesta el Decreto Ley de Cataluña 1/2017 de 14 febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, cuya disposición adicional primera encomienda al registro la función de prestar el apoyo que le requiera el Parlamento de Cataluña para garantizar el intercambio de información, el reconocimiento recíproco de actuaciones y la interoperabilidad registral con el Registro de grupos de interés del Parlamento.

destitución que se establecen en algunas normas autonómicas⁴³ deben considerar que algunos de los altos cargos sometidos al régimen disciplinario están así mismo dotados de una regulación especial de las posibles causas de cese e inhabilitación en sus propios estatutos de autonomía que no puede obviarse.

4. Otras consideraciones

En conexión con las sanciones antes señaladas es preciso referirnos aquí al peligro que supone, en ocasiones, el quebranto del principio de previsibilidad en la comisión de infracciones.

En el ejercicio de su actividad de influencia, los grupos de interés se pueden valer de multitud de vías y de personas interpuestas de diversa condición. Es normal que para acceder a comunicar con los más altos escalones del ejecutivo sea necesario pasar por un cadena de intermediarios, jefes de gabinete o de prensa, asesores personales o miembros del partido que no forman parte del gobierno ni tienen la condición de altos cargos o diputados. Es necesario fijar con claridad dónde empieza el cabildeo y dónde empieza la relación interna de partido no sujeta al registro de grupos de interés.

Debe extremarse la precaución para que las personas sujetas a las obligaciones derivadas de la regulación (y por tanto a sus sanciones) puedan saber cuándo están siendo objeto de cabildeo y cuándo las comunicaciones que realizan están exentas. Sobre todo, porque para que una sanción sea legítima es necesario que pueda ser mínima y racionalmente previsible que se está cometiendo la infracción. Dicho de otro modo, es preciso que los servidores públicos y quienes pretenden comunicar con ellos tengan un marco claro para identificarse

⁴³ Así, por ejemplo, el artículo 84.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid establece la sanción de «destitución» por infracción muy grave para los altos cargos. La Ley 4/1995 de la comunidad de Madrid incluye entre los altos cargos al Presidente de la Comunidad. Sin embargo ni el Estatuto de Autonomía ni la Ley 1/1983 de 13 de diciembre del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid prevén esta causa de cese.

como sujetos pasivos y activos del cabildeo, a fin de evitar incurrir en conductas infractoras. En aquellas regulaciones que incluyen como cabildeo no solo la comunicación con cargos públicos y su personal de confianza, si no también con funcionarios «de carrera», puede llegar a ser difícilmente discernible para estos últimos si una comunicación de un tercero está sujeta a regulación de cabildeo o si por el contrario forma parte de las actividades propias de la función pública y está no sujeta a esa regulación.⁴⁴ Si bien para el caso de algunos funcionarios superiores o de confianza, pudiese existir esa posibilidad de influencia, parece excesivo hacer extensivo a todos los empleados públicos tal posibilidad.

VI. Conclusión

A pesar de la interpretación restrictiva que el Tribunal Constitucional ha venido haciendo del concepto de participación política, el último decenio ha sido testigo de una creciente ola de codificación de nuevos derechos subjetivos a través de los estatutos de autonomía de «tercera generación». Dejando a un lado la polémica suscitada en la jurisprudencia constitucional respecto a estos nuevos derechos de rango estatutario, es evidente que la amplia acogida dada por el legislador a estos catálogos de derechos anticipa una alteración sustancial del restrictivo concepto de participación política sostenido tradicionalmente por el Tribunal Constitucional. Es por ello que el diseño de las normas sobre cabildeo, como parte de esta democracia participativa, debe construirse como desarrollo de unos derechos que ya han entrado en el bloque de la constitucionalidad, y que acabarán erigiéndose, tarde o temprano, como auténticos derechos fundamentales de rango constitucional.

⁴⁴ A modo de ejemplo, en las regulaciones que incluyen a los funcionarios como sujetos a influenciar dentro del cabildeo, una simple reunión técnica para formar el criterio del funcionario sobre la redacción de un pliego de prescripciones para una contratación pública podría llegar a ser considerada como constitutiva de la obligación de inscribirse en el registro de grupos de interés.

Las primeras normas sobre grupos de interés en España se han caracterizado por la importación más o menos mecánica de técnicas regulatorias procedentes de tradiciones constitucionales ajenas sin reparar en los peligros constitucionales que tal práctica conlleva. En la inmensa mayoría de las ocasiones, las regulaciones nacionales de grupos de interés, se han limitado a la creación de un registro de estos grupos y al establecimiento de una serie de sanciones en caso de infracción. La delimitación conceptual de los sujetos sometidos a la obligación de registro ha sido pobre al no considerar las especiales atribuciones constitucionales de algunos actores políticos. Tampoco se ha tratado suficientemente la delimitación de las actividades de cabildeo y su separación de otro tipo de comunicaciones con el poder que no tienen tal consideración.

Con demasiada frecuencia se establecen sanciones que implican la pérdida definitiva del derecho a la participación política. Por otro lado, la extraordinaria generalidad del ámbito subjetivo y material de aplicación de estas normas, unido a una defectuosa definición de la actividad de influencia o cabildeo hacen que la comisión de infracciones por comunicar con quienes no están incluidos en los registros sea bastante difícil de prever, por lo que el principio de racionalidad y tipicidad de las sanciones podría verse comprometido.

En resumen, nos encontramos en un momento de evolución de los derechos constitucionales de participación ciudadana que supone un punto de inflexión en relación a la tradicional doctrina constitucional sobre el alcance y protección de estos derechos. La regulación sobre grupos de interés, en cuanto que afecta restrictivamente al ejercicio de estos derechos por parte de determinados sujetos debe de considerar con mayor profundidad la implicación de estos aspectos constitucionales.

VII. Bibliografía

Álvarez Vélez, M. I., De Montalvo Jääskeläinen, F.: «Los lobbies en el marco de la Unión Europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, 2014, pp. 354-374.

- Baumgartner, F., Leech, B.: *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton, Princeton University Press, 1998.
- Bockenforde E. W.: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid, Trotta, 2000.
- Díez Picazo L. M^a: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, pp. 65-75.
- Duverger, M.: *Introducción a la Política*. Barcelona, Ariel, 1987.
- Ferguson, G.: *Global Corruption, law, theory and practice*, 3^a ed. Victoria, University of Victoria, 2018.
- García Escudero, J. M.: *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigido por O. Alzaga, tomo III. Madrid, Edersa, 1983.
- García Cuadrado, A.: «El Derecho de Petición», *Revista de derecho político*, 32, 1991, pp. 119-170.
- López Guerra, L. et al.: *Derecho Constitucional*, vol. I, 7^a ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- Pérez Alberdi, M. R.: «Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente», *Revista de Derecho Público*, 73, septiembre-diciembre de 2008, pp. 181-205.
- Pérez Serrano, N.: *La Constitución española de 1931. Antecedentes, texto y comentario*. Madrid, 1932.
- Rubio Núñez, R.: «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente», en *Revista de la Cortes Generales*, nº 55, (1er cuatrimestre 2002), pp. 165-188.
- Sánchez Agesta, L.: *El sistema político de la Constitución española de 1978*, 5^a ed. Madrid, 1987.
- Sánchez Ferriz, R.: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en VV. AA., *Las Cortes Generales*, vol. III. Madrid, IEF, 1987.
- Tomás Mallén, B.: *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

Gestión y control de los fondos públicos y publicación de las cuentas anuales de las asambleas legislativas. Caso específico de las Corts Valencianes. Una crítica constructiva

GABRIEL MARTÍNEZ MARTÍ

Técnico de auditoría de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

ANTONIO LLÁCER GARCÍA

Ayudante de auditoría de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

Resumen

Aunque somos conscientes de que es un debate controvertido, opinamos sobre la autonomía parlamentaria y la exclusión de las asambleas legislativas de un elenco, que detallamos en parte, de normativa de gestión y control de los fondos públicos, aprobada por los propios parlamentos para su aplicación a la administración pública.

1. Hemos indagado si en el portal de transparencia de las asambleas legislativas se publican las cuentas anuales y, en su caso, los informes de auditoría, de conformidad con la normativa sobre transparencia aplicable.

2. Resumimos magnitudes e indicadores de las cuentas anuales disponibles de las asambleas legislativas, con el único fin del análisis contable para evaluar y comparar la situación economicofinanciera, patrimonial y presupuestaria, sin prejuzgar la razonabilidad del contenido de esta información contable.
3. Resaltamos como buena práctica en los únicos dos parlamentos (las Corts Valencianes y el Parlamento de Navarra) los informes de las cuentas anuales realizados por sus órganos de control externo, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y la Cámara de Comptos de Navarra, respectivamente.

Todo ello, para intentar aportar algunas propuestas de mejora de la gestión y control de los fondos públicos gestionados por las asambleas legislativas.

Palabras clave: Parlamento, normativa de gestión y control de fondos públicos, cuentas anuales, análisis economicopatrimonial comparativo, buenas prácticas de fiscalización de órganos de control externos.

Resum

Tot i que som conscients que és un debat controvertit, opinem sobre l'autonomia parlamentària i l'exclusió de les assemblees legislatives d'un elenc, que detallem en part, de normativa de gestió i control dels fons públics, aprovada pels propis parlaments per a la seva aplicació a l'administració pública.

1. Hem indagat si al portal de transparència de les assemblees legislatives es publiquen els comptes anuals i, si escau, els informes d'auditoria, de conformitat amb la normativa sobre transparència aplicable.
2. Resumim magnituds i indicadors dels comptes anuals disponibles de les assemblees legislatives, amb l'única finalitat de l'anàlisi comptable per avaluar i comparar la situació economicofinancera, patrimonial i pressupostària, sense prejutar la raonabilitat del contingut d'aquesta informació comptable.
3. Ressaltem com a bona pràctica en els únics dos parlaments (les Corts Valencianes i el Parlament de Navarra) els informes dels comptes anuals realitzats pels seus òrgans de control extern, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana i la Cámara de Comptos de Navarra, respectivament.

Tot això, per intentar aportar algunes propostes de millora de la gestió i control dels fons públics gestionats per les assemblees legislatives.

Paraules clau: Parlament, normativa de gestió i control de fons públics, comptes anuals, anàlisi economicopatrimonial comparativa, bones pràctiques de fiscalització d'òrgans de control externs.

Summary

Even though we are aware this is a controversial debate, we have shared our point of view about the parliamentary autonomy and the exclusion of the assemblies of a detailed list of legislation, related with public administration and control of public funds, they passed for being specifically applied for public sector.

1. We have checked whether the financial statements and the audit reports (in case of being compulsory) are published on the transparency website according to the regulations applicable on transparency regulations.
2. With the aim of doing an accounting analysis for reviewing and comparing the economic, financial and budgetary situation of the assemblies, we have summarized in a table the figures and indicators from the financial statements available for every legislative parliament, without prejudging their reasonability.
3. We have highlighted the good practice carried out by the only two assemblies (the Valencian Parliament and the Parliament of Navarre) who report their financial statements to La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana and La Cámara de Comptos de Navarra, whose are their external audit institutions.

We have done all this, with the purpose of providing some proposals for improving the management and control of public funds carried out by the legislative assemblies.

Key Words: Parliament, management and control regulations for public funds, financial statements, comparative economic and financial analysis, good auditing practices of external control institutions.

Sumario

- I. La autonomía parlamentaria y la exclusión de las asambleas legislativas de diversa normativa aplicable a las administraciones públicas.
- II. Normativa reguladora en materia de transparencia. Publicación de las cuentas anuales e informe de auditoría.
 1. Normativa aplicable.
 2. Consulta del portal de transparencia sobre la publicación de las cuentas anuales y los informes de auditoría.
 3. Resultado de la consulta sobre publicación de las cuentas anuales e informes de auditoría.
- III. Comparativa de la situación económico-financiera y patrimonial de varias asambleas legislativas.
- IV. Buenas prácticas. Corts Valencianes. Normas de gestión y de fiscalización. Procedimiento de elaboración y aprobación de las cuentas anuales. Informe de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.
 1. Normas sobre régimen económico y presupuestario, normas de fiscalización de los gastos y creación de la Intervención.
 2. Informe de la Sindicatura de Comptes y de la Cámara de Comptos de Navarra sobre las cuentas de sus respectivas asambleas legislativas.
- V. Conclusiones.
- VI. Documentación básica consultada.

I. La autonomía parlamentaria y la exclusión de las asambleas legislativas de diversa normativa aplicable a las administraciones públicas

En virtud de la autonomía parlamentaria contenida en el artículo 72.1 de la Constitución Española (CE), el marco normativo específico de las asambleas legislativas autonómicas son los Estatutos autonómicos, los Reglamentos, el Estatuto de personal y los Estatutos de gobierno y régimen interior, así como las normas de régimen económico, presupuestario, y de control y fiscalización que aprueben los propios Parlamentos.

Con la fundamentación de esta autonomía parlamentaria, varias normativas reguladoras de la gestión y control de los fondos públicos establecen un régimen jurídico específico para las asambleas legislativas. Es decir, estas aprueban leyes de aplicación a la administración pública, pero se autoexcluyen o regulan de manera específica su aplicación, quedando sujetas a la normativa autoregulatoria con rango de ley que también se aprueba en las mismas.

¿Acaso atenta contra la autonomía parlamentaria el que la gestión y control de los fondos públicos, competencia de los Parlamentos, se sujeten a las mismas normas que los propios Parlamentos dictan para el resto de administraciones públicas? A nuestro entender, el debate debe mantenerse en pro de continuar avanzando en la mejora de la gestión y control de los fondos públicos gestionados por estas asambleas legislativas. Así, cabe plantearse si estas exclusiones, realizadas bajo el supuesto de la autonomía parlamentaria, no deberían evitarse para adecuarse al principio de legalidad al que deben someterse las administraciones públicas (artículos 9.1, 31.2 y 103.1 de la Constitución Española).

Juan Antonio Martínez Corral (2019) cita ejemplos de normativa en que se dan estas exclusiones (ejemplos que también resumimos seguidamente). En este sentido, también compartimos la opinión de Ana María Muñoz Pedraz (2019), respecto a la contratación pública, en su planteamiento de «si la autonomía parlamentaria y los valores que

ésta representa priman o han de estar por encima del principio de legalidad y el concepto mismo de Estado de Derecho, que determina la sujeción de las propias Administraciones Públicas a las normas por ellas aprobadas. Si bien es cierto que en virtud de este último razonamiento los Parlamentos emiten sus propias normas de contratación, también lo es que en ellos se aprueba la respectiva norma con rango de ley, lo que supone alterar el ámbito subjetivo de aquélla». Entendemos que este aspecto se reitera en varias normativas, aunque somos de la opinión de que la contratación administrativa es de aplicación a las asambleas, como comentamos posteriormente.

Como ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, respecto a las Corts Valencianes, en las siguientes normativas, sólo algunos preceptos son o podrían ser aplicables a las Corts, las tres primeras citadas por Juan Antonio Martínez Corral (2019) junto con otras que nosotros nos atrevemos a ampliar:

- a) La Disposición Adicional Quinta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ha posibilitado normativas distintas en cada Parlamento sobre procedimiento y organización administrativa.
- b) El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto básico del Empleado Público (TREBEP) (artículo 4) y la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana: el Estatuto del personal de las Corts establece en su disposición final primera que esta Ley y el EBEP le serán de aplicación subsidiaria al personal de las Corts.
- c) La Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y Subvenciones. Según el artículo 2.2, esta ley no será de aplicación a las Corts, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat.

- d) La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. El artículo 2.1.c establece que sus disposiciones se aplicarán a las Corts «en relación con su actividad administrativa y presupuestaria».
- e) La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. El artículo 4.d de esta ley excluye de su ámbito de aplicación «las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa».

La gestión y control de las subvenciones a los grupos parlamentarios podría ser objeto de un artículo específico y, al respecto, consideramos ilustrativas las conclusiones del informe de fiscalización de la Sindicatura de Comptes [2019] en el que se revisan estas subvenciones a los grupos parlamentarios de las Corts.

- f) La Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana. El artículo 9.1 determina que «Las Cortes Valencianas tienen autonomía patrimonial, correspondiéndoles, con sometimiento a lo establecido en esta ley, las mismas competencias y facultades que se atribuyen al Gobierno Valenciano y a los departamentos de la Generalitat, en cada caso, sobre los bienes y derechos que tengan adscritos, se les adscriban o adquieran. Ello no obstante, la titularidad de los bienes y derechos será, en todo caso, de la Generalitat».
- g) La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 excluye de su ámbito subjetivo (artículo 3) a las asambleas, si bien, según la disposición

adicional cuadragésima cuarta «ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas» (véase el artículo de Ana María Muñoz Pedraz [2019]). Entendemos que esta normativa en materia de contratación administrativa es de aplicación a las asambleas, con las especificidades de los órganos competentes y con la adaptación de los procedimientos (por ejemplo en cuanto al envío de los contratos a los registros de contratos...), si bien en todo caso respetando los principios generales contenidos en la misma.

- h) La Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana (PGCP). Las Corts Valencianes ha aprobado acuerdos por los que la elaboración de sus cuentas anuales se deben adaptar a las directrices de dicho Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat y del Plan General de Contabilidad Pública aprobado para el sector público estatal (artículo 38 de las Normas sobre régimen económico y presupuestario de Les Corts [2014]), aunque tampoco esté incluido este Parlamento en su ámbito subjetivo.
- i) En el ámbito de la hacienda pública, presupuesto, contabilidad, tesorería y endeudamiento, y control de los fondos públicos, las instituciones estatutarias poseen un régimen jurídico específico de gestión. La norma de carácter general reguladora de los aspectos de gestión presupuestaria son las bases de ejecución de su presupuesto que, con carácter anual, se aprueban por la Mesa. Dicho régimen tiene unas características específicas y diferentes de las que, con carácter general, se establecen en la legislación vigente en materia de hacienda pública de la Administración de la comunidad autónoma.

Estas exclusiones han supuesto que las asambleas hayan dictado Reglamentos y acuerdos de la Mesa con rango de ley «adaptando» su gestión y control a la normativa general.

II. Normativa reguladora en materia de transparencia. Publicación de las cuentas anuales e informe de auditoría

1. Normativa aplicable

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno contempla en su ámbito subjetivo de aplicación (artículo 2.1.f) «...el Congreso de los Diputados...y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo». El artículo 5, Principios generales, de dicha Ley 19/2013 establece:

«1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública...

...4. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.»

A nuestros efectos, resaltamos lo dispuesto en el artículo 8 de esta Ley 19/2013 referido a la información económica, presupuestaria y estadística:

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación... «e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan».

La disposición adicional octava de esta Ley 19/2013 determina: «El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley».

Esta disposición final octava, sobre el título competencial, indica que esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución, no exceptuándose los artículos señalados.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las Corts, en relación con su actividad administrativa y presupuestaria. En sus artículos 8 y 9 regula la información económica, presupuestaria y estadística que todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley deberán hacer pública. Se establece que, como mínimo, publicarán la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria y, entre otra información, deberán mostrar el detalle de las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan (apartado e). Además, el Reglamento de las Corts, edición de septiembre de 2018, regula en el capítulo XI, De Portal de Transparencia de las Cortes, y concretamente en el artículo 110 ter, la información que debe contener dicho portal como mínimo.

La Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, del Ministerio de Hacienda aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP-2010) con el carácter de plan contable marco para todas las administraciones y establece que los documentos que integran las cuentas anuales que forman una unidad son:

- a) El balance
- b) La cuenta de resultado económico-patrimonial
- c) El estado de cambios del patrimonio neto
- d) El estado de flujos de efectivo

- e) El estado de liquidación del presupuesto y
- f) La memoria.

Aunque hay que tener en cuenta que corresponde a las comunidades autónomas la competencia para aprobar su plan general de contabilidad, la armonización y homogeneización contables necesarias entre las administraciones, a nuestro entender, exigen que estas comunidades se ajusten, con sus posibles peculiaridades, al citado PGCP-2010 que se aprueba como plan marco.

2. Consulta del portal de transparencia sobre la publicación de las cuentas anuales y los informes de auditoría

Como hemos señalado, la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública establece que las cuentas anuales comprenden el balance, la cuenta de resultado económico-patrimonial, el estado de cambios del patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria. Según el PGCP estos documentos forman una unidad. En consecuencia, la aprobación únicamente del estado de liquidación del presupuesto se considera una rendición de cuentas incompleta que no comprende los estados exigidos por el PGCP.

Muchas veces nos cuestionamos si alguien consulta la información que se publica en el portal de transparencia. En este caso, podemos decir que a nosotros nos ha interesado centrarnos en el cumplimiento por parte de las asambleas legislativas de la normativa en materia de transparencia, específicamente en cuanto a la publicación de las cuentas anuales y el informe de auditoría sobre las mismas.

El trabajo lo hemos realizado exclusivamente sobre la consulta del portal de transparencia de las webs institucionales, sin más comprobaciones, con el fin de indagar en las mismas condiciones que lo haría un/a ciudadano/a interesado/a en consultar esta información relevante de los Parlamentos. En este sentido, según el artículo 5.4 de la Ley 19/2013 esta información debe ser «publicada en las

correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización».

3. Resultado de la consulta sobre publicación de las cuentas anuales e informes de auditoría

En el cuadro 1 consta el resultado de la consulta de las webs institucionales de las asambleas legislativas y, dentro de las mismas, el portal de transparencia, sobre la publicación de las cuentas anuales y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan, tal como exige el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013.

III. Comparativa de la situación económico-financiera y patrimonial de varias asambleas legislativas

Respecto a las asambleas legislativas de las que hemos obtenido las cuentas anuales, hemos efectuado un análisis comparativo de la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria mediante la comparación de las principales magnitudes y ratios que se desprenden de los estados financieros.

En los cuadros 2 y 3 consta la comparación estructurada en dos partes:¹

1ª parte: Liquidación de presupuesto. Para ilustrar la comparabilidad hemos utilizado la distribución de los gastos y de los ingresos por cada 100 euros y las magnitudes del resultado presupuestario, superávit y déficit de financiación y el remanente

¹ Nota importante: en ningún caso, entramos en si las cuentas anuales son o no correctas. Los datos de Ceuta no constan y los de Melilla no son comparables.

**CUADRO 1. ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: PUBLICACIÓN
DE LAS CUENTAS ANUALES E INFORMES DE AUDITORÍA**

Asamblea legislativa	Publicación cuentas anuales completas	Estados contables publicados	Último año publicado	Obligaciones reconocidas (euros)	Publicación informe auditoría de control externo
Congreso	NO	Informe sobre cumplimiento del presupuesto. Liquidación del presupuesto de gastos	2018	78.274.205	NO
Senado	NO	-		28.618.235	NO
Las Corts Valencianes	SÍ	Cuentas anuales	2017	24.640.894	SI
Parlamento de Navarra	SÍ	Cuentas anuales	2018	11.523.090	SI
Asamblea Regional de Murcia	NO	-	-	No consta	NO
Asamblea de Madrid	SÍ	Cuentas anuales	2018	28.745.955	NO
Parlamento de Andalucía	SÍ	Cuentas anuales	2018	35.564.229	NO
Parlament de Catalunya	NO	Informe sobre cumplimiento del presupuesto de gastos. Liquidación del presupuesto de gastos	2018	57.751.799	NO
Parlamento Gallego	SÍ	Cuentas anuales	2018	16.647.024	NO
Asamblea de Extremadura	SÍ, en parte, falta la memoria	Cuentas anuales (no incluye la memoria). Añade el remanente de tesorería	2018	13.739.249	NO
Parlamento de La Rioja	NO	Informe sobre la ejecución presupuestaria	2018	4.692.280	NO

Parlamento de Cantabria	NO	Informe sobre la ejecución presupuestaria	2018	7.307.268	NO
Cortes de Castilla La Mancha	SÍ	Cuentas anuales	2018	9.578.810	NO
Cortes de Castilla y León	SÍ en parte, la memoria no es completa	Cuentas anuales. La memoria no es completa. Añade remanente tesorería	2018	19.700.946	NO
Parlamento de Canarias	NO	Liquidación del presupuesto de gastos e ingresos	2018	16.347.798	NO
Eusko Legebiltzarra	NO	Estado de liquidación del presupuesto de ingresos y gastos, resultado presupuestario y remanente tesorería	2018	30.295.573	NO
Parlament de Les Illes Balears	SÍ, en parte. No incluye memoria completa	Cuentas anuales. La memoria no es completa. Incluye remanente de tesorería y cuadro de financiación	2018	13.027.622	NO
Junta General del Principado de Asturias	SÍ en parte. No incluye memoria	Cuentas anuales. No incluye memoria. Añade remanente tesorería	2018	13.715.040	NO
Cortes de Aragón	SÍ	Cuentas anuales	2018	17.795.423	NO

Fuente: elaboración propia mediante consulta en noviembre de 2019 del portal de transparencia de las asambleas legislativas. Los datos económicos de Ceuta y Melilla no se incluyen dado que no son homogéneamente comparables.

de tesorería. Finalmente consta la información del gasto por habitante de la comunidad autónoma.

2ª parte: Balance y Cuenta de resultado económico-patrimonial. Hemos obtenido los indicadores del fondo de maniobra (activo corriente menos pasivo corriente), fondos propios sobre el total pasivo,

endeudamiento, tesorería y resultado económico-patrimonial del ejercicio.

Al final de este documento aportamos algunas conclusiones sobre esta información, únicamente desde el análisis contable sin evaluar la razonabilidad de su contenido.

IV. Buenas prácticas. Corts Valencianes. Normas de gestión y de fiscalización. Procedimiento de elaboración y aprobación de las cuentas anuales. Informe de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

1. Normas sobre régimen económico y presupuestario, normas de fiscalización de los gastos y creación de la Intervención

La Mesa de las Corts Valencianes, en su Acuerdo de 9 de septiembre de 2014, aprobó la siguiente normativa y reorganización administrativa:

Las normas sobre régimen económico y presupuestario de las Corts en las que regulan los principios de actuación contable y el procedimiento de aprobación de su Cuenta General (artículos 38 y 39). En este proceso, se establece la participación de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, con la finalidad de que esta Institución emita un informe sobre la Cuenta General de las Corts del ejercicio económico correspondiente.

Las normas de fiscalización de los gastos que hayan de financiarse con cargo a su presupuesto.

En este mismo acuerdo se aprobó la creación de la Intervención de Les Corts que debe elaborar e informar la Cuenta General.

La Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana [Sindicatura 2019] considera que «Todas estas normas representan un importante avance en el régimen de transparencia y control del procedimiento de elaboración y aprobación de la Cuenta General de Les Corts, a través de la implantación de la función interventora y de la rendición de cuentas a la Sindicatura de Comptes para que emita un informe sobre

CUADRO 2A. COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 2018 (EN EUROS Y COMPARATIVA PARA CADA 100 EUROS PARA LAS ASAMBLEAS DE LAS QUE SE DISPONE DE INFORMACIÓN)

Información/Asamblea	Corts Valencianes (*)	Asamblea Madrid	Parlamento Andalucía	Parlament Catalunya	Parlamento de Navarra	Parlamento Gallego	Asamblea de Extremadura	Parlamento La Rioja	Parlamento Cantabria	Cortes Castilla La Mancha
<i>CADA 100 EUROS DE GASTO / capítulo</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1. Gastos de personal	64,62	66,58	49,55	50,22	58,48	45,93	78,41	41,42	53,61	54,67
2. Gastos de funcionamiento	17,74	14,92	17,55	15,01	11,66	35,19	7,61	20,39	17,58	22,93
3. Gastos financieros	0,03									
4. Transferencias corrientes	15,54	14,81	30,64	31,64	26,26	15,04	11,89	34,87	26,09	21,52
6. Inversiones reales	1,83	3,40	1,87	3,11	3,32	3,27	0,91	2,74	2,73	0,68
8. Activos financieros	0,24	0,30	0,39	0,02	0,28	0,56	1,19	0,58		0,21
Total obligaciones reconocidas	24.640.894	28.745.955	35.564.229	57.751.799	11.523.090	16.647.024	13.739.249	4.692.280	7.307.268	9.578.810
Habitantes de la comunidad autónoma	4.963.703	6.578.079	8.384.408	7.600.065	647.554	2.701.743	1.072.863	315.675	580.229	2.026.807
Gasto público por habitante	4,96	4,37	4,24	7,60	17,79	6,16	12,81	14,86	12,59	4,73
<i>CADA 100 EUROS INGRESOS / capítulo</i>	100,00	100,00	100,00		100,00	100,00	100,00	100,00		100,00
3. Tasas y otros ingresos	0,36	0,04			0,76	0,15	0,42			0,13
4. Transferencias corrientes	97,82	98,42	90,21		91,73	95,96	96,55	100,00		99,11
5. Ingresos patrimoniales	0,00	0,01	9,79			0,01	0,00			0,04
7. Transferencias de capital	1,57	1,24			7,24	3,41	2,04			0,51
8. Activos financieros	0,26	0,29			0,27	0,47	0,99			0,20
Total derechos reconocidos	28.176.804	29.760.441	42.350.199		13.811.524	17.451.242	13.926.373	4.900.000	7.543.200	9.852.590
Resultado presupuestario del ejercicio	3.535.910	1.014.486	6.785.970		2.288.434	804.218	187.124	207.720	235.932	273.780
Superávit/déficit financiación del ejercicio	3.917.845	0	0		2.766.077	1.399.357	187.125	207.720	0	350.906
Remanente de tesorería	11.065.613	0	9.106		333.487	6.331.763	6.819.463	0	1.846.292	4.395.313

Fuentes: elaboración propia s/liquidaciones del presupuesto publicadas en el portal de transparencia.

No evaluamos la razonabilidad de la información.

(*) Corts Valencianes 2017

[Continúa...]

CUADRO 2B. COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 2018-2017 (EN EUROS Y COMPARATIVA PARA CADA 100 EUROS PARA LAS ASAMBLEAS DE LAS QUE SE DISPONE DE INFORMACIÓN)

Información/Asamblea	Cortes de Castilla y León	Parlamento de Canarias	Eusko Legebiltzarra	Parlament de Les Illes Balears	Junta General Principado de Asturias	Cortes de Aragón	Congreso Diputados	Senado
<i>CADA 100 EUROS DE GASTO</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1. Gastos de personal	43,35	62,25	55,43	75,22	67,15	52,01	49,30	40,44
2. Gastos de funcionamiento	32,82	16,44	25,73	12,46	9,56	25,63	35,33	39,72
4. Transferencias corrientes	23,02	18,24	16,64	9,31	21,43	20,72	13,57	13,03
6. Inversiones reales	0,46	2,08	2,20	3,01	1,83	1,64	1,80	6,79
7. Transferencias de capital								0,01
8. Activos financieros	0,35	0,98			0,02			0,01
Total obligaciones reconocidas	19.700.946	16.347.798	30.295.573	13.027.622	13.715.040	17.795.423	78.274.205	28.618.235
Habitantes comunidad autónoma	2.409.164	2.127.685	2.199.088	1.128.908	1.028.244	1.308.728	46.722.950	46.722.950
Gasto público por habitante	8,18	7,68	13,78	11,54	13,34	13,60	1,68	0,61
<i>CADA 100 EUROS DE INGRESOS</i>	100,00		100,00	100,00	100,00	100,00		100,00
3. Tasas y otros ingresos	0,12		0,21		0,05			
4. Transferencias corrientes	99,26		99,79	100,00	99,44	95,65		99,74
5. Ingresos patrimoniales	0,04							
6. Enajenación de inversiones reales	0,04							
7. Transferencias de capital					0,27			
8. Activos financieros	0,55				0,24			
Otros (no se detallan los capítulos)						4,35		0,26
Total derechos reconocidos	20.059.573		30.314.775	14.322.531	13.949.927	19.519.372		54.476.771
Resultado presupuestario del ejercicio	358.627		19.202	1.294.909	234.887	1.723.949		25.858.536
Superávit/déficit financiación ejercicio	2.183.614		3.574.031	1.294.909	660.293	2.253.077		25.858.536
Remanente de tesorería	5.767.061		6.155.626	12.295.295	4.403.282	24.544.710		65.857.485

Fuentes: elaboración propia según las liquidaciones del presupuesto publicadas en el portal de transparencia de las asambleas legislativas. No evaluamos la razonabilidad de la información.

CUADRO 3A. COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.
BALANCE Y CUENTA DE RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL 2018 (EN EUROS Y PARA LAS ASAMBLEAS DE LAS QUE SE DISPONE DE INFORMACIÓN)

Información/asamblea	Corts Valencianes (*)	Asamblea Madrid	Parlamento Andalucía	Parlamento Navarra	Parlamento Gallego	Asamblea Extremadura
Balance. Activo						
Activo no corriente	33.160.578	43.466.885	117.072.026	16.251.808	22.286.233	26.433.837
Activo corriente	12.324.244	15.226.922	8.510.957	3.800.119	7.113.305	7.424.077
Total Activo	45.484.822	58.693.807	125.582.984	20.051.927	29.399.539	33.857.914
Balance. Pasivo						
Fondos propios	43.332.510	57.302.613	116.855.369	16.594.576	28.726.492	33.253.300
Provisiones a largo plazo	270.269			-		
Resto de pasivo no corriente		11.342	5.911	10.532	1.487	
Pasivo corriente	1.882.043	1.379.852	8.721.703	3.446.819	671.559	604.615
Total Pasivo	45.484.822	58.693.807	125.582.984	20.051.927	29.399.539	33.857.914
Indicadores						
Fondo Maniobra: activo –pasivo corrientes	10.442.201	13.847.070	-210.746	353.300	6.441.746	6.819.463
% Fondos propios sobre total pasivo	95%	98%	93%	83%	98%	98%
Endeudamiento	0	0	0	0	1	0
Tesorería	3.759.370	15.122.972	8.289.585	3.780.306	4.111.122	7.423.777
Cuenta resultado económico-patrimonial						
A) GASTOS						
1. Gastos funcionamiento y prestaciones sociales	23.977.659	24.250.962	23.931.850	8.853.391	14.392.434	11.818.473
<i>Incluye amortizaciones del inmovilizado</i>	<i>3.714.278</i>	<i>872.572</i>	<i>17.971</i>	<i>771.019</i>	<i>726.023</i>	
2. Transferencias y subvenciones concedidas	3.829.952	4.256.783	10.896.531	3.026.066	2.504.383	1.632.994
3. Pérdidas y gastos extraordinarios	1.311	26.381				
Total gastos	27.808.922	28.534.127	34.828.381	11.879.457	16.896.817	13.451.466
B) INGRESOS						
1. Ingresos de gestión ordinaria	0	3.745		-	7.436	
2. Otros ingresos de gestión ordinaria	110.911	3.750		105.019	26.164	58.821
3. Transferencias y subvenciones recibidas	28.002.831	29.658.400	35.425.629	13.376.827	17.343.365	13.729.940
4. Ganancias e ingresos extraordinarios	50	7.027		-		
Total ingresos	28.113.792	29.672.922	35.425.629	13.481.846	17.376.965	13.788.761
Resultado del ejercicio (ahorro/desahorro)	304.870	1.138.795	597.249	1.602.389	480.147	337.294

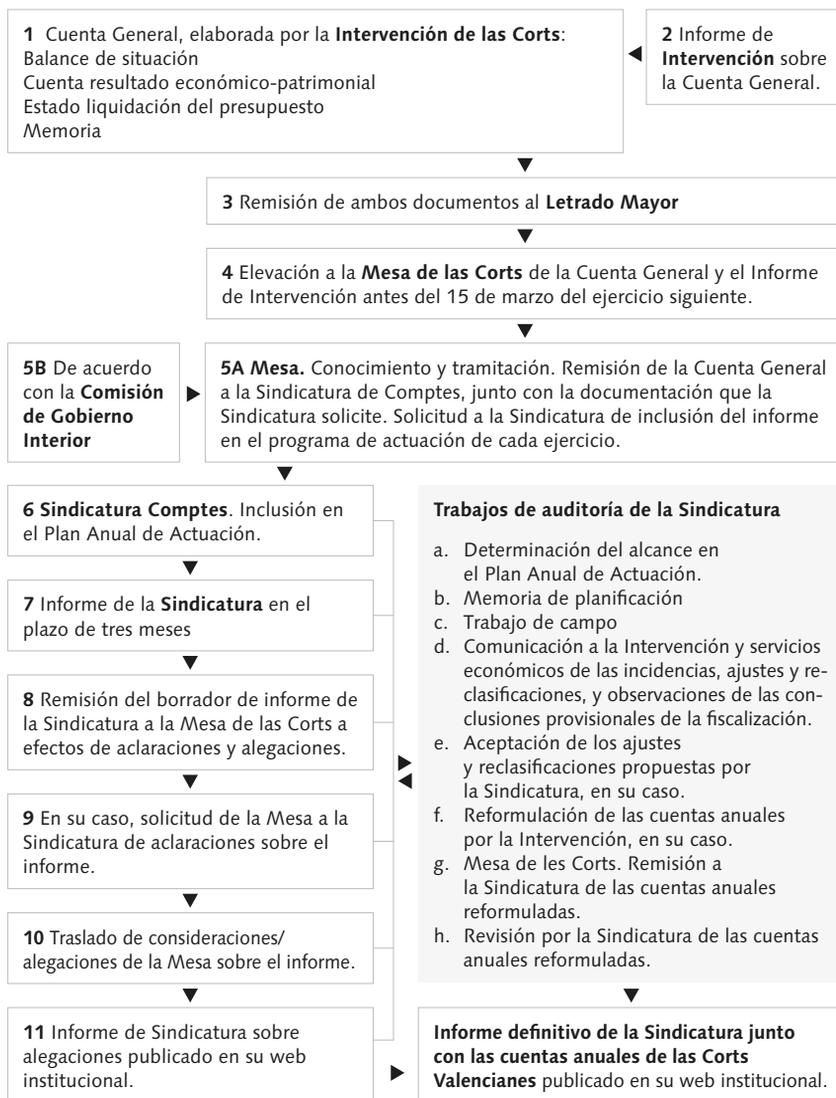
Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida del portal de transparencia.
No evaluamos la razonabilidad de la información. (*) Corts Valencianes 2017.

CUADRO 3B. COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.
BALANCE Y CUENTA DE RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL 2018 (EN EUROS Y PARA LAS ASAMBLEAS DE LAS QUE SE DISPONE INFORMACIÓN)

Información/Asamblea	Cortes de Castilla La Mancha	Cortes de Castilla y León	Parlament de Les Illes Balears	Junta General Principado de Asturias	Cortes de Aragón
Balance. Activo					
Activo no corriente	12.701.312	50.518.542	2.240.254	562.482	3.878.222
Activo corriente	4.986.582	7.684.439	16.921.776	4.755.327	25.450.752
Total Activo	17.687.894	58.202.981	19.162.030	5.317.809	29.328.974
Balance. Pasivo					
Fondos propios	17.376.189	57.262.478	14.535.549	4.965.764	28.422.383
Pasivo no corriente	11.448			3.561	24.611
Pasivo corriente	300.257	940.503	4.626.481	348.484	881.980
Total Pasivo	17.687.894	58.202.981	19.162.030	5.317.809	29.328.974
Indicadores					
Fondo Maniobra: activo-pasivo corrientes	4.686.325	6.743.936	12.295.295	4.406.843	24.568.772
% Fondos propios sobre total pasivo	98%	98%	76%	93%	97%
Endeudamiento	0	0	0	0	0
Tesorería	4.973.482	7.633.873	15.739.868	1.277.827	7.197.034
Cuenta resultado económico-patrimonial					
A) GASTOS					
1. Gastos funcionamiento y prestaciones sociales	7.555.069	16.926.729	11.590.676	10.747.797	14.115.838
<i>Incluye amortizaciones del inmovilizado</i>	<i>122.256</i>	<i>1.921.180</i>	<i>167.818</i>	<i>226.251</i>	<i>299.727</i>
2. Transferencias y subvenciones concedidas	2.061.330	4.534.925	1.212.506	2.938.873	3.687.651
3. Pérdidas y gastos extraordinarios	166			19.255	81
Total gastos	9.616.565	21.461.654	12.803.182	13.705.925	17.803.570
B) INGRESOS					
1. Ingresos de gestión ordinaria		75			524.983
2. Otros ingresos de gestión ordinaria	13.166	32.548		6.811	35.594
3. Transferencias y subvenciones recibidas	9.815.000	19.910.212	14.322.531	13.910.000	18.958.795
4. Ganancias e ingresos extraordinarios	4.076				
Total ingresos	9.832.242	19.942.835	14.322.531	13.916.811	19.519.372
Resultado del ejercicio (ahorro/desahorro)	215.678	-1.518.819	1.519.349	210.886	1.715.802

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida del portal de transparencia.
No evaluamos la razonabilidad de la información.

CUADRO 4. APROBACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES DE LAS CORTS VALENCIANAS E INFORME DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA.



la actividad económica desarrollada por Les Corts, en el que se verifique el cumplimiento de la legalidad vigente en el ejercicio correspondiente. Una vez finalizada la revisión a efectuar por la Sindicatura, la Cuenta General debe aprobarse por la Mesa de Les Corts, en ejercicio de su autonomía. Cabe destacarse este control externo regulado en la normativa de Les Corts, tanto por su valor intrínseco como por el mayor alcance y extensión de los procedimientos de auditoría aplicados, en comparación con otras instituciones parlamentarias».

2. Informe de la Sindicatura de Comptes y de la Cámara de Comptos de Navarra sobre las cuentas de sus respectivas asambleas legislativas

En el artículo 39 de las mencionadas normas de régimen económico y presupuestario de las Corts se establece que la cuenta general se remitirá a la Sindicatura de Comptes, junto con toda la documentación que la Sindicatura de Comptes solicite, para que esta emita un informe sobre aquella. Y se añade que este informe tiene por objeto analizar que la actividad económica desarrollada por las Corts se adecua a la legalidad vigente en el ejercicio económico correspondiente, en los términos previstos por el artículo 17.e (actual 19.i) de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes. De este artículo se infiere lo siguiente:

- a) El informe de la Sindicatura tendrá como objeto, por encomienda de las propias Corts, analizar que su actividad económica se adecua a la legalidad.
- b) El artículo 17.e (actual artículo 19.i) de la Ley 6/1985, establece entre las funciones del Consejo de la Sindicatura: «i) Emitir un informe anual sobre la gestión económica del sector público valenciano y sus cuentas y, en su caso, de las propias Corts Valencianas».

El artículo 6.Dos de la Ley 6/1985 establece entre las funciones de la Sindicatura de Comptes «El asesoramiento a Les Corts en las materias propias de su competencia, que podrá hacerse extensivo a sus cuentas anuales, de acuerdo con la normativa propia de la institución parlamentaria».

El artículo 9 de la citada Ley de la Sindicatura, referido a las cuentas generales de la Generalitat, que puede servir de referente sobre el alcance del informe, indica que estos informes de las cuentas generales habrán de pronunciarse, necesariamente, sobre los siguientes puntos:

- a) Determinar si la información financiera y presupuestaria se presenta adecuadamente, de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.
- b) Determinar si se ha cumplido con la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos.
- c) Evaluar si la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica y eficiente.
- d) Evaluar el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos.

En este sentido, en el informe de la Sindicatura [2019 referido a las cuentas anuales de 2017 de las Corts Valencianes] su responsabilidad (apartado 3) se delimita a expresar una opinión sobre las cuentas anuales y, en su caso, formular conclusiones sobre la adecuación a la legalidad de las operaciones revisadas. En el ámbito de la auditoría de cumplimiento de determinadas obligaciones legales y reglamentarias, en general, y de la contratación en particular, la revisión se ha limitado básicamente a la aplicación de procedimientos analíticos y actividades de indagación, así como a la revisión de una muestra de expedientes de contratación.

El Parlamento de Navarra ha publicado en su portal de transparencia el informe sobre el anteproyecto de cuentas anuales del Parlamento de Navarra correspondientes al ejercicio 2018 [Informe Cámara de Comptos de Navarra, 2019]. El informe de la Sindicatura y el de la Cámara de Comptos de Navarra son los únicos que hemos obtenido en las webs institucionales de las asambleas legislativas.

Consideramos que estos informes sobre las cuentas anuales de las Corts y la comprobación de la adecuación a la legalidad de las operaciones revisadas, en estos casos de las Corts Valencianes y en

el Parlamento de Navarra, constituye una buena práctica de gestión, control y transparencia exigible a las asambleas legislativas, dado que supone un ejemplo de control externo del propio ente controlador (los Parlamentos) para las entidades del sector público que controla.

V. Conclusiones

Conclusión 1ª (Apartado I). Damos por supuesto que la autonomía parlamentaria debe preservarse en la propia actividad parlamentaria. En cuanto a la gestión de los fondos públicos por estas asambleas, en virtud de su autonomía financiera, estas aprueban sus presupuestos y la gestión de sus medios personales y materiales. No obstante, nada impide, en nuestra opinión, que en la ejecución y control de estos fondos propios de su competencia, se aplique plenamente la normativa aprobada por los propios parlamentos para las administraciones públicas. Sin embargo, en las leyes que las asambleas dictan para su aplicación a las administraciones públicas, las mismas se «autoexcluyen» de su ámbito subjetivo y se desplaza esta aplicación a la regulación de los Reglamentos con rango de ley de las asambleas (véanse los ejemplos en el apartado I). Ello provoca, en nuestra opinión, un marco normativo difuso y diferente entre todas las asambleas del Estado español y respecto al resto de entes del sector público a los que el propio poder legislativo debe controlar.

Conclusión 2ª (Apartado II). De conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con carácter básico (disposición final octava), en la normativa autonómica correspondiente que prevea un régimen más amplio en materia de publicidad (artículo 5) y en los respectivos Reglamentos del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (disposición adicional octava), dichas instituciones deben publicar en las sedes electrónicas o páginas web la información cuyo conocimiento sea relevante

para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (artículo 5.1) y específicamente:

Artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013: «Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan».

La consulta del portal de transparencia de las asambleas legislativas (véase el apartado II.2) sobre la publicación de las cuentas anuales de la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP-2010) presenta un resultado nada halagüeño (cuadro 1). De las 21 asambleas legislativas revisadas:

- a) 7 instituciones publican sus cuentas anuales en formatos más o menos ajustados al PGCP-2010.²
- b) 4 asambleas las publican, aunque no se adjunta la Memoria completa que debe ampliar y completar la información contenida en el resto de estados contables. No obstante, aunque sí que presentan el estado del remanente de tesorería que se debe integrar en la citada Memoria.
- c) 10 restantes asambleas únicamente publican el estado de liquidación de presupuesto, incluso 2 de ellas solamente la liquidación del estado de gastos.

Por otra parte, sólo 2 asambleas legislativas (el Parlamento de Navarra y las Corts Valencianes) publican el informe de sus respectivos órganos de control externo.

Conclusión 3ª (Apartado III). Análisis y comparativa de información de las cuentas anuales publicadas. Sin que sea el objetivo de este estudio evaluar la razonabilidad de las cuentas publicadas, hemos comparado

² Cuenta anuales del PGCP-2010 aprobado como plan marco para todas las administraciones: Balance, Cuenta de resultado económico-patrimonial, Liquidación del presupuesto, la Memoria y la novedad del Estado de cambios de patrimonio neto y El estado de flujos de efectivo, últimas cuentas que en algunas asambleas no se elaboran.

para cada 100 euros la distribución del gasto de las asambleas (cuadros 2A y 2B), observándose cierta heterogeneidad en la realización del gasto de personal y de funcionamiento entre los parlamentos. También se observa variabilidad en el gasto público de las asambleas por habitante.

Las magnitudes del subsistema de información contable presupuestario del resultado presupuestario, superávit/déficit de financiación del ejercicio y remanente de tesorería, ponen de manifiesto valores positivos en la situación económico presupuestaria de las asambleas.

En cuanto al subsistema de información contable económico-patrimonial, en el balance y la cuenta de resultados, las magnitudes del fondo de maniobra (activo corriente menos pasivo corriente), los fondos propios, el endeudamiento (ninguna asamblea tiene), la tesorería y el resultado del ejercicio (ahorro en todos los casos), ilustran una situación económico-financiera saneada en todas las asambleas. Únicamente resalta el fondo de maniobra negativo del Parlamento de Andalucía y el resultado negativo de las Cortes de Castilla y León (cuadros 3A y 3B).

Conclusión 4ª (apartado IV). Buena práctica: fiscalización de las asambleas por los órganos de control externos. Consideramos una buena práctica de gestión y control de los fondos públicos, la fiscalización de las cuentas anuales de las Corts Valencianes y el Parlamento de Navarra por sus respectivos órganos de control, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (publicado en la web institucional <https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2019/9/fileINF-2017-CompteGenerallesCorts-val-signat.pdf> y la Cámara de Comptos de Navarra (https://www.parlamentodenavarra.es/sites/default/files/presupuestos-cuentas/INFORME%20ASESORAMIENTO_0.pdf). En el cuadro 4 se detalla gráficamente el procedimiento de aprobación de las cuentas anuales de las Corts Valencianes y la fiscalización de la Sindicatura en este proceso.

VI. Documentación básica consultada

- Acuerdo de La Mesa de las Corts de 09/09/2014. Normas sobre régimen económico y presupuestario de Les Corts, las normas de fiscalización de los gastos que hayan de financiarse con cargo a su presupuesto y la creación de la Intervención.
- Cámara de Comptos de Navarra: *Informe sobre el anteproyecto de cuentas anuales del Parlamento de Navarra correspondiente al ejercicio de 2018*. Portal de transparencia Parlamento de Navarra, 2019.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, modificada por la Ley 16/2017, de 10 de noviembre de la Generalitat.
- Martínez Corral, J. A.: «La autonomía parlamentaria en el marco constitucional; una mirada crítica», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31(extra), 2018, pp. 173-196.
- Muñoz Pedraz, A. M.: «La autonomía parlamentaria y la inaplicación de la Ley de contratos del Sector Público», *Actualidad Administrativa*, 11, 2019.
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, del Ministerio de Hacienda aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP-2010).
- Sindicatura de Comptes: *Informe sobre la Cuenta General de Les Corts Valencianas correspondiente al ejercicio 2017 en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Mesa el 17 de octubre de 2017. Ejercicio 2017*. Web institucional de la Sindicatura, 2019.

IV. CRÓNICA PARLAMENTARIA



CORTS VALENCIANES

Crònica parlamentària de les Corts Valencianes

(maig de 2019 - maig de 2020)

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. Les primeres passes de la X Legislatura de les Corts Valencianes.
 1. Eleccions del 28 d'abril de 2019.
 2. Sessió constitutiva.
 3. Constitució dels grups parlamentaris.
 4. Debat d'investidura i nomenament del Consell.
 5. Organització interna de la Cambra i canvis en els grups parlamentaris.
 6. Primers plens.
 - II. Activitat ordinària de control i impuls.
 - III. Comissions d'estudi i investigació.
 - IV. Funció legislativa.
 1. Proposicions de llei i projectes de llei.
 2. Altres iniciatives legislatives.
 - V. Funció electiva.
 - VI. Activitat judicial.
 - VII. Sessions dels òrgans.
 - VIII. Règim interior.
 - IX. La suspensió del període de sessions com a conseqüència de la *Covid-19*.
- Annex I. Iniciatives de control (16/05/2019 a 10/05/2019).
- Annex II. Iniciatives presentades per grup parlamentari (16/05/2019 a 10/05/2020).
- Annex III. Iniciatives presentades per períodes de sessions.

El període sobre el qual versa aquesta *Crònica Parlamentària* de les Corts Valencianes coincideix amb l'inici de la X Legislatura del parlament valencià. En aquest lapse de temps s'han succeït dos períodes de sessions, el segon dels quals ha estat suspès com a conseqüència de l'estat d'alarma decretat a conseqüència de la crisi sanitària de la *Covid-19*.

El final de la *Crònica* coincideix amb la represa de l'activitat parlamentària, amb limitacions, el dia 11 de maig de 2020, en virtut de l'Acord número 641/X, de la Mesa de les Corts Valencianes, de 28 d'abril, pel qual s'adopten mesures amb relació al desenvolupament de l'activitat parlamentària durant la vigència de l'Acord 598/X, de la Mesa de les Corts Valencianes, de 19 de març de 2020, i d'adaptació de l'activitat de la institució a les noves circumstàncies sanitàries.

I. Les primeres passes de la X Legislatura de les Corts Valencianes

1. Eleccions del 28 d'abril de 2019

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 dissolució de la cambra i es van convocar eleccions autonòmiques de manera anticipada, per primera vegada, i a més, també per primera vegada, les eleccions a les Corts Valencianes van coincidir amb les eleccions generals: el 28 d'abril de 2019.

El resultat de les eleccions va suposar una alteració en la correlació de forces de l'anterior legislatura i, per primera vegada des de 1995, el Partit Popular perdia la posició de partit més votat, en benefici, en aquest cas, del Partit Socialista del País Valencià-PSOE.

Així, el Partit Socialista del País Valencià-PSOE va obtindre 643.909 vots que es van traduir en 27 escons; el Partit Popular va aconseguir, 508.534 vots i 19 escons. A continuació, Ciudadanos va ser votat per 470.676 persones amb la qual cosa va aconseguir 18 escons. La coalició

Compromís va obtindre 444.640 vots i 17 escons. La cinquena força que va accedir a les Corts, en aquest cas per primera vegada, va ser Vox, partit que amb 281.608 vots va obtindre 10 escons. Finalment Unides Podem, coalició integrada per Esquerra Unida i Podemos-Podem, va aconseguir 215.392 vots amb l'equivalència de 8 escons. En termes d'escons, es va produir un augment en el Partit Socialista (+4), Ciudadanos (+5) i Vox (+10), mentre que van perdre representació el Partit Popular (-12), Compromís (-2) i Podemos-Podem (-5), en aquesta ocasió en coalició amb Esquerra Unida.

Sense representació parlamentària va quedar el Partido Animalista contra el Maltrato Animal, amb 38.447 vots. I per darrere diverses opcions polítiques cap de les quals va ultrapassar els 10.000 vots.

2. Sessió constitutiva

La primera sessió plenària de la X Legislatura va tindre lloc el dia el 16 de maig de 2019 a les 10.30 hores. Segons preveu el Reglament de les Corts, la sessió va encetar-se amb la configuració de la Mesa d'Edat que, en aquesta ocasió va resultar conformada per l'honorable Sr. Vicent Soler i Marco, diputat elegit en les llistes del Partit Socialista, conseller d'Hisenda i Model Econòmic en funcions qui, a més de diputat en diverses legislatures havia estat vicepresident primer de la Mesa en la II Legislatura. Les secretaries de la Mesa d'Edat van correspondre a la il·lustre diputada Aitana Mas i Mas, diputada de Compromís per la circumscripció d'Alacant i a l'il·lustre diputat Jesús Salmerón Berga, diputat de Ciudadanos elegit en la circumscripció de València.

La sessió constitutiva es va desenvolupar com marca el Reglament de les Corts Valencianes i, havent donat compte de la inexistència de cap recurs contenciós electoral pendent, després del discurs de benvinguda del president de la Mesa d'Edat, es va procedir al jurament o promesa de les diputades i dels diputats que conformen la cambra durant la X Legislatura.

Seguidament es va produir l'elecció de la Mesa de la cambra.

Pel que fa a la presidència, va resultar elegit en la primera votació el molt excel·lent senyor Enric Morera i Català, president durant la IX Legislatura i diputat de Compromís, per 52 vots. L'il·lustre senyor José María Llanos Pitarch, diputat de Vox, va obtindre 10 vots, i se'n van emetre 37 en blanc.

A continuació, seguint els preceptes reglamentaris, es van elegir les vicepresidències, que segons marca la norma, han de votar-se amb candidatures formades per dues persones de sexe distint. Van resultar elegits, per a la vicepresidència primera, l'excel·lent senyora María Jose Salvador Rubert, diputada socialista, amb 52 vots; per a la vicepresidència segona va ser elegit l'excel·lent senyor Jorge Bellver Casaña, diputat popular, amb 37 vots. No va resultar elegida ni la il·lustre senyora María de los Llanos Massó Linares ni l'il·lustre senyor Vicente Manuel Roglá Benedito, diputada i diputat de Vox, qui només van obtindre 10 vots.

Finalment, es va procedir a l'elecció de la secretària primera i del secretari segon. En la X Legislatura, aquests càrrecs van correspondre, respectivament, a l'espectable senyora Cristina Cabedo Laborda, diputada d'Unides Podem, que aconseguí el suport de 52 diputats i diputades, i al diputat de Ciudadanos, il·lustre senyor Luis Arquillos Cruz, amb 37 vots. Tampoc no van ser elegits la il·lustre senyora Ángeles Criado González ni l'il·lustre senyor Miguel Pascual Pérez, diputada i diputat de Vox, que van aconseguir 10 vots.

A continuació es va procedir al jurament i promesa del President de les Corts Valencianes, molt excel·lent senyor Enric Morera i Català, qui va cloure la sessió amb un breu discurs de benvinguda.

3. Constitució dels grups parlamentaris

En la X Legislatura s'han constituït sis grups parlamentaris, de manera que és la que més grups té en la història de les Corts Valencianes.

Els grups constituïts són:

- Grup parlamentari Socialista, amb 27 membres
- Grup parlamentari Popular, amb 19 membres

- Grup parlamentari Ciudadanos, amb 18 membres
- Grup parlamentari Compromís, amb 17 membres
- Grup parlamentari Vox Comunidad Valenciana, amb 10 membres
- Grup parlamentari Unides Podem, amb 8 membres.

4. Debat d'investidura i nomenament del Consell

El debat d'investidura es va fixar per al dia 12 de juny de 2019. La sessió es va encetar a les 10 amb l'exposició del programa de govern per part del candidat proposat per la Presidència, com conseqüència de les reunions mantingudes amb els síndics i les síndiques dels grups parlamentaris en els dies previs, el molt honorable senyor Ximo Puig i Ferrer, del grup parlamentari Socialista.

Finalitzada l'exposició del programa el president va suspedir la sessió fins les 10 hores del dia següent, el 13 de juny de 2019.

Durant la vesprada del dia 12 es va signar al Castell de Santa Bàrbara, d'Alacant, l'acord de govern anomenat «Botànic 2» entre el PSPV, Compromís i Unides Podem.

La sessió d'investidura, doncs, va continuar el dia 13 amb la intervenció, en primer lloc de la síndica del grup parlamentari Popular, il·lustre senyora Isabel Bonig Trigueros; a continuació va intervindre el síndic del grup parlamentari Ciudadanos, Toni Cantó García del Moral; en representació de Compromís va intervindre la diputada i vicepresidenta del Consell en funcions Mónica Oltra Jarque; a continuació va prendre la paraula la síndica del grup parlamentari Vox Comunidad Valencia, Ana Vega Campos; seguidament va intervindre el síndic del grup parlamentari Unides Podem, Rubén Martínez Dalmau; i va tancar el torn dels grups parlamentaris el síndic del grup parlamentari Socialista, Manolo Mata Gómez. El candidat Ximo Puig i Ferrer va contestar cada representant després de les respectives intervencions dels representants dels grups parlamentaris, tot i que en el cas dels grups Compromís, Unides Podem i Socialista només hi va haver una rèplica, mentre que

en el cas dels grups Popular, Ciudadanos y Vox Comunidad Valenciana, hi va haver dues rèpliques.

Acabat el debat, es va produir la votació amb el resultat de 52 vots a favor del candidat a la Presidència de la Generalitat, i 46 vots en contra, ja que un diputat no va assistir a la sessió. En conseqüència, havent obtingut el candidat la confiança de la cambra per majoria absoluta en primera votació, es va comunicar la decisió a la Presidència del Govern i a la Sa Majestat el Rei.

Per reial decret 376/2019, de 14 de juny, es va nomenar el molt honorable senyor Ximo Puig i Ferrer President de la Generalitat Valenciana, i es va publicar el dia 15 de juny en el BOE i en el DOGV.

El dia 16 de juny de 2019, a les 12 hores, es va celebrar la solemne sessió de promesa del President de la Generalitat en l'hemicicle del Palau de les Corts Valencianes, en la qual el molt honorable senyor Ximo Puig i Ferrer va fer la seua proposició després de prometre el càrrec amb la fórmula reglamentàriament prevista.

L'organització del nou Consell es va articular mitjançant el Decret 5/2019, de 16 de juny, del president de la Generalitat, pel qual es determinen el nombre i la denominació de les conselleries, i les seues atribucions. El decret 6/2019, de 17 de juny, del president de la Generalitat, pel qual nomena les persones titulars de les vicepresidències i de les conselleries.

El nou Consell tenia 12 membres, a més del President, i la distribució de departaments era la següent:

- Honorable senyora Mónica Oltra Jarque, vicepresidenta del Consell i consellera d'Igualtat i Polítiques Inclusives.
- Honorable senyor Rubén Martínez Dalmau, vicepresident segon del Consell i conseller d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica.
- Honorable senyor Vicent Soler i Marco, conseller d'Hisenda i Model Econòmic.
- Honorable senyora Gabriela Bravo Sanestanislaio, consellera de Justícia, Interior i Administració Pública.

- Honorable senyor Vicent Marzá Ibáñez, conseller d'Educació, Cultura i Esport.
- Honorable senyora Ana Barceló Chico, consellera de Sanitat Universal i Salut Pública.
- Honorable senyor Rafael Climent González, conseller d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball.
- Honorable senyora Mireia Mollà Herrera, consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica.
- Honorable senyor Arcadi España García, conseller de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat.
- Honorable senyora Carolina Pascual Villalobos, consellera d'Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital.
- Honorable senyora Rosa Pérez Garijo, consellera de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica.

5. Organització interna de la Cambra i canvis en els grups parlamentaris

Amb l'inici de la Legislatura es va reorganitzar la cambra per a adaptar-la a la realitat de la nova composició.

El primer pas va ser constitució de les comissions. La Mesa va acordar, d'acord amb la Junta de Síndics, el dia 30 de maig, que les comissions permanents legislatives estigueren constituïdes per 11 membres, distribuint-ne 3 al grup parlamentari Socialista, 2 als grups parlamentaris Popular, Ciudadanos i Compromís; i 1 al grup parlamentari Vox Comunidad Valenciana i al grup parlamentari Unides Podem. Aquesta composició també es va acordar per a les comissions permanents no legislatives de Reglament, Drets Humans i Afers Europeus.

Pel que fa a la distribució de la Diputació Permanent, es va determinar en els següents termes:

Grup Parlamentari Socialista:	5 titulars i 6 suplents
Grup Parlamentari Popular:	3 titulars i 4 suplents

Grup Parlamentari Ciudadanos:	3 titulars i 4 suplents
Grup Parlamentari Compromís:	3 titulars i 4 suplents
Grup Parlamentari Vox Comunidad Valenciana:	2 titulars i 2 suplents
Grup Parlamentari Podemos-Podem:	2 titulars i 3 suplents

La constitució de les comissions permanents legislatives i de les no legislatives de Drets Humans i Afers Europeus es va produir el dia 6 de juny de 2019.

Pel que fa als canvis en la composició de la Cambra, dos grups no han tingut cap canvi en la composició des de l'inici de la X Legislatura: Ciudadanos y Compromís.

Tanmateix, el grup parlamentari Socialista ha canviat tres dels seus membres: han renunciat a l'acta l'honorable senyor Vicent Soler i Marco, l'il·lustre senyor Alfred Boix Pastor i la il·lustre senyora Concha Andrés Sanchis, que va ser substituïts, respectivament, pels il·lustres senyors Pedro Ruiz Castell i Michel Montaner Berbel, i per la il·lustre senyora Trini Castelló Cervera.

En el grup parlamentari Unides Podem va renunciar el seu síndic en ser designat vicepresident segon del Consell i conseller d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica, l'honorable senyor Rubén Martínez Dalmau, qui fou substituït per la il·lustre senyora Naiara Davó Bernabeu, qui, a més, va ser designada síndica del seu grup parlamentari.

Així mateix, en el grup parlamentari Vox Comunidad Valenciana la il·lustre senyora Rebeca Serna Rosell va substituir el diputat elegit per la circumscripció de Castelló il·lustre senyor David Muñoz Pérez, qui va renunciar a la condició de diputat.

Finalment, també va renunciar a la condició de diputat l'il·lustre senyor Adrián Ballester Espinosa, diputat per Alacant del grup parlamentari Popular, substituït per l'il·lustre senyor Fernando Pastor Llorens.

Aquests canvis han significat algunes modificacions en les composicions de les comissions, incloses les meses d'alguns d'aquests òrgans.

6. Primers plens

Abans del tancament del primer període ordinari de sessions després de la constitució, només es va celebrar un ple després de la presa de possessió del President de la Generalitat. El dia 26 de juny es va celebrar el ple previst en la Llei 9/2010, de 7 de juliol, de designació de senadors i senadores en representació de la Comunitat Valenciana, per a la designació dels membres de la Cambra Alta que correspon elegir a les Corts Valencianes.

Van resultar elegides les següents persones:

- Excm. Sr. Joan Lerma i Blasco, titular, i la senyora María Luisa Navarro Forcada, a proposta del grup parlamentari Socialista, amb 27 vots.
 - Excma. Sra. Josefina Bueno Alonso, titular, i el senyor Vicent Gil Olmedo, suplent, a proposta del grup parlamentari Socialista, amb 27 vots.
 - Excm. Sr. Alberto Fabra Part, titular, i el senyor Antonio Clemente Olivert, suplent, a proposta del grup parlamentari Popular, amb 19 vots.
 - Excm. Sr. Emilio Argüeso Torres, titular, i el senyor Luis Crisol Lafront, a proposta del grup parlamentari Ciudadanos, amb 17 vots.
 - Excm. Sr. Carles Mulet i García, titular, i el senyor Dolors Pérez i Martí, a proposta del grup parlamentari Compromís, amb 16 vots.
- En la votació es van emetre 18 vots en blanc.

Acabat aquest Ple es va declarar conclòs el període ordinari de sessions.

Com és habitual a l'inici de les legislatures, els consellers i les conselleres compareixen davant les Corts per a exposar les línies polítiques que seguiran en el transcurs de la legislatura.

En aquest cas, es van dedicar de manera monogràfica a aquest objectiu les primeres sessions del segon període ordinari, que es va iniciar el dia 2 de setembre de 2019. Així en la sessió plenària del dia 11 de setembre de 2019 van comparéixer la vicepresidenta del Consell i consellera d'Igualtat i Polítiques Inclusives; el vicepresident segon del

Consell i conseller d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica; i el conseller d'Hisenda i Model Econòmic. l'endemà, dia 12 de setembre, van comparèixer les conselleres de Justícia, Interior i Administració Pública; i de Sanitat Universal i Salut Pública.

El dia 18 de setembre de 2019 es van substanciar les compareixences del conseller d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball; de la consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica; i del conseller de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat. Les compareixences van acabar el dia 19 de setembre amb les compareixences de la consellera d'Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital; de la consellera de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica; i del conseller d'Educació, Cultura i Esport.

II. Activitat ordinària de control i impuls

Pel que fa a l'activitat de control del Poder Executiu, durant el període objecte d'anàlisi només s'han presentat i substanciat iniciatives de control de caràcter ordinari, és a dir, iniciatives de control que no impliquen la retirada de la confiança parlamentària al Consell.

Aquesta *Crònica Parlamentària* s'estén per tres períodes de sessions, el primer va durar apenes des del 16 de maig al 26 de juny de 2019, el segon des del 2 de setembre al 31 de desembre de 2019, i el tercer es va encetar el 3 de febrer de 2020 i es va suspendre el 19 de març per a ser représ el dia 11 de maig de 2020.

Com va esdevindre en anteriors ocasions, la finalització dels dos períodes de sessions, i la suspensió, no va provocar el decaïment de les iniciatives presentades, sinó que la Mesa va acordar que es mantenien, llevat de les preguntes orals en comissió pendents, que es convertien en preguntes amb resposta escrita. Això sí, durant els temps de vacances parlamentàries els terminis restaven suspesos, amb la qual cosa, s'ha ampliat el període per a respondre preguntes escrites i sol·licituds de documentació.

En la X Legislatura s'ha mantingut la tònica amb què va concloure la IX Legislatura i els membres de les Corts Valencianes, tant dels grups de l'oposició com dels grups que donen suport al Consell han presentat nombroses iniciatives de control.

Així, en el període s'han tramitat un total d'11.266 iniciatives de control.

Com és habitual el major volum correspon a preguntes amb resposta per escrit i a sol·licituds de documentació. De les primeres se n'han presentat 4.750 i de les segones 5.102, entre ambdues categories constitueixen el 87,44 % de totes les iniciatives del període. De les preguntes escrites se n'han contestat 2.668 i de les sol·licituds de documentació 4.141.

Per grups parlamentaris, el grup que més sol·licituds de documentació ha formulat és el Popular, amb 3.528 iniciatives, seguit del grup Socialista amb 872 i Ciudadanos, amb 438. Pel que fa a les preguntes amb resposta escrita, és Ciudadanos el grup que més ha recorregut a aquest tipus d'iniciativa, amb 2.341 preguntes, seguit també en aquest cas, pel grup Socialista, amb 932 preguntes i pel grup Vox Comunidad Valenciana, amb 770 iniciatives.

En relació a les altres opcions reglamentàries de control al Consell, s'han sol·licitat 294 compareixences en comissió i ple, de les quals s'han substanciat seixanta. En aquest sentit, la Junta de Síndics va acordar el dia 19 de juliol de 2019 que totes les compareixences sol·licitades en sessió plenària se substanciaran en la comissió corresponent per raó de la matèria, sense perjudici de les que realitzen les consellers i els consellers a l'inici del mandat i d'aquelles que, de manera extraordinària, per la significació o transcendència, i a criteri de la Junta de Síndics, s'han de substanciar davant el ple. De les sol·licituds presentades, les respectives comissions n'han rebutjat 36.

En l'apartat de control oral al Consell, durant el període s'han presentat 52 interpel·lacions, de les quals se n'han substanciat setze. Només els tres grups de l'oposició han fet ús d'aquest instrument.

Com a conseqüència, s'han presentat 12 mocions subsegüents, de les quals se n'han aprovat només 3.

De preguntes orals davant una comissió se n'han presentat 62 i n'han estat contestades només 4, si bé, amb la finalització del segon període ordinari de sessions i la conversió en preguntes escrites, el Consell en va contetar 44 amb aquesta modalitat. Per una altra banda, s'han presentat 296 preguntes per a ser respostes oralment davant el ple: 83 pel grup Popular, 71 pel grup Socialista, 63 pel grup Ciudadanos, 29 pel grup Compromís, 27 pel grup Vox Comunidad Valenciana, i 23 pel grup Unides Podem. De totes elles, les conselleres i els consellers n'han contestat setanta-set. Dins d'aquesta modalitat de preguntes orals al Consell, tenen una singularitat específica les preguntes d'interés general que en cada sessió plenària formulen les síndiques i els síndics al president del Consell, llevat del grup parlamentari socialista que hi ha renunciat. Durant el període, s'han realitzat 35 preguntes d'interés general.

Finalment, hem de fer referència a la funció d'impuls de les Corts Valencianes, que es materialitza amb les proposicions no de llei i l'adopció de les corresponents resolucions.

Durant aquesta primera anualitat de la X Legislatura els grups parlamentaris han presentat 396 proposicions no de llei de tramitació ordinària, ço és, de substanciació en comissió. El grup que més proposicions no de llei ha presentat ha sigut el grup parlamentari Ciudadanos, amb 111 iniciatives, seguit de prop pels grups parlamentaris Popular, amb 102, i Compromís, amb 94. En total, les comissions de les Corts n'han aprovat 50.

Pel que fa a les proposicions no de llei de tramitació especial d'urgència, que se substancien en el ple, se n'han presentat 206, en aquest cas, el grup parlamentari que més ús ha fet de la iniciativa ha estat el Popular, amb 84 iniciatives, seguit del grup Ciudadanos amb 44 i del grup Socialista amb 32. d'elles se n'han aprovat dotze.

Per últim, es va tramitar una proposició no de llei de tramitació immediata, subscrita per tots els grups parlamentaris, sobre l'avaluació

de l'impacte que ha causat la DANA de setembre de 2019 a la Comunitat Valenciana i l'adopció de mesures especials per a pal·liar-ne els efectes, que va ser aprovada en la sessió plenària de 19 de setembre de 2019.

III. Comissions d'estudi i investigació

Des de l'inici de la legislatura s'han presentat 34 propostes de creació de comissions o subcomissions. D'elles, dos han estat retirades pels grups promotors.

De les que s'han mantingut, al temps d'acabar aquesta *Crònica*, s'havien aprovat quatre comissions especials d'estudi:

- Sobre els usos de temps per a impulsar polítiques concretes de racionalització d'horaris, a proposta del grup parlamentari Compromís.
- Sobre les mesures de prevenció dels riscos d'inundacions del Baix Segura en matèria territorial, urbanística i hídrica, a proposta del grup parlamentari Compromís.
- Sobre l'assetjament escolar, per a impulsar polítiques concretes per a la prevenció i actuació davant la violència entre iguals en l'àmbit escolar i en la infància, a proposta del grup parlamentari Compromís.
- Per a la reconstrucció social, econòmica i sanitària, a proposta de tots els grups parlamentaris.

Aquesta última comissió es va constituir en el marc de la crisi provocada per la *Covid-19*, i com a particularitat processal cal assenyalar que la seua constitució va ser aprovada per la Diputació Permanent, i no pel Ple, ja que quan es va substanciar el període ordinari de sessions estava suspès i, en conseqüència, la Diputació Permanent vetlava pels poders de la cambra. En aquest sentit, durant aquest període, a més de la proposta finalment aprovada, també el grup Popular va presentar una proposta de creació de comissió d'estudi per a la revitalització de la Comunitat Valenciana i, el grup Ciudadanos va

sol·licitar la creació d'un grup de treball amb característiques semblants a les d'una comissió d'estudi. Tanmateix, aquestes dues iniciatives no van ser objecte de debat en la Diputació Permanent.

La comissió sobre mesures dels riscos derivats dels forts temporals tant en les comarques costaneres com en les de l'interior en matèria territorial, urbanística i hídrica des de les administracions públiques i les actuacions per a reduir la vulnerabilitat social, econòmica i ambiental dels territoris afectats, a proposta del grup parlamentari Socialista, s'ha aprovat però al moment de tancar la *Crònica* no s'ha constituït.

Resten pendents de debat en el ple les propostes de constitució de dotze comissions especials d'estudi, 6 a proposta del grup parlamentari Popular, 4 a proposta del grup parlamentari Ciudadanos, 1 a proposta del grup parlamentari Unides Podem i una més a proposta dels grups parlamentari Socialista, Compromís i Unides Podem.

Pel que fa a les comissions d'investigació, de les 10 propostes presentades (3 del grup parlamentari Popular, 3 del grup parlamentari Ciudadanos, 3 del grup parlamentari Vox Comunidad Valenciana i una del grup parlamentari Unides Podem).

En el ple de les Corts Valencianes s'ha debatut la creació de set d'aquestes comissions, havent-se'n aprovat la creació d'una, sobre el deute públic de la Comunitat Valenciana, a partir de la proposta presentada pel grup parlamentari Unides Podem.

Finalment, la Comissió de Radiotelevisió Valenciana i de l'Espai Audiovisual va acordar la creació, al seu si, d'una subcomissió d'estudi sobre la reforma de la Llei 6/2016, de 15 de juliol, de la Generalitat Valenciana, del servei públic de radiodifusió i televisió en l'àmbit autonòmic, de titularitat de la Generalitat, unificant les propostes presentades pels grups parlamentaris Socialista, Ciudadanos i Unides Podem.

Al final del període d'anàlisi no s'havia debatut en la Comissió de Medi Ambient, Aigua i Ordenació del territori la proposta del grup parlamentari Ciudadanos de creació d'una subcomissió d'estudi per a determinar una solució definitiva contra la contaminació química

i odorífera provinent de la planta de tractament de residus d'El Campello.

IV. Funció legislativa

1. Proposicions de llei i projectes de llei

Al contrari que en el primer tram de la IX Legislatura, en el primer tram de la X Legislatura l'activitat legislativa ha estat relativament escassa, havent-se aprovat, només tres lleis.

Pel que fa a les iniciatives legislatives, el Consell ha tramés a les Corts Valencianes quatre projectes de llei, un d'ells, el projecte de llei del joc, reiterant els antecedents del projecte que es va trametre al final de la IX Legislatura i que no va arribar a aprovar-se en dissoldre's les Corts anticipadament quan es trobava tramitant-se en comissió.

Els projectes de llei són:

1. Projecte de llei de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat, que es va aprovar com a Llei 9/2019, de 23 de desembre.
2. Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat Valenciana per a l'exercici 2020, que es va aprovar com a Llei 10/2019, de 27 de desembre.
3. Projecte de llei, de la Generalitat, del joc.
4. Projecte de llei, de la Generalitat, de la funció pública valenciana.
5. Projecte de llei, de la Generalitat, de creació de l'Il·lustre Col·legi Oficial d'Economistes d'Alacant i de l'Il·lustre Col·legi Oficial d'Economistes de Castelló.

Pel que fa a les proposicions de llei presentades pels grups parlamentaris, en el període d'estudi se n'han presentat també cinc, de les quals se n'han rebutjat dues i se n'han aprovat dues:

1. Proposició de llei de derogació de la Llei 14/2017, de 10 de novembre, de la Generalitat, de memòria democràtica i per a la convivència de la Comunitat Valenciana, del grup parlamentari

Vox Comunidad Valenciana, que no va ser presa en consideració pel Ple de la cambra.

2. Proposició de Llei per la qual es deroga la disposició addicional cinquena de la Llei 14/010, de 3 de desembre, d'espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics, a proposta del grup parlamentari Popular, tramitada pel procediment de lectura única i aprovada com a Llei 7/2019, de 24 d'octubre
3. Proposició de Llei de modificació de la Llei 9/2010, de 7 de juliol, de la Generalitat, de designació de senadors o senadores en representació de la Comunitat Valenciana, modificada per la Llei 10/2016, de 28 d'octubre, presentada pels grups parlamentaris Socialista, Popular, Ciudadanos, Compromís i Unides Podem, que va ser aprovada i publicada com a Llei 8/2019, de 29 de novembre.
4. Proposició de Llei de modificació de la Llei 28/2018, de 28 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2019, a proposta del grup parlamentari Popular, que no va ser presa en consideració pel Ple de la cambra.
5. Proposició de Llei de modificació de la Llei 5/2014, de la Generalitat, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana, per a l'agilitació de la tramitació de les instal·lacions de generació d'energia renovable, a proposta del grup parlamentari Popular.

2. Altres iniciatives legislatives

A més de les iniciatives legislatives indicades, les Corts Valencianes van aprovar en la sessió plenària del 5 de febrer de 2020 la proposició de Llei davant del Congrés dels Diputats de modificació de la disposició addicional segona de la Constitució espanyola per a la reintegració efectiva del dret civil valencià. La proposició de Llei, signada pels grups parlamentaris Socialista, Popular, Compromís i Unides Podem, té el seu origen en un seguit d'entitats ciutadanes que ja van promoure una iniciativa semblant en l'anterior legislatura

que, no obstant, no va arribar a votar-se en el Ple en dissoldre's anticipadament la cambra.

També en aquest període s'han presentat quatre propostes de reforma del Reglament de les Corts Valencianes amb diferent abast i que han sigut trameses a la Comissió de Reglament per al seu estudi i debat.

Aquestes propostes són

- Proposta de reforma de l'article 30.2 del Reglament de les Corts Valencianes, presentada pel grup parlamentari Vox Comunidad Valenciana.
- Proposta de reforma del Reglament de les Corts Valencianes sobre la publicació de les despeses dels grups parlamentaris, presentada pel grup parlamentari Ciudadanos.
- Proposta de reforma de l'article 135 del Reglament de les Corts Valencianes, presentada pel grup parlamentari Vox Comunidad Valenciana.
- Proposta de reforma del Reglament de les Corts Valencianes sobre la creació de la Comissió permanent legislativa d'Universitats, Ciència i Innovació, presentada pel grup parlamentari Ciudadanos.

En aquesta línia, el grup parlamentari Socialista va sol·licitar la creació d'una ponència al si de la Comissió de Reglament per a estudiar i proposar una reforma integral del Reglament de les Corts Valencianes.

Les Corts Valencianes també tenen atribuïda la funció de validar les normes amb rang de llei provisionals que amb motiu de circumstàncies d'extraordinària i urgent necessitat dicte el Consell. En exercici d'aquesta funció, les Corts Valencianes han validat un seguit de decrets lleis aprovats pel Consell amb motiu de la pandèmia de la *Covid-19*. Aquests decrets lleis han estat validats per la Diputació Permanent:

els decrets llei que les Corts han validat són:

- Decret llei 1/2020, de 27 de març, del Consell, de mesures urgents de suport econòmic i financer per a les persones treballadores

autònomes, de caràcter tributari i de simplificació administrativa per a fer front a l'impacte de la *Covid-19*.

- Decret Llei 2/2020, de 3 d'abril, de mesures urgents, en l'àmbit de l'educació, de la cultura i de l'esport, per a pal·liar els efectes de l'emergència sanitària provocada per la *Covid-19*.
- Decret Llei 3/2020, de 10 d'abril, d'adopció de mesures urgents per a establir ajudes econòmiques als treballadors i les treballadores afectats per un ERTO, i als quals han reduït la jornada laboral per conciliació familiar amb motiu de la declaració de l'estat d'alarma per la crisi sanitària provocada per la *Covid-19*.
- Decret Llei 4/2020, de 17 d'abril, del Consell, de mesures extraordinàries de gestió econòmica financera per fer front a la crisi produïda per la *Covid-19*.

Finalment, cal ressenyar que el 27 de desembre de 2019 es va presentar davant les Corts Valencianes una iniciativa legislativa popular amb l'objecte d'aprovar una «Llei de llibertat de llengua». Aquesta és la primera iniciativa presentada a l'empara de la Llei 10/2017, d'11 de maig, de la Generalitat, per la qual es regula la iniciativa legislativa popular davant les Corts Valencianes. La Mesa va acordar-ne la tramesa a la Junta Electoral el dia 4 de febrer de 2020.

V. Funció electiva

En el temps al qual es refereix aquesta *Crònica*, l'activitat electiva de les Corts ha estat rellevant, ja que s'ha procedit a designar diferents càrrecs que quedaren vacants al final de l'anterior Legislatura.

Així, a més de la designació dels senadors i de la senadora en representació de la Comunitat Valenciana, ja comentada, el Ple de les Corts Valencianes, en la sessió del 23 d'octubre de 2019, va designar els 13 vocals que conformen el Consell Assessor de Radiotelevisió Espanyola a la Comunitat Valenciana i els sis membres en representació dels grups de la cambra que s'integren en el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament.

També en aquesta sessió, el Ple va acordar la reelecció per a un mandat de tres anys, de l'excel·lentíssim senyor Vicent Cuquerella i Tormo, com a Síndic Major de Comptes.

Per acord de la Mesa, de 5 de novembre de 2019, es va comunicar la proposta de membres de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana en representació dels grups parlamentaris, designació que va recaure en les senyores Ángeles Solanes Corella i María Amparo Ballester Pastor i en el senyor Carlos Flores Juberias, catedràtiques i catedràtic de la Universitat de València.

En la sessió plenària de 28 de novembre de 2019, el Ple va elegir l'excel·lentíssim senyor Ángel Luna González com a Síndic de Greuges. Així mateix, la Comissió de Peticions, posteriorment, va emetre el seu parer favorable a la designació de la il·lustríssima senyora Concepción Bru Ronda i de l'il·lustríssim senyor Carlos Castillo Márquez, com a adjunta primera i adjunt segon, respectivament. En la referida sessió del 28 de novembre de 2019, el Ple també va elegir la il·lustre senyora Rosana Pastor Muñoz com a membre del Consell Valencià de Cultura, per a cobrir la vacant produïda per la renúncia d'un dels membres. I finalment, en aquesta sessió, també es va aprovar l'elecció de tres membres del Consell Rector de la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació el mandat dels quals havia conclòs.

En la sessió plenària del 5 de febrer de 2020, el Ple va aprovar la Resolució 79/X, sobre el nomenament dels consellers i de les conselleres generals representants de la Generalitat en l'Assemblea General de Caixa Ontinyent, i finalment, en la sessió plenària de 4 de març de 2020 es van elegir els vocals en els consells socials de les universitats públiques de la Comunitat Valenciana.

VI. 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 l'anterior *Anuari* es donava compte de la pendència davant el Tribunal Constitucional d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats del grup parlamentari Popular en el Congrés dels Diputats contra els articles 2.3; 12; 13 a 17; 36; 50, apartats segon, tercer, quart i cinquè; la disposició transitòria única, paràgraf segon, i l'annex de la Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de mancomunitats de la Comunitat Valenciana.

Aquest recurs ha estat resolt per la sentència 105/2019, de 19 de setembre, que dona una interpretació constitucional dels arts. 36.8 i 50.4 de Llei recorreguda, i desestima la resta del recurs.

Respecte a la interpretació conforme a la Constitució, el Tribunal entén que els preceptes 36.8 i 50.4 de la de la Llei admeten una interpretació constitucional, posició que havia estat defensada pel lletrat de les Corts Valencianes en les al·legacions formulades davant l'alt Tribunal.

Així mateix, també més de cinquanta diputats del grup parlamentari Popular en el Congrés dels Diputats han presentat recurs d'inconstitucionalitat contra els articles 27.5, 30, 104.1.b), 105.1, 106.2 i .3, 107.2 i .3, 108, 109, 110, disposicions transitòries primera, quarta, apartats 4 i 5 i cinquena, apartats 2 i 3; i disposició final segona, apartats 2 i 3. El recurs ha estat admés ha tràmit per la providència de 4 de juny de 2019, del Tribunal Constitucional. En aquest recurs, les Corts Valencianes s'han personat per defensar la constitucionalitat de la norma impugnada.

VII. Sessions dels òrgans

Des del començament de la Legislatura fins a l'11 de maig de 2020, el Ple de les Corts Valencianes s'ha reunit en 18 ocasions, incloent-hi les sessions de constitució i de promesa del President de la Generalitat. d'aquestes sessions, cal ressenyar que la convocada per als dies 11 i 12

de març de 2020 es va suspendre amb motiu de la *Covid-19* i només es va substanciar una compareixença del molt honorable President del Consell, per a informar sobre la situació actual derivada de la detecció de casos de *Covid-19* a la Comunitat Valenciana, com també de les mesures que està emprenent el Consell per a evitar l'augment de contagis, garantir l'atenció integral de les persones que el pateixen i frenar els impactes desfavorables que de la crisi global de la *Covid-19* puguen derivar-se per a l'economia de la Comunitat Valenciana, sol·licitada a petició pròpia.

La Mesa de les Corts, en aquest mateix període, s'ha reunit en cinquanta-tres sessions, de les quals les celebrades des del 19 de març de 2020 ho han sigut de manera telemàtica.

Durant el període, la Junta de Síndics s'ha reunit trenta-cinc vegades, i igualment, les sessions celebrades des del 19 de març de 2020 ho han sigut de manera telemàtica.

La Diputació Permanent s'ha reunit en tres ocasions durant la X Legislatura: la primera vegada el dia 23 de juliol de 2019, per a substanciar la compareixença del conseller d'Hisenda i Model Econòmic per a explicar les discrepàncies mostrades pel Govern d'Espanya sobre la inconstitucionalitat de determinats preceptes o disposicions de la Llei 28/2018, de 28 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2019, i també pel que fa a la Llei 27/2018, de 27 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat, i els respectius acords de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat, com també per a retre comptes del moment en què el Consell ha tingut coneixement dels dubtes de legalitat mostrades per part del govern d'Espanya sobre les normes esmentades, sol·licitada pel Grup Parlamentari Popular. La segona reunió de la Diputació Permanent va tindre lloc els dies 22 i 23 d'abril de 2020, ja en el període de suspensió motivat per la pandèmia de la *Covid-19*; en aquesta sessió es van substanciar compareixences del molt honorable President de la Generalitat, de la vicepresidenta del Consell i consellera d'Igualtat

i Polítiques Inclusives, i de la consellera de Sanitat Universal i Salut Pública, així mateix, es va validar el Decret Llei 1/2020, de 27 de març, del Consell, de mesures urgents de suport econòmic i financer per a les persones treballadores autònomes, de caràcter tributari i de simplificació administrativa per a fer front a l'impacte de la *Covid-19*; i el Decret Llei 2/2020, de 3 d'abril, de mesures urgents, en l'àmbit de l'educació, de la cultura i de l'esport, per a pal·liar els efectes de l'emergència sanitària provocada per la *Covid-19*. La tercera convocatòria de la Diputació Permanent va tindre lloc els dies 6, 7 i 8 de maig de 2020. En aquesta sessió van comparéixer el vicepresident segon i Conseller d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica; el conseller d'Educació, Cultura i Esport; el conseller d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball; i el conseller d'Hisenda i Model Econòmic. Així mateix, en aquesta sessió es van validar els decrets Lleis 3/2020, de 10 d'abril, d'adopció de mesures urgents per a establir ajudes econòmiques a les persones treballadores afectats per un ERTO, i a les que han reduït la jornada laboral per conciliació familiar amb motiu de la declaració de l'estat d'alarma per la crisi sanitària provocada per la *Covid-19*; i 4/2020, de 17 d'abril, de mesures extraordinàries de gestió econòmica financiera per fer front a la crisi produïda per la *Covid-19*.

En aquesta última sessió de la Diputació Permanent es va aprovar la creació de la comissió especial d'estudi per a la reconstrucció social, econòmica i sanitària.

Pel que fa a les Comissions, durant el període que s'analitza, les Comissions permanents legislatives s'han reunit en 77 ocasions, al voltant de quatre o cinc vegades cadascuna, i sent les que més sessions han celebrat les Comissions d'Economia, Pressupostos i Hisenda (9 sessions) i Medi Ambient, Aigua i Ordenació del Territori (6).

De les Comissions no permanents d'estudi i investigació, només se n'han constituït 3, tot i que se n'ha aprovat la constitució de 5. Les tres que s'han constituït i han celebrat reunions de treball són la Comissió especial d'estudi sobre les mesures de prevenció dels riscos d'inundacions del Baix Segura en matèria territorial, urbanística i

hídrica, que va celebrar la sessió constitutiva a l'Ajuntament d'Orihuela; la Comissió especial d'estudi sobre els usos de temps per a impulsar polítiques concretes de racionalització dels horaris; i la Comissió per a la reconstrucció social, econòmica i sanitària. Les dues primeres han celebrat dues sessions, mentre que l'última només ha celebrat la sessió constitutiva.

Pel que fa a les comissions permanents no legislatives, les comissions que més reunions han mantingut han estat les comissions de Drets Humans i la de Peticions, amb 5 i quatre sessions respectivament. L'única comissió que no s'ha reunit en aquesta Legislatura és la Comissió de Reglament.

VIII. Règim interior

Durant l'inici de la Legislatura ha continuat el procés de modernització i adaptació de l'Administració parlamentària a les necessitats actuals, en aquest procés, la Mesa va adoptar l'Acord 275/X, de 29 d'octubre, pel qual s'aproven els Estatuts de govern i règim interior (EGRI) de les Corts Valencianes que regulen l'organització i el funcionament de la Secretaria General, com també l'organigrama d'aquesta (BOCV núm.40), amb el qual es dotava la Secretaria General de les Corts Valencianes d'una nova estructura administrativa estructurada en serveis, departaments, seccions i unitats.

En concret, la nova estructura està constituïda pels següents òrgans administratius:

- a) Lletrat major-secretari general
- b) Lletrat major adjunt o lletrada major adjunta
- c) Assessoria Jurídica
- d) Servei d'Afers Parlamentaris
- e) Servei de Publicacions i Assessorament Lingüístic
- f) Servei de Documentació, Biblioteca i Arxiu
- g) Servei de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions
- h) Servei de Recursos Humans i Règim Interior

- i) Servei Preventiu Assistencial de Medicina del Treball
- j) Servei de Contractació, Convenis i Infraestructures
- k) Servei de Relacions Públiques i Protocol
- l) Servei d'Afers Econòmics
- m) Intervenció de les Corts Valencianes

Com a conseqüència dels nous Estatuts de Govern i Règim Interior, la Mesa va adoptar l'Acord núm. 352/X, pel qual s'efectua la integració dels llocs de treball de les àrees, serveis, departaments, seccions i unitats que han constituït l'administració de les Corts fins l'aprovació dels vigents Estatuts de Govern i Règim Interior que regulen l'organització i el funcionament de la Secretaria General (Acord de la Mesa núm. 275/X, de 29 d'octubre de 2019), en els serveis, departaments, seccions i unitats de la Secretaria General regulats en els nous EGRI.

IX. La suspensió del període de sessions com a conseqüència de la Covid-19

Com a conseqüència de la crisi sanitària provocada per la Covid-19, les Corts Valencianes han adoptat un seguit d'acords amb incidència en l'activitat parlamentària.

El primer dels acords el van adoptar la Mesa i la Junta de Síndics el dia 12 de març de 2020, i implicava la suspensió de les activitats des del dia 16 de març fins el dia 20 per tal de procedir a aplicar tractaments sanitaris als edificis de les Corts. Com a conseqüència d'aquest acord es van desconvocar les sessions dels òrgans convocades i es va suspendre el còmput dels terminis de les iniciatives parlamentàries.

Arran de la declaració de l'estat d'alarma pel Govern d'Espanya mitjançant el Reial decret 463/2020, de 14 de març, la Mesa i la Junta de Síndics, en reunió telemàtica, el dia 19 de març de 2020, van adoptar l'Acord 598/X, de la Mesa de les Corts Valencianes sobre la suspensió de l'actual període de sessions i altres mesures d'aplicació conseqüència de l'estat d'alarma a l'activitat de la Cambra. En virtut d'aquest Acord es va suspendre el període ordinari de sessions iniciat

el 3 de febrer i, per tant, tota l'activitat dels òrgans de la cambra tret de la Diputació Permanent, la Mesa i la Junta de Síndics, i es van prendre mesures per a garantir l'activitat de la Institució per mitjà del teletreball i la reunió per mitjans telemàtics de la Mesa i de la Junta de Síndics i una presencialitat mínima en el cas de les reunions de la Diputació Permanent. Durant aquest període la Mesa va seguir tramitant totes les iniciatives parlamentàries presentades com ara preguntes amb resposta escrita i sol·licituds de documentació.

Posteriorment, l'Acord número 641/X, de la Mesa de les Corts Valencianes, de 28 d'abril, pel qual s'adopten mesures amb relació al desenvolupament de l'activitat parlamentària durant la vigència de l'Acord 598/X, de la Mesa de les Corts Valencianes, de 19 de març de 2020, i d'adaptació de l'activitat de la institució a les noves circumstàncies sanitàries, va implementar mesures per a la realització d'activitat parlamentària amb garanties sanitàries adaptades a l'evolució de la pandèmia. Entre aquestes mesures es va preveure la possibilitat de reunions d'una comissió delegada de la Diputació Permanent en la qual podrien celebrar-se compareixences i la substanciació de proposicions no de llei.

Finalment, atenent les recomanacions del Comitè de Seguretat i Salut i dels Serveis tècnics de la Cambra, la Mesa, d'acord amb la Junta de Síndics, va adoptar l'Acord 655/X, de la Mesa de les Corts Valencianes, de 5 de maig de 2020, pel qual es reprèn el període ordinari de sessions i s'estableixen mesures de protecció i seguretat per al desenvolupament de l'activitat parlamentària. Com a conseqüència d'aquest acord, es reiniciaven els terminis de les tramitacions parlamentàries i s'habilitaven dies alterns, en sessió de matí, per a poder celebrar sessions plenàries i de comissions.

Com a complement d'aquests acords i d'altres resolucions, la Presidència va dictar sengles resolucions de caràcter general, la 1/X i la 2/X, per a establir mesures relatives al vot telemàtic i sobre la celebració de sessions dels òrgans en situacions excepcionals amb una presencialitat limitada, respectivament.

Annex I

INICIATIVES DE CONTROL (16/05/2019 A 10/05/2019)¹

		1r. P	2n. P	3r. P
Sol·licituds de compareixença	Formulades	8	176	110
	Substanciades	1	38	21
	Retirades	0	5	5
	Decaigudes	0	0	0
	Rebutjades	5	30	1
	Crèter contrari de la J.S.	0	0	0
	No admeses a tràmit	0	1	0
		1r. P	2n. P	3r. P
Interpel·lacions	Formulades	1	33	18
	Substanciades	1	10	5
	No admeses a tràmit	0	0	0
	Decaigudes	0	0	0
	Retirades	0	3	1
		1r. P	2n. P	3r. P
Mocions	Formulades	0	6	6
	Aprovades	0	2	1
	Rebutjades	0	4	3
		1r. P	2n. P	3r. P
Preguntes escrites	Formulades	255	3005	1489
	Contestades	251	2117	300
	Retirades	0	7	16
	No admeses a tràmit	0	1	0
	Decaigudes	2	9	0

		1r. P	2n. P	3r. P
Preguntes orals comissió	Formulades	2	49	11
	Contestades	0	4	0
	Contestades una vegada convertides en escrites	2	42	0
	Decaigudes	0	1	0
	Retirades	0	2	0
	No admeses a tràmit	0	0	0
		1r. P	2n. P	3r. P
Preguntes orals Ple	Formulades	1	171	124
	Contestades	1	53	23
	Contestades una vegada convertides en escrites	0	0	0
	Contestades en comissió	0	0	0
	Decaigudes	0	0	0
	No admeses a tràmit	0	1	1
	Retirades	0	8	3
		1r. P	2n. P	3r. P
Preguntes d'interès general	Formulades	0	20	20
	Contestades	0	20	15
		1r. P	2n. P	3r. P
Proposicions no de llei urgents	Formulades	6	77	123
	Aprovades	0	8	4
	Retirades	0	8	1
	Criteri contrari de la J. S.	0	0	0
	Decaigudes	0	0	0
	No admeses a tràmit	0	0	0
	No preses en consideració	1	3	3
	Convertides	0	1	0

		1r. P	2n. P	3r. P
Proposicions no de llei ordinàries	Formulades	12	189	195
	Aprovades	2	45	3
	Retirades	0	14	5
	Criteri contrari de la J. S.	0	0	0
	Decaigudes	0	0	0
	No admeses a tràmit	0	0	0
	No preses en consideració	6	14	1
		1r. P	2n. P	3r. P
Proposicions no de llei immediates	Formulades	0	1	0
	Aprovades	0	1	0
		1r. P	2n. P	3r. P
Proposta de creació de comissions o subcomissions	Formulades	0	16	18
	Aprovades	0	1	3
	Retirades	0	2	1
	Rebutjades	0	3	0

1r. període: 16 de maig de 2019 fins a 26 de juny de 2019.

2n. període: 2 de setembre de 2019 fins a 31 de desembre de 2019.²

3r. període: 3 de febrer de 2020 fins a 10 de maig de 2020.³

Annex II

INICIATIVES PRESENTADES PER GRUP PARLAMENTARI (16/05/2019 A 10/05/2020)⁴

Tramitació parlamentària	GP SOC	GP POP	GP CIUD	GP COMP	GP VOX CV	GP UNPOD	TOTAL
Sol·licituds de compareixença	13	117	64	17	26	15	252
Interpel·lacions	-	30	19	-	3	-	52
Mocions	-	6	4	-	1	-	11
Preguntes a respondre per escrit	932	517	2.341	137	770	53	4.750
Preguntes a respondre oralment davant una comissió	7	44	4	4	2	1	62
Preguntes a respondre oralment davant el Ple	71	83	63	29	27	23	296
Preguntes d'interès general al President del Consell	-	8	8	8	8	8	40
Proposicions de llei dels grups parlamentaris	1	2	1	1	-	1	6
Proposicions no de llei de tramitació ordinària en comissió	51	102	111	94	31	28	417
Proposicions no de llei de tramitació especial d'urgència	32	84	44	19	29	21	229
Proposicions no de llei de tramitació immediata	1	1	1	1	1	1	6
Propostes de creació de comissions	5	10	12	6	4	6	43
Sol·licituds de documentació	872	3.528	438	43	203	18	5.102
TOTAL	1.985	4.532	3.110	359	1.105	175	11.266

GP SOC: Grup Parlamentari Socialista

GP POP: Grup Parlamentari Popular

GP CIUD: Grup Parlamentari Ciudadanos

GP COMP: Grup Parlamentari Compromís

GP VOX CV: Grup Parlamentari Vox Comunidad Valenciana

GP UNPOD: Grup Parlamentari Unides Podem

⁴ Font: Arxiu de les Corts Valencianes.

Annex III

INICIATIVES PRESENTADES PER PERÍODES DE SESSIONS⁵

	1r. període	2n. període	3r. període
Tramitació parlamentària			
Sol·licituds de compareixença	8	158	86
Interpel·lacions	1	33	18
Mocions	0	5	6
Preguntes a respondre per escrit	255	3.006	1.489
Preguntes a respondre oralment davant una comissió	2	49	11
Preguntes a respondre oralment davant el Ple	1	171	124
Preguntes d'interès general al President del Consell	0	20	20
Proposicions de llei dels grups parlamentaris	0	5	1
Proposicions no de llei de tramitació ordinària en comissió	12	201	204
Proposicions no de llei de tramitació especial d'urgència	6	88	135
Proposicions no de llei de tramitació immediata	0	6	0
Propostes de creació de comissions	0	16	27
Sol·licituds de documentació	1.006	3.091	1.005
TOTAL	1.291	6.849	3.126

1r. període: 16 de maig de 2019 fins a 26 de juny de 2019.

2n. període: 2 de setembre de 2019 fins a 31 de desembre de 2019.⁶

3r. període: 3 de febrer de 2020 fins a 10 de maig de 2020.⁷

⁵ Font: Arxiu de les Corts Valencianes.

V. LIBROS



CORTS VALENCIANES

Recensión a

GIMÉNEZ GLÜCK, David: El Gobierno Hipерminoritario (y su relación con el Parlamento), Tirant lo Blanch (colección «Ciencia Política»), Valencia, 2019, 167 páginas (prólogo de Luis López Guerra).

BLANCA NICASIO VAREA

Profesora de Ciencias Políticas.

Universidad Cardenal Herrera - CEU

Durante la XII Legislatura de las Cortes Generales, iniciada con las elecciones de 26 de junio de 2016, irrumpió en nuestro sistema político la figura del Gobierno hiperminoritario, caracterizado desde el punto de vista cuantitativo por ser un gobierno monocolor sustentado por un número de diputados muy alejado de la mayoría absoluta, y desde el punto de vista cualitativo por contar con la expresa desafección de la mayoría de la cámara desde la propia investidura, que solo le apoyó para desbloquear la situación. Fueron, concretamente, dos los gobiernos hiperminoritarios, primero el de Mariano Rajoy con 134 diputados, y tras prosperar la moción de censura, el de Pedro Sánchez con 84 diputados.

Este novedoso escenario puso de manifiesto que una mayor pluralidad de partidos políticos con representación parlamentaria no desembocó ni en más diálogo, ni en más pactos, ni en mayor

predisposición a la negociación, ni siquiera reforzó el peso del Parlamento respecto al Gobierno hiperminoritario, en materia legislativa. Lo cierto es que, durante los meses que duró la mencionada Legislatura, se evidenció un clima altamente crispado y polarizado, que incrementó significativamente las dificultades de la gobernabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones políticas.

Este contexto es el punto de partida de la monografía de derecho parlamentario «El Gobierno Hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)». Una obra que el profesor Giménez Glück inicia con la frase «Esto nunca había pasado antes» –que tantas veces escuchó en los pasillos del Congreso por parte de sus empleados– para recalcar la inédita situación, a todos los efectos, a la que se enfrentaron funcionarios, letrados y cargos electos del Parlamento, en la XII Legislatura.

A partir de este planteamiento inicial, el autor se plantea si el Gobierno hiperminoritario de la XII Legislatura supone el comienzo de un cambio de época, o simplemente es una legislatura aislada que permanecerá como una excepción. En ese sentido, aunque todavía no se puede dar una respuesta definitiva, el autor aventura que es una realidad a la que podemos enfrentarnos con alguna frecuencia en el futuro, y reivindica, como única alternativa factible para evitar un eventual bloqueo de las instituciones democráticas, el denominado Gobierno hiperminoritario.

Así pues tras esta reflexión de absoluta actualidad, extraída de la introducción y del primer capítulo de la obra, el autor centra su atención en el análisis, minuciosos y sesudo, del impacto del Gobierno hiperminoritario, prestando especial atención a las disfuncionalidades estructurales, en su relación con la actividad de ambas Cámaras, Congreso y Senado. Con ello, el profesor Giménez Glück manifiesta su intención de ir más allá de un tratamiento meramente descriptivo de los rasgos de este nuevo actor que ha surgido en escena, destacando cómo ha contribuido a mejorar o empeorar el sistema, y qué virtudes de las épocas anteriores se han deteriorado y cuáles han mejorado. Siendo

capaz, al final de la obra, de proponer las soluciones más adecuadas para superar las dificultades y problemas que plantea la «inevitable evolución de la vida política», como alude en el Prólogo de la obra, el catedrático López Guerra.

En el segundo capítulo, el profesor Giménez Glück realiza un arduo esfuerzo para exponer de manera clara cómo la irrupción del Gobierno hiperminoritario ha trastocado la tradicional hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, estableciendo una nueva correlación de fuerzas entre ambos poderes, hasta el punto de reconfigurarlas por completo. En este sentido, el autor centra el análisis, de manera más precisa, en las tres cuestiones que considera de mayor impacto.

La primera de ellas, es la relativa al hundimiento del Proyecto de Ley, como iniciativa legislativa hegemónica, en favor del Decreto-Ley. Este cambio de tendencia –que el autor demuestra tras un amplio análisis empírico desde la I hasta la XII Legislatura– se debe principalmente a que, dado que el Gobierno ya no cuenta con una mayoría parlamentaria que le apoya, pierde la posibilidad de tomar la iniciativa, de marcar desde el inicio lo que se debate, y de monitorizar el procedimiento legislativo desde que el texto entra en la Cámara. De los datos expuestos, se desprende que el Gobierno hiperminoritario no lidera la función legislativa de la misma forma que la hacían los anteriores. Sin embargo, esto no supone que el Parlamento haya asumido dicho liderazgo. El resultado, por tanto, es una especie de «depresión legislativa», en opinión del profesor Giménez Glück, que se justifica por la incapacidad del Parlamento de aumentar las iniciativas legislativas presentadas, con el fin de suplir la incomparecencia del Gobierno hiperminoritario. Si bien, este particular fenómeno se ha visto en cierta medida compensado, por la mayor presencia de Decretos-Ley, que han pasado a convertirse en la principal fuente del Derecho.

La segunda cuestión se centra en el trámite de no conformidad del Gobierno respecto a la tramitación de Propositiones de Ley, por razones presupuestarias. En España, como bien apunta el autor de la obra, le corresponde al Gobierno accionar este veto cuando considere

que una Proposición de Ley se extralimita del Presupuesto en curso. Su justificación reside en que le corresponde al Gobierno velar por el equilibrio del Presupuesto que se ha aprobado bajo su impulso.

Así pues, tras un detallado análisis que ilustra al lector sobre la evolución del uso de este instrumento en la cámara, el autor concluye que hasta 2015, era un instrumento utilizado de forma esporádica. Esto se debe principalmente a dos factores: el primero de ellos es que no da buena imagen del Gobierno al impedir la tramitación de una iniciativa parlamentaria y su posterior debate parlamentario; y, el segundo es la facilidad con la que el Gobierno podría abortar la Proposición de Ley a través del voto en contra en el trámite de toma en consideración –para lo que se exige la mayoría simple de la Cámara–.

A pesar de ello, durante el Gobierno hiperminoritario, se observó un incremento significativo en el uso del instrumento mencionado, debido, esencialmente, a la falta de control sobre la mayoría simple en el Congreso. El profesor Giménez Glück plantea el posible límite legal de esta situación inédita, y explica, con detalle, el proceso mediante el que se sometió al parecer del Tribunal Constitucional, a través de recursos de amparo. De esta manera, como bien señala el autor, el TC ha definido mejor, en los últimos tiempos, los contornos de la figura del veto presupuestario, lo que ha redundado en un perjuicio objetivo para el Poder Ejecutivo, ya que ha supuesto limitar su margen de maniobra de cara al futuro. A este respecto, un Gobierno hiperminoritario en las próximas legislaturas no va a poder contar con este instrumento de la forma que se ha utilizado hasta ahora.

La tercera pone el énfasis en la pérdida por parte del Gobierno del control de los tiempos sobre el procedimiento legislativo, específicamente se ocupa del trámite de conformidad respecto a la tramitación de Proposiciones de Ley. En este sentido, se pone de manifiesto la desaparición, en la XII Legislatura, de la regla no escrita propia del procedimiento legislativo, según la cual los tiempos y los plazos en los que se tramita una ley los marcaba el Gobierno, a través de la mayoría que lo respaldaba. Esta situación la expone el autor a

través de dos situaciones. La primera hace referencia a la ampliación del plazo de enmiendas en el Congreso de los Diputados. Y, la segunda versa sobre la duración de los trabajos de la ponencia para entregar un informe a la Comisión.

La pérdida de este control por parte del Gobierno hiperminoritario, tal y como argumenta el profesor Giménez Glück con gran claridad expositiva, ha permitido a la oposición parlamentaria bloquear, a través de estos trámites, las iniciativas impulsadas por el Gobierno. En el primer caso, el proceder de la Mesa –compuesta en su mayoría por miembros de Grupos Parlamentarios de la oposición– consiste en prorrogar los plazos de presentación de enmiendas indefinidamente, una práctica muy próxima, a juicio del autor, al filibusterismo parlamentario. En el segundo, el control sobre la duración de los trabajos está en manos de la mayoría, pues se exige que los informes se sometan a voto ponderado.

Así pues, en este sentido, el autor se embarca en un interesante debate sobre si este bloqueo supone una alteración de la representación democrática de grueso calibre que afecta a los pilares del sistema. Tras enmarcar el conflicto surgido, el autor expone las consecuencias del mismo, basadas principalmente en que el Gobierno dejó de controlar los tiempos legislativos, lo que supone no poder planificar un calendario de aprobación de iniciativas.

La cuarta –y última– se refiere a otro «novedoso efecto» en la relación entre el Parlamento y el Gobierno, esto es, el amago de tramitación de Proyectos de ley por parte de la Diputación Permanente. A este respecto, tradicionalmente la Diputación solo intervenía en la convalidación o derogación de los Decretos-Leyes, nunca para tramitar un Proyecto de Ley derivado de los mismos. Así pues, como en tantas otras cosas, la XII Legislatura también supuso una innovación en esta línea.

Empezando con un análisis detallado sobre la importancia de la función de control del Parlamento, como garantía del pluralismo político propio de una democracia representativa, el tercer capítulo

aborda cómo se desarrolla la citada función con un Gobierno hiperminoritario. En él, el autor centra la atención, en primer lugar, en la moción de censura, que, como bien expone, es un instrumento especialísimo de control, por cuanto comporta la sanción de máxima gravedad para el sujeto controlado, esto es, la pérdida del poder. Y, en segundo lugar, en los instrumentos de control ordinario, específicamente, las comparecencias de los miembros del Gobierno y las comisiones de investigación.

En cuanto a la moción de censura, el autor pone de manifiesto –a través de la transcripción de distintas obras publicadas en los últimos 40 años sobre este instrumento– lo asentada que se encontraba, en la literatura académica, la idea de que la moción de censura había sido diseñada para ser inviable, dado que la oposición debía no ser solo mayoritaria sino también homogénea, al tener que presentar un candidato a la Presidencia del Gobierno. Es más, que solo se hubiesen presentado 2 mociones de censura en 35 años, junto al hecho de que ambas fueron derrotadas, no hizo sino aumentar la certeza doctrinal al respecto. A pesar de ello, el Gobierno hiperminoritario de la XII Legislatura introdujo también como novedad la ratificación de que dicha dificultad insuperable ya no era tal. En ese sentido, la moción de censura presentada por los diputados del Grupo Socialista el 25 de mayo de 2018 –que proponía como candidato a Presidente del Gobierno a Pedro Sánchez Castejón, el Secretario General del PSOE– fue aprobada por 180 votos a favor, 169 votos en contra y 1 abstención. En este sentido, el profesor Giménez Glück ilustra al lector con un detallado examen, de los motivos y las circunstancias que rompieron con el patrón que daba por inviable la moción de censura. De entre las razones expuestas, podemos destacar que el Gobierno hiperminoritario es aquel que no solo carece de una mayoría que le apoye, sino que además cuenta con una mayoría que expresamente le rechaza desde la investidura, que su apoyo se produce solo en pro de desbloquear la situación.

En lo relativo a los instrumentos de control ordinario –que incluye las preguntas e interpelaciones, las comparecencias de los miembros del Gobierno y las comisiones de investigación–, el autor presta especial atención a las comparecencias de los miembros del Gobierno tanto en Pleno como en Comisión, al ser el ámbito en el que más se ha materializado el cambio en las relaciones entre las Cortes y el Gobierno hiperminoritario.

Con la finalidad de poner de manifiesto las diferencias producidas con el advenimiento del Gobierno hiperminoritario, el autor explica como anteriormente dichas comparecencias se negociaban «de forma pacífica» entre los miembros del Gobierno y la Cámara. No obstante, actualmente, al no disponer el Gobierno de una mayoría sólida, se ha revolucionado esta situación. Así pues, el Gobierno, al perder el control sobre la negociación de las comparecencias, ha estado más sobreexpuesto en el Parlamento de lo que podría parecer razonable, según el punto de vista del autor. Situación que se agravó en el Senado tras prosperar la moción de censura, dado que el principal partido de la oposición contaba con la mayoría absoluta, por lo que asumió un control absoluto sobre el calendario de las comparecencias.

Antes de finalizar el capítulo, el autor se centra en la función de orientación desempeñada en el Congreso de los Diputados, a través de las Propositiones no de ley y las mociones consecuencias de interpelación, y en el Senado a través de las mociones y las mociones consecuencia de interpelación. Todas ellas consideradas instrumentos al servicio de la oposición para trasladar a la opinión pública las contradicciones y debilidades de la labor gubernamental. Los datos, que revela el análisis empírico, constatan como en la XII Legislatura se incrementa notablemente la aprobación de este tipo de iniciativas. Sin embargo, la «supremacía del Parlamento», en este sentido, no quedó evidenciada puesto que el Gobierno no tiene obligación de tomar en cuenta los mandatos no legislativos del Parlamento. Es por ello que, con el fin de incrementar la operatividad de estas iniciativas, el autor presta atención a la reforma que se propuso del Reglamento del Congreso para

que el Gobierno deba rendir cuentas sobre el grado de cumplimiento de cada una de las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones, aprobadas tanto en Pleno como en Comisiones. Y, así, garantizar que, en futuros Gobiernos hiperminoritarios, la mayoría del Parlamento que no se identifique con el Gobierno cuente con instrumentos útiles para marcar su orientación política frente al Ejecutivo.

Llegados a este punto, me resulta imprescindible subrayar el arduo esfuerzo que realiza el autor en las páginas del presente libro para justificar, desde el rigor científico y la solvencia académica y no desde las ideologías, cómo «la nueva política», caracterizada por un sistema de partidos más plural, no ha tenido como consecuencia el incremento del diálogo y de la predisposición al acuerdo; sino más bien todo lo contrario, esto es, se ha producido un aumento de la crispación y de la polarización política en bloques ideológicos prácticamente irreconciliables. El profesor Giménez Glück subraya, en el cuarto y último capítulo de la obra, esa incapacidad para el pacto, como la causa principal de todos los problemas que tiene nuestra actual democracia, pero también en lo referente a la relación entre el Gobierno y el Parlamento.

En estas condiciones, y tras el análisis profundo en el que el autor muestra sus amplísimos conocimientos teóricos y prácticos sobre el Gobierno hiperminoritario y su relación con el Parlamento, el profesor Giménez Glück esgrime la necesidad de plantearnos la dificultad que en los próximos años va a suponer la formación del Gobierno –ya sea estable o inestable– debido, principalmente, a que el actual sistema de partidos y la legislación vigente dificultan enormemente la formación de un gobierno. En buena medida porque nuestro sistema está pensado para evitar gobiernos débiles e inestables. Sin embargo, en el actual contexto político se puede producir, como apunta el autor, el efecto contrario, esto es: prolongar indefinidamente el bloqueo. A esto hay que añadir que la imposibilidad de formar mayorías no solo supone acrecentar la debilidad de los gobiernos y dificultar la gobernabilidad;

sino también la debilidad del Parlamento en su función más relevante: la función legislativa.

Por todo lo expuesto, el propio autor asume que la relación del Gobierno hiperminoritario con el Parlamento es negativa, si se le compara con un Gobierno con mayoría. En este sentido, y dando por hecho que en el futuro será factible la repetición de Gobiernos hiperminoritarios, el profesor Giménez Glück plantea, a modo de conclusión, una serie de posibles reformas para superar las dificultades y problemas que se desprenden de esta situación. De entre ellas, podemos destacar el fortalecimiento de los departamentos del Gobierno dedicados a su relación con el Parlamento, así como favorecer, de un lado, la producción legislativa que procede de la oposición, rebajando vetos, y, de otro, la producción legislativa procedente del Gobierno, limitando el limbo legislativo, tanto en lo que se refiere a plazos de enmiendas como los tiempos de la ponencia en la Comisión.

Así pues, y a la vista de todas las consideraciones planteadas a lo largo del texto, debemos concluir que el presente libro de derecho parlamentario es brillante por su aproximación rigurosa, objetiva y profunda a un nuevo actor político de gran actualidad: el Gobierno hiperminoritario, así como el análisis de su relación con las Cámaras, Congreso y Senado. Sin dejar de lado, el esfuerzo por parte del autor de proponer, desde su experiencia y conocimiento, una serie de reformas que limiten las debilidades y disfuncionalidades de esta figura, que ha entrado con fuerza en el escenario político, con el fin de garantizar la gobernabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones, contribuyendo, de esta forma, a reforzar y fortalecer nuestro sistema democrático. Es por todo ello que, debo recomendar la lectura de esta obra de referencia por cuanto consigue generar un debate crítico, actual, abierto y plural sobre cómo debemos afrontar estos nuevos problemas que surgen derivados del avance de la sociedad y del sistema político.



CORTS VALENCIANES