
Anuari de Dret Parlamentari

núm. 37, any 2023

CORTS 37



CORTS VALENCIANES

CORTS 37

**Anuari de Dret
Parlamentari**

núm. 37, any 2023



CORTS VALENCIANES

Organització

President

María de los Llanos Massó Linares

Director

Francisco J. Visiedo Mazón

Secretari

Joaquín J. Marco Marco

Comité d'Honor

Aguirre Gil de Biedma, Esperanza

Amigó Laguarda, María Josep

Ansuátegui Ramo, Daniel

Argüeso Torres, Emilio

Arquillos Cruz, Luis

Barceló Chico, Ana

Barrieras Mombrú Rosa María

Bellver Casaña, Jorge

Berenguer Fuster, Luis

Bravo San Estanislao, Gabriela

Cabedo Laborda, Cristina

Cabot Saval, Juan Manuel

Callao Capdevila, Juan

Camarero Benítez, Susana

Castelló Sáez, Alfredo

Cholbi Diego, José

Clemente Olivert, Antonio

Colomer Sánchez, Francesc

De España Moya, Julio

De la Rúa Moreno, Juan Luis

Escudero Pitarch, Isabel

Font de Mora Turón, Alejandro

García Miralles, Antonio

Gómez Santos, Irene Rosario

Lerma Blasco, Joan

Luna González, Ángel

Maluenda Verdú, Rafael

Martínez Ramírez, Carmen

Martínez Navarro, María Milagrosa

Millet España, Julio

Miró Pérez, Marcela

Ninet Peña, Carmen

Olivas Martínez, José Luis

Pallarés Piquer, Marc

Puig i Ferrer, Ximo

Quirós Palau, Martín L.

Rodríguez Marín, Juan

Salvador Rubert, María José

Sanahuja Sanchis, Javier

Sanz Fernández, Javier

Soler Beneyto, Víctor

Soler i Marco, Vicent

Such Botella, Antoni

Such Ronda, Angélica

Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico

Vidal Causanilles, María Fernanda

Villalba Chirivella, Héctor

Zaplana Hernández-Soro, Eduardo

Zaragoza Meseguer, Vicente

Comité Assessor

Aguiló i Lúcia, Lluís

Aja Fernández, Eliseo

Arnaldo Alcubilla, Enrique

Asensi Sabater, José

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio

Cano Bueso, Juan

Cazorla Prieto, Luis María

Cuñat Edo, Vicente

Díaz García, Elías

Escuin Palop, Catalina

García Mengual, Ferran

Garrido Mayol, Vicente

López Garrido, Diego

Guillem Carrau, Javier

Martínez Corral, Juan Antonio

Navarro Ruiz, José Carlos

Pitarch Segura, Ismael

Sevilla Merino, Julia

Soriano Hernández, Enrique

Zapatero Gómez, Virgilio

Consell de Redacció

Biglino Campos, Paloma

Fernández de Simón Bermejo, Encarna

Iglesias Machado, Salvador

Martínez Sospedra, Manuel

Ridaura Martínez, María Josefa

Ripollés Serrano, María Rosa

Ruiz Robledo, Agustín

Sarmiento Méndez, José

Tur Ausina, Rosario

Viciano Pastor, Roberto

Assistència Tècnica

Fernández Arizmendi, Mònica

Blázquez Herrero, Antoni

© 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 *María de los Llanos Massó Linares*

II. Estudios

- 19 Reflexiones y propuestas sobre el modelo de estado autonómico. En defensa del estado autonómico. Objetivo: proteger y perpetuar el legado de la transición y formular propuestas para la España territorial del futuro
Vicente Garrido Mayol
José María Vidal Beltrán
- 83 ¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra
Francisco Javier Ruiz Bursón
- 129 La puesta en marcha de la protección del informante en los distintos parlamentos españoles
M.^a Cristina Duce Pérez-Blasco
- 179 Les garanties del dret de petició en seu parlamentària
Fernando García Mengual
- 219 La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes
Zulima Pérez i Seguí
- 265 Balance de cuatro décadas de la función inspectora de Les Corts Valencianes (1982-2023)
Mariano Vivancos Comes
- 343 Aproximación desde la perspectiva del cuidado a los planes de igualdad de los parlamentos
Beatriz Bosch Marco
- 383 Perfiles independientes en las listas electorales. Estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana en el periodo 2003-2023
Carlos González Tormo

III. Crónica parlamentaria

- 419 Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes
(septiembre de 2022 – mayo de 2023)
Joaquín J. Marco Marco

IV. Libros

- 441 Recensión a *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015 (con introito y epílogo)*. Joan Oliver Araujo. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, 192 págs.
Vicente Juan Calafell Ferrá
- 453 Recensión a *La cultura de la cancelación y su impacto en los derechos fundamentales. Jorge Castellanos Claramunt. Especial análisis de su afectación a la libertad de expresión*. Atelier, Barcelona, 2023, 232 págs.
Remedio Sánchez Ferriz

I. PRESENTACIÓN



CORTS VALENCIANES

Presentación de *Corts.*

Anuari de Dret Parlamentari

Número 37

MARÍA DE LOS LLANOS MASSÓ LINARES

Presidente de Les Corts Valencianes

El número treinta y siete de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* es el primero que me corresponde presentar como presidente de Les Corts Valencianes en esta XI legislatura que inició su recorrido en junio de este año 2023. Para mí es un honor que la institución que presido cuente con una publicación de referencia en el ámbito parlamentario y, cómo no, también en el ámbito académico y universitario. Así lo evidencia que el anuario que ahora presento haya tenido un reconocimiento científico por parte del grupo de universidades G-9 que evalúa la calidad de las revistas españolas de humanidades y de ciencias sociales (ERCE), lo que le da un plus de calidad.

La Mesa de Les Corts que tengo el placer de presidir adoptó en una de sus primeras reuniones –como no podía ser de otro modo– el Acuerdo 31/XI, de 18 de julio de 2023, por el que acordaba continuar en esta XI legislatura la edición de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*. Como se venía produciendo, se llevará a cabo la publicación anual de un número ordinario y, cuando así se considere oportuno, también de un número extraordinario monográfico sobre algún aspecto relacionado

con el derecho parlamentario o con la efeméride o celebración de algún acontecimiento de importancia.

Este número está integrado por un total de ocho trabajos, dentro del capítulo «Estudios», además de la «Crónica parlamentaria», que tradicionalmente viene realizada por un letrado o letrada de Les Corts, y dos recensiones bibliográficas.

Este volumen se inicia con el estudio sobre «Reflexiones y propuestas sobre el Estado autonómico. En defensa del Estado autonómico», realizado conjuntamente por el catedrático de derecho constitucional, Vicente Garrido Mayol, y el profesor titular de derecho constitucional, José María Vidal Beltrán, ambos de la Universitat de València. El objetivo del trabajo es proteger y perpetuar el legado de la transición y formular propuestas para la España territorial del futuro.

El segundo de los estudios está realizado por el letrado del Parlamento de Andalucía, Francisco Javier Ruiz Bursón, quien se sumerge en la cuestión actualmente candente de la amnistía y plantea como título «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado de la cuestión: argumentos a favor y en contra». En el mismo se exponen sistemáticamente las razones jurídicas invocadas por los sectores doctrinales que apoyan o rechazan su constitucionalidad, así como los contraargumentos que se han formulado al respecto.

Por su parte, la letrada del Parlamento de Canarias, María Cristina Duce Pérez-Blasco presenta un interesante trabajo sobre la puesta en marcha de la protección del informante en los distintos parlamentos españoles, centrándose en la directiva europea, traspuesta ya en la legislación española, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión, siendo, en su opinión, dispar su aplicación en los distintos parlamentos.

El letrado de Les Corts Valencianes y profesor de derecho constitucional de la Universitat de València y de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, Fernando García Mengual, centra su investigación en las garantías del derecho de petición en sede

parlamentaria. En este trabajo el autor analiza algunos de los aspectos más relevantes, sobre todo, desde la perspectiva de quien ejercita el derecho de petición en sede parlamentaria y presta especial atención a la aplicación, a partir de 2021, de una norma reguladora de la tramitación de las peticiones en Les Corts Valencianes.

Otro de los estudios que integran el volumen es el de la profesora de derecho constitucional de la Universitat de València, Zulima Pérez i Seguí, cuyo título es «La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes», en el que reflexiona sobre la necesidad de establecer en el ámbito parlamentario las garantías suficientes para que las proposiciones de ley sigan reglas de técnica y calidad normativa en aras de una mayor seguridad jurídica.

El profesor de derecho constitucional de la Universitat de València, Mariano Vivancos Comes, en un extenso e interesante trabajo sobre el «Balance de cuatro décadas de la función inspectora de Les Corts Valencianes (1982-2023)» –especialmente en lo que ha sido el trabajo desarrollado a lo largo de todos estos años sobre las diferentes comisiones especiales de investigación constituidas en el seno de Les Corts Valencianes– concluye que en el cuatrienio 2015-2019 se pudo llegar a colapsar la actividad parlamentaria y, en cambio, en la legislatura siguiente se pasó del furor inicial en la implementación e intensificación de este instrumento de *inspección* política a su negativa en creación de comisiones de indudable trascendencia política y que terminará por pasar factura a su misma efectividad como instrumento de inspección parlamentaria.

El siguiente trabajo es el presentado por la profesora de derecho constitucional de la Universitat de València, Beatriz Bosch Marco, sobre «Aproximación desde la perspectiva del cuidado a los planes de igualdad de los parlamentos», que analiza cómo abordan los planes de igualdad, en el ámbito de los parlamentos, los efectos en el ámbito de la desigualdad entre mujeres y hombres y la distribución de las tareas del cuidado, esenciales para la propia vida humana.

El capítulo «Estudios» lo cierra el trabajo presentado por Carlos González Tormo, profesor de la Universidad CEU Cardenal Herrera, cuyo título es «Perfiles independientes en las listas electorales. Estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana en el periodo 2015-2023». El trabajo expone, por una parte, un análisis de la figura de los llamados políticos independientes, el marco jurídico que les ampara y, sobre todo, qué cuotas han tenido en las tres elecciones autonómicas valencianas desde 2015. Además, pone el foco también sobre la realidad de la opinión valenciana sobre sus representantes políticos.

En esta ocasión la «Crónica parlamentaria» la realiza el letrado y secretario del anuario Joaquín J. Marco Marco. Aborda el periodo final de la décima legislatura hasta el momento de la celebración de las elecciones que dieron lugar al inicio de la undécima legislatura (septiembre 2022-mayo 2023).

El volumen se cierra con sendas recensiones, una elaborada por Vicente Juan Calafell Ferrá, de la Universitat de les Illes Balears, que desglosa el libro *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015 (con introito y epílogo)*, del profesor Joan Oliver Araujo; y la otra, por la catedrática de la Universitat de València, Remedio Sánchez Ferriz sobre el libro *La cultura de la cancelación y su impacto en los derechos fundamentales. Especial análisis de su afectación a la libertad de expresión*, de Jorge Castellanos Claramunt.

En resumen, un número con cuestiones de mucha actualidad con el que se inicia la andadura de esta undécima legislatura.

Por último, agradezco sinceramente todas las aportaciones de los autores que han colaborado en este número que ahora presento que, a buen seguro, enriquecerán aún más una publicación señera en el ámbito del derecho parlamentario. Asimismo, agradezco el trabajo de todas aquellas personas de la institución que presido y que han hecho posible que este anuario vea la luz.

Presentació de *Corts.* *Anuari de Dret Parlamentari*

Número 37

MARÍA DE LOS LLANOS MASSÓ LINARES

President de Les Corts Valencianes

El número trenta-set de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* és el primer que em correspon presentar com a president de Les Corts Valencianes en aquesta XI legislatura que va iniciar el seu recorregut el juny d'enguany, 2023. Per a mi és un honor que la institució que presidisc compte amb una publicació de referència en l'àmbit parlamentari i, com no, també en l'àmbit acadèmic i universitari. Així ho evidencia que l'anuari que ara presente haja tingut un reconeixement científic per part del grup d'universitats G-9 que avalua la qualitat de les revistes espanyoles d'humanitats i de ciències socials (ERCE), la qual cosa li dona un plus de qualitat.

La Mesa de Les Corts que tinc el plaer de presidir va adoptar en una de les primeres reunions –com no podia ser d'una altra manera– l'Acord 31/XI, de 18 de juliol de 2023, pel qual acordava continuar en aquesta XI legislatura l'edició de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*. Com ja es feia, es durà a terme la publicació anual d'un número ordinari i, quan així es considere oportú, també un número extraordinari monogràfic sobre algun aspecte relacionat amb el dret parlamentari o amb l'efemèride o celebració d'algun esdeveniment d'importància.

Aquest número està integrat per un total de vuit treballs, dins del capítol «Estudis», a més de la «Crònica parlamentària», que tradicionalment realitza un lletrat o lletrada de Les Corts, i dues recensions bibliogràfiques.

Aquest volum s'inicia amb l'estudi «Reflexiones y propuestas sobre el Estado autonómico. En defensa del Estado autonómico», realitzat conjuntament pel catedràtic de dret constitucional, Vicente Garrido Mayol, i el professor titular de dret constitucional, José María Vidal Beltrán, ambdós de la Universitat de València. L'objectiu del treball és protegir i perpetuar el llegat de la transició i formular propostes per a l'Espanya territorial del futur.

El segon dels estudis el realitza el lletrat del Parlament d'Andalusia, Francisco Javier Ruiz Bursón, qui se submergeix en la qüestió actualment candent de l'amnistia i planteja com a títol «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado de la cuestión: argumentos a favor y en contra». S'hi exposen sistemàticament les raons jurídiques invocades pels sectors doctrinals que secunden o en rebutgen la constitucionalitat, i també els contraarguments que s'han formulat sobre aquest tema.

Per la seua banda, la lletrada del Parlament de Canàries, María Cristina Duce Pérez-Blasco presenta un treball interessant sobre la posada en marxa de la protecció de l'informant en els diferents parlaments espanyols. Se centra en la directiva europea, transposada ja en la legislació espanyola, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del dret de la Unió. En opinió seua, l'aplicació és dispar en els diferents parlaments.

El lletrat de Les Corts Valencianes i professor de dret constitucional de la Universitat de València i de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, Fernando García Mengual, centra la seua investigació en les garanties del dret de petició en seu parlamentària. En aquest treball l'autor analitza alguns dels aspectes més rellevants, sobretot, des de la perspectiva de qui exercita el dret de petició en seu parlamentària i presta especial atenció a l'aplicació, a partir de 2021,

d'una norma reguladora de la tramitació de les peticions en Les Corts Valencianes.

Un altre dels estudis que integren el volum és el de la professora de dret constitucional de la Universitat de València, Zulima Pérez i Seguí, el títol del qual és «La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes», on reflexiona sobre la necessitat d'establir en l'àmbit parlamentari les garanties suficients perquè les proposicions de llei seguisquen regles de tècnica i qualitat normativa en nom d'una seguretat jurídica major.

El professor de dret constitucional de la Universitat de València, Mariano Vivancos Comes, en un extens i interessant treball sobre el «Balance de cuatro décadas de la función inspectora de Les Corts Valencianes (1982-2023)» –especialment en el treball desenvolupat al llarg de tots aquests anys sobre les diferents comissions especials d'investigació constituïdes al si de Les Corts Valencianes– conclou que en el quadrienni 2015-2019 es va poder arribar a col·lapsar l'activitat parlamentària i, en canvi, en la legislatura següent es va passar del furor inicial en la implementació i la intensificació d'aquest instrument d'*inspecció* política a la seua negativa a crear comissions d'indubtable transcendència política, la qual cosa acabarà per passar factura a la seua efectivitat com a instrument d'*inspecció* parlamentària.

El treball següent és el presentat per la professora de dret constitucional de la Universitat de València, Beatriz Bosch Marco, «Aproximación desde la perspectiva del cuidado en los planes de igualdad de los parlamentos», el qual analitza com aborden els plans d'igualtat, en l'àmbit dels parlaments, els efectes en l'àmbit de la desigualtat entre dones i homes i la distribució de les tasques de les cures, essencials per a la vida humana mateixa.

El capítol «Estudis» el tanca el treball presentat per Carlos González Tormo, professor de la Universitat CEU Cardenal Herrera, el títol del qual és «Perfiles independientes en las listas electorales. Estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana en el periodo 2015-2023». El treball exposa, d'una banda, una anàlisi de la figura dels anomenats

polítics independents, el marc jurídic que els empara i, sobretot, quines quotes han tingut en les tres eleccions autonòmiques valencianes des de 2015. A més, posa el focus també sobre la realitat de l'opinió valenciana sobre els seus representants polítics.

En aquesta ocasió la «Crònica parlamentària» la realitza el lletrat i secretari de l'anuari Joaquín J. Marco Marco. Aborda el període final de la desena legislatura fins al moment de la celebració de les eleccions que van donar lloc a l'inici de l'onzena legislatura (setembre 2022-maig 2023).

El volum es tanca amb sengles recensions, una elaborada per Vicente Juan Calafell Ferrá, de la Universitat de les Illes Balears, que desglossa el llibre *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015 (con introito y epílogo)*, del professor Joan Oliver Araujo; i l'altra, per la catedràtica de la Universitat de València, Remedio Sánchez Ferriz sobre el llibre *La cultura de la cancelación y su impacto en los derechos fundamentales. Especial análisis de su afectación a la libertad de expresión*, de Jorge Castellanos Claramunt.

En resum, un número amb qüestions de molta actualitat amb el qual s'inicia la marxa d'aquesta onzena legislatura.

Finalment, agraiïsc sincerament totes les aportacions dels autors que han col·laborat en aquest número que ara presente, les quals, de ben segur, enriquiran encara més una publicació capdavantera en l'àmbit del dret parlamentari. Així mateix, agraiïsc el treball de totes aquelles persones de la institució que presidisc i que han fet possible que aquest anuari veja la llum.

II. ESTUDIOS



CORTS VALENCIANES

Reflexiones y propuestas sobre el modelo de estado autonómico.

En defensa del estado autonómico. Objetivo: proteger y perpetuar el legado de la transición y formular propuestas para la España territorial del futuro¹

VICENTE GARRIDO MAYOL

Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València

JOSÉ MARÍA VIDAL BELTRÁN

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universitat de València

Resumen

El Estado autonómico, forma territorial genuinamente española –pues tiene su antecedente, con todas las diferencias que se quiera, en el Estado integral de la Constitución republicana de 1931– está fuertemente consolidado en España. No se puede hacer marcha atrás porque hunde sus raíces en la propia historia de España y está jurídicamente blindado por las disposiciones de la Constitución de 1978. Es uno de los temas centrales del derecho constitucional español, sobre el que la producción

1 Documento presentado en Madrid, en acto coorganizado por la Fundación Conexus y por la Fundación Profesor Manuel Broseta, el 17 de enero de 2023, por Rafael Catalá (exministro de Justicia), Jordi Sevilla (exministro de Administraciones Públicas) y Pascual Sala (expresidente del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial), moderados por la periodista Anabel Díez.

científica es abundante pero que plantea constantemente perfiles nuevos que favorecen la reflexión sobre cuestiones de enorme importancia para el futuro de nuestro Estado autonómico y las propuestas para mejorar su funcionamiento. Con tal propósito se ha elaborado el documento que sigue y que posibilita un debate siempre abierto.

Palabras clave: Estado autonómico, Senado, reforma de la Constitución, sistema competencial, financiación, cooperación autonómica, recentralización, separatismo, federalismo.

Resum

L'Estat autonòmic, forma territorial genuïnament espanyola –ja que té l'antecedent, amb totes les diferències que es vulga, en l'Estat integral de la Constitució republicana de 1931– està fortament consolidat a Espanya. No es pot fer marxa enrere perquè està ben arrelat en la història mateixa d'Espanya i jurídicament blindat per les disposicions de la Constitució de 1978. És un dels temes centrals del dret constitucional espanyol, sobre el qual la producció científica és abundant, però planteja constantment perfils nous que afavoreixen la reflexió sobre qüestions de gran importància per al futur del nostre Estat autonòmic i les propostes per a millorar-ne el funcionament. Amb tal propòsit s'ha elaborat el document que segueix i que possibilita un debat sempre obert.

Paraules clau: Estat autonòmic. Senat. Reforma de la Constitució. Sistema competencial. Finançament. Cooperació autonòmica. Recentralització. Separatisme. Federalisme.

Abstract:

The autonomous State, a genuinely Spanish territorial form –because it has its antecedent, with all the differences you want, in the integral State of the Republican Constitution of 1931– is strongly consolidated in Spain. It cannot be reversed because it is rooted in the history of Spain itself and is legally protected by the provisions of the 1978 Constitution. It is one of the central issues of Spanish Constitutional Law, on which scientific production is abundant but which It constantly raises new profiles that encourage reflection on issues of enormous importance for the future of our autonomous State and proposals to improve its operation. For this purpose, the document that follows has been prepared and allows for an always open debate.

Key words: Autonomous state, Senate, reform of the Constitution, competence system, financing, autonomous cooperation, recentralization, separatism, federalism.

Sumario

- I. Introducción
- II. Justificación del estado autonómico
- III. La constitución de 1978 y la evolución del estado autonómico
 1. Los postulados fijados por la Constitución para configurar el mapa autonómico.
 2. El marco competencial establecido por la Constitución
 3. El marco económico y financiero establecido por la Constitución
- IV. La encrucijada actual del estado autonómico
- V. Perspectiva de futuro y reformas en el estado autonómico
- VI. Vectores posibles de reformas para el mejor funcionamiento del estado autonómico
 1. Reformar el sistema de financiación autonómica
 2. Ampliar y mejorar los mecanismos de cooperación multilateral
 3. Establecer mecanismos de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado
 4. Reforzar los mecanismos de cooperación bilateral
 5. Adecuar la estructura de la Administración estatal al modelo de un Estado compuesto, con la aprobación del Estatuto del Gobierno
 6. Reformar la regulación básica del régimen local y reforzar el principio de subsidiariedad en la escala local
 7. Flexibilizar la estructura provincial en la articulación territorial de las comunidades autónomas
 8. Articular un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de la Administración única
 9. Reformar el Senado para que cumpla la función de cámara de representación territorial
 10. Reformar la Constitución para adecuarla a la realidad del modelo autonómico creado a su amparo, prescindiendo de preceptos cuya aplicación ya se ha agotado
- VII. Reflexión conclusiva
- VIII. Bibliografía consultada

I. Introducción

El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones es el resultado de un gran pacto político y se constituye como de los elementos significativos del llamado «régimen del 78». La aplicación de las previsiones constitucionales comportó la recuperación de la autonomía para aquellas que ya habían iniciado los trámites durante la II República y la conformación de la totalidad de pueblos y territorios del Estado español en diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas.

Por su parte, la aprobación del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana fue fruto de un consenso alcanzado entre las distintas fuerzas políticas tras un complejo proceso en el que hubo que superar las discrepancias surgidas en relación con la vía de acceso a la autonomía, las cuestiones identitarias –denominación, bandera, idioma...–, el papel a desempeñar por las diputaciones provinciales o las competencias que debían y podían asumirse. Tras un convulso trámite parlamentario logró aprobarse la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, que entró en vigor el siguiente día 10, fecha en la que quedó constituida la Comunidad Valenciana.

El Estatuto de autonomía es la norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma, y en él se reconoce su condición de nacionalidad histórica y se establece la arquitectura institucional que ha propiciado el autogobierno durante los cuarenta años de su vigencia mediante el ejercicio de las competencias asumidas.

El balance de estos cuarenta años es indiscutiblemente positivo pues se ha recuperado y ejercido el autogobierno y es evidente la mejora en los ámbitos de la sanidad, la educación, los servicios sociales, las infraestructuras, la cultura o el urbanismo y protección del paisaje.

Pero no son pocos los problemas a los que la Comunitat Valenciana tiene que hacer frente, problemas que se enmarcan en la necesidad de repensar la configuración del Estado autonómico como la financiación, la fiscalidad y su posible armonización, la descentralización institucional y la cooperación y, en fin, el modelo de Estado. Desde la Comunitat

Valenciana queremos reflexionar sobre tales cuestiones y ofrecer propuestas que sirvan para afianzar el Estado autonómico y fortalecer la integración de todas las comunidades autónomas en un Estado en que la cogobernanza debe protagonizar el futuro de la España territorial.

II. Justificación del estado autonómico

En un momento en que en algunos ámbitos políticos y sociales se ataca al Estado autonómico y se pone en cuestión su eficacia, o en que desde algunos territorios se pretende la desmembración del Estado con propuestas separatistas, es conveniente recordar el fundamento que justifica la existencia del Estado autonómico. La historia de España nos pone de manifiesto que el Estado autonómico no es una creación caprichosa de los políticos ni, simplemente, la estructuración interna del poder para lograr una gestión más eficaz, sino, sobre todo, la respuesta a un problema latente y constante desde que se inició, en los albores del siglo XIX, nuestro régimen constitucional.

Y es que no podemos olvidar el proceso de conformación de España. Ortega y Gasset, en su *España invertebrada*, recordaba las palabras de Mommsen, el gran relator de la evolución del Imperio Romano: «La historia de toda nación, y sobre todo de la nación latina, es un vasto sistema de incorporación». Y de esa afirmación, el ilustre filósofo español puso de manifiesto que «la incorporación histórica no es la dilatación de un núcleo inicial, sino más bien la organización de muchas unidades sociales preexistentes en una nueva estructura». Pero, como advirtió Ortega, «El núcleo inicial, ni se traga los pueblos que va sometiendo, ni anula el carácter de unidades vitales propias que antes tenían». «Entorpece sobremedida la inteligencia de lo histórico suponer que cuando de los núcleos inferiores se ha formado la unidad superior nacional, dejan aquéllos de existir como elementos activamente diferenciados».

La historia nos pone de manifiesto cómo tras el proceso de unidad (iniciado con el matrimonio de los Reyes Católicos) y de uniformidad (a manos de Felipe V, el primer rey Borbón que, entre otras decisiones,

derogó los Fueros del Reino de Valencia), y no obstante la división provincial de 1833, surgieron movimientos tendentes a establecer una división político-administrativa más acorde con los territorios históricos, y a recuperar sus peculiaridades culturales y lingüísticas: el carlismo, el federalismo –que cristalizó en la *non nata* Constitución de la I República federal, en 1873– y el regionalismo son buenos ejemplo de ello.

Ya en el siglo xx, uno de los puntos más importantes del Pacto de San Sebastián –que agrupó a los partidos que pretendían la proclamación de la II República– fue, precisamente, la cuestión regional, que llevó al constituyente de 1931 a reconocer la autonomía de las regiones, agrupadas en lo que se definió como Estado integral, «compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones», y bajo cuyo amparo llegaron a constituirse las regiones de Cataluña y País Vasco, mediante la aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía, y a plebiscitarse el proyectado para Galicia.

El gran pacto constitucional de 1978 estuvo jalonado por la reivindicación –junto a amnistía y libertad– de autonomía y precedido de la creación de los entes preautonómicos que anunciaban lo que pocos años después, por aplicación de las previsiones constitucionales, serían las comunidades autónomas.

III. La constitución de 1978 y la evolución del Estado autonómico

La Constitución de 1978 fue fruto de un gran pacto entre muy distintas fuerzas políticas de ideología diversa. Y desde la indisoluble unidad de la Nación española, se reconoció el derecho a la autonomía de regiones y nacionalidades.

La Constitución, no obstante, no diseñó un Estado autonómico ni determinó qué regiones o nacionalidades debían constituirse. Simplemente estableció una serie de normas cuya aplicación posibilitó la creación de un Estado autonómico sobre la base de los territorios históricos. Bien es verdad que concretó diversas vías a través de las

cuales las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes podían constituirse en comunidad autónoma, sin que de esa diversa forma de acceder a la autonomía quepa deducir diferencias jurídicas entre las comunidades autónomas.

Veamos, primero, un breve apunte sobre el modelo territorial establecido por la Constitución y, acto seguido, el desarrollo de este modelo de Estado autonómico a partir del texto constitucional. La Constitución de 1978, a diferencia de la Constitución precedente de 1931 que concretó el modelo territorial en el título I, abordó el desarrollo de dicho modelo en el título VIII, aunque fijó la existencia y reconocimiento del derecho a la autonomía en el artículo 2, cuando establece que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Y, es a partir de este reconocimiento del derecho a la autonomía, y sobre las pautas que ya se habían marcado con los regímenes preautonómicos, como se van concretando las grandes líneas conforme deben configurarse las comunidades autónomas en el actual título VIII.

Así, en primer lugar, podemos apuntar que se trata de un modelo abierto, del que debe destacarse que, en parte debido a que no existían las condiciones necesarias para asentar el mapa autonómico, con varios territorios que todavía no se habían constituido en comunidad autónoma, ni tampoco existía un modelo previo consolidado, la Constitución no establece directamente ninguna comunidad autónoma, ni decide qué comunidades van a existir, o cuáles van a ser sus ámbitos territoriales. Sólo establece un principio dispositivo, en el que se reconoce un derecho de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones y, a su vez, se fijan las dos posibles vías de acceso, con distintas etapas para transitar y alcanzar el nivel máximo de autogobierno.

Asimismo, establece la posibilidad de que cada comunidad, dentro de los límites establecidos en la Constitución, pueda fijar sus techos competenciales en cada estatuto. Unos ámbitos competenciales que

pueden diferir para cada comunidad autónoma, aunque en la mayor parte de casos, en la actualidad, son bastante similares. Las mayores diferencias, sin embargo, derivan de la cesión de competencias que permite el artículo 150.2 del texto constitucional, que contempla la posibilidad de ampliar el ámbito competencial previsto para una comunidad autónoma con la cesión de competencias estatales al «transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

Otro rasgo muy importante del diseño constitucional es que permite una amplia libertad en el desarrollo y funcionamiento del sistema autonómico, porque sólo se prevén unos plazos temporales para asumir con plenitud los ámbitos competenciales, pero apenas se prevén otros cauces para establecer las relaciones o modos de integración o participación entre los distintos actores territoriales.

Por último, debemos destacar la importancia de los estatutos de autonomía en la configuración y estructura del modelo de Estado autonómico, dado que, una vez aprobados por leyes orgánicas, pasan a formar parte del denominado «bloque de constitucionalidad», con todas las implicaciones que se derivan de dicha consideración.

Conforme a estos rasgos generales del diseño constitucional, debemos apuntar su proyección específica, para establecer las pautas conforme se ha ido configurando el mapa autonómico y la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.

1. Los postulados fijados por la Constitución para configurar el mapa autonómico

El texto constitucional de 1978 establece diferentes vías de acceso a la autonomía:

- a) Comunidades autónomas constituidas por la vía del artículo 151 y la disposición transitoria 2ª de la Constitución que podían acceder

de manera inmediata a todas las competencias constitucionalmente permitidas. Por esta vía, para acceder a constituirse como comunidad autónoma se requerían, en principio, dos *referenda*, uno de ratificación de la iniciativa y otro para la aprobación final del Estatuto. A su vez, contemplaba dos posibilidades: a) Que el territorio candidato a convertirse en comunidad autónoma hubiera plebiscitado en el pasado un estatuto de autonomía (en estos casos no resultaba necesario celebrar el primer referéndum: a ella podían acogerse Cataluña, País Vasco y Galicia); b) Que el territorio no hubiera iniciado con anterioridad dicho proceso. En este caso, la regla general era plenamente aplicable, y se debían celebrar las dos consultas populares: la de ratificación de la iniciativa y la de aprobación del Estatuto. Este procedimiento sólo fue utilizado por Andalucía.

- b) Comunidades autónomas constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución. En esta vía no se requería ni referéndum de iniciativa, ni referéndum de ratificación del Estatuto. Dicho texto solo debía ser aprobado por los parlamentarios, sin participación popular directa, aunque se posponía cinco años la asunción plena de competencias previstas en el artículo 148 de la CE. Este es el procedimiento empleado por doce comunidades autónomas: Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, que se constituyen entre 1981 y 1983.
- c) Un caso especial previsto en la disposición transitoria cuarta del texto constitucional es el de Navarra, que contaba ya en 1978 con un «régimen foral» que le concedía una cierta, aunque muy reducida, autonomía administrativa y financiera. En este caso su estatuto se configura como «Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra», esto es, de mejora y adaptación que le permite la Constitución del régimen de que disponía hasta entonces, con un procedimiento específico de aprobación.

Así, con esta doble e, incluso, triple vía de acceso, se articularon diferentes niveles temporales en la asunción de competencias, de modo que las comunidades constituidas en virtud del artículo 151 pudieron alcanzar la plenitud competencial desde el primer momento, mientras que las constituidas conforme a lo previsto en el artículo 143 sólo podían alcanzar dicho nivel transcurridos cinco años desde la aprobación de sus estatutos (artículo 148.2 CE).

De esta manera, al amparo de la disposición transitoria segunda de la Constitución, el País Vasco y Cataluña se constituyeron en comunidades autónomas un año después de la aprobación del texto constitucional, mediante las leyes orgánicas 3/1979 y 4/1979, ambas de 18 de diciembre, que aprobaron sus respectivos estatutos de autonomía. Posteriormente, Galicia, a través de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, se constituyó también en comunidad autónoma, cerrándose el bloque de comunidades históricas que pudieron asumir plenamente y desde el inicio el ámbito competencial, conforme se estipulaba en el artículo 151 CE.

A su vez, la aprobación por la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de autonomía para Andalucía, al haberse resuelto el requisito del porcentaje de ratificación del Estatuto en Almería mediante la aprobación de la Ley orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, también posibilitó que esta comunidad autónoma accediese a la autonomía, con la asunción inmediata de plenas competencias, por la vía del 151 CE.

Otras dos comunidades, la Comunitat Valenciana y Canarias, que también querían acceder por la vía del artículo 151, sin embargo, conforme a los acuerdos entre la UCD y el PSOE de 1981, pudieron asumir, de manera inmediata, el mismo ámbito competencial que las citadas comunidades del 151, por delegación o transferencia de las competencias estatales que posibilita el artículo 150.2 CE, mediante las leyes orgánicas 11/1982 y 12/1982, respectivamente.

Progresivamente, el resto de las comunidades, la mayor parte con regímenes preautonómicos, fueron perfilando sus textos estatutarios, que se aprobaron, por la vía prevista en el artículo 143 de nuestra Carta

Magna, durante 1981, 1982 y 1983 hasta completar y constituirse la totalidad del territorio español, salvo Ceuta y Melilla, en comunidades autónomas.

Precisamente, Ceuta y Melilla accedieron a su estatuto como ciudades autónomas mediante la Ley orgánica 1/1985, de 13 de marzo, de Estatuto de autonomía de Ceuta, y Ley orgánica 1/1985 y 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de autonomía de Melilla.

2. El marco competencial establecido por la Constitución

Respecto al desarrollo del marco competencial, debemos apuntar, aunque sea de manera esquemática y sin entrar en consideraciones doctrinales, que la proyección conjunta de lo establecido en el texto constitucional (fundamentalmente, en los artículos 148, 149 y 150) y los estatutos, nos permiten constatar cuatro tipos de referentes competenciales:

- a) Las competencias exclusivas del Estado en su legislación y ejecución, referidas a competencias relacionadas con el ejercicio y desarrollo de la soberanía política del Estado, las relaciones internacionales, la defensa, la nacionalidad, el comercio exterior o el sistema monetario, así como otras por razón del interés general o supraautonómico.
- b) Las competencias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, en las que el Estado legisla y las comunidades ejecutan.
- c) Las competencias concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas, bien sobre competencias legislativas compartidas en las que será necesario determinar qué constituye el «mínimo común normativo», o bien sobre determinados ámbitos como la cultura o la investigación científica y técnica, sobre las que operan competencias concurrentes indistintas.
- d) Las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, sobre las que dichas comunidades tienen un ámbito competencial propio.

También debe referirse que, sobre estas bases, durante estos primeros años del desarrollo autonómico y de asunción de competencias por las comunidades autónomas, se inició el proceso de transferencia de competencias que se materializó por medio de acuerdos bilaterales y voluntarios entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas. Una vez aprobados los estatutos de autonomía, se constituyeron comisiones mixtas de transferencias Estado-comunidad autónoma, en cuyo seno se acordaron los servicios, funciones y medios personales, materiales y financieros que el Estado traspasaba a la comunidad autónoma, formalizándose dichos acuerdos mediante reales decretos.

A todo ello debe añadirse que, al margen de la atribución de competencias a las instituciones comunitarias, que todavía ha complicado más esta distribución, muchas políticas públicas tienen un encaje difuso o se pueden ubicar en más de un ámbito competencial, por lo que la interpretación del Tribunal Constitucional se ha convertido en fundamental para delimitar con mayor precisión dicho marco competencial.

3. El marco económico y financiero establecido por la Constitución

La creación de un modelo de Estado compuesto como el nuestro también precisaba el establecimiento en el texto constitucional de unas pautas sobre las que articular las competencias en el ámbito económico y el sistema de financiación de las comunidades, garantizando los recursos necesarios para ejercer las competencias que estas iban asumiendo.

Respecto al ámbito competencial de la actividad económica, el artículo 149.1 atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; 11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros; 12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial; 13.^a Bases y coordinación de la

planificación general de la actividad económica; 14.^a Hacienda general y deuda del Estado». Y, en especial, la regulación sobre las bases de la actividad económica y la coordinación de la planificación general de dicha actividad reconocida en el artículo 149.13, supone la integración del conjunto de la economía española, sin distinción de territorios, en un mercado único que, a partir de 1985, pasa a formar parte de la Europa comunitaria, y evita que puedan existir comunidades que no se ajusten a dicho engranaje conjunto.

Con ello, se ha conseguido que la estructura territorial no sea una rémora, sino, más bien, un acicate de sana competencia entre los diversos territorios en beneficio de las buenas prácticas y el éxito económico.

No obstante, también debe apuntarse que en muchas ocasiones se ha criticado la utilización de un título horizontal, como es la competencia estatal establecida por el artículo 149.13 de la CE, para invadir competencias autonómicas y, por ello, el Tribunal Constitucional ha debido fijar los detalles y márgenes de este ámbito competencial.

En cuanto a los aspectos básicos de la financiación autonómica, se regulan en los artículos 156 a 158 de la CE, estableciendo de forma directa o indirecta, y junto a instrumentos concretos, una serie de principios que son la base del sistema que, de manera muy breve, podemos reseñar a continuación:

- a) Principio de *autonomía*, que supone la libertad de las comunidades autónomas para decidir sobre sus gastos e ingresos, aunque no de forma absoluta, sino en relación con los demás principios.²

2 La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es muy abundante en relación con esta cuestión. Así, la STC 239/2002 señala que las comunidades autónomas «disponen de autonomía financiera para poder elegir sus objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos (STC 13/1992), lo que les permite ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas». Pero la STC 168/2004 añade: «Sin embargo, convendrá no olvidar que la formulación de este criterio parte de la premisa insoslayable de que el poder tributario propio, reconocido por la Constitución a las comunidades autónomas, en nuestro ordenamiento jurídico está también constitucionalmente condicionado en su ejercicio (STC 289/2000)». Así, «la potestad tributaria de las comunidades autónomas (STC 45/1995) no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometido a límites intrínsecos y extrínsecos que

- b) Principio de *solidaridad*, en lo que debe suponer un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio.³
- c) Principio de *igualdad*, a los efectos de conseguir equidad de derechos en los servicios básicos. La nivelación de servicios, en relación con la población y con los indicadores sociales que se determinen, se entiende como equiparación del acceso a dichos servicios, así como a los bienes públicos e infraestructuras. El gobierno estatal debe garantizar, en el modelo de financiación autonómica, la igualdad de derechos entre todos los españoles y la solidaridad y cohesión entre todas las comunidades autónomas; en este caso, a través del Fondo de Suficiencia. Estos recursos permiten nivelar la brecha que pueda originarse entre comunidades autónomas en función de lo que obtiene cada una y en función de sus propias necesidades, de acuerdo con las competencias recibidas.⁴

no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas, entre cuyos límites algunos son consecuencia de la articulación del ámbito competencial –material y financiero– correspondiente al Estado y a las comunidades autónomas. Así, la subordinación a los principios proclamados en el artículo 156.1 CE (“coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad con todos los españoles”), a los que hay que añadir los que resultan para los impuestos propios de las comunidades autónomas de los artículos 157.2 CE y 6 y 9 LOFCA».

3 Según la STC 135/1992, el principio de solidaridad «no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española». Y la STC 64/1990 añade que «el principio de solidaridad que en el artículo 2 de la Constitución encuentra general formulación, y en el artículo 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre estas de privilegios económicos y sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, las comunidades autónomas se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí, y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses».

4 La STC 150/1990 señala que: «Es cierto que los principios de igualdad material y solidaridad que sancionan los artículos 2, 9, 40, 138.1 y 139 de la Constitución y concordantes de los estatutos de autonomías, y que reitera el artículo 2 de la LOFCA, no suponen por sí mismos la atribución de competencias a las comunidades autónomas. Pero es asimismo evidente que tales principios vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no solo al Estado, sin que pueda entenderse que se oponga a esta conclusión la mención que el artículo 138.1 CE hace del Estado como garante de la solidaridad [...] en consecuencia, si bien las comunidades autónomas carecen de un competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad

- d) Principio de *coordinación* entre las haciendas estatal, autonómicas y locales, como garantía de eficacia del funcionamiento del conjunto del Estado autonómico.⁵
- e) Principio de *suficiencia financiera*. Por un lado, las comunidades autónomas deben disponer de los recursos necesarios para atender de forma permanente y sostenible el desarrollo y ejecución de sus competencias actuales y futuras y, por otro, debe garantizarse el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo territorio español. Cuando alguna comunidad no pueda proveerlos en la medida suficiente a través de sus propios recursos, el Gobierno de España debería complementarlos mediante transferencias corrientes y de capital.⁶

Estos principios, sin embargo, no determinan la existencia de un único modelo, puesto que el reconocimiento de los derechos históricos por la propia Constitución se proyecta, en términos de financiación, en los sistemas de «convenio» y de «concierto», aplicables respectivamente a los territorios forales de Navarra y el País Vasco, mientras que el resto de las comunidades se rigen por el régimen común, cuyas bases quedaron establecidas en la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), y se reformaron con la Ley orgánica 3/1996, la Ley orgánica 7/2001 y,

e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias».

5 La STC 32/1983, de 28 de abril, señala que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. [...] en consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema».

6 La íntima conexión entre el principio de autonomía financiera y suficiencia financiera se puso ya de manifiesto en la STC 289/2000, según la cual: «La autonomía financiera, como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las comunidades autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado –en términos de suficiencia– de ingresos, de acuerdo con los artículos 133.2 y 157.1 CE».

hasta el momento, con la Ley orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas.

La diferencia fundamental entre ambos sistemas estriba en la distinta vía para instrumentar la financiación: la vía de los gastos para las autonomías de régimen común (se trata de garantizar en origen el coste de los servicios transferidos), la vía de los ingresos para las forales (se les reconoce el derecho sobre la recaudación tributaria generada en su ámbito geográfico).

Con la financiación autonómica de régimen común se pretende que las comunidades autónomas obtengan suficientes recursos financieros para desarrollar las competencias que les reconoce la Constitución. Existe, por lo tanto, una estrecha vinculación entre lo que se quiere financiar (competencias) y la cuantía de financiación necesaria para ello (recursos suficientes).

A diferencia del foral, el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común está diseñado, en origen, pensando en las competencias asumidas. Por ello, se tuvo en cuenta, para cada comunidad y cada competencia, el número y coste de la misma, así como la cuantía de los recursos para financiarlo. También, por supuesto, los instrumentos necesarios para obtenerlos. De forma que, de entre los diversos capítulos financieros en que se estructuran los ingresos de las comunidades autónomas, el más importante era el relativo a la participación en ingresos del Estado. Esta participación se cuantificaba a través de una serie de parámetros objetivados en la LOFCA, teniendo en cuenta tanto el volumen y coste económico de las competencias y servicios traspasados, como el esfuerzo fiscal, población, población relativa, número de unidades administrativas e introducción complementaria de ciertos factores de corrección.

En síntesis, las comunidades autónomas de régimen común necesitan recursos en función de las competencias que han recibido, pero también instrumentos propios de financiación para incrementar su grado de responsabilidad en este ámbito. De esta manera, podrán

recabar recursos propios *suficientes* para acometer políticas propias. Aquí están delimitados los dos elementos fundamentales del modelo de financiación autonómica: la *suficiencia* y la *autonomía financiera*. Al mismo tiempo que el Gobierno de España tiene el deber de garantizar la implementación de políticas con el objetivo de evitar que las comunidades autónomas vayan en direcciones divergentes en términos de renta y de riqueza fortaleciendo la cohesión económica y social.

Por el contrario, el modelo de financiación de régimen foral no responde a los criterios antes señalados. En este caso, el criterio básico consiste en conocer cómo se reparte entre el gobierno autonómico y el central lo que se recauda en el territorial foral, con independencia de la distribución de competencias existente entre ambas instancias. La regla general consiste en que aquel lo recauda todo y paga a la Administración del Estado por los servicios que presta en ese territorio, por lo que se hace necesario discutir periódicamente el coste de dichos servicios.

Por último, es obligado apuntar que, en la actualidad, el régimen de financiación de las comunidades de régimen común necesita una reforma. Aunque con las reformas de 1997, 2001 y 2009 se incrementó notoriamente el peso de los tributos cedidos a las comunidades autónomas, así como la capacidad normativa de las mismas sobre estas figuras, evolucionando hacia un sistema de corresponsabilidad fiscal que supuso un importante paso hacia delante en el modelo de financiación, todavía resulta discriminatorio e injusto con los ciudadanos de determinados territorios, que están infrafinanciados respecto a los otros territorios, por lo que es necesario repensar los actuales esquemas de financiación para, desde el respeto a los dos principios constitucionales de *igualdad* y *solidaridad*, corregir las deficiencias del sistema, evitar las desigualdades que pueden proyectar los diferentes regímenes de financiación (foral y común) o el efecto capitalidad, procurando mejorar la autonomía financiera y responsabilidad financiera de las comunidades autónomas y que la financiación territorial no discrimine a los ciudadanos en razón de su residencia y, con ello, se generen

desigualdades en la actividad y devenir económico de los distintos territorios de España.

A partir de postulados constitucionales que hemos apuntado, se inició un proceso de configuración y el desarrollo del Estado autonómico hasta llegar al momento actual, en el que podemos delimitar varias grandes etapas:

- La aprobación de los estatutos de País Vasco, Cataluña y Galicia en 1979.
- El referéndum andaluz (1980) y la medida excepcional adoptada para constituir esta comunidad autónoma (ley orgánica que modifico la Ley orgánica 1/1980, de modalidades de referéndum, para que Almería, en la que el referéndum celebrado no alcanzó la mayoría requerida, formara parte de Andalucía).
- Los pactos autonómicos de 1981 con la pretensión de una generalización del proceso para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones. Supusieron la generalización del régimen de autonomía en todo el Estado, en contra de algunas posiciones que pretendían el acceso al autogobierno solo de algunos territorios.
- La aprobación de los demás estatutos de autonomía (hasta 1983), también con medidas excepcionales en los casos de la Comunidad Valenciana y Canarias –las leyes orgánicas 11 y 12 de 1982, de 10 de agosto– a fin de que desde el inicio, y pese a su acceso a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, pudieran contar con el máximo grado de autonomía posible, y en el caso de Castilla y León, para que la provincia de Segovia quedara incorporada a esta comunidad autónoma –Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero–.
- El ingreso de España en lo que hoy conocemos como Unión Europea y la integración de representantes de todas las comunidades autónomas en el Comité de las Regiones, órgano consultivo del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

- La reforma *teledirigida* de siete estatutos de autonomía, en 1991, a fin de unificar la fecha en que debían celebrarse sus elecciones autonómicas (el cuarto domingo de mayo cada cuatro años).
- Los pactos autonómicos de 1992 y la subsiguiente transferencia de competencias a las comunidades del 143, hasta su asunción estatutaria mediante las reformas estatutarias operadas en 1994.
- Si con los pactos autonómicos de 1981 se pretendió la generalización del régimen de autonomía para todo el territorio del Estado, con los de 1992 se intentó la homogeneización competencial, acercando las comunidades de autonomía menos plena a la homologación con las que, *ab initio*, contaron con mayores competencias. Dos hitos de singular importancia en la configuración de nuestro Estado autonómico.
- La aprobación de los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en 1995
- Las reformas, entre 1996 a 1999, de once estatutos. Canarias y Aragón en 1996; el de Castilla-La Mancha, en 1997; los de Murcia, Madrid y Cantabria, en 1998; los estatutos de Asturias, La Rioja, Baleares, Castilla y León y Extremadura, ya en 1999, y la de la Ley del mejoramiento del fuero, de Navarra, en 2001. Todo ello a fin de modernizar y actualizar la organización institucional de dichas comunidades autónomas.
- Las declaraciones de nacionalistas de Barcelona, Santiago y Vitoria-Gasteiz, en 1998 (CiU, PNV y BNG), con las que se pretendía abrir nuevas líneas de reflexión y propuesta sobre el modelo de Estado, tendentes al reconocimiento jurídico-político de su carácter plurinacional, con una estructura competencial diferenciada que hiciera efectivo tal reconocimiento.
- La contestación de los presidentes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura en la que concluyeron afirmando que no existe un derecho natural, ni previo ni posterior a la Constitución, que pueda ser invocado para justificar privilegios entre los territorios o desigualdad entre los españoles. En este sentido, afirmaron, todas

las comunidades autónomas tienen el derecho a los niveles de autogobierno y competencias a que aspiran dentro de lo que la Constitución admite.

- El llamado Plan Ibarretxe, presentado como una reforma del Estatuto, aprobado por el Parlamento vasco por mayoría absoluta de sus miembros el 30 de diciembre de 2004 y rechazado, el 1 de febrero de 2005 por el Congreso de los Diputados, por 313 votos en contra, 29 a favor, 2 abstenciones y con 6 ausencias. Tal reforma reconocía el derecho de autodeterminación al pueblo vasco, que, bajo el nombre de Euskal Herria, estaría compuesto por la actual comunidad autónoma vasca, por Navarra y por el País Vasco francés o Iparralde. Y se pretendía establecer como Estado libre asociado.
- Durante la VIII legislatura, la aprobación de la reforma de los estatutos de «nueva generación» en la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León.
- La STC 31/2010, que declaró inconstitucionales varios preceptos del Estatuto de autonomía de Cataluña, tras haber sido aprobado en referéndum –con una participación de solo el 48 % de del cuerpo electoral–.
- El llamado *procés* en Cataluña, que puede resumirse en la declaración, por el Parlament, de la soberanía del pueblo catalán y de su derecho a decidir, el 23 de enero de 2013, censurada por el Tribunal Constitucional en la STC 42/2014. Y a partir de ahí:
 - La celebración de un referéndum –declarado ilegal– el 9 de noviembre de 2014, tras haber sido suspendidas por el Tribunal Constitucional la Ley de consultas y el Decreto de convocatoria de referéndum.
 - La aprobación por el Parlament, el 6 de julio de 2017, de las leyes de referéndum y de transitoriedad.
 - La convocatoria –y ulterior celebración– de un referéndum –también declarado ilegal– el 1 de octubre de 2017.
 - La declaración de independencia de 10 de octubre de 2017.

- El requerimiento del gobierno, un día después, al amparo del 155 CE.
 - El acuerdo del gobierno, de 21 de octubre de 2017, teniendo por no cumplimentando el requerimiento y proponiendo al Senado la adopción de una serie de medidas.
 - La autorización del Senado, de 27 de octubre siguiente, de las medidas propuestas, en virtud de las cuales fue destituido el Govern, asumiendo sus competencias el Gobierno de España.
 - Consecuencia de todo ello, el procesamiento y condena por el Tribunal Supremo, en 2020, de nueve líderes políticos independentistas, y la condena a pena de inhabilitación y consiguiente pérdida de su cargo del presidente Quim Torra.
- Y todo ello, sin olvidar las sucesivas reformas del sistema de financiación o el impulso de reforma constitucional para dar una configuración al Senado más acorde con su naturaleza constitucional.

A este recorrido en el desarrollo del Estado autonómico, también deberíamos sumarle el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se solicitó del Consejo de Estado, en Pleno, el informe sobre las modificaciones de la Constitución española, entre otros aspectos, en relación con la inclusión de la denominación de las comunidades autónomas. Y la reforma del Senado, informe que el alto cuerpo consultivo emitió el 16 de febrero de 2006.

Esta ha sido, en términos generales, la evolución que ha experimentado el Estado autonómico durante estos años de régimen constitucional, que no ha estado exenta, como ha quedado expuesto, de dificultades pero que, por el contrario, ha supuesto una extraordinaria transformación de la estructura territorial de España altamente positiva desde todos los puntos de vista: social, económico, político y cultural. Es una evidencia el progreso que se ha observado en ciudades y comunidades.

Y, además, con la estructura actual de nuestro Estado se ha conseguido la recuperación del autogobierno e identidad de los diversos

pueblos que conforman España, satisfaciendo la vieja reivindicación que se ha manifestado a lo largo de nuestra historia constitucional. Y, desde luego, se ha operado una profundización de la democracia al acercar al ciudadano los centros de decisión política.

El modelo, inicialmente indefinido, ha ido paulatinamente perfilándose o delimitándose sobre la base de las previsiones constitucionales, y en ese proceso de configuración han intervenido una pluralidad de factores que han ido apareciendo a lo largo de estos años, y a los que pueden y deben unirse, en un futuro, otros que propicien nuevas etapas en las que se vaya perfeccionándose nuestro modelo de descentralización política.

Sin duda alguna en ese proceso ha ocupado un papel relevante la tensión centro-periferia, característica de todo Estado políticamente descentralizado, más perceptible en aquellas comunidades autónomas que cuentan con partidos nacionalistas.

Es evidente que hemos alcanzado una cultura autonómica hoy irreversible, y llegado a un punto de estabilidad sólo perturbado, fundamentalmente, por las tendencias centralizadoras, de una parte, y, de otra, por las reivindicaciones de los nacionalistas de nacionalidades muy localizadas –surgidas especialmente tras la equiparación competencial nacida de los pactos de 1992– que persiguen que sus comunidades sean tan diferentes como lo fueron al principio del proceso.

Pero, como se ha apuntado, también se ha pretendido desde algunos ámbitos políticos, ideológicamente antagónicos, una deconstrucción del Estado autonómico, un desmontaje analítico de los elementos que constituyen su estructura conceptual derivada del gran pacto constitucional de 1978, de tal manera que se puede afirmar que se ha percibido una grave perturbación del Estado autonómico debido a dos movimientos contrapuestos, centrífugos y centrípetos, que han olvidado el pacto constitucional de 1978 y han apostado decididamente por la tensión y el enfrentamiento entre ciudadanos y territorios como mejor arma –desde luego no eficaz–, para justificar sus pretensiones,

divergentes en cuanto a objetivos, pero convergentes respecto a la puesta en cuestión del modelo de Estado.

A ello, asimismo, ha contribuido la profunda crisis económica sufrida no hace muchos años, momento propicio para atacar lo que tanto ha costado construir: el Estado autonómico, bajo el cual España ha alcanzado las más altas cotas de progreso imaginables hace escasos años. Esos movimientos centrífugos y centrípetos alimentan un debate que atenaza al Estado autonómico, ensombrece los rasgos positivos de nuestra peculiar forma de organización territorial del poder y arrincona las asignaturas pendientes en este ámbito.

IV. La encrucijada actual del estado autonómico

En el breve recorrido que hemos realizado por nuestra realidad territorial y la configuración y evolución del Estado autonómico hasta nuestros días, ha podido constatarse como, a pesar de las dificultades, ha sido una historia de éxito, de integración social y de desarrollo económico. Y, probablemente, también ha sido la única solución que pudo abordarse en la España de 1978 para resolver un problema que veníamos arrastrando desde principios del siglo xix, cuando empezamos a conformar nuestro actual modelo de Estado.

Al respecto, antes de avanzar en las perspectivas de futuro, quizás sea conveniente reflexionar sobre algunas hipótesis del pasado. Entre ellas, una no contrastada pero plausible, que apunta que la opción por un modelo centralizado y falta de un encaje territorial en nuestras constituciones del siglo xix no facilitó, sino que más bien empujó, a la independencia de buena parte de los territorios que hasta este siglo formaban parte de «las Españas», tal como se definía en la propia Constitución de 1812. Unos territorios en los que vivían personas con un poso cultural similar al nuestro y en el que utilizaban la lengua castellana para comunicarse. Curiosamente, frente a esta desintegración de «las Españas», los Estados Unidos de América, con una Constitución

de corte federal, en este mismo periodo han pasado desde los trece estados que lo conformaban hasta los actuales cincuenta estados.

Pero, volviendo al momento actual del Estado autonómico, debemos constatar que, a pesar del éxito del modelo y los avances que ha supuesto en el ámbito de los derechos de las personas y en el desarrollo económico de las comunidades, desde hace ya algún tiempo estamos asistiendo a ciertas críticas y a determinadas actuaciones que pretenden plantear un órdago al modelo territorial del que nos hemos dotado desde 1978, al tiempo que denuncian las disfunciones que supone el desarrollo de este modelo de Estado compuesto, provocando, o intentando provocar, un creciente malestar en la sociedad española sobre la realidad y funcionamiento del mismo.

Frente a dichas críticas, es evidente y no puede negarse que cualquier modelo de Estado de estructura territorial compuesta siempre va a tener sus detractores y que, además, estos modelos acostumbran, sobre todo en sus inicios, a requerir un engarce permanente de sus relaciones intergubernamentales y de su funcionamiento, incluso de la financiación, para ajustarlo a la evolución de cada momento y a cada realidad nacional. Pero estos ajustes, o estos engarces, la historia constitucional también nos ha demostrado que en modo alguno han supuesto una quiebra del modelo territorial en los numerosos estados en el mundo que se han dotado de la estructura federal o regional. Es más, normalmente sirven para mejorar el funcionamiento y la eficiencia del mismo. Por lo tanto, esta supuesta crisis, o crisis permanente, del modelo debería entrar dentro de la lógica y constituir un acicate para el buen gobierno, por lo que no parece que, en España, esta necesidad de ajustes en el funcionamiento del modelo territorial deba suponer una quiebra del modelo de Estado autonómico.

Sin embargo, desde hace más de una década, primero por la crisis económica y, después, por todos los problemas derivados de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña y el desarrollo del *procés*, este engarce permanente parece que se ha frenado o se ha querido parar. Y, además de las críticas sobre las

disfunciones que siguen sin abordarse, desde posturas opuestas, quizás, unos por interés partidista en retroceder hacia el centralismo y, otros, por su interés en cabalgar hacia la independencia, han aprovechado estas disfunciones no resueltas para sumarlas al carro de los desagrazos y están planteando un órdago al sistema.

Así que hemos llegado a un punto en el que se plantea la encrucijada sobre la necesidad de un ajuste, en profundidad, del modelo y, por otra parte, el miedo a que cualquier ajuste del modelo pueda, por exceso o por defecto, provocar un colapso del Estado autonómico. Ahora bien, tampoco el inmovilismo en el que parece que seguimos instalados desde hace algunos años debe ser la excusa y la solución frente a la necesidad de resolver las disfunciones, los retos o los órdagos que el modelo tiene planteados.

En esta encrucijada, sin duda alguna, en el momento actual, además de los ajustes en el engranaje del funcionamiento del Estado autonómico, o en la financiación del sistema, lo acaecido en Cataluña, a partir del conflicto derivado del Estatut y la declaración de independencia, nos van a obligar, de manera inmediata, a salir del inmovilismo y a plantear una solución sobre los posibles encajes del modelo territorial.

Sin duda alguna, la reforma del Estado autonómico y, especialmente, en el marco de la «conllevarza del problema catalán», si recurrimos a los términos y conceptos de Ortega en su debate con Azaña para la aprobación del Estatuto de Cataluña en 1932, es un hito imprescindible en el futuro inmediato.

Los problemas derivados del conflicto generado por la tramitación del Estatuto de autonomía de Cataluña; la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, del Tribunal Constitucional, sobre el recurso de inconstitucionalidad sobre dicho Estatut; la falta de acuerdos o de un pacto fiscal que pudiese resolver parte del problema catalán; el tránsito de CDC hacia posiciones independentistas, y las otras muchas cuestiones fueron propiciando una deriva hacia todo lo que ha supuesto el *procés*, con el referéndum, las condenas, los indultos y, sobre todo,

con la división generada en la ciudadanía de Cataluña entre las distintas posiciones, que deberían hacernos reflexionar para avanzar hacia una solución posible y consensuada entre todos, que pueda aportar propuestas a la encrucijada del tema territorial que tenemos planteada en España.

Es más, llegados a este punto, todo parece indicar que con el camino recorrido a partir de la citada Sentencia 31/2010, del Tribunal Constitucional, las consecuencias derivadas de la crisis económica y el proceso recentralizador derivado de la misma, así como todo lo acaecido en torno al *procés*, han provocado un cambio importante sobre la percepción que los ciudadanos de Cataluña podían tener del modelo de Estado autonómico. Y, en último término, también han implicado un cambio de paradigma en la percepción que la ciudadanía tiene en torno al Estado autonómico

Por todo ello, si, junto a las disfunciones observadas en el devenir de este modelo, consideramos la necesidad de solucionar el conflicto generado en Cataluña que ha dado lugar al *procés*, parece evidente que hemos llegado a un punto crítico en el que se necesita dar un paso adelante y aportar algunas soluciones de futuro a estos problemas actuales, que nos obligan a repensar o a abordar un cambio en profundidad del modelo de Estado autonómico del que nos hemos dotado en España, o las Españas, en los términos de la Constitución de Cádiz que hemos mencionado, si pretendiésemos darle una perspectiva histórica.

Por otra parte y teniendo en cuenta la dificultad política que puede suponer cualquier planteamiento, posicionamiento o reforma constitucional de la cuestión territorial, resulta necesario buscar soluciones imaginativas que puedan resolver los problemas, pero que no generen agravios territoriales o sentimentales –reales o imaginarios–, y, todavía más, si somos conscientes de la utilización político-electoral que pueden aprovechar determinados partidos, con sus posicionamientos contrarios al modelo del Estado autonómico del que nos dotamos en 1978.

V. Perspectiva de futuro y reformas en el estado autonómico

Con todo lo expuesto, sobre disfunciones en el engranaje y financiación del Estado autonómico, o con lo acaecido en Cataluña, es evidente que el modelo de Estado autonómico, del que ya han transcurrido 44 años desde su puesta en marcha, necesita resolver estos problemas si queremos que perdure otros 50 años más.

Aunque, además de los problemas reseñados, podrían citarse otros muchos ejemplos para justificar esta necesidad de avanzar en la construcción de un Estado autonómico más eficiente y acorde con un modelo de Estado compuesto. Baste preguntarnos, como apuntan muchos autores, entre ellos Jordi Sevilla, lo poco razonable que parece que la estructura y el funcionamiento del gobierno central se mantenga en unos esquemas similares a los que tenía en la última fase de la dictadura con un Estado centralista, frente a todo el cambio que ha supuesto la creación y consolidación de un modelo de Estado compuesto como es el Estado autonómico. O como, desde la perspectiva inversa, si no parecería más razonable que en el desarrollo del Estado autonómico ya se hubiesen articulado mecanismos suficientes para favorecer una mayor integración de todas las administraciones autonómicas, junto con la Administración central o las administraciones locales, procurando una mejor y más eficiente prestación de los servicios públicos y evitar trámites de la ciudadanía con sus administraciones.

Como vemos, son muchas las razones que podríamos apuntar para justificar la necesidad de abordar un cambio inmediato en la articulación y funcionamiento del Estado autonómico, y, también, son muchas las cuestiones que podrían incluirse entre las propuestas a incluir en este cambio.

Al respecto, como se constata en buena parte de los estudios que se han realizado sobre el Estado autonómico, la última actualización importante de este modelo se produjo en el periodo 2004-2007, con la incorporación de numerosos aspectos para la mejora de funcionamiento

del modelo, entre ellos: la creación de la Conferencia de Presidentes; los acuerdos, en el seno de la CARUE, sobre la participación de las comunidades autónomas junto con el Estado en las cuestiones de la Unión Europea; la dinamización de las conferencias sectoriales y la creación de alguna nueva como la de Administración local, para reunir en una misma conferencia sectorial a las tres administraciones (estatal, autonómica y local); la reforma de la administración electrónica para facilitar las posibilidades de integración entre las tres administraciones; la aprobación de algunos reales decretos, como el que creó la Oficina de Lenguas Cooficiales en la Administración estatal, para facilitar los derechos de la ciudadanía en su relación con dicha administración, o la aprobación de las reformas estatutarias, que se denominaron «de nuevo cuño», para avanzar en la consolidación y funcionamiento del Estado autonómico.

A ello, también podría sumarse la propuesta de reforma de la Constitución planteada por el Gobierno en 2006 y el informe del Consejo de Estado sobre la misma, en la que tres de los cuatro puntos propuestos tenían mucho que ver con avanzar en la mejor configuración del Estado autonómico: la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, la inclusión de la denominación de las comunidades autónomas en la Constitución y la reforma del Senado para convertirla en una verdadera cámara de representación territorial.

En estos momentos, sin embargo, están planteándose, desde diversos sectores, propuestas diversas en torno al Estado autonómico. Unas pretenden superarlo o eliminarlo y sustituirlo por un modelo de Estado unitario; otras pretenden superar la regulación constitucional y los pactos autonómicos celebrados a su amparo, y pugnan por la defensa del derecho de autodeterminación, cuando no por la independencia de su territorio; las hay tendentes a una reforma de la Constitución en clave federalista; otras también apuestan por la reforma de la Constitución para actualizar y mejorar la configuración territorial del Estado, y finalmente, también se observan movimientos inmovilistas que prefieren mantener el actual *status quo*.

- Efectivamente, veamos las principales líneas que se postulan:
- Las posturas neocentralistas, localizadas principalmente en el partido político VOX y en instancias administrativo-políticas del Estado, que pugnan bien por la supresión del Estado políticamente descentralizado, bien por descafeinar el actual modelo, mediante la «devolución» de competencias desde las comunidades autónomas al Estado, aunque quizás no sean conscientes de que para ello habría que modificar los estatutos de autonomía y, desde luego, la Constitución. Y, además, defienden la tesis, sin justificarla, de que las competencias se ejercen de forma más eficaz desde el centro que desde la periferia. A más de ello, sostienen esa equivocada tesis, repetida insistentemente y que, desgraciadamente para muchos, acaba siendo un dogma: el mito de las duplicidades, de que en las comunidades autónomas hay repeticiones inútiles y estériles de lo que ya hay en el Estado –Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado...–, y que las funciones que ejercen las instituciones autonómicas se repiten con las que ejercen las del Estado, sin reparar en que si las funciones son similares son, desde luego, distintas, por cuanto vienen referidas al Estado y a cada una de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias y en ejercicio de su autogobierno.
 - Las posturas inmovilistas, que consideran innecesario adoptar cualquier medida tendente a resolver las disfunciones o avanzar en el desarrollo del Estado autonómico para fortalecer nuestro modelo territorial y se oponen a cualquier reforma de la Constitución, dejando el ordenamiento jurídico sobre el particular tal cual rige en la actualidad. Y, todo ello, lo justifican en los riesgos que puede provocar cualquier modificación que se acometa en el modelo autonómico ante las posiciones que puedan adoptar los independentistas o los neocentralistas.
 - Las posturas federalistas, localizadas, fundamentalmente, en algunos sectores del PSOE, apuestan por la reforma de la Constitución para que España sea un Estado federal. En este sentido, se formuló en

enero de 2013 la Propuesta del Grupo de Reflexión creado por el PSOE-A sobre la reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España, un interesante documento útil para el debate y la reflexión, aunque no detalla las concretas reformas que habrían de acometerse, ni las consecuencias de todo ello, o las diferencias reales y prácticas que se observarían en relación con el Estado autonómico actual.

- Las posturas reformistas, que postulan una reforma que actualice y modernice el texto constitucional, suprimiendo el derecho transitorio, dando una nueva configuración a la organización territorial del Estado (suprimiendo las provincias, por ejemplo), aclarando y simplificando el sistema competencial y previendo, en el mismo texto constitucional, las modernas técnicas de cooperación típicas del federalismo cooperativo y las bases del sistema de financiación.
- Las posturas independentistas o secesionistas, muy activas en Cataluña y en el País Vasco, que pretenden, en primer lugar, la celebración de un referéndum de autodeterminación, unilateralmente convocando. Esta posición no resulta jurídicamente posible conforme al actual marco normativo, por cuanto tal convocatoria correspondería al Estado –propuesta del Presidente del Gobierno, autorización de las Cortes Generales y convocatoria por el Rey–, y porque, además, es contrario a la soberanía nacional, que reside en el pueblo español, tal y como establece nuestra Constitución.

Fácil es deducir de lo dicho hasta ahora que, para determinados sectores políticos y sociales, el Estado autonómico está en entredicho, y para otros, se duda de su viabilidad tal y como está configurado en la actualidad.

Conforme a estas realidades son, por lo tanto, además de necesarios, muchos los ámbitos y perspectivas desde los que pueden plantearse propuestas para mejorar el funcionamiento y actualización del modelo territorial español. Entre ellos, por ejemplo, con las

reformas de los estatutos de autonomía, con la reforma de normas estatales para adecuar sus estructuras al modelo de Estado compuesto, con la reforma de normas estatales y autonómicas para propiciar una mayor cooperación y colaboración entre ambas administraciones, con el impulso de determinados acuerdos y actuaciones políticas que las favorezcan, e incluso con la reforma, de mayor o menor calado, del texto constitucional.

Pero, por lo que hemos constatado, la realidad actual nos obliga a tener en cuenta que el éxito de cualquiera de las reformas que se emprendan y la profundidad de las mismas va a depender, en gran medida, del momento y los posibles acuerdos políticos, así como de la aceptación social que puedan tener en su eco público.

Así, dentro de los ejemplos que hemos apuntado, debe advertirse que una reforma constitucional, puntual o amplia, es posible por la vía más sencilla del artículo 167 CE, en la que tienen que preverse las mayorías parlamentarias que se requieren y contemplarse, además, la posibilidad de que se someta a un referéndum estatal para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras. Mientras que para las reformas legales solo se requieren las mayorías parlamentarias. O, en su caso, si se trata de la reforma de un Estatuto, cabe la posibilidad que se precise el referéndum, pero solo de la propia comunidad autónoma.

De esta manera, queda claro que cualquier iniciativa que se acometa para mejorar y actualizar nuestro modelo territorial no solo debe ir acompañada de los argumentos jurídicos, económicos y sociales que la sustenten, sino que, previamente, deberá valorarse y, en su caso, adoptarse conforme a una determinada perspectiva política y temporal que permita llevarla a cabo.

Veamos ahora cuales son los vectores del cambio sobre los que se puede actuar.

VI. Vectores posibles de reformas para el mejor funcionamiento del estado autonómico

Hemos analizado hasta el momento, fundamentalmente desde un prisma jurídico, pero aderezado con las realidades históricas, el punto de partida y cómo se ha ido conformado el Estado autonómico hasta el momento actual, que podríamos interpretar como un punto de llegada, tras un recorrido de, casi, cuarenta y cinco años.

Son, pues, numerosos los ámbitos y aspectos que podríamos apuntar para referir las reformas que precisa el modelo territorial español para mejorar su funcionamiento y el encaje con la realidad actual, que dista mucho de la que existía en 1978, pero, en un intento de síntesis señalaremos, únicamente, un decálogo de los principales vectores sobre los que pueden pivotar estas reformas.

Al respecto, debe precisarse que cada una de ellas, de la que solo apuntamos sus trazos fundamentales, puede abordarse de manera independiente y que ni el orden en el que vamos a comentar estas reformas, ni la interconexión que pueda establecerse entre algunas de ellas, indican una preferencia o una conveniencia de que se articulen de esta manera. Así, como los 10 ámbitos principales de las reformas que se precisan en estos momentos, podemos señalar:

1. Reformar el sistema de financiación autonómica.
2. Ampliar y mejorar los mecanismos de cooperación multilateral.
3. Establecer mecanismos de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado.
4. Reforzar los mecanismos de cooperación bilateral.
5. Adecuar la estructura de la Administración estatal al modelo de un Estado compuesto, con la aprobación del Estatuto del Gobierno.
6. Ampliar la descentralización y reforzar el principio de subsidiariedad en la escala local.
7. Flexibilizar la estructura provincial en la articulación territorial de las comunidades autónomas.
8. Articular un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de la Administración única.

9. Reformar el Senado para que cumpla la función de cámara de representación territorial.
10. Reformar la Constitución para adecuarla a la realidad del modelo autonómico creado a su amparo, prescindiendo de preceptos cuya aplicación ya se ha agotado.

1. Reformar el sistema de financiación autonómica

Una de las grandes claves para asegurar un desarrollo armónico de un estado compuesto es la existencia de un sistema de financiación que asegure la autonomía y suficiencia financiera de los diferentes niveles de gobierno territorial, a partir de un reparto suficiente desde el poder estatal y un reparto equitativo y justo entre ellos.

En este sentido, durante los últimos años, las diferencias de financiación entre las distintas comunidades autónomas han suscitado celos y suspicacias, cuando no críticas y reclamaciones de reforma del sistema. Tanto por las propias diferencias entre las inversiones del Estado en cada comunidad, o el reparto de los fondos, con evidentes diferencias per cápita entre las distintas comunidades, en las que las del arco mediterráneo salen bastante perjudicadas respecto del resto, como por el agravio comparativo que supone para el resto de territorios la excepción constitucional que permite al País Vasco y Navarra, por tener un sistema de financiación diferente y con el que, aparentemente, resultan más beneficiados.

Así, una primera opción, coherente, entre otros, con los principios de solidaridad (artículos 2 y 158) e igualdad (artículo 14), así como con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (artículo 9), todos ellos reconocidos por la Constitución española, debería ser –y no hace falta cambiar el texto constitucional, basta con la reforma del sistema de financiación– extrapolar el sistema de financiación del que disponen el País Vasco y Navarra al resto de territorios.

Incluso manteniendo el hecho diferencial que supone la existencia de estos dos regímenes particulares de financiación y su estatus singular, podría modificarse el sistema de financiación del resto, con la introducción de medidas concretas que los aproximen, para procurar una mayor equidad, justicia y solidaridad en el conjunto de la financiación autonómica de todos los territorios.

De todas formas, con independencia de la aproximación, o no, al hecho diferencial, es preciso y urgente avanzar ya en una reforma que garantice un mínimo nivel de financiación por habitante, estructurada sobre los principios de suficiencia financiera, equidad, predictibilidad y corresponsabilidad, facilitando la eficiencia del conjunto del sistema financiero. Además, esta reforma, sin que suponga una relación exhaustiva o excluyente, ni tampoco la exégesis del propio sistema de cómputo de la financiación, podría incluir algunas vías sobre aspectos tales como:

- a) La existencia de un Fondo de Garantía del Estado del Bienestar y Solidaridad que permita reducir a la dimensión mínima las diferencias de financiación de las funciones de gasto, en proporción al PIB estatal, fundamentalmente para el ejercicio de las siguientes competencias: seguridad, justicia, sanidad, educación y protección social, tanto de ámbito autonómico como estatal. Este fondo debería atender el criterio de la población con determinados matices, siendo su objetivo el de garantizar el acceso de todos los españoles a los servicios públicos fundamentales en un plano de igualdad.
- b) La financiación de otras competencias autonómicas que sean específicas de cada comunidad debería, en cambio, relacionarse directamente con la recaudación tributaria de los tributos cedidos a las comunidades autónomas y con la participación en los tributos del Estado para tales fines, u otros factores como pueda ser «el efecto capitalidad».
- c) La existencia de una gestión tributaria autonómica propia, como garantía del principio de autonomía, que exige contemplar un

espacio fiscal propio para las comunidades, que tienda a equilibrar la dimensión de su gasto competencial y una mayor responsabilidad de las mismas en dicha gestión.

- d) También, sería conveniente acompañar estas reformas con la adopción de un nuevo sistema de financiación local justo y adecuado para garantizar la autonomía y suficiencia de los recursos de las entidades locales en el desempeño de sus responsabilidades.

2. Ampliar y mejorar los mecanismos de cooperación multilateral

Un importante déficit que arrastra el diseño constitucional español, frente a otros modelos de estados compuestos, es la carencia de mecanismos o instrumentos de cooperación vertical entre el estado y las comunidades autónomas y cooperación horizontal entre las propias comunidades.

Los mecanismos o instrumentos de cooperación multilateral resultan necesarios para articular la relación entre los distintas administraciones y niveles de gobierno y, en último término, para garantizar la eficiencia del sistema. Esta falta de previsión constitucional, que se ha resuelto mediante la aprobación de determinadas reformas legales que han ido recogiendo y asentando determinados mecanismos o instrumentos de cooperación multilateral que ya se venían practicando, solo ha parcheado las necesidades de cooperación multilateral, pero no ha cubierto, de manera suficiente, las necesidades de esta cooperación y quedan, en la mayor parte de casos, a expensas de los intereses y la voluntad del ejecutivo estatal.

Para intentar paliar esta carencia se podría, entre otras medidas, incorporar al texto constitucional dichos instrumentos, reforzando el papel y las posibilidades de actuación de la Conferencia de Presidentes y las conferencias sectoriales, dotando de mayor entidad la cooperación multilateral, así como eliminar las restricciones actuales, facilitando la cooperación y los acuerdos entre comunidades autónomas.

Sin embargo, y siendo conscientes de las dificultades que puede entrañar su reconocimiento constitucional, salvo en las restricciones para la federación de comunidades autónomas o los requisitos para los acuerdos de cooperación entre las propias comunidades conforme a los mandatos del artículo 145 de la Constitución, bastaría con modificar algunos artículos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, para dotar de mayor capacidad de participar en la convocatoria y decisiones a las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales y los grupos de trabajo, para contemplar y facilitar las posibilidades de cooperación entre las comunidades autónomas y, también, para facilitar la tramitación de los convenios entre las distintas administraciones. O, incluso, de contemplar algunas obligaciones formales más concretas respecto a la convocatoria y reuniones de la Conferencia de Presidentes. Además, en algunos aspectos, bastaría con aprobar un marco normativo de desarrollo de la legislación actual para mejorar las competencias, organización, funcionamiento e interconexión entre dichas conferencias sectoriales, incluida la Conferencia de Presidentes.

3. Establecer mecanismos de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado

En cuanto a la participación de las comunidades autónomas en las decisiones generales que debe adoptar el Gobierno o las instituciones estatales y que afectan directamente al ámbito competencial de dichas comunidades o en el que existen organismos con funciones similares, debe apuntarse que, hasta el momento, aunque no se recoja en la Constitución, el desarrollo del marco normativo ha permitido la participación de las comunidades autónomas en determinados órganos colegiados de la Administración general del Estado en algunas materias como universidades, turismo, agua, ciencia y tecnología, protección civil o vivienda.

Incluso, con las reformas estatutarias aprobadas a partir de 2006, se han ampliado estas previsiones a la participación en ámbitos tales como la planificación hidrológica, la gestión de la red viaria estatal o el deporte y el tiempo libre, o en organismos económicos del Estado –Banco de España, Tribunal de Cuentas o Consejo Económico y Social–. Otra cuestión, que es la puesta en práctica y cumplimiento efectivo de las previsiones estatutarias, en la mayor parte de supuestos no se ha llevado a cabo porque necesitan su concreción en la ley estatal que regula dichos organismos o instituciones, cómo por ejemplo, en el ámbito de la Administración de Justicia.

De todas formas, falta mucho camino por recorrer en aras a mejorar la eficiencia en la gestión. Son muchas las posibilidades de dar un mejor servicio a los ciudadanos con una mayor integración e interconexión entre determinados organismos públicos estatales y autonómicos que tienen funciones o prestan servicios similares en las respectivas administraciones (por ejemplo, la mayor coordinación del INAP con los organismos autonómicos de las mismas características, o de la CNMC con los consejos audiovisuales autonómicos en dicho ámbito, etc.). También resulta conveniente promover la participación de las administraciones territoriales en los organismos gestores de grandes servicios públicos como los aeropuertos, las cuencas hidrográficas o las redes de comunicaciones. O, incluso, participando las comunidades autónomas en las propuestas de nombramientos de las personas que conforman determinadas instituciones del Estado.

Por otra parte, habida cuenta de que muchas de las competencias que la propia Constitución y los desarrollos estatutarios atribuyen a las comunidades autónomas, con el proceso de integración en la Unión Europea, se han cedido, en alguna medida, a la UE, resulta necesario reforzar la participación de las comunidades autónomas, a través de la posición del Estado español, en el ámbito de las decisiones de la Unión Europea. Al respecto, debe apuntarse que apenas se ha avanzado desde el acuerdo adoptado por la CARCE (ahora CARUE) en diciembre de 2004, por el que las comunidades autónomas pueden participar

en las delegaciones españolas en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea –Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente, y Educación, Juventud y Cultura–. En estos momentos, debería darse un paso adelante y ampliar esta participación a otros ámbitos de gestión autonómica que todavía no se han incorporado, al tiempo que deberían, en base a la experiencia acumulada, mejorarse numerosos criterios y mecanismos de dicha participación.

4. Reforzar los mecanismos de cooperación bilateral

Aunque, desde la perspectiva actual, pueda resultarnos extraño, salvo para los convenios de cooperación, para los instrumentos previstos en la negociación de los traspasos y para los acuerdos previstos en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, previos a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, durante buena parte del desarrollo del Estado autonómico apenas se han contemplado otros mecanismos de cooperación bilateral entre el Estado y una determinada comunidad autónoma.

Esta posibilidad de una cooperación bilateral directa, desde una perspectiva general, que pudiese abarcar el conjunto de las relaciones entre las dos administraciones y que resulta muy coherente para mejorar la eficacia de los modelos de Estado compuesto, solo se contempló e incorporó en algunas reformas estatutarias aprobadas desde 2006.

Se trata de un mecanismo que amplía el marco de posibilidades de relación bilateral a una relación permanente de alto nivel, para mantener un diálogo constante entre el Estado y una comunidad autónoma sobre aquellos temas que interesan a ambas partes para una mayor cooperación entre ambos, adaptando nuestro modelo territorial a este tipo de cooperación que ya no solo busca resolver los conflictos que puedan plantearse, sino que pretende mejorar la eficiencia en la gestión y administración de los temas que puedan afectar a ambas

administraciones, al tiempo que, también, sirva para prevenir o resolver los conflictos que puedan plantearse.

Así, las experiencias que empezaron a plasmarse en la cooperación bilateral con Cataluña y Andalucía desde 2006, y después se extendieron a las otras comunidades que lo habían contemplado en sus estatutos, aunque se han utilizado muy poco hasta el momento, también pueden trasladarse a aquellas otras comunidades que no lo tienen previsto en sus estatutos. Así pudo constatarse en 2019, con la celebración y regulación de la Conferencia Bilateral entre el Estado y la Generalitat Valenciana. Con ello, esta cooperación bilateral puede adquirir otra nueva dimensión y ser implementada como otro mecanismo en estos nuevos modos y maneras para la cooperación bilateral.

Sin embargo, no basta con la voluntad política y haber implementado un nuevo tipo de cooperación bilateral, sino que debe realizarse una revisión general de las comisiones bilaterales al más alto nivel político, a fin de convertirlas y asentarlas como estructuras permanentes que examinen los asuntos que afecten de manera exclusiva o singular a una Administración territorial, evitando que la dejadez o falta de voluntad política por alguna de las dos partes relegue al olvido este mecanismo de cooperación, como ha ocurrido durante mucho tiempo. Así, dichas comisiones deberían reunirse periódicamente o cuando alguna de las partes lo proponga y funcionar por acuerdo entre ambas representaciones, estableciendo un cauce permanente de comunicación para ampliar los acuerdos cooperativos en todos los ámbitos de gestión pública y evitar los conflictos entre ambas administraciones.

5. Adecuar la estructura de la Administración estatal al modelo de un Estado compuesto, con la aprobación del Estatuto del Gobierno

Otro de los aspectos que resultan curiosos en el desarrollo del Estado autonómico es la poca capacidad de adaptación o transformación de

la estructura administrativa y de funcionamiento de la Administración estatal a la nueva realidad de dicho Estado.

Da la impresión de que la única transformación en la Administración estatal ha sido que se ha desgajado de una parte de su estructura en sus escalones inferiores, fundamentalmente en el ámbito de sanidad, educación y servicios sociales, pero se sigue funcionando con los mismos esquemas y una estructura similar al momento previo a la transferencia de competencias. Simplemente, se han aderezado en su funcionamiento, en algunas ocasiones como un mero remiendo, ciertos mecanismos de cooperación y colaboración con las comunidades autónomas, en los que el Estado sigue manteniendo la posición preeminente y de dirección de los mismos.

Es por ello que debería avanzar en la reestructuración del conjunto de las administraciones y, especialmente, de la Administración estatal, para la articulación de los diversos niveles de gobierno con reformas para adecuar su estructura a los modelos de estados compuestos y con capacidades de gobierno, gestión y coordinación multinivel, así como reforzar, como ya se ha apuntado en apartados anteriores, las estructuras y espacios de codecisión –comisiones bilaterales– y redefinir algunos de los mecanismos multilaterales ya existentes –conferencias sectoriales, consejos interterritoriales y comisiones territoriales– con nuevos métodos de coordinación y de cooperación voluntaria o incentivada.

También deberían adoptarse un conjunto de acciones para conseguir mayores cuotas de eficacia e integración de las distintas administraciones, entre las que pueden apuntarse: Mejorar el modelo de Administración, adaptando la Administración periférica a las necesidades que se derivan del nuevo marco de distribución del poder y más abierta a los ciudadanos, incorporando a la gestión a las demás administraciones y a los sectores de la sociedad civil implicados. Modernizar el modelo de Administración y avanzar mucho más en la implantación de la Administración electrónica y la simplificación de los procedimientos administrativos. Adecuar la estructura de la

Administración estatal a un Estado compuesto mediante la reforma de la Ley del Gobierno en profundidad. O diversificar la ubicación territorial de los organismos y agencias de la Administración estatal, especialmente las de nueva creación, en todo el territorio español.

Para todo ello, podría resultar conveniente, de la misma manera que se aprueban los estatutos como marco de referencia para la asunción de competencias y el funcionamiento de las comunidades autónomas, aprobar un Estatuto del Gobierno, en el que deberían concretarse estas pautas de funcionamiento del Gobierno en el marco de un Estado compuesto y, de esta manera, evitar las actuaciones interesadas o los cambios bruscos del Gobierno central hacia posiciones recentralizadoras o descentralizadoras, en razón de los intereses, apoyos o posiciones ideológicas de cada inquilino del palacio de la Moncloa.

6. Reformar la regulación básica del régimen local y reforzar el principio de subsidiariedad en la escala local

El nuevo protagonismo de los territorios y de lo local en un contexto cada vez más globalizado, en el que la proximidad a las necesidades de los administrados (conforme comentan muchos responsables municipales: todos los días vemos y debemos dar respuestas a necesidades urgentes y vitales de los vecinos, para las que, en muchos casos, no tenemos competencias ni presupuesto) ha obligado a los gobiernos locales a impulsar políticas públicas sin contar con las competencias y los recursos necesarios en: servicios sociales, cultura y educación, asesoramiento y apoyo a la ciudadanía en múltiples ámbitos, etc.

La situación actual del nivel de gobierno local exige, de forma inaplazable, el fortalecimiento de su posición y sus competencias. Por todas estas razones, se necesita establecer con mayor claridad, si es posible en el marco constitucional y, de manera urgente, con la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, para articular los mecanismos necesarios que permitan aplicar de

manera efectiva y con garantías el principio de subsidiariedad desde la escala local, así como para dotar de garantías suficientes la autonomía política del tercer pilar del Estado –el gobierno local– como mecanismo para fortalecer su posición, estructura y funcionamiento en el conjunto de un modelo de Estado.

Una reforma de la regulación básica del Gobierno y la Administración local que debería convertirse en un verdadero estatuto de autonomía de los entes locales y, en ese sentido, servir para reforzar la autonomía local, determinar las competencias propias de las entidades locales, en especial de los municipios, modernizar los órganos de gobierno local, favorecer nuevas formas de cooperación vertical y horizontal, incentivar la gobernanza democrática en regiones urbanas y metropolitanas e impulsar innovaciones democráticas de participación ciudadana.

También cabe apuntar que quedan pendientes numerosas cuestiones planteadas y nunca resueltas que afectan al ámbito municipal, entre ellas: la reestructuración del mapa administrativo municipal, la posible revisión de competencias asignadas a los gobiernos locales, la suficiencia financiera de las competencias que ya tienen atribuidas, etc.

7. Flexibilizar la estructura provincial en la articulación territorial de las comunidades autónomas

En la misma línea de reforma de la regulación básica del régimen local, y entendiendo las dificultades que puede tener la reforma del marco constitucional para suprimir la referencia de la provincia en la Constitución, debería acometerse, en el marco de la descentralización y la supresión de estructuras intermedias, la posición de la provincia como estructura obligada en la articulación territorial del Estado y, específicamente, en la estructura territorial obligada para todas las comunidades autónomas, de la diputación como institución de gobierno local, posibilitando una mayor autonomía de las comunidades

autónomas en la fijación de órganos intermedios –como quieran denominarse: comarcas, veguerías...– para articular el gobierno de los asuntos supramunicipales, atendiendo a razones históricas, geográficas o de eficiencia en la gestión, y, con ello, resolver de manera adecuada las necesidades que, dentro del ámbito de autonomía local, los municipios no pueden resolver por sí solos.

8. Articular un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de la Administración única

Otro aspecto a considerar en la mejora del funcionamiento del Estado autonómico, a caballo entre las reformas de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, es una cuestión que, aun no constituyendo un elemento básico en la configuración del modelo de Estado compuesto, resulta sumamente necesario para el funcionamiento del sistema y la percepción que los ciudadanos tienen del mismo. Se trata de establecer un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de una Administración única, integrando a las tres administraciones (estatal, autonómica y local).

Resulta, en muchos casos, incoherente para la ciudadanía que, en razón del tipo de gestión, y en algunos casos, incluso para la misma gestión, deba acudir o tramitarse ante tres administraciones, distintas en razón de sus respectivas competencias (por ejemplo, con la compra de un coche de segunda mano, que requerirá: cambio de titularidad –Administración estatal–, impuesto TPYAJD –Administración autonómica– e impuesto de circulación municipal –Administración local–). De ahí que es necesario avanzar hacia un modelo de Administración única, en la que las y los administrados solo tengan que acudir a una ventanilla única, presencial o virtual, para todas las gestiones con las distintas administraciones y, si es posible, que sea siempre la misma y la del ámbito más próximo al ciudadano que deba utilizarla.

Es más, con los actuales medios electrónicos esta posibilidad se convierte en un reto fácil de articular en la práctica, aunque precisa determinadas reformas legales que deberían acometerse.

9. Reformar el Senado para que cumpla la función de cámara de representación territorial

Esta propuesta es uno de los puntos coincidentes desde hace muchos años en los posicionamientos doctrinales, que, casi de manera unánime, coinciden en la necesidad de reformar el Senado. Sin embargo, donde ya hay una menor coincidencia es en las líneas fundamentales que deben presidir dicha reforma, casi todas ellas alineadas con los distintos modelos de segundas cámaras territoriales que existen.

Quizás, es el propio redactado constitucional –artículo 69.1–, que le asigna al Senado el papel de cámara de representación territorial, la que propicia estas proyecciones. Pero esta afirmación, recogida en el propio texto constitucional y que apenas se dota de contenido, da pie a considerar que se refiere, o por lo menos, en su momento, se refería, más al concepto de una representación de senadores por igual en los territorios –provincias y con las particularidades de las islas y Ceuta y Melilla– frente a la distribución de los diputados en el Congreso, en razón de la población, que a una participación y capacidad de representar los intereses de las comunidades autónomas y los municipios.

Sea como fuere, el hecho es que, con el desarrollo del Estado autonómico, la posibilidad que se le brindaba al Senado de convertirse, según la propia Constitución, en cámara de representación territorial, apenas ha tenido recorrido. Ni siquiera la creación y escasas reuniones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la participación de senadores y la celebración de las reuniones de la CARUE en la sede del Senado, u otras actuaciones o actividades que se han llevado a cabo en esta cámara, le han otorgado este marchamo de cámara de representación territorial como podría concebirse en un Estado de

estructura territorial. Tampoco se ha convertido, dentro de este margen que permite la Constitución, en cámara de debate y concertación de grandes planes y decisiones políticas que afecten al modelo territorial, o en foro permanente para buena parte de los organismos de cooperación multilateral o de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado (por ejemplo, para elegir los miembros que le corresponde elegir al Senado en determinadas instituciones del Estado).

Así que, sin entrar en la reforma constitucional que trataremos en las siguientes páginas, por una parte, resulta necesario avanzar más en este compromiso constitucional de convertirse, conforme a la actual realidad territorial española, en la verdadera cámara de representación territorial. Pero, por otra, el papel que, también, le otorga la Constitución de cámara de segunda lectura, podría adecuarse, o ampliarse, para cumplir con su misión de cámara de representación y, añadiríamos, de integración territorial.

De todas formas, en este tema, la reforma constitucional del Senado resultaría conveniente o, casi podríamos afirmar, imprescindible.

10. Reformar la Constitución para adecuarla a la realidad del modelo autonómico creado a su amparo, prescindiendo de preceptos cuya aplicación ya se ha agotado

A tenor de lo expuesto en páginas precedentes, parece razonable que, o bien como cuestión prioritaria a partir de la que se desarrollarían todas las demás, o al tiempo que se van implementando algunas de las propuestas planteadas, debemos situar como la clave de bóveda del ámbito de reflexión que estamos realizando la reforma en el contenido de la Carta Magna de 1978.

Una reforma constitucional que, sin embargo, por las razones expuestas, entre ellas, las posibilidades de que deba concretarse conforme a los mecanismos previstos en los artículos 167 o 168, en razón de los contenidos que pretendan modificarse, o la posibilidad de que deba celebrarse un referéndum, aunque sea solo en relación con

la reforma más sencilla, prevista en el artículo 167, obliga a exponer un abanico de posibilidades y, en su caso, decidir, en el momento de abordar aquellas, las que tengan un respaldo social y político suficiente para llevarlas a cabo.

Así, las reformas del modelo territorial podrían abarcar desde una reforma integral, apostando por un modelo federal que incluiría la modificación del artículo 2 y que parece, en la actualidad, totalmente descartada, hasta una reforma más sencilla para la inclusión de la denominación de las propias comunidades autónomas en el título VIII y la supresión de algunos artículos que han perdido vigencia, en la línea de lo planteado por la reforma que propuso el Gobierno de España en 2006 y que ya hemos comentado.

Pero, centrándonos en la reforma del título VIII, debe apuntarse que de la simple lectura de este título que regula la arquitectura territorial y autonómica del Estado resulta evidente que algunos de sus artículos ya han agotado su eficacia y, por lo tanto, no tiene ningún sentido mantenerlos en la Constitución, y que otros muchos artículos deberían tener un nuevo redactado para abordar y resolver los problemas que han podido constatarse en el devenir de este marco constitucional a lo largo de estos cuarenta años.

A su vez, ya hemos constatado que un nuevo redactado, tras los más de cuarenta años de desarrollo autonómico, podría incidir mejor o incluir, entre otros aspectos: una mejor delimitación y fijación de las competencias; el establecimiento de mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación; el establecimiento de organismos de cooperación vertical y horizontal; la fijación del modelo de manera que con la actuación gubernamental no se pueda distorsionar su funcionamiento, etc.

Sin duda alguna, se trata de un tema muy trabajado en la doctrina y con numerosos posicionamientos, cuyo análisis excedería las pretensiones del presente documento, por lo que basta con detallar algunos aspectos centrados en la reforma del título VIII que, a partir

del texto propuesto por el Gobierno en 2006, desde la doctrina se han comentado en numerosas ocasiones. Entre ellos:

- La definición del modelo territorial del Estado y la referencia a las 17 comunidades autónomas y a las ciudades autónomas. En primer lugar, deberían suprimirse las normas de derecho transitorio, aquellas cuyo contenido se ha agotado con su aplicación. En este caso estarían los artículos 143, 144, 146, 151 y 152, que deberían sustituirse por otros en los que se proclamara que España es un Estado autonómico integrado por las diecisiete comunidades autónomas –que se citarían junto a las dos ciudades autónomas–, haciendo breve referencia a la organización institucional de aquellas.
- La clarificación del sistema competencial. En segundo lugar, debería clarificarse la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, huyendo del complejo sistema de triple lista. Para ello, por ejemplo, sería suficiente –como ocurre en algunas constituciones de estados federales– con que se relacionaran las competencias exclusivas del Estado, entendiendo que las demás pueden corresponder a las comunidades autónomas. Con ello, quedaría mejor detallado el reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno, evitando toda tentación centralizadora y dando pleno sentido al principio de subsidiariedad.
- El reconocimiento expreso de las asimetrías y de los hechos diferenciales como elementos consustanciales de la estructura territorial del Estado en nuestro país, incorporando las singularidades políticas institucionales, territoriales y lingüísticas que se han constatado importantes durante el desarrollo del Estado autonómico y no tienen su reflejo expreso en el marco constitucional.
- La superación, en el texto constitucional, de la provincia como estructura obligada en la articulación territorial del Estado. Los españoles hemos optado por un Estado autonómico y parece que, tras más de cuarenta años de ejercicio del autogobierno, podría ser el momento adecuado para superar la división provincial que data

de 1833 y que se formuló sin base histórica alguna. Para ello habría que reformar los artículos 137 y 141 de la Constitución.

Nuestra Constitución consagra la división provincial que nos legaron los gobernantes del primer tercio del siglo xix. El anteproyecto de Constitución era más flexible, pues se refería a las provincias o a las circunscripciones que los estatutos establecieran mediante la agrupación de municipios (con personalidad jurídica, y para servir de base a la organización de la Administración pública), dando una solución alternativa a la organización intracomunitaria. De esta forma, se pretendía seguir el modelo de la Constitución de la II República.

Sin embargo, la relevancia de la provincia fue creciendo a medida que avanzaba el proceso constituyente, y quedó configurada como circunscripción electoral, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado o entidad local con personalidad jurídica para gestión de propios intereses.

Con ello, y tras el desarrollo del Estado autonómico, se hace convivir una división autonómica con otra provincial, lo que no resulta eficaz, porque parece excesiva la existencia de cuatro niveles de Administración (la estatal, la autonómica, la provincial y la municipal). Puede haber una duplicidad de funciones en un mismo ámbito, puesto que las diputaciones provinciales, órgano de gobierno de las provincias, cumplen un importante papel de apoyo y asesoramiento a los ayuntamientos, especialmente a los de pequeños municipios. Pero ese importante papel que, sin duda alguna, hoy desempeñan podría ser asumido por el órgano correspondiente de los gobiernos autonómicos que también tienen cometidos similares. Hay una duplicidad de medios con otras administraciones para realizar los mismos cometidos (en cultura, en deportes, en carreteras, en multitud de servicios, etc.), y se fomenta el provincialismo, sentimiento que dificulta el fortalecimiento de la identidad regional, base del Estado autonómico.

Por todo ello, parece razonable sentar las bases para que, progresivamente, podamos superar la estructura provincial o, en todo caso, permitir que las comunidades autónomas se estructuren internamente como tengan por conveniente, obviando, en su caso, la división provincial.

- El establecimiento, sobre nuevas bases, de los principios, organización y garantías de la autonomía local como tercer pilar del Estado. En coherencia con las otras propuestas, también resulta conveniente reconocer en la Constitución el papel y ámbito competencial que deben tener los ayuntamientos en su posición como la Administración más próxima a la ciudadanía.
- La regulación en el texto constitucional de las bases, principios y mecanismos de la articulación funcional de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, con el establecimiento de los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación sobre los que debe articularse el Estado autonómico, así como de los organismos de cooperación vertical y horizontal que deben existir

Se ha hablado del Estado inacabado, y de la necesidad de acometer una asignatura pendiente: la cooperación. Se trataría de integrar todo aquello que se ha descentralizado, es decir, conectar las diecisiete comunidades autónomas entre sí, y todas ellas con el Estado, a través de mecanismos de participación y colaboración. Hay que establecer mecanismos de cooperación Estado-comunidades autónomas (que no es imponer ni mandar) y la simplificación de niveles administrativos. Aparte el Senado, al que, de nuevo, más adelante nos referimos, se deben concretar las técnicas propias del llamado federalismo cooperativo o funcional, con el objetivo de hacer realidad los principios de solidaridad, lealtad constitucional y austeridad reconocidos por nuestra Constitución.

La cooperación, antes que una merma de los poderes autonómicos, supondría un fortalecimiento tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Los territorios no pueden ni deben estar compitiendo entre sí permanentemente, pues ello comporta

una pérdida de esfuerzo y no pocas disfunciones en perjuicio del ciudadano.

En tal sentido debería institucionalizarse y regularse la Conferencia de Presidentes, integrada por el del Gobierno de la Nación y por los de las comunidades autónomas, además de los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para abordar los grandes temas del momento y propiciar la participación de las comunidades autónomas en asuntos relevantes de gobierno y administración.

Además, sería necesario, también, una regulación más exhaustiva de las comisiones bilaterales y las comisiones sectoriales como órganos esenciales de coordinación de políticas que incidan en el interés general y que eviten las disfunciones que a menudo se observan en la regulación de diversas materias.

- La reforma de los mandatos constitucionales en torno al Senado. Ya se ha hecho referencia a la aspiración ampliamente compartida de reformar el Senado para que se convierta en una verdadera cámara de representación territorial, que, como se ha llegado a decir, es tan vieja como el Senado mismo.

El Senado fue concebido, al inicio del proceso constituyente, como una cámara en consonancia con la forma de Estado que se avecinaba, de representación de las comunidades autónomas. Los senadores debían ser elegidos por los parlamentos autonómicos, entre sus miembros, por sistema proporcional a la representación política en aquellos, a razón de 10 senadores por comunidad y uno más por cada millón de habitantes; el mandato de los senadores se extendía al de la legislatura del parlamento que los había de elegir. A ellos se sumaban 20 senadores elegidos por el Congreso de los Diputados. Pero el Senado que finalmente quedó constitucionalizado es peor que el proyectado: 4/5 partes de los senadores son elegidos directamente por el pueblo, en circunscripciones provinciales, a razón de 4 por provincia (aparte islas y ciudades autónomas); 1/5 parte son elegidos, en

representación de las comunidades autónomas, por los respectivos parlamentos.

La conclusión es que no es la cámara de las comunidades autónomas, ni es una cámara de representación territorial propia de un Estado políticamente descentralizado.

La actual forma de elegir a los senadores produce perplejidad por cuanto que, por ejemplo, la comunidad de Castilla y León, con 2,5 millones de habitantes, cuenta con 37 senadores. Madrid, con 5 millones de habitantes, cuenta con 10 senadores. La Comunidad Valenciana, con 5 millones de habitantes, 17 senadores, y Cataluña, con 6 millones de habitantes, cuenta con 23 senadores. La desproporción senadores/habitantes es evidente.

Los modelos, como es sabido, son variados: desde la paridad absoluta en la representación de los estados (USA, 2 senadores por Estado, con independencia de la población de cada uno de ellos), hasta los que tienen en cuenta los habitantes de cada Estado (Bundesrat alemán); desde los que son de elección directa (USA), a los que son elegidos por los respectivos gobiernos (Alemania) o por los parlamentos regionales.

Cada sistema tiene sus ventajas e inconvenientes.

Ahora bien, las propuestas de reforma pivotan sobre tres modelos de referencia. Un Senado, como cámara de representación territorial, al estilo del Senado de los EEUU, en la que cada territorio (estado federado) tiene un número igual de representantes elegidos por los ciudadanos, participa en la función legislativa y tiene la potestad de encausar a funcionarios del Gobierno, así como para aprobar los nombramientos y los tratados que presente el presidente. Una cámara al estilo del modelo alemán, en el que los gobiernos de cada estado federado están representados en este Consejo Federal (Bundesrat), al que la Constitución alemana le atribuye la competencia para conocer de las iniciativas de la federación cuando afectan a los estados federados. O un modelo mixto, en el que estén representados los ciudadanos (un

número determinado por provincia o comunidad autónoma) y los parlamentos o los gobiernos autonómicos. Todos ellos, también, con distintas funciones en razón de su participación en la función legislativa y en las decisiones del Estado.

Esta reforma del Senado, asimismo, debería contemplar otros aspectos para reforzar su cometido de cámara de representación territorial, con cometidos tales como cámara de primera lectura de las leyes con especial incidencia territorial; potestad de codecisión con el Congreso en los asuntos que afecten a la financiación de los distintos niveles de gobierno territorial; cámara de debate y concertación de grandes planes y decisiones políticas que afecten al modelo territorial, o foro permanente para los organismos de cooperación multilateral, como la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales y otros órganos con el mismo fin.

Pero de lo que se trata es de configurar una cámara alta adecuándola a la realidad de nuestro Estado autonómico y no al revés. Sería ilegítimo transformar la realidad para justificar una reforma, o promoverla anteponiendo los intereses particulares o partidistas a los abstractos y generales. Es, por ello, necesario pensar en el mejor Senado posible sin tener en cuenta cuál puede ser la composición final de la cámara en términos interesados que no coincidan con ajustarlo al verdadero sentido de cámara de representación de nuestra realidad territorial del Estado autonómico.

- La constitucionalización de los principios reguladores de un sistema de financiación justo, garantizador de la autonomía y el bienestar, basado en los principios de transparencia, equidad, solidaridad, predictibilidad, corresponsabilidad, sostenibilidad, eficiencia y suficiencia financiera

La financiación es uno de los grandes problemas que presenta el Estado autonómico actual. Ya se ha hecho referencia a los distintos sistemas que se han ido aprobando a lo largo de estos años, desde la promulgación de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de

financiación de las comunidades autónomas. El actual fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el periodo 2009-2014. Está obsoleto y se ven especialmente perjudicadas las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares y la Comunidad Valenciana.

La financiación autonómica parte de dos datos esenciales: los recursos propios y los impuestos cedidos en el porcentaje que se determine. En una época de crisis, por tanto, el problema más que de gasto –muchas veces predeterminados– es de ingresos.

El segundo dato es que el sistema busca principalmente la financiación de competencias y servicios y, por tanto, no tanto una distribución per cápita de los recursos. Con todo, la población de las comunidades es un hecho absolutamente determinante para el cálculo. El problema de las competencias traspasadas es que se fijó el coste de estas a partir del coste efectivo que tenía en el momento del traspaso para el Estado. Esto implica un hecho significativo: las comunidades como la Valenciana, que recibieron las competencias al principio de la etapa autonómica, recibieron unos servicios escasamente valorados (en Valencia ciudad solo había tres institutos de secundaria públicos), mientras que las que lo hicieron en los años 90 recibieron los servicios ya modernizados.

Pues bien, al sistema general de financiación, basado en la aportación del Estado de recursos para financiar los servicios de las comunidades autónomas, hay que añadir los fondos específicos que tienen la finalidad de corregir las disfunciones que se generan en este sistema. Pero no solucionan el problema.

- El establecimiento de criterios sobre la armonización fiscal. Cuestión conexas con la financiación es la que se ha planteado en época reciente: la relativa a la armonización fiscal. Se observa, en este punto, cierta tensión entre lo que supone el ejercicio del propio autogobierno y de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, y la ventaja que pueden tener determinadas comunidades con una economía más próspera por diversas

circunstancias no derivadas siempre de decisiones políticas fruto del propio autogobierno. En todo caso, se debe huir de fórmulas uniformadoras incompatibles con la autonomía política.

Ya hemos advertido que es necesario establecer un nuevo sistema de financiación equitativo y justo tratando de alcanzar un pacto que establezca unas bases que den certeza, estabilidad y equilibrio al sistema de reparto de los fondos públicos y de corresponsabilidad fiscal.

Con estas reformas se avanzaría en una constitucionalización más adecuada de un modelo de Estado compuesto ya desarrollado y con lo que se ha dado en llamar elementos federalizantes, que sin duda alguna tienen cabida en el marco constitucional del título VIII, sin necesidad de ir más allá, y bastaría con una reforma sencilla de la Constitución, prevista en el artículo 167.

VII. Reflexión conclusiva

El Estado autonómico creado por aplicación de las previsiones constitucionales está fuertemente arraigado en España como forma de organización política territorial. Es, además, la mejor estructura capaz de garantizar la unidad de la Nación, mediante el reconocimiento de la diversidad histórica, cultural y lingüística, al tiempo que facilita una mejor y más próxima gestión de los recursos públicos para apoyar el desarrollo de nuestros ciudadanos y nuestro tejido empresarial. No obstante ello, se observa que sufre ataques desde distintos frentes. Tiene su origen en el gran pacto constitucional de 1978, que queremos defender. Y, por lo que se refiere a la configuración territorial del Estado, consideramos que es posible su actualización y acomodación a la realidad de nuestros días teniendo en cuenta la experiencia alcanzada durante estos más de cuarenta años de autogobierno de las comunidades autónomas.

Además, y consideramos que esto es importante destacarlo, las reformas necesarias no solo se pueden alcanzar mediante la reforma

del título VIII de la Constitución. Quizás, en estos momentos, no sea oportuno abrir un proceso de reforma constitucional, que requeriría un alto grado de consenso, similar al alcanzado para su establecimiento. Pero, mientras llega la oportunidad de acometer una reforma de mayor calado, se pueden adoptar medidas legislativas y acuerdos políticos tendentes a modernizar el modelo y a dar solución a algunos de los problemas que plantea su funcionamiento.

El fomento desde el Estado de la participación de las comunidades autónomas en la conformación de la voluntad general y en el tratamiento de los asuntos de gobierno y administración, con incidencia en el autogobierno de aquellas, es esencial. Como lo es no tomar ya conciencia del grave problema de la financiación –que asfixia a varias comunidades autónomas–, que es perceptible en el conjunto de las fuerzas políticas parlamentarias, sino impulsar con urgencia la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera para debatir y aprobar un nuevo modelo de financiación.

Con todo lo expuesto, ante la evidencia de los problemas que han conllevado la configuración y desarrollo del Estado autonómico hasta la actualidad y los problemas que pueden lastrar sus perspectivas en un futuro no muy lejano, se han expuesto un conjunto de reformas normativas, posibles y sin quiebra ninguna de nuestro marco jurídico actual, para dar un paso adelante en la construcción de este Estado compuesto del que nos hemos dotado con la Constitución de 1978, con la mirada puesta en la perspectiva de los próximos 50 años del Estado autonómico.

No obstante, también debe señalarse que estas reformas propuestas no serán posibles si se utiliza la cuestión territorial como un caballo de batalla político, queriendo imponer soluciones salomónicas de una de las partes al conjunto. Algo a lo que, en este país, estamos muy acostumbrados y que ha propiciado –lo explicábamos al referirnos al modelo territorial en la Constitución de Cádiz– el desmembramiento progresivo del conjunto de territorios y gentes que integraban la España, o las Españas de 1812.

Sin duda alguna, estas reformas deben abordarse desde el reconocimiento de nuestra propia realidad plural, de nuestra historia, de nuestras culturas, de nuestras lenguas y, cómo no, de nuestros sentimientos. De esta manera, con el reconocimiento de la pluralidad y de la riqueza de esta pluralidad, es como podremos integrar al conjunto de las personas que forman este país y darles cabida en un Estado compuesto, eficiente e integrador. Caso contrario, los riesgos de desmembración volverán a ser evidentes y nuestro futuro puede depender de soluciones que ya escapen al marco jurídico que se ha analizado.

Todo ello, como se ha expresado ya, no significa el cuestionamiento de nuestra particular forma territorial de Estado sino la necesidad de actualizarlo y, por nuestra parte, de contribuir a su fortalecimiento con propuestas que pueden aportar soluciones a ciertos problemas apuntados. Y, en este reto, ante la polarización y la utilización de la cuestión territorial como caballo de batalla político, la sociedad civil debe tener un papel clave en plantear las soluciones de presente y el camino de futuro de un modelo de Estado territorial que ha servido para situar a España como referente en desarrollo social y económico, al tiempo que para exigir a los distintos actores políticos los compromisos y pactos necesarios para avanzar hacia un mejor modelo territorial.

VIII. Bibliografía consultada

- Alberti, Enoch; Ortega, Luis, y Montilla, José Antonio (2006): *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid, CEPC.
- Aragón, Manuel (1995): «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», *Autonomies*, núm. 20, diciembre de 1995.
- Arbós, Xavier (2014): «Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24.

- (2006): «Federalismo y relaciones intergubernamentales», en Arbós, Xavier (coord.), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelona, Ed. Institut d'Estudis Autònomic.
- Arregi, Joseba (2005): *Dos modelos de Estado: la historia y la norma*. Ed. INAP, Madrid, Estudios Goberna, 2005. Especialmente en su capítulo II, «Las herencias históricas del Estado moderno».
- Bassols Coma, Martín, y Serrano Alberea, José Manuel (1982): «El artículo 149 de la CE en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias exclusivas estatales», *Revista de Administración Pública*, núm. 97.
- Breña, Roberto (2006): *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824 (una revisión del liberalismo hispánico)*, México, El Colegio de México.
- Caamaño, Francisco (2000-2001): «El abandono de lo básico: Estado autonómico y mitos fundacionales», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 12-13, Valencia.
- Calonge Velázquez, Antonio (2013): «El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 25.
- Carrasco Durán, Manuel (2005): *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Institut d'Estudis Autònomic, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Casas, Marc (2011): «La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: Regulación y actividad práctica», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42.
- Corcuera Atienza, Javier (1994): «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», en *Sistema*, núm. 118-119, marzo.
- De Carreras Serra, Francesc (1997): «El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. Madrid, MAP, Colección Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales.

- De La Quadra, Tomás (2004): «¿Es el estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?», *REDC*, núm. 74.
- Elías Méndez, Cristina (2016): «The Autonomus State: The Spanish territorial organization in question?». En Domínguez Pérez, Eva María (dir.), *Critical review of current and controversial legal issues in Spain*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Fernández Farreres, Germán (2005): *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel.
- Fernández, Tomás Ramón. «La Provincia como corporación: las Diputaciones Provinciales», en *Descentralización administrativa y organización política*, vol. III.
- Ferrando Badía, Juan (1977): «La Teoría Federal en Pí y Margall», en *Filosofía y Derecho, Estudios en honor del profesor José Corts Grau*, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho.
- García Morales, María Jesús (2014): «Las relaciones intergubernamentales en España y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora qué?», en López Basaguren, Alberto / Escajedo San Epifanio, Leire (coord.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del estado autonómico*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, volumen 2.
- García Roca, Francisco Javier (1997): «España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, colección Informe y Documentos.
- Garrido Mayol, Vicente (2012): «La solidaridad en el Estado Autonómico en la distribución de las inversiones regionalizables», en el libro colectivo *La solidaridad en el Estado Autonómico*, (dir. Vicente Garrido Mayol), Valencia, Cátedra de Derecho Autonómico de la Universitat de València y Fundación Profesor Manuel Broseta.
- (2020): «La (última) reforma del Estatuto de autonomía en la que se incumplió el Estatuto de autonomía», libro colectivo *Constitución*,

- Política y Administración: repensando la Constitución cuatro décadas después*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2011): «Centralistas versus nacionalistas: la pinza al Estado Autonómico», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 56.
 - (2010): «La deconstrucción del Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24.
 - (2000): «Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49. Madrid.
- Guaita Martorell, Aurelio (1991): «Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución: Homenaje al Prof. García de Enterría*. Madrid, E. Civitas, tomo IV.
- Hernández Lafuente, Adolfo y González García, Marta Ángeles (1992): «Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233.
- Herrero de Miñón, Miguel (1995): «La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de autonomía», en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- Leguina Villa, Jesús (1997): «La reforma del Senado y los hechos diferenciales». *Revista de Administración Pública*, núm. 143, mayo-agosto.
- Loewenstein, Karl (1986): *Teoría de la Constitución*, E. Ariel, Barcelona.
- Martín Cubas, Joaquín, Pérez, José A., Romero, Joan, Soler, Margarita, y Vidal, José M. (2013): *El federalismo plurinacional. ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?* Valencia, Ed. Díaz y Pons.
- Martín Retortillo, Sebastián (1973): *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Madrid.
- (1991): *La provincia: pasado, presente y futuro*, E. Civitas, Madrid.

- Montilla, José Antonio (2018): «La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo». UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 101, enero-abril.
- (2004): «La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el Derecho europeo en el Estado autonómico», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 2, julio-diciembre.
 - (2006): «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *REDC*, núm. 78, septiembre-diciembre.
 - (2005): *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas: El desarrollo normativo del Derecho de la Unión en el Estado autonómico*, CEPC.
- Muñoz Machado, Santiago (1982): *Derecho Público de las Comunidades autónomas*. Madrid, E. Civitas.
- (1992): «Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos». *Revista de Administración Pública*, núm. 128.
- Ortega y Gasset, José (1980): *España invertebrada*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1967): *La redención de Las Provincias*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ortega, Luis (2005): *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Madrid, Civitas.
- Ortega, Luis, Solozabal, Juan José, y Arbos, Xavier (2006): *Legislación básica y estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Medina, José María (2009): «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, septiembre.
- Pi y Margall, Francisco (2006): *Federalismo y República*. Selección de textos preparada por Antonio Santamaría. Barcelona, Ed. El Viejo Topo.
- Ridaura, María Josefa (2013): «Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico,

- funcionamiento y rendimiento». *Revista de Derecho Político*, núm. 88, UNED, septiembre-diciembre, págs. 215-244.
- (2007): «Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60/61.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Alejandro (1993): «Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, julio-septiembre.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1988): *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid.
- Sevilla, Jordi, Vidal, José María, Elías, Cristina (2009): *Vertebrando España. El estado autonómico*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva, Colección el Arquero.
- Solozábal, Juan José (2004): «El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas federales» en Tudela Aranda, José, y Knüpling, Félix (eds.) *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tajadura, Javier (2006): «La Conferencia de Presidentes» en Arbós, Xavier. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelona, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics.
- (1998): *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, E. Comares.
- Terol, Manuel José (coord.) (2005): *Relaciones del Estado con otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación y conflicto*. Ed. Parlamento de Andalucía.
- Tomás Villarroya, Joaquín (1981): «Proceso autonómico y observancia de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3.
- Tudela Aranda, José (2003): «A vueltas con el artículo 149.1.1ª de la Constitución. Un precepto para dos visiones del Estado», en *Estudios de Derecho Público Económico*, libro homenaje al prof. Sebastián Martín-Retortillo.

- Trujillo, Gumersindo (1997): «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, Colección Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales.
- Vandelli, Luciano (1982). *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid.
- Vidal Beltrán, José María (2020): «Las relaciones de conflicto/cooperación en los modelos de Estados compuestos y su aplicación en el Estado Autonómico», en *Estudios sobre el desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana*, Marzal, Reyes (dir.), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- (2020): «El nuevo marco jurídico de la cooperación bilateral. Especial referencia a la Comisión Bilateral Generalitat Valenciana/Estado», en *Estudios sobre el desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana*, Marzal, Reyes (dir.), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- (2013): «La cuestión territorial en la Constitución de Cádiz de 1812», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 19, enero-junio.
- (2007): «El Estado Autonómico: retos de presente y de futuro. Globalización y gobernanza», *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Director: Vicente Garrido Mayol, Valencia, Ed. Fundación Manuel Broseta.
- Vírgala Foururia, Eduardo (2008): «El informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 82, enero-abril.
- Visiedo Mazón, Francisco J. (1997): *La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de Comunidades Autónomas*, Madrid, Departamento de Publicaciones del Senado.
- Zúñiga Urbina, Francisco (2011): *Cádiz y su influencia en la independencia y constitucionalismo liberal de Chile*, en *El Legado de las Cortes de Cádiz*, García Trobat, Pilar y Sánchez Ferriz, Remedios (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch.

¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

Letrado del Parlamento de Andalucía

Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo. Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo.

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Libro XI, Capítulo VI

Resumen

La aprobación de una ley de amnistía como requisito para la investidura del presidente del gobierno ha suscitado un fuerte debate doctrinal acerca de su compatibilidad con nuestra carta magna de 1978. En este artículo se exponen sistemáticamente las razones jurídicas invocadas por los sectores doctrinales que apoyan o rechazan su constitucionalidad, así como los contraargumentos que se han formulado al respecto.

Palabras clave: Constitución, amnistía, indulto, medidas de gracia, división de poderes, derechos fundamentales, función legislativa, poder judicial.

Resum

L'aprovació d'una llei d'amnistia com a requisit per a la investidura del president del govern ha suscitat un fort debat doctrinal sobre la seua compatibilitat amb la nostra carta magna de 1978. En aquest article s'exposen sistemàticament les raons jurídiques invocades pels sectors doctrinals que donen suport o rebutgen la seua constitucionalitat, com també els contraarguments que s'han formulat sobre aquest tema.

Paraules clau: Constitució, amnistia, indult, mesures de gràcia, divisió de poders, drets fonamentals, funció legislativa, poder judicial.

Abstract:

The approval of an amnesty law as a requirement for the investiture of the President of the Government has given rise to a strong doctrinal debate about its compatibility with our Magna Carta of 1978. This article systematically exposes the legal reasons invoked by the doctrinal sectors that support or reject its constitutionality, as well as the counterarguments that have been formulated in this regard.

Key words: Constitution, amnesty, pardon, measures of grace, division of powers, fundamental rights, legislative function, judicial power.

Sumario

- I. Introducción
- II. Amnistía e Indulto: elementos comunes y diferencias
- III. La amnistía en nuestro ordenamiento y jurisprudencia
 1. Ordenamiento jurídico español
 2. Jurisprudencia
- IV. Argumentos doctrinales en favor de la constitucionalidad de una ley de amnistía
- V. Refutación de los argumentos favorables a la constitucionalidad de las leyes de amnistía
- VI. Argumentos doctrinales contrarios a la constitucionalidad de la ley de amnistía
- VII. Conclusiones
- VIII. Bibliografía

I. Introducción

Hasta hace pocos meses, el interés de la doctrina por las amnistías era bastante escaso al limitarse a algunas monografías y artículos que abordaban la institución más en sede teórica que práctica. Asimismo, dichos estudios solían hacer referencia a leyes aprobadas en otros países como consecuencia de determinados conflictos, o nuestra experiencia en la Transición, y poco más.

Sin embargo, las elecciones generales celebradas el 23 de julio de este año y, sobre todo, el ajustado resultado de las mismas en cuanto la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados, sin que ninguna de las fuerzas políticas en liza dispusiera de la mayoría absoluta para designar al presidente del gobierno, abrió un escenario inusitado. Y es que, tras ser rechazado el candidato presentado por el Partido Popular, Su Majestad D. Felipe VI de Borbón y Grecia propuso al del Partido Socialista Obrero Español, Sr. Sánchez Pérez-Castejón, para ocupar dicho cargo. Como quiera que, por imperativo de la aritmética electoral, el voto favorable de Juntos por Cataluña/ Junts per Catalunya (JxCat) devino imprescindible para el éxito de la investidura, este partido exigió, como requisito ineludible para apoyar al nuevo candidato, la aprobación de una ley de amnistía que incluyera los delitos perpetrados con ocasión de la intentona secesionista de octubre de 2017 –el denominado *procés*– y algunos otros más o menos relacionados con ella, junto a un referéndum acerca de la separación de Cataluña del resto de España.

Al hilo de la propuesta, se suscitó un interesante debate doctrinal en el ámbito de los medios de comunicación digitales y en papel. La profundidad y amplitud de las opiniones vertidas movieron al autor de estas líneas, tomando como punto de partida los distintos artículos escritos, a realizar un estudio que resumiera todos los argumentos expuestos sobre la constitucionalidad, o no, de una futura ley de amnistía. Ése, y no otro, es el propósito que se pretende con este trabajo, aportando la propia visión sobre esta controversia.

La estructura seguida pretende ser un modesto homenaje al sistema escolástico medieval. Primeramente, delimitaremos la institución, partiendo para ello de los elementos comunes y diferencias entre el indulto y la amnistía. A continuación, se presentan los materiales – escasos– que ofrece nuestro ordenamiento y jurisprudencia en relación con esta medida de gracia. Seguidamente, exponemos de forma dialéctica los argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad de las leyes de amnistía aprobadas bajo nuestra vigente *Lex legum* de 1978, con análisis de las posibles refutaciones, basándonos en las opiniones vertidas por los juristas en los diferentes medios. Por último, se desarrollan las conclusiones a las que se llega tras el análisis de las mencionadas argumentaciones, unidas a una reflexión sobre las consecuencias de la eventual aprobación de una futura ley de amnistía.

Respecto al enfoque de este trabajo, añadimos dos puntualizaciones. Las amnistías que vamos a estudiar en este artículo son las penales que se otorgan por razones de carácter político, no cualesquiera otras figuras de distinta naturaleza, aunque reciban coloquialmente el mismo nombre, ni tampoco los efectos derivados de esta figura desde el punto de vista civil, laboral o en otros ámbitos, todo ello sin perjuicio a la referencia que haremos a las denominadas amnistías fiscales. Por otro lado, el enfoque que se adopta es de carácter jurídico y no político; en consecuencia, nos limitaremos a determinar si esta institución cumple con el control de legalidad que exige nuestro ordenamiento, pero sin entrar en un análisis político, de acuerdo con criterios de oportunidad o conveniencia, lo cual es más propio de otro tipo de estudios.

II. Amnistía e indulto: elementos comunes y diferencias

Una cuestión preliminar que debe plantearse es si el indulto y la amnistía forman parte de una misma categoría: el derecho de gracia.

La doctrina mayoritaria defiende que ambas instituciones son dos especies que pertenecen al mismo género de las medidas de gracia.¹ En términos clásicos, nos encontraríamos ante manifestaciones de la *clementia principis*, entendida como la facultad del Estado para perdonar delitos e infracciones penales. Ello no impide, como expondremos a continuación, que existan diferencias evidentes entre ellas, sin perjuicio de que respondan al ejercicio de una misma facultad que se inserta dentro de los distintos poderes públicos.

Al respecto, dicha postura se apoya en una pluralidad de argumentos:

- Desde el punto de vista constitucional, tanto en derecho comparado –Francia, Portugal, Italia y Grecia– como en nuestros antecedentes históricos –las constituciones de 1869 y 1931–, el indulto y la amnistía se regulan de forma conjunta en un mismo precepto. Asimismo, una de las enmiendas presentadas a nuestra carta magna –aceptada parcialmente– incluía el régimen de los indultos generales, los particulares y las amnistías en una sola disposición.²
- El artículo 666.4 de la vigente Ley de enjuiciamiento criminal comprende ambas instituciones dentro del mismo apartado.
- El Real decreto ley 19/1977, de 14 de marzo, bajo el epígrafe «sobre medidas de gracia», extiende los efectos de la amnistía de 1976 a determinados delitos, y la exposición de motivos del Real Decreto

1 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre de 2023, ap. VI, Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *ABC*, 24 de septiembre de 2023, Redondo Hermida, A., «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *La Razón*, 15 de octubre de 2023, y De La Quadra-Salcedo, T., «Gracia y justicia», *El País*, 8 de septiembre de 2023, y «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre de 2023.

2 Enmienda núm. 704, presentada por el Diputado Sr. Llórens, *vid. Enmiendas al anteproyecto de Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, págs. 349-350, <<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>> [consultado el 20 de octubre de 2023].

388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general, engloba a la amnistía y al indulto dentro de las facultades de gracia.³

– Asimismo, el propio Tribunal Constitucional señala que la ley de amnistía constituye una medida de gracia.⁴

Por contra, hay otras opiniones que defienden un concepto mucho más restringido de derecho de gracia, de modo que sólo podría incluirse en el mismo a los indultos, pero no a las amnistías.⁵ Como fundamento de ello, se alega la existencia de diferencias «sustanciales» entre ambas instituciones.

En este sentido, varios juristas afirman que la potestad de gracia no es más que un arcaico vestigio procedente de las funciones del monarca absoluto, actualmente integrada dentro del poder ejecutivo, mientras que la amnistía, residenciada en el legislativo, reviste su singularidad en la producción de efectos derogatorios con carácter retroactivo respecto de la normativa anterior. Asimismo, concurren otros rasgos distintivos, especialmente en relación con sus efectos, que impiden comprender ambas instituciones dentro de una misma categoría.

Sin embargo, esta última posición se diluye cuando quienes las defienden admiten que, no obstante, existe otro concepto que, en cierto modo, incluye al indulto y a la amnistía. Y es que ambas pertenecerían a las denominadas instituciones de perdón.

3 «El Real decreto ley diecinueve/mil novecientos setenta y siete, de catorce de marzo, reconsidera determinados límites de la amnistía otorgada el treinta de julio de mil novecientos setenta y seis, y, en esta misma línea, parece aconsejable también completar el conjunto de las diferentes medidas de gracia utilizables al respecto...».

4 Sentencia 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2: «...la Ley 1/1984 no tiene sentido autónomo, sino que puntualiza algunos aspectos discutidos del régimen jurídico de la Ley [de amnistía] de 1977, en la que verdaderamente se materializó el ejercicio del derecho de gracia». El subrayado es nuestro.

5 Requejo Pagés, J. L., «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 2, 2001, págs. 81-82, y «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *elDiario.es*, 27 de agosto de 2023, Ridao, J., «Razones para una amnistía», *elDiario.es*, 30 de agosto de 2023, y Lozano Cutanda, B., «El indulto y la amnistía ante la constitución», en AA. VV., (Martín Retortillo, J. L., coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 1037-1039.

A nuestro entender, tanto desde una perspectiva normativa como jurisprudencial, la amnistía y el indulto se integran en las tradicionalmente llamadas «medidas de gracia». No obstante, a los efectos del objeto de este artículo, no hay problema alguno en sustituirla por otra denominación. Cualquiera que sea la posición doctrinal que se adopte, no cabe duda razonable de que existen importantes diferencias cualitativas entre ambas,⁶ lo que no impide un análisis comparativo de sus elementos comunes y diferencias.

Y éste es el punto al que queríamos llegar. Necesitamos, en primer término, conocer qué rasgos confluyen en ambas figuras para, seguidamente, proceder a su adecuada distinción.

Tanto el indulto como la amnistía obedecen a una misma finalidad: impiden o excepcionan la aplicación del Derecho vigente, principalmente –aunque no de forma exclusiva– en la esfera penal. Y aquí concluye el parecido entre ambas, puesto que podemos identificar las siguientes diferencias:⁷

- a) Poder público que las ejerce: La amnistía corresponde al legislativo, por lo que debe ser aprobada mediante una norma de rango legal, mientras que los indultos son competencia del ejecutivo en cuanto se sustancian mediante reales decretos.⁸

6 Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2: «...es erróneo razonar que sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa y no, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa...».

7 Estos criterios aparecen reflejados, total o parcialmente, en Betancor, A., «Ruptura del pacto constitucional», *El Mundo*, 24 de agosto de 2023, Gimbernat Ordeig, E., «Indultos generales y amnistías», *cit.*, Requejo Pagés, J. L., «Apuntes para una interpretación constitucionalmente conforme de la prerrogativa de gracia», *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 15, Ed. Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia, Murcia, 2003, págs. 109-110 y «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *cit.*, págs. 82-84, Ridaó, J., «Razones para una amnistía», *elDiario.es*, 30 de agosto de 2023, Rodríguez Ramos, L., «La imposible amnistía», *ABC*, 18 de septiembre de 2023, Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *El Español*, 6 de octubre de 2023, Silva Sánchez, J. M., «Sinrazones para la amnistía», *ABC*, 4 de septiembre de 2023, y Tajadura Tejada, J., «Estado constitucional y amnistía», *ABC*, 11 de septiembre de 2023.

8 Sin embargo, Gimbernat Ordeig, E., «Indultos generales y amnistías», *cit.*, considera que esta distinción no es definitiva. Si la Constitución de 1978 hubiera admitido los indultos generales, los mismos deberían formalizarse mediante leyes orgánicas aprobadas en el Parlamento y no a través de reales decretos, ya que la Ley de 1870 se limita a regular los

- b) Sujetos pasivos: Los indultos hacen referencia a supuestos concretos y afectan a un individuo concreto, mientras que las amnistías abarcan una generalidad de situaciones y personas, de acuerdo con los rasgos propios de las disposiciones legislativas.
- c) Efectos: Los indultos perdonan, de forma total o parcial, una pena que se ha impuesto,⁹ por lo que no alcanzan a los antecedentes penales. Sin embargo, la amnistía hace desaparecer retroactivamente el delito,¹⁰ como si no hubiera existido nunca, de forma que también se borran los antecedentes.¹¹ Según la jurisprudencia constitucional, estamos ante una «derogación retroactiva de normas».¹² A consecuencia de ello, los indultos sólo producen efectos en relación con penas impuestas por sentencias firmes, mientras la amnistía también puede alcanzar a procesos judiciales ya iniciados o incluso causas pendientes de incoación.¹³
- d) Control jurisdiccional: Las amnistías, al estar reguladas en una ley, sólo pueden ser sometidas al control del Tribunal Constitucional.¹⁴ Por el contrario, los indultos quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria, concretamente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.¹⁵

En definitiva, la amnistía y el indulto pertenecen a un mismo género común, en tanto que excepcionan la aplicación de la sanción penal prevista por el ordenamiento en vigor, con independencia del nombre

indultos particulares. Por tanto, los indultos generales y la amnistía procederían del mismo poder del Estado: el legislativo.

9 Artículo 4 de la Ley de indultos de 18 de junio de 1870.

10 Artículo 6 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía.

11 El término amnistía procede del griego y tiene el significado original de «olvido».

12 Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2.

13 Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *cit.*, 24 de septiembre de 2023.

14 RODRÍGUEZ RAMOS, L., «La imposible amnistía», *cit.*, considera que las leyes de amnistía también serían susceptibles de fiscalización por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si lo solicita la Comisión por considerarla incompatible con el Estado de Derecho. En nuestra opinión, ello resulta bastante dudoso tras la sentencia dictada por este mismo órgano en el Caso A y B contra Eslovaquia, que examinaremos más adelante.

15 Artículo 12.1, letra a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

que se le quiera dar y sin perjuicio de que presenten importantes diferencias tanto cuantitativas como cualitativas.

III. La amnistía en nuestro ordenamiento y jurisprudencia

1. Ordenamiento jurídico español

La Constitución española de 1978 no hace mención alguna a la amnistía, limitándose a prohibir la autorización de indultos generales en su artículo 62, letra *i*.

Algunos estudios históricos sobre nuestra carta magna sostienen que en el proceso constituyente no existió propiamente un debate acerca del derecho de gracia.¹⁶ Sin embargo, otra parte de la doctrina mantiene una opinión distinta,¹⁷ respaldada tanto por la minuta de la Ponencia constitucional de 29 de septiembre de 1977, en cuyo punto 11 se declara expresamente: «Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de gracia, se acuerda aprobar un texto que figura como apartado e) del artículo 53, y sobre el cual se acuerda volver a considerar el tema referente a la amnistía en segunda lectura», así como por la de 3 de noviembre de 1977, que indica en su punto 4: «Por lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema».¹⁸ Además, las enmiendas que pretendieron incluir en el texto constitucional alguna referencia a la amnistía fueron rechazadas en

16 Requejo Pagés, J. L., «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional* (revista electrónica), *cit.*, págs. 84 y 101. Respecto a esta afirmación, hay que aclarar que, dada su visión restrictiva acerca de las medidas de gracia, probablemente se refiera sólo a la figura del indulto y al artículo 62 de nuestra carta magna, pero no a la amnistía.

17 Fernandes Romero, I., «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *La Razón*, 13 de septiembre de 2023 y De La Quadra-Salcedo, T., «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre de 2023. A juicio de este último jurista, la decisión de no incluir la amnistía obedeció a la intención de evitar que el terrorismo de ETA –cuya actividad se encontraba en su punto álgido durante aquel momento histórico– pudiera pensar que dicha vía aún podía ser utilizada por la banda criminal como «moneda de cambio» para cesar en sus asesinatos.

18 *Vid.* Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Las actas de la ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, págs. 280 y 310.

dicho extremo. Examinaremos esta cuestión con más detenimiento en un apartado posterior de este trabajo.

La Ley de 18 de junio de 1870,¹⁹ que establece reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, se limita a regular dicha institución, omitiendo cualquier referencia a la amnistía.

Por su parte, el artículo 666.4 de la Ley de enjuiciamiento criminal, de 14 de septiembre de 1882, dispone que serán objeto de artículos de previo pronunciamiento, entre otras, las cuestiones o excepciones de amnistía o indulto.

También debemos incluir dentro de esta enumeración la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, la cual constituye uno de los hitos fundamentales de nuestra transición política a la democracia. Dicha norma es preconstitucional por lo que, como afirma la doctrina, difícilmente podría enjuiciarse su conformidad con la Carta Magna de 1978.²⁰ A la misma se hace referencia en el artículo 2.3 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, pero sólo en cuanto a su interpretación y en ningún caso afectando a su vigencia.²¹

Por último, el artículo 16 del Real decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, señala la

19 No deja de resultar irónico que una ley calificada de «provisional», como consta en la Gaceta de Madrid de 24 de junio de 1870, continúe en vigor más de ciento cincuenta años después.

20 Conde Martín de Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *El Mundo*, 9 de octubre de 2023.

21 El tenor literal de dicho apartado es el que sigue: «Todas las leyes del Estado español, incluida la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, se interpretarán y aplicarán de conformidad con el Derecho internacional convencional y consuetudinario y, en particular, con el Derecho Internacional Humanitario, según el cual los crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y tortura tienen la consideración de imprescriptibles y no amnistiables». Al modesto entender de quien escribe estas líneas, dicho precepto es susceptible de una doble crítica: resulta innecesario, al redundar en un criterio hermenéutico ya contemplado en el artículo 10.2 de la Constitución, y, además, confunde dos instituciones distintas, cuales son la prescripción de los delitos y la retroactividad de las leyes penales que favorezcan al reo, principio este último recogido en el artículo 2.2 del Código penal que, no olvidemos, tiene un rango de ley orgánica del que carece la Ley 20/2022.

amnistía como una de las causas de extinción de la responsabilidad de los funcionarios.²²

Como podemos apreciar, estas disposiciones de nuestro ordenamiento, tan escasas y fragmentarias difícilmente pueden ayudarnos a despejar nuestras dudas acerca de la constitucionalidad de una ley de amnistía aprobada bajo la vigencia de la Constitución de 1978.

2. Jurisprudencia²³

Dentro de los escasos pronunciamientos sobre la materia, destacamos aquellos que tienen mayor relevancia en relación con la amnistía.

A. AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 32/1981, DE 25 DE MARZO

Tiene su origen en una solicitud de amparo cuyo objeto es la extensión del indulto general previsto en el Real Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, a favor del recurrente con posterioridad a la entrada en vigor de nuestra Carta Magna. Se inadmite la pretensión con el siguiente razonamiento:

«La aplicación de las medidas generales de gracia... prohibidas hoy por norma constitucional expresa artículo 62, i de la Constitución...una Constitución [la de 1978] que instaura un orden jurídico-político dentro del que carecen de sentido y resultan inadmisibles estas medidas generales de gracia» (FJ 2).

Sin embargo, como podemos apreciar, la resolución hace referencia a un indulto de carácter general pero no a la amnistía.

22 Mencionado por Rídao, J., «Razones para una amnistía», *cit.* y en el Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía, de 10 de octubre de 2023, realizado a petición de la coalición política Sumar, *vid.* <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2023/10/Dictamen_Amnistia_Sumar_10oct2023-1.pdf?x73247> [visitado el 31 de octubre de 2023].

23 Un interesante estudio sobre la jurisprudencia en esta materia, dentro de los ámbitos constitucionales, ordinario y de la Unión Europea, es el realizado por Redondo Hermida, A., «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *cit.*

B. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 63/1983, DE 20 DE JULIO

La misma desestima otro recurso de amparo interpuesto por miembros de la Asociación de Aviadores del ejército republicano durante la guerra civil. Estos sostienen que la amnistía aprobada tras la finalización del régimen anterior concedía un trato discriminatorio y, por tanto, menos favorable al personal militar que a los funcionarios civiles. Sin embargo, el supremo intérprete de nuestra ley fundamental entendió que no se había vulnerado, a estos efectos, el principio de igualdad ante la ley.

En este supuesto, el tribunal resuelve una cuestión que se circunscribe a los efectos administrativos relativos al reconocimiento de escalafones y pensiones de los recurrentes al amparo de la amnistía decretada, sin entrar a valorar la conformidad de la Ley de 1977 con la nueva Constitución ya que dicha cuestión no llegó a plantearse por los interesados.

C. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 147/1986, DE 25 DE NOVIEMBRE

Esta resolución se dicta con motivo de la acumulación de varias cuestiones de inconstitucionalidad, interpuestas por diversas magistraturas de Trabajo, que tienen por objeto la Ley 1/1984, de 9 de enero, de modificación de la Ley 46/1977. Dicha reforma fue considerada inconstitucional por atentar contra el principio de seguridad jurídica, en cuanto declaraba imprescriptibles las acciones para solicitar la nulidad de los despidos que se encontraban dentro del ámbito de la medida de gracia, incluso aunque ya existiera pronunciamiento judicial declarando su prescripción.

Por tanto, tampoco se cuestiona la constitucionalidad de la ley de olvido de la transición, ya que la resolución se centra en los efectos de la denominada «amnistía laboral» correspondiente al ámbito de las relaciones jurídico-privadas.

Sin embargo, en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia²⁴ –así como en el de la anterior–, encontramos una serie de afirmaciones que constituyen la doctrinal general de nuestro tribunal de garantías sobre las leyes de amnistía: estas son excepcionales, se asientan sobre el valor de justicia y obedecen a un cambio de régimen político.

D. SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2013 (REC. 13/2013).

Al hilo del recurso de casación interpuesto contra un indulto otorgado a un condenado por delito de conducción con grave desprecio para la vida de los demás, en concurso con otros ilícitos penales, el Tribunal Supremo afirmó de modo terminante:

«La CE, según hemos expresado, ha reconocido el derecho de gracia en los términos establecidos en el art. 62; esto es, limitado, pues, a los indultos particulares, el excluirse del derecho de gracia tanto los de carácter general (art. 62 i CE), como la amnistía» (FJ 6).

En conclusión, las sentencias comentadas parecen, de entrada, mostrarse desfavorables a la constitucionalidad de una nueva ley de amnistía debido a su posicionamiento contra las medidas de gracia de carácter general y al carácter excepcional que se otorga a las mismas, ligadas a un principio de justicia en íntima conexión con un cambio de régimen político.²⁵ No obstante, dado que nuestro Tribunal Constitucional no hace referencia expresa en su doctrina a una ley de amnistía posterior a la Constitución de 1978 –por la sencilla razón de que hasta el momento no se ha aprobado ninguna– y que sus pronunciamientos se restringen a efectos muy limitados de la Ley

24 «Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal, la amnistía que se pone en práctica y se regula en ambas leyes es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa –en sentido amplio– que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve...».

25 Redondo Hermida, A., «La amnistía en la doctrina del Constitucional», *cit.*

46/1977²⁶, distintos de los penales, o bien a los indultos generales, su jurisprudencia no proporciona una solución terminante a la cuestión objeto del presente artículo.²⁷

IV. Argumentos doctrinales en favor de la constitucionalidad de una ley de amnistía

Entre los juristas que han defendido la constitucionalidad de una eventual ley de amnistía podemos citar a Martín Pallín,²⁸ Pérez Royo,²⁹ Noguera,³⁰ Ridaó,³¹ Pascual Sala, Gay Montalvo, Xiol Ríos,³² y, de forma

26 Seguimos en este punto a Requejo Pagés, J. L., *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 141: «La legislación de amnistía [de 1977] no ha sido objeto de reproche constitucional, y el Tribunal se ha limitado a enjuiciar medidas legislativas de reparación económica».

27 En idéntico sentido, Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *cit.*: «...tampoco me parece que exista una jurisprudencia clarísima estableciendo que siempre y en todo caso la Constitución prohíba una ley de amnistía. Simplemente no hay jurisprudencia del Tribunal Constitucional porque nunca se le ha presentado una ley de amnistía posconstitucional». Una opinión contraria sostiene Redondo Hermida, A., «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», *La Razón*, 31 de octubre de 2023, al considerar que dicha resolución establece, de forma indubitada, la inconstitucionalidad de cualquier medida de gracia de carácter general que se apruebe con posterioridad a la Constitución.

28 Martín Pallín, J. A., «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *elDiario.es*, 5 de agosto de 2023, y «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *El País*, 26 de septiembre de 2023.

29 Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 2 de agosto de 2023, «La prohibición de los indultos generales», *elDiario.es*, 31 de agosto de 2023, y «Los límites de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 12 de octubre de 2023.

30 Noguera, A., «Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer», *Público*, 8 de septiembre de 2023.

31 Ridaó, J., «Razones para una amnistía», *cit.*

32 *Vid.* «Tres exmagistrados del Constitucional confirman que la Carta Magna sí permite la amnistía», *diariocritico.com*, 22 de agosto de 2023, <<https://www.diariocritico.com/nacional/3-ex-magistrados-constitucional-confirman-constitucion-permite-amnistia>> [visitado el 4 de noviembre de 2023].

matizada,³³ De la Quadra-Salcedo³⁴ y Requejo Pagés.³⁵ A los anteriores habría que añadir el Dictamen sobre la propuesta de ley de amnistía, firmado por varios docentes universitarios de Derecho penal.³⁶

Los principales argumentos que se utilizan en apoyo de dicha postura son los que siguen:

A. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA NO PROHÍBE LA AMNISTÍA

El silencio acerca de la institución se interpreta como una justificación tácita de su admisibilidad, en tanto que no contiene una interdicción expresa de esta medida de gracia. Desde esta óptica, se realiza una interpretación literal *a sensu contrario* que, ante el silencio del constituyente, considera que se abre una amplia gama de posibilidades dentro de las cuales pueden incardinarse futuras amnistías sobre las que, en puridad, no se ha pronunciado nuestro texto constitucional

B. LAS CORTES GENERALES GOZAN DE UN AMPLIO MARGEN DE ACTUACIÓN EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN LEGISLATIVA

De acuerdo con el principio de libertad por el que se rigen las Cortes, las mismas pueden crear leyes, abordando los diferentes aspectos de la realidad social, sin más restricciones que las expresamente mencionadas en la Constitución.³⁷

Al respecto, cabe distinguir tres actores principales que se encuentran en posiciones distintas frente a los mandatos de nuestra

33 Tanto Requejo como De la Quadra-Salcedo consideran que, si bien una ley de amnistía sería admisible desde el punto de vista jurídico, la misma no sería actualmente aceptable en términos políticos, quedando además sujeta a importantes restricciones por la aplicación de los principios constitucionales de igualdad ante la ley e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

34 De La Quadra-Salcedo, T., «Gracia y justicia», *El País*, 8 de septiembre de 2023, y «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre de 2023.

35 Requejo Pagés, J. L. «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *elDiario.es*, 27 de agosto de 2023.

36 Sus autores son García Rivas, Lladrés Fuster, Mira Benavent, Portilla Contreras y Rebollo Vargas.

37 Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *cit.*, habla de «libertad de configuración» de las Cortes.

Lex legum. Mientras los ciudadanos tienen autonomía dentro de la ley y el ejecutivo goza de discrecionalidad respecto de la aplicación de las normas legales, el legislativo disfruta de un amplio margen de actuación, como órgano que manifiesta la voluntad general con legitimidad democrática directa, sin más impedimentos que los previstos de forma explícita en la Constitución.

Por tanto, las Cortes sólo tendrían como límite, a la hora de aprobar cualquier ley, el contenido esencial de los derechos fundamentales, las normas del procedimiento legislativo y los principios básicos constitucionales.³⁸

C. LAS AMNISTÍAS FISCALES COMO PRECEDENTE

Durante la vigencia de nuestra Carta Magna se han aprobado amnistías fiscales con trascendencia penal, sin que se hayan planteado dudas sobre su constitucionalidad.

El más acabado ejemplo de esta figura sería la aprobada por el Gobierno del Sr. Rajoy para hacer frente a los efectos de la crisis económica, cuya regulación se encuentra en la disposición adicional primera del Real decreto ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Dicha norma admite la presentación de liquidaciones especiales por los contribuyentes con el propósito de hacer aflorar cantidades no declaradas en su correspondiente ejercicio fiscal.

D. ADMISIÓN DE LA AMNISTÍA EN NUESTRO ORDENAMIENTO ACTUAL

Como ya hemos anticipado, la Ley de enjuiciamiento criminal, en su artículo 666.4, prevé expresamente la posibilidad de alegar esta figura en los procesos penales como artículo de previo pronunciamiento.

³⁸ Requejo Pagés, J. L., «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *cit.*, incluye estos tres límites; sin embargo, Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *cit.*, y «Los límites de la ley de amnistía», *cit.*, menciona exclusivamente los dos primeros.

Igualmente, el Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia contempla dicha institución como una de las causas de extinción de responsabilidad.

Ambos preceptos pondrían de manifiesto la pervivencia de esta medida de gracia dentro de nuestro derecho, lo cual se debe poner en conexión con la ausencia de su prohibición expresa en la norma fundamental.

E. ANTECEDENTES DE DERECHO COMPARADO Y DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL

En varias constituciones de nuestro entorno se contempla la amnistía como una potestad propia del legislativo,³⁹ sin perjuicio de otros países en los que, sin regular dicha figura en sus leyes fundamentales –como sucede en nuestra patria–, se han aprobado leyes de olvido.⁴⁰

A mayor abundamiento, nuestro constitucionalismo histórico ofrece precedentes favorables a la amnistía como manifestación del derecho de gracia.⁴¹

Al respecto, los textos de 1869 (art. 74) y 1931 (art. 102) reconocieron expresamente la potestad de las Cortes Generales para dictar leyes de amnistía, con la peculiaridad en esta última de que, además, se prohibía de forma expresa la concesión de indultos generales. Asimismo, también se incluyó en el Acta adicional de 1856 a la Constitución de 1845 (art. 9.1), si bien dicho texto nunca llegó a entrar en vigor.⁴²

39 Artículos 79 de la Constitución italiana, 161, letra *f*, de la portuguesa, 34 de la Constitución francesa y 173.1, letra *k* de la suiza.

40 Se suele hacer referencia a Gran Bretaña, en relación con la amnistía tras el conflicto del Ulster, y a la República Federal de Alemania.

41 Para un estudio de la regulación de la amnistía y el indulto en nuestro constitucionalismo, resulta imprescindible la consulta de Linde Paniagua, E., *Amnistía e indulto en España*, Ed. Tucur, Madrid, 1976, y Requejo Pagés, J. L., «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *cit.*, págs. 81-106.

42 *Ibidem*, puntos 22 y 35, págs. 89-90 y 96.

F. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE DISPOSICIONES SANCIONADORAS FAVORABLES

Dentro de los principios consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución de 1978 se incluye la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y las restrictivas de los derechos individuales. Interpretándolo *a sensu contrario*, el principio de retroactividad de las normas más favorables para el penado sería plenamente aceptable por nuestra carta magna, en cuyo ámbito se incardinan sin dificultad las leyes de amnistía.⁴³

G. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL HA ADMITIDO LA AMNISTÍA PREVISTA EN LA LEY 46/1977, DE 15 DE OCTUBRE

El supremo intérprete de nuestra carta magna no ha declarado la inconstitucionalidad sobrevenida de la Ley de 46/1977, lo cual resultaría obligado según la disposición derogatoria de nuestra Constitución si se considerara que dicha norma vulnera el contenido de la *Lex legum*. El silencio del Tribunal Constitucional sobre tal circunstancia, al abordar diversos recursos relativos al desarrollo de la ley de olvido de la Transición, implica que dicha medida de gracia tiene cabida en nuestro ordenamiento.⁴⁴

Asimismo, el Tribunal Supremo en su Sentencia 101/2012, de 27 de febrero, dictada por la Sala Segunda, ha defendido expresamente la vigencia de la ley de 1977 sin cuestionar su constitucionalidad.⁴⁵

43 Linde Paniagua, E., «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Político*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 2, Madrid, 1979, pág. 57. De la posición de dicho autor se hace eco el Dictamen realizado a petición de Sumar en su página 12.

44 Martín Pallín, J. A., «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *cit.*, Noguera, A., «Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer» *cit.*, y Ridao, J., «Razones para una amnistía», *cit.*

45 Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía, de 10 de octubre de 2023, realizado a petición de la coalición política Sumar, parte 1ª, punto 2.

V. Refutación de los argumentos favorables a la constitucionalidad de las leyes de amnistía

A continuación, exponemos las objeciones a las razones alegadas para mantener la constitucionalidad de las leyes de amnistía. Primero enunciamos el argumento esgrimido en defensa de estas normas –acompañados de su puntualización crítica entre paréntesis– y, a continuación, desarrollamos su refutación.

A. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA NO PROHÍBE LA AMNISTÍA (NI TAMPOCO LA AUTORIZA)

Frente a la tesis de que la falta de mención de esta medida de gracia en nuestra *Lex legum* implica su admisión tácita, es posible otra interpretación radicalmente distinta: su omisión obedece a que dicha institución carece de sentido en el contexto del Estado democrático y de derecho que se instaura en 1978.⁴⁶

En relación con este punto, quienes defienden futuras leyes de olvido aplican el siguiente silogismo: el legislador puede regular sobre todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la carta magna, *ergo* una futura ley de amnistía sería conforme a la Constitución porque la misma guarda silencio al respecto. Sin embargo, dicho razonamiento es inexacto.

Por supuesto son inconstitucionales las leyes explícitamente vedadas, pero no sólo ellas sino también todas las que contradigan los artículos o principios que aparecen recogidos en nuestra ley fundamental. No es necesario que la letra de la Constitución rechace una institución de forma literal para entender que la misma vulnera su espíritu o finalidad. Sostener lo contrario podría dar lugar a situaciones jurídicas absurdas, como las que reflejamos a continuación.

Ningún artículo prohíbe *expressis verbis* la autodeterminación de las comunidades autónomas con el propósito de separarse de España, pero la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de

46 Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *El Mundo*, 25 de septiembre de 2023.

octubre, declaró inconstitucional la Ley 19/2017, de 9 de septiembre, del Parlamento de Cataluña que así lo pretendía, entre otras razones por considerarla contraria al principio de soberanía nacional y a la unidad indivisible de la nación española (arts. 1 y 2 CE).⁴⁷

Lo mismo podríamos decir acerca de una ley que admitiera la esclavitud⁴⁸ –contraria a la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de circulación y residencia–, otra que permitiera la prostitución infantil –vulneradora de la dignidad de la persona y la protección de la infancia– o, finalmente, respecto de aquella norma jurídica que impusiera en nuestra patria un régimen autocrático sin separación real y efectiva de poderes –incurriendo así en palmaria y evidente contradicción con el Estado social y democrático de derecho, amén de otras muchas disposiciones de la norma fundamental.

En suma, son inconstitucionales no sólo las leyes expresamente prohibidas por la Constitución, sino también todas aquellas que infrinjan sus preceptos y principios básicos.⁴⁹

B. LAS CORTES GENERALES GOZAN DE UN AMPLIO MARGEN DE ACTUACIÓN EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN LEGISLATIVA (AUNQUE LIMITADO POR LA CONSTITUCIÓN)

En realidad, nuestro legislativo, como poder público, no se rige por un principio de libertad sino por el de sujeción a la Constitución y al

47 Fundamento jurídico 5: «La Ley 19/2017 es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE)».

48 Ruiz Robledo, A. y Ramos Tapia, I., «Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución», *El Español*, 30 de agosto de 2023, y «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre de 2023, apdo. III.

49 Fernandes Romero, I., «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *cit.*: «... la inconstitucionalidad no abarca exclusivamente lo expresamente proscrito en la Carta Magna, sino todas aquellas disposiciones que por su naturaleza y contenido colisionen con la misma, en su condición de norma fundamental y fundamentadora de nuestro ordenamiento jurídico».

resto del ordenamiento jurídico según el artículo 9.1 de nuestra norma fundamental.⁵⁰

No debe confundirse la esfera de los particulares quienes, vinculados por un deber general negativo, pueden desarrollar todas sus actuaciones dentro de su autonomía personal siempre que no vulneren los preceptos de la carta magna, con el resto de los poderes del Estado sobre los cuales pesa, además, el deber positivo de realizar sus funciones conforme a la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3).⁵¹

En este sentido, las Cortes Generales quedan sujetas, respecto al texto constitucional, a un principio de vinculación –y no al de «libre configuración», inexistente en la dicción literal de nuestra *Lex legum*– respecto del ejercicio de sus funciones legislativas sin perjuicio de la amplitud del margen de actuación que le corresponda, pero siempre dentro del inviolable marco de las normas y principios constitucionales.⁵² Sostener lo contrario no se ajusta a nuestro actual sistema jurídico, pues responde más bien a un modelo de parlamentarismo asambleario propio de la Convención durante la Revolución Francesa –caracterizado por la acumulación de las distintas potestades del Estado, ejecutivas y judiciales, en la asamblea legislativa

50 Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *El Mundo*, 29 de agosto de 2023, y Biglinio Campos, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México *et alii*, México, 2020 [1991], pág. 25: «Desde su primera jurisprudencia sobre el tema, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de reiterar que el Parlamento está sujeto a la Constitución con igual grado de vinculación que el resto de los poderes públicos. Por ello, está obligado a respetar, en primer lugar, las normas materiales establecidas en la Constitución (como por ejemplo los derechos y libertades fundamentales), pero también las normas de procedimiento recogidas en su texto». El subrayado es nuestro.

51 Ruiz Robledo, A.: «Adiós a la lealtad constitucional», *El Diario de Sevilla*, 23 de septiembre de 2023, lo denomina «deber de lealtad constitucional». Esta doctrina ha sido reiterada en varias resoluciones, siendo la más reciente la Sentencia 65/2023, de 6 de junio, FJ 5.

52 Pérez Royo, J., y Carrasco Durán, M., *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2023, pág. 79: «Mientras que la Constitución del siglo XIX es una Constitución flexible, en la que no existen límites jurídicos para el legislador y en la que, en consecuencia, no se puede plantear el control de constitucionalidad de la ley, la Constitución del siglo xx va a ser una Constitución rígida... con base en lo cual se va a ir afirmando progresivamente el control de constitucionalidad de los actos del legislador».

y la consiguiente difuminación entre el poder constituyente y el constituido⁵³, pero no al de la carta magna de 1978 que, como las restantes constituciones de la segunda posguerra, señala claros límites a la voluntad del legislativo con el propósito de prevenir las derivas totalitarias acaecidas durante el primer tercio del siglo xx.⁵⁴

A lo dicho habría que añadir que la aprobación de leyes de olvido posconstitucionales, como tendremos ocasión de desarrollar en el siguiente capítulo, lesionaría los límites que la doctrina y el Tribunal Constitucional señalan al poder legislativo.⁵⁵

C. AMNISTÍAS FISCALES (QUE REALMENTE NO LO SON)

Las denominadas amnistías fiscales plantean dos cuestiones. La primera es si son realmente amnistías y la segunda si pueden equipararse a las de carácter político.

El ejemplo de olvido fiscal que se alega por un sector doctrinal, a estos efectos, es la disposición adicional primera del Real decreto ley 12/2012.

Respecto del mismo, resulta más que discutible que nos encontremos ante un supuesto de amnistía. En primer lugar, porque, siguiendo la dicción literal de la norma, la regularización de los tributos no dará lugar a ninguna sanción, recargo o intereses. Por tanto, la misma se mueve en sede de régimen sancionador de derecho tributario ya que no hace

53 Sánchez Agesta, L., *Derecho constitucional comparado*, Ed. Universidad Complutense, Madrid 1988, págs. 274-276, llega a definir dicho régimen como una extrema dictadura del legislativo, la cual desembocó en otra dictadura del ejecutivo o cesarismo, durante el régimen del Directorio.

54 Contreras Peláez, F. J., *Liberalismo, catolicismo y ley natural*, Ed. Encuentro, Madrid, 2013, pág. 325, enumera las siguientes características de este *neoconstitucionalismo*: constituciones más rígidas, blindaje de los derechos fundamentales, creación de los tribunales constitucionales y fuerza normativa directa de la constitución, todas ellas concebidas como autorrestricciones de la soberanía popular.

55 Alonso De Esteban, J. A. y Alonso De Esteban, A. L., *Derecho constitucional español*, vol. I, Ed. Universitat, Madrid, 2020, pág. 176, distinguen entre los límites positivos y negativos que la Constitución impone al legislador. Evidentemente, en el presente caso nos referimos al contenido esencial de varios derechos fundamentales y determinados principios básicos de nuestra *Lex legum*, que se enumeran dentro de los límites negativos.

referencia expresa a delitos, ni a penas.⁵⁶ Por otro lado, no se producen los efectos propios de una amnistía, que implican la desaparición retroactiva del delito –el olvido– sino el más restrictivo de impedir la sanción.⁵⁷ Por último, y acudiendo a elementos formales, si se tratase de una amnistía con trascendencia penal la norma debería tener rango de ley orgánica al suponer una excepción a la aplicación de los tipos del Código penal:⁵⁸ sin embargo, en este caso ni siquiera estamos ante una ley ordinaria sino ante una disposición con fuerza de ley.⁵⁹

Pero es que, aun admitiendo que se tratase de una amnistía, la entidad del bien jurídico vulnerado –la hacienda pública–, así como el hecho de que la regularización persiga un cierto restablecimiento de este –a través de un incremento en la recaudación fiscal–,⁶⁰ diferencia netamente esta figura de las leyes de olvido penales por razones de carácter político. Y ello es así porque los derechos afectados por estas últimas –el orden constitucional, la seguridad ciudadana, la integridad

56 A mayor abundamiento, el artículo 305.4 del Código penal excluye expresamente del ámbito del delito fiscal aquellos procesos de regularización tributaria realizados antes de que se hubieran iniciado actuaciones de comprobación o investigación por parte de la Hacienda Pública.

57 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. VIII, y Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.*: «La mal llamada amnistía fiscal es un alivio para conductas defraudatorias por impago de impuestos en cuanto a las consecuencias sancionadoras, pero no por ello pierden su naturaleza delictiva».

58 Así lo exige el principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 de nuestra norma fundamental, como afirma Linde Paniagua, E. «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Político*, núm. 2, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 58. El requisito de ley orgánica también ha sido defendido por Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *cit.*, Ridao, J., «Razones para una amnistía», *cit.*, y Martín Pallín, J. A., «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *cit.* Incluso Silva Sánchez, J. M., «Sinrazones para la amnistía», *cit.*, considera que además sería conveniente proponer un referéndum sobre dicha ley, dado su carácter cuasiconstitucional. A mayor abundamiento, resulta bastante clarificador el propio título de la «Proposición de Ley Orgánica de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado Español», presentada durante la anterior legislatura en el Congreso por dos grupos parlamentarios e inadmitida a trámite por la Mesa el 23 de marzo de 2021, cuyo contenido se reproduce en la exposición de motivos de una posterior moción formulada por el Grupo Mixto, *vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, XIV Legislatura, núm. 285, de 3 de junio de 2021, pág. 7.

59 El incumplimiento de la reserva de ley ordinaria, en relación con los artículos. 31.1 y 86.1 de la CE, fue determinante para que se declarara la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera del Real decreto ley 2/2012 por la Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2017, de 8 de junio.

60 Gil, A., «Una amnistía sin fundamento jurídico», *ABC*, 22 de septiembre de 2023.

física o moral, la paz social o la malversación de fondos públicos por personal de la Administración– gozan de una garantía constitucional superior al deber de contribuir al fisco, además de no implicar estas normas ninguna acción restauradora del bien lesionado.

En definitiva, los perdones fiscales no son propiamente amnistías, y, aunque lo fueran, su naturaleza es muy distinta a las medidas generales de gracia en el ámbito penal, por lo que, al carecer de identidad de razón con estas últimas, difícilmente pueden ser alegadas por vía de analogía para defender la constitucionalidad de las leyes de olvido.

D. MENCIONES SOBRE LA AMNISTÍA EN NUESTRO ORDENAMIENTO (PUNTUALES O DEROGADAS)

Resulta evidente que, en la actualidad, la aplicación del artículo 666.4 de la Ley de enjuiciamiento criminal resulta improcedente por razones temporales.⁶¹ No olvidemos que la norma fue aprobada en 1882, por lo que se encuentra desfasada en muchos extremos. Por otro lado, cabría defender una derogación tácita del precepto, en tanto que en el Código penal de 1995 –al contrario del anterior de 1973– no aparece la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal (art. 130). Por otro lado, nos encontramos ante una normativa de carácter procesal que en ningún caso puede afectar a la regulación sustantiva de las medidas de gracia.

En cuanto al artículo 16 del Real decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, tampoco constituye por sí solo un argumento sólido. Si una disposición con rango de ley no puede entrar en contradicción con las normas constitucionales en virtud del principio de jerarquía, mucho menos las de carácter reglamentario. Asimismo, el precepto citado carece de habilitación

61 Quintero Olivares, G., «¿Apoyo del Tribunal Constitucional a la amnistía?», *El Mundo*, 10 de octubre de 2023. «[Este argumento] Está extraído de una ley del siglo XIX, que incluso contiene menciones de órganos, cargos y carreras que ya no existen. Pero en el afán de inflar la argumentación se añade al saco, tal vez, para impresionar a cándidos» y Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. VI.

legal, en tanto que ningún artículo de la Ley orgánica del poder judicial se refiere a dicha medida de gracia. Asimismo, la norma en cuestión hace referencia al ejercicio de una potestad disciplinaria, pero no surte efectos en la esfera penal propia de las amnistías. La falta de una mención expresa a dicha institución en los reales decretos precedentes al que se encuentra en vigor nos hace pensar en un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, resultando así una referencia totalmente aislada del resto del ordenamiento jurídico que, en ningún caso, resulta decisiva en la cuestión que estamos analizando.

E. PRECEDENTES EN DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO E HISTÓRICO (CUYOS PARÁMETROS SON DIFERENTES A LOS DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE)

Tampoco tiene sentido la alusión a amnistías otorgadas en países de nuestro entorno, ya que las mismas responden a un canon de constitucionalidad distinto al español.⁶²

Al contrario que las normas fundamentales de Portugal, Italia, Francia o Suiza, la Constitución de 1978 no prevé la figura de la amnistía. Gran Bretaña se rige por un sistema consuetudinario, muy diferente al modelo continental de constituciones escritas. Finalmente, la situación de Alemania, cuyo Tribunal Federal declaró admisible una ley de amnistía pese al silencio de la Ley fundamental de Bonn,⁶³ tampoco es trasladable a nuestro ordenamiento puesto que la Cortes españolas rechazaron dos enmiendas que pretendían incluir dicha institución en nuestro texto constitucional, cosa que no sucedió en el debate constituyente germano;⁶⁴ asimismo, la norma alemana no contiene ninguna prohibición expresa de indulto general.⁶⁵

62 Ramos Tapia, I. Y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. IV, y Conde Martín De Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*

63 Sentencia de 15 de diciembre de 1959, *Caso Dr. Platow*.

64 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, nota 13, y RUIZ ROBLEDO, A. «Los olvidos de Zapatero sobre la amnistía», *El Español*, 18 de octubre de 2023.

65 Respecto a la prevalencia del derecho interno frente a las normas internacionales en relación con las medidas de gracia, el Convenio de Estrasburgo de 21 de marzo de 1983 sobre el

En cuanto a los antecedentes del constitucionalismo patrio, a diferencia de los textos de 1869 y 1931, únicos que admiten expresamente dicha medida de gracia, la Constitución de 1978 no la menciona. Y respecto a la afirmación de que en épocas anteriores se aprobaron amnistías a pesar de no estar previstas en el texto constitucional,⁶⁶ conviene aclarar que ello obedecía al modelo de las constituciones programáticas propias del siglo XIX,⁶⁷ totalmente superado en la actualidad por la denominada Constitución racional – normativa como regla suprema y vinculante del ordenamiento jurídico.⁶⁸

Por tanto, no cabe la invocación de experiencias anteriores que hayamos tenido en España a los efectos de justificar en la actualidad una ley de amnistía, debido a su diferente regulación sobre esta materia. Y es que, aunque parezca una obviedad, debemos insistir en que la *Lex legum* aplicable es la que se encuentra en vigor a día de hoy y no las precedentes.⁶⁹

traslado de personas condenadas, en su artículo 12, establece en esta materia el pleno respeto al régimen jurídico propio de cada Estado: «Cada parte podrá conceder el indulto, la amnistía o la conmutación de la pena de conformidad con su Constitución o sus demás normas jurídicas». Dicho criterio se reitera por la jurisprudencia europea, como manifiesta el Tribunal de Luxemburgo en su Sentencia de 16 de diciembre de 2021 (Caso AB contra Eslovaquia), al señalar que la regulación sobre las amnistías constituye una cuestión propia del ordenamiento interno de cada Estado al no regular el derecho de la Unión las amnistías ni su revocación (apdo.40). Sin embargo, Redondo Hermida, A., «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *cit.*, considera que, cuando las leyes de olvido nacionales vulneran derechos fundamentales relativos a la integridad física o moral de sus ciudadanos, cabe invocar el incumplimiento del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ante el Tribunal de Estrasburgo (sentencias de 20 de noviembre de 2018, Caso Pulfer contra Albania, y 13 de abril de 2021, Caso E. G. contra Moldavia).

66 Ridaio, J., «Razones para una amnistía», *cit.*

67 Ruiz Robledo, A. «Adiós a la lealtad constitucional», *cit.*

68 Este concepto fue introducido en nuestra doctrina por García-Pelayo, M., *Derecho constitucional comparado*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1984 [1950].

69 Conde Martín De Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*: «La hipotética constitucionalidad de una ley española sólo puede resolverse en su relación con la Constitución española vigente en cada momento histórico».

F. PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE DISPOSICIONES SANCIONADORAS MÁS FAVORABLES (QUE NO SE REFIERE A LA AMNISTÍA)

En cuanto al argumento de que el artículo 9.3 de la Constitución, en relación con el aludido principio interpretado *a sensu contrario*, permitiría admitir las amnistías dentro del marco de nuestra ley fundamental, el mismo queda desvirtuado por varias razones. La primera reside en que dicho precepto no contiene ninguna referencia expresa a las medidas de gracia o instrumentos de perdón, cuya regulación específica tiene lugar en otro artículo y otro título de nuestra carta magna. Además, no resultaría coherente, desde el punto de vista sistemático, que el mismo Código penal, cuyo artículo 2.2 contiene dicho principio de retroactividad en favor del reo como hipotético fundamento de las leyes de olvido, suprima simultáneamente la amnistía como causa de extinción de responsabilidad criminal (art. 130). Por último, y no por ello menos importante, se ignora olímpicamente el valor hermenéutico de los debates de la Ponencia constitucional que excluyeron de forma expresa constitucionalizar dicha institución.

G. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO HA DECLARADO QUE LA LEY DE AMNISTÍA DE 1977 SEA CONTRARIA A LA CARTA MAGNA (LA CUAL TAMPOCO HA SIDO RECURRIDA POR INCONSTITUCIONALIDAD)

En relación con esta afirmación convendría, en primer lugar, dejar claro que ante nuestro Tribunal de garantías no se ha presentado ningún recurso o cuestión cuya pretensión fuera examinar la constitucionalidad de la Ley 46/1977. Como ya hemos anticipado, este órgano se ha limitado a declarar contraria a nuestra norma fundamental una reforma de dicha ley y a resolver amparos que cuestionaban las prestaciones o efectos derivados de su aplicación al margen de la esfera penal. Es más, el Tribunal Constitucional nunca hubiera podido declarar la inconstitucionalidad de las amnistías de 1976 y 1977, pues con ello vulneraría uno de los principios básicos de nuestra carta magna: la irretroactividad de disposiciones sancionadores desfavorables (art. 9.3),

y es que, respecto a las medidas generales de gracia, la Constitución es mucho más restrictiva que la normativa del régimen anterior.⁷⁰

Dicho esto, tampoco resulta ocioso recordar que la ley de olvido de nuestra Transición es una norma preconstitucional cuya conformidad con la ley fundamental debe verificarse utilizando parámetros distintos a las medidas de gracia posteriores a la aprobación de esta última. Como muestra de ello, baste recordar que el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981 no declara la nulidad del indulto general otorgado el 25 de noviembre de 1975, pero impide su aplicación tras 1978 por resultar contrario a la nueva norma fundamental.

Otra razón que desvirtúa este argumento es el propio contexto histórico de la Ley 46/1977, dictada durante el paso de un sistema autoritario a otro democrático y, en consonancia con ello, con un claro carácter excepcional fundado en un cambio político que desvirtúa normas anteriores en cuanto radicalmente contrarias a los nuevos principios de convivencia. Ninguno de estos presupuestos concurre tras la aprobación de nuestra actual *Lex legum*.⁷¹

Como última idea, conviene añadir que la inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa preconstitucional ha sido matizada por el Tribunal Constitucional en el sentido de restringirla, exclusivamente, a aquellas leyes en las que resulta indudable la imposibilidad de interpretarla conforme a la Constitución.⁷² De ahí que la Ley 46/1977 pueda ser admitida de acuerdo con la época y finalidad que justificaba dicha medida, lo que no sucedería con una futura ley de amnistía, aprobada en un contexto radicalmente distinto caracterizado por un Estado de derecho con plena separación de poderes.

70 Gimbernat Ordeig, E., «Crítica al Dictamen de Sumar sobre la amnistía», *El Español*, 31 de octubre de 2023.

71 Redondo Hermida, A., «La amnistía en la doctrina del constitucional», *cit.*, Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *cit.*, y Quintero Olivares, G., «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», *cit.*

72 Así lo indican las sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero. Un interesante comentario de esta doctrina puede consultarse en Requejo Pagés, J. L., *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, *cit.*

VI. Argumentos doctrinales contrarios a la constitucionalidad de la ley de amnistía

La mayor parte de la doctrina española se ha pronunciado en contra de la constitucionalidad de una ley de amnistía dentro del actual marco jurídico. Sin ánimo exhaustivo, enumeramos varios juristas – entre muchos otros cuya cita se omite por razones de espacio⁷³ que mantienen dicha postura: Aragón Reyes,⁷⁴ Ruiz Robledo,⁷⁵ Ramos Tapia,⁷⁶ Gimbernat Ordeig,⁷⁷ Otero Lastres,⁷⁸ Conde Martín de Hijas,⁷⁹ Simón Yarza,⁸⁰ Quintero Olivares,⁸¹ Silva Sánchez,⁸² Rodríguez Ramos,⁸³ Redondo Hermida,⁸⁴ Viada Bardají⁸⁵ o Recuerda Girela.⁸⁶

Entre los motivos de inconstitucionalidad alegados, podemos seleccionar los siguientes:

73 «Registan ante las Cortes el manifiesto de más de 300 juristas en contra de la amnistía», *ABC*, 3 de noviembre de 2023, <<https://www.abc.es/espana/registran-ante-cortes-manifiesto-300-juristas-amnistia-20231103040641-nt.html>> [visitado el 3 de noviembre de 2023].

74 Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*, y «¿Constructivismo jurídico?», *El Mundo*, 20 de septiembre de 2023.

75 Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *cit.*, y «Adiós a la lealtad constitucional», *cit.*

76 Ramos Tapia, I. Y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, y «Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución», *cit.*

77 Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *cit.* y «Crítica al Dictamen de Sumar sobre la amnistía», *cit.*

78 Otero Lastres, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *El Debate*, 30 de agosto de 2023, y «La amnistía puede afectar a la soberanía, a la integridad territorial y a la Monarquía», *El Debate*, 15 de septiembre de 2023.

79 Conde Martín De Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*

80 Simón Yarza, F., «Amnistía inconstitucional», *Libertad Digital*, 8 de septiembre de 2023.

81 Quintero Olivares, G., «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», *cit.*

82 Silva Sánchez, J. M., «Sinrazones para la amnistía», *cit.*

83 Rodríguez Ramos, L., «La imposible amnistía», *cit.*

84 Redondo Hermida, A., «La amnistía en la doctrina del constitucional», *cit.*, «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *cit.*, y «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», *cit.*

85 Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.*

86 Recuerda Girela, M. A., «Olvido y perdón en la constitución», *La Razón*, 25 de septiembre de 2023 y Simón Yarza, F., «Amnistía inconstitucional», *cit.*

**A. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES,
EN CONEXIÓN CON LA FUNCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER
JUDICIAL PARA JUZGAR Y HACER EJECUTAR LO JUZGADO**

Si bien es cierto que nuestra carta magna no menciona el término «división de poderes», según nuestra jurisprudencia constitucional este principio constituye uno de los elementos nucleares de dicha norma como emanación del Estado social y democrático de derecho (art.1.1 CE).⁸⁷ También la sistemática de nuestra *Lex legum* lo pone de manifiesto, al separar nítidamente los títulos dedicados a las Cortes Generales, al Gobierno y al Poder Judicial.

Dentro de dicho esquema de reparto institucional, corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional de juzgar o hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 de la CE). Evidentemente, se trata de una facultad atribuida al poder judicial de forma plena y sin admitir la participación de los demás brazos del Estado, pues así lo exige la vertiente positiva de la exclusividad jurisdiccional⁸⁸. Al hilo de lo anterior, no cabe duda de que la aprobación de una ley de amnistía en el momento presente implica una vulneración del principio de separación de poderes, en tanto que conlleva una clara injerencia del legislativo al impedir a la judicatura, dentro del ámbito de aplicación de la norma de olvido, no sólo el control de las penas impuestas en sentencias firmes sino incluso el enjuiciamiento de aquellas causas criminales que estén en curso o pendientes de incoación. En definitiva, se crea una esfera inmune y refractaria a la acción del poder judicial.

Se ha contraargumentado por los defensores de la amnistía desde dos perspectivas distintas. Por una parte, sostienen que no se invaden las funciones propias de jueces y tribunales, en tanto que sólo se estaría afectando al ejecutivo y al Senado que aprobaron la aplicación del

⁸⁷ Tenemos un reciente pronunciamiento al respecto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, donde se enumera una amplia relación de resoluciones en idéntico sentido.

⁸⁸ Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.*

artículo 155 de la Constitución ante la intentona separatista del 1 de octubre de 2017.⁸⁹ De la otra, alegan que la exclusividad jurisdiccional no es un principio absoluto pues admite excepciones, entre las que –además de la amnistía– se incluyen el indulto y los beneficios penitenciarios.⁹⁰

Sin embargo, ambas afirmaciones son extremadamente débiles. En cuanto a la primera, hay que partir de la premisa indubitada de que las personas procesadas por los sucesos de 2017 no lo son por incumplir ninguna norma dictada en relación con el artículo 155 de nuestra carta magna sino por incurrir en diversas conductas tipificadas por el Código penal; y es que resulta imprescindible, para no llevarse a confusión, separar dos realidades diferentes: las decisiones políticas frente a una crisis institucional, en primer término, y, en otro ámbito, las consecuencias rigurosamente jurídico-penales derivadas de actos delictivos, ya que ambas son de muy distinta naturaleza. Respecto a la segunda objeción, los beneficios penitenciarios, además de tener base constitucional en el principio de reinserción social del reo (art. 25.2 de la CE), se autorizan por un juez de vigilancia penitenciaria que forma parte del poder judicial;⁹¹ asimismo, el indulto, que sí es una auténtica excepción al 117.3, sólo resulta admisible porque se encuentra expresamente previsto en la Constitución pero la amnistía no puede serlo al guardarse silencio sobre la misma en nuestra norma fundamental.⁹²

89 Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *cit.*

90 Martín Pallín, J. A., «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *cit.*

91 Artículo 76.2, letra c, de la Ley orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria.

92 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. IV, Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.* y Aragón Reyes, M., «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*

B. LESIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA⁹³

Una amnistía conlleva que los hechos afectados por la misma son excluidos de su condición de ilícitos penales. Sin embargo, ello no implica una derogación de la norma punitiva sino la inaplicación de sus disposiciones a determinados supuestos y sólo a ellos. Por tanto, nos encontramos ante un ejemplo palmario de quiebra de la igualdad formal ante la ley, en tanto que personas que realicen los mismos actos bajo un mismo derecho no van a tener el mismo tratamiento jurídico.⁹⁴ Tan es así que mientras algunas, comprendidas dentro de la ley de olvido, no serán objeto de reproche alguno, las restantes, situadas a extramuros de dicha norma, sufrirán el rigor del Código penal.

Por tanto, en un Estado constitucional de derecho, fundado sobre principios democráticos, las amnistías no pueden entenderse como un instrumento jurídico viable debido a su carácter netamente discriminatorio. Y ello resulta aún más evidente cuando se trata de delitos que atentan contra la integridad física o moral de las personas.⁹⁵ Por esta razón la Constitución omitió cualquier referencia a la amnistía y no debido a una presunta amnesia de los ponentes. Por último, aún resulta más inexplicable la aprobación de medidas de gracia en el contexto de acciones dirigidas a destruir el sistema constitucional.⁹⁶

93 Este argumento también se defiende por Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*, y Otero Lastres, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *cit.* Según Lozano Cutanda, B., «El indulto y la amnistía ante la constitución», *cit.*, pág. 1040: «Nuestro Tribunal Constitucional, aunque no ha abordado el problema genérico que plantea la concesión de toda amnistía, ha afirmado que la legislación concedente de la gracia debe ajustarse a los principios constitucionales y, entre ellos, al principio de igualdad». La resolución a la que se refiere es la Sentencia 63/1983, de 29 de julio, FJ 2.

94 Como acertadamente señalan Pérez Royo, J., y Carrasco Durán, M., *Curso de Derecho Constitucional*, *cit.*, pág. 221, la única igualdad que existe no es la igualdad ante la ley sino ante la Constitución, de ahí que dicho principio constituya un límite irreductible para el legislador.

95 Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de abril de 2021, Caso E. G. contra Moldavia, en relación de delitos de violencia contra la mujer.

96 Requejo Pagés, J. L., «Interpretación constitucional de la prerrogativa de gracia», *Anuario de Derecho Constitucional y Comparado*, núm. 15, Eds. Universidad de Murcia y Asamblea Regional de Murcia, Murcia, 2013, pág. 111, sólo menciona como supuestos de admisibles, desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución, las amnistías recogidas

En conexión con este precepto, precisamente por la desigualdad inherente a la amnistía, esta conlleva la lesión de otros principios del artículo 9.3 de la *Lex legum*, tales como la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en tanto que impide la aplicación de penas vigentes a una pluralidad de favorecidos con exclusión del resto de la población.⁹⁷ Incluso se ha llegado a defender que este tipo de leyes atenta contra el mismo principio de legalidad, en tanto que impide, con carácter retroactivo, la aplicación del Código penal a delitos realizados durante su vigencia sin que previamente haya sido modificado o derogado dicho cuerpo normativo.⁹⁸

C. CONTRADICCIÓN CON EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES JUDICIALES

En efecto, la amnistía supondría que los titulares de los bienes jurídicos lesionados por los beneficiarios de la medida de gracia no pudieran ser judicialmente restituidos en sus derechos. Y la cuestión no es baladí cuando hablamos de malversación de fondos públicos –que afectan a los poderes del Estado como directamente interesados⁹⁹ o de quienes hayan sufrido daños en sus personas o patrimonios como consecuencia de los delitos perdonados por la ley de olvido. Asimismo, se quiebra la efectividad del artículo 24 de la Constitución cuando las pretensiones reconocidas en sentencia firme quedan al albur de la parte condenada o tienen un valor meramente dispositivo.¹⁰⁰

en las normas preconstitucionales y los indultos ocasionados por errores o disfunciones que surgen por aplicar disposiciones generales a un caso concreto.

97 Aragón Reyes, M., «¿Constructivismo jurídico?», *cit.*, Tajadura Tejada, J., «Estado constitucional y amnistía», *ABC*, 11 de septiembre de 2023, Delgado Barrio, J., «Una amnesia arbitraria», *El Mundo*, 26 de octubre de 2023, y Gimbernat Ordeig, E., «Indultos generales y amnistías», *cit.*: «Frente al indulto particular, los indultos generales suponen introducir en el Derecho Penal el caos valorativo y la arbitrariedad».

98 Conde Martín de Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*

99 Las reclamaciones del Tribunal de Cuentas por este concepto ascienden a más de 1.300.000 euros.

100 Otero Lastres, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *cit.*

Este derecho fundamental subjetivo se ve complementado por otro mandato constitucional objetivo, consistente en el deber de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales firmes y prestar la colaboración requerida para ello, previsto en el artículo 118 de nuestra ley fundamental. Obviamente, la aprobación de una amnistía también infringe dicho precepto en tanto que con ella se elude la eficacia de las sentencias dictadas.

D. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN

Como ya hemos adelantado, el artículo 62 *i* establece la prohibición de los indultos generales. Siguiendo el principio *a minori ad maius*, carecería de sentido que estuvieran vedados los efectos más leves del derecho de gracia –ya que el indulto no extingue el ilícito– y, sin embargo, fueran admitidos los más gravosos que determinan la desaparición del delito con la consiguiente extinción de los antecedentes penales.¹⁰¹

De la misma manera que se invoca en derecho el aforismo «quien puede lo más, puede lo menos», resulta admisible su formulación a *contrario sensu* «quien no puede lo menos, tampoco puede lo más». En el fondo, se trata de un razonamiento de sentido común con una lógica aplastante.

Este argumento, unido a la supresión de la amnistía en el vigente Código penal de 1995, fue el esgrimido por los letrados de Cortes Generales para mantener la inconstitucionalidad de la proposición

101 Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*, Tajadura Tejada, J., «Estado constitucional y amnistía», *cit.*, y Zapatero, V., «La amnistía y el oso del profesor Recaséns», *El Español*, 7 de septiembre de 2023, quien menciona una divertida anécdota que Recaséns Siches relataba en sus clases: un campesino polaco acompañado de un oso encadenado, al llegar al andén del tren, fue detenido por el revisor que le señaló el cartel de que estaba prohibida la entrada a los perros, pero el ofendido labriego, lejos de achantarse, respondió que no podía impedirle el paso, ya que en el rótulo no se hacía mención alguna acerca de los osos.

de ley de amnistía presentada por varios grupos parlamentarios en el Congreso durante la pasada legislatura.¹⁰²

E) INTERPRETACIÓN HISTÓRICA: EL DEBATE CONSTITUYENTE

En el capítulo dedicado al estudio de la amnistía en nuestro ordenamiento, tuvimos ocasión de comentar que la ponencia redactora de nuestra *Lex legum* excluyó de forma expresa la posibilidad de constitucionalizar esta figura. Ello impide pensar en un «olvido» de dicha institución por los padres de nuestra carta magna.

Asimismo, conviene añadir que dos enmiendas pretendieron incorporar el derecho de amnistía como una facultad propia del legislativo.¹⁰³

La primera de ellas, rechazada por la ponencia, fue la número 504, presentada por el diputado del Grupo Mixto, Sr. Morodo, con el siguiente tenor: «Las Cortes Generales, que representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.»¹⁰⁴ De su comparación con el actual tenor del artículo 66.2 de la Constitución resultan dos conclusiones: que no se quiso incluir dentro de las atribuciones propias del legislativo la aprobación de amnistías y que ésta última es una facultad distinta de la potestad genérica de dictar leyes por las Cortes.

102 Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, XIV Legislatura, núm. 285, de 3 de junio de 2021, págs. 9-10, donde se transcribe parcialmente dicho documento en la justificación a una enmienda formulada por el Grupo Vox a la Moción, presentada por el Grupo Mixto en el Congreso, relativa a «Propuestas del Gobierno para la resolución del conflicto político de Cataluña con el Estado Español y respecto a los avances en la mesa de diálogo». Esta última fue rechazada en el Pleno del Congreso de 27 de mayo de 2021.

103 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. V, Fernandes Romero, I., «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *cit.*, y Tajadura Tejada, J., «Estado constitucional y amnistía», *cit.*

104 *Enmiendas al anteproyecto de Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, pág. 214, *vid.* <<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>> [consultado el 20 de octubre de 2023].

Respecto a la enmienda, número 744, articulada por el diputado de la Unión de Centro Democrático, Sr. Llorens, perseguía añadir el siguiente precepto en el título dedicado al poder judicial: «Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos por el Rey, previo informe del Tribunal Supremo y del Fiscal del Reino, en los casos y por el procedimiento que las leyes establezcan. Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento.»¹⁰⁵ En este caso se admitió parcialmente la prohibición del indulto general, recogida en el vigente artículo 62, pero desapareció toda mención acerca de los informes del presidente del Tribunal Supremo y del Ministerio Fiscal y, por supuesto, sobre la amnistía.

En síntesis, aunque los constituyentes de 1978 se plantearon la posibilidad de incluir dentro de la norma fundamental la atribución de la amnistía al poder legislativo, optaron por rechazarla de plano.

VII. Conclusiones

El contraste entre las distintas opiniones doctrinales que surgen en el debate sobre la constitucionalidad de las leyes de amnistía posteriores a nuestro texto de 1978 resulta imprescindible para adoptar una posición al respecto.

Dentro de los argumentos favorables a la aprobación de leyes de olvido, hay algunos que, por el hecho de referirse a cuestiones muy puntuales de nuestro ordenamiento o responder a la lógica de otros sistemas constitucionales, tienen muy escasa fuerza de convicción. Por tanto, la alegación más fundada sería la relativa al silencio de nuestra carta magna, unido al amplio margen que se reconoce a las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa.

Sin embargo, ambas razones no dejan de ser bastante precarias. El hecho de que nuestra *Lex legum* no se pronuncie acerca de la amnistía no implica, sin más, su aceptación. Tampoco la libertad del legislativo

105 *Ibidem*, págs. 349-350.

nacional es omnímoda, sino que tiene como frontera infranqueable la propia Constitución.¹⁰⁶

Además, la idea de que, al no estar prohibida expresamente por nuestra carta magna, la amnistía es perfectamente asumible en un texto aprobado por las Cortes mediante ley orgánica, presenta varios defectos desde el punto de vista jurídico.

El primero es que no sólo es inconstitucional lo que la Constitución prohíbe de forma expresa, sino todo contenido normativo que atente contra sus preceptos y principios.¹⁰⁷ Ateniéndose a ello, una futura ley de amnistía entraría en contradicción con la separación de poderes, la exclusividad jurisdiccional del poder judicial, el principio de igualdad ante la ley y el derecho a la tutela judicial efectiva. También choca frontalmente con la sumisión de los poderes públicos –también del legislativo– a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, amén de vulnerar otros principios recogidos en el artículo 9 de nuestra ley fundamental.

Otro dato de suma importancia es que quienes sostienen la constitucionalidad de dicha medida de gracia obvian dos criterios hermenéuticos decisivos. En primer lugar, el factor histórico, puesto que los antecedentes del debate constitucional ponen de manifiesto que los constituyentes, de forma consciente y explícita, rechazaron cualquier mención de la amnistía en la *Lex legum* así como incluirla dentro de las competencias propias de las Cortes Generales. Por otro lado, una

106 Fernández-Fontecha, M., «Los límites de la investidura», *ABC*, 5 de noviembre de 2023: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Esa declaración del artículo 9.1 de la Constitución es la base de la supremacía normativa de la Constitución y de la obediencia al Derecho. Es precisamente este artículo de la Carta Magna de 1978, muy original en las constituciones vigentes, en cuanto traslada el deber de cumplimiento de las normas a la Ley de Leyes, el que excluye la constitucionalidad de una amnistía. La razón jurídica que decide no es la cita o no cita de la amnistía en la Constitución, sino la existencia del artículo 9.1». El subrayado es nuestro.

107 Así lo recuerda la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2023, de 2 de octubre: «Por un lado, el legislador orgánico está condicionado... por lo que impongan, en general, las demás reglas y principios constitucionales... la vinculación de la ley a la Constitución es, aquí también, de carácter negativo, excluyente de toda transgresión constitucional...» (FJ 4, letra B).

visión sistemática del texto constitucional muestra de forma evidente que las medidas de gracia –o instrumentos de perdón– fueron objeto de regulación en el artículo 62 con el siguiente resultado: admisión de indultos generales, prohibición de los generales y omisión de alusiones a la amnistía. En consecuencia, parece contrario al sentido común entender que se rechaza una institución con efectos más moderados para, sin embargo, aceptar –a través de un silencio que nada dice– otra figura cuya aplicación es mucho más agresiva en cuanto al derecho en vigor.

A lo expuesto se puede añadir otro argumento decisivo, que en este caso es de fondo. La jurisprudencia constitucional, con motivo de su pronunciamiento acerca de las normas de desarrollo de la Ley 46/1977, enumeró varios requisitos imprescindibles para que tuviera lugar una amnistía. Ninguno de tales presupuestos concurre en el contexto actual, pues ni el derecho aprobado tras la entrada en vigor de nuestra carta magna vulnera frontalmente el principio de justicia, en tanto que disfrutamos de un Estado social y democrático de derecho plenamente homologable a los de cualquier otra democracia avanzada¹⁰⁸, ni mucho menos nos encontramos ante un nuevo régimen político distinto al instaurado en 1978 que inhabilite los principios mantenidos en el sistema anterior. Consecuentemente, las exigencias materiales para la aprobación de una amnistía tampoco se cumplen.¹⁰⁹

108 Requejo Pagés, J. L., *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 142, nota 34: «Si tanto el fundamento como la finalidad de la amnistía respecto de ilícitos preconstitucionales no ofrece flanco alguno de crítica mínimamente razonable, abiertamente discutible resultaría, en cambio, la amnistía referida a ilícitos generados tras la Constitución de 1978 –que, por lo demás, prohíbe los indultos generales [art. 62 i)]–. Faltaría en este supuesto, por principio, el fundamento justificador de aquélla, pues no puede admitirse injusticia en la norma postconstitucional presupuesto del ilícito, toda vez que, en un orden positivo, legalidad y justicia necesariamente se confunden...».

109 A juicio de Carmona Contreras, A., «La amnistía, la Constitución, el fin y los medios», *El País*, 2 de noviembre de 2023, existen otros límites materiales para la amnistía: la concurrencia de un amplio consenso político y social sobre su aplicación, así como la pública y expresa repulsa, por parte de los beneficiados, de las vías ilegales afectadas por la medida de gracia.

No obstante, si a pesar de lo anterior, tuviera lugar la hipotética aprobación de una ley de amnistía que en su día se viera refrendada por el Tribunal Constitucional, las consecuencias jurídicas que de ello se derivarían pueden sintetizarse en tres escalones que enumeramos de menor a mayor gravedad.

En primer término, dicha ley de olvido constituye un ataque directo a la división de poderes por implicar una restricción a la independencia del poder judicial, pieza clave del Estado de derecho. Si bien es cierto que no es la primera vez que ello tiene lugar, tampoco lo es menos que estamos ante un salto cualitativo. Ya no se trata de controlar el gobierno de los jueces sino de sustraer parte de sus funciones jurisdiccionales para dejarlas al albur del interés político del momento.

Todavía más dañoso sería el hecho de que, en realidad, nos enfrentemos a una reforma constitucional encubierta que afecta a aquella parte de la *Lex legum* sujeta al régimen reforzado del artículo 168. De esta manera, los poderes constituidos, de forma indebida, actúan *de facto* como poder constituyente, hurtando al pueblo español, titular de la soberanía nacional, pronunciarse directamente sobre si quiere o no cambiar las reglas del juego. No olvidemos que Kelsen – poco sospechoso de veleidades totalitarias– definió el golpe de Estado como un cambio de constitución sin seguir el procedimiento legalmente establecido.¹¹⁰

Y, lo que es aún peor, la tan cacareada amnistía implica una auténtica enmienda a la totalidad al sistema jurídico y político instaurado por la Constitución de 1978 en tanto significa admitir que, bajo su vigencia, se habría aprobado un derecho injusto –el Código penal de 1995– que ha vulnerado de forma grosera las libertades públicas y, por tanto, debe ser excepcionado de forma retroactiva; eso sí, sólo para los privilegiados por dicho olvido legal mas no para el resto

110 Kelsen, H., (Trad. Vernengo, R. J.), *Teoría Pura del Derecho*, Ed. Universidad Nacional de México, México, 1982 [1960], pág. 218: «Una revolución, en el sentido amplio de la palabra, que abarca también el golpe de estado, es toda modificación no legítima de la constitución –es decir, no efectuada conforme a las disposiciones constitucionales–, o su replazo por otra».

de la ciudadanía. En suma, nos encontraríamos ante un nuevo régimen que no ha sido votado por el pueblo soberano, sino impuesto a través de negociaciones poco transparentes realizadas en despachos a puerta cerrada. Quede claro que sólo hablo de escenarios distópicos propios de la ciencia ficción; sin embargo, el verdadero peligro es que, algún día, esta hipótesis se transforme en realidad.

Finalizo este trabajo con una frase que tomo prestada de un interesante –y visionario– libro escrito por un excelente jurista catalán.¹¹¹ «No todo vale...» ni siquiera para obtener un puñado de votos, por decisivos que sean para lograr una investidura.

VIII. Bibliografía

- AA. VV. (2023): Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía, de 10 de octubre de 2023, <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2023/10/Dictamen_Amnistia_Sumar_10oct2023-1.pdf?x73247> [visitado el 31 de octubre de 2023].
- AA. VV., (Martín Retortillo, Sebastián, coord.)(1991): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Madrid, Ed. Civitas.
- Alonso De Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis (2020): *Derecho constitucional español*, vol. I, Madrid, Ed. Universitas.
- Aragón Reyes, Manuel (2023): «La Constitución no permite la amnistía», *El Mundo*, 29 de agosto.
- Aragón Reyes, Manuel (2023): «¿Constructivismo jurídico?», *El Mundo*, 20 de septiembre.

111 Bayona, A., *No todo vale. La mirada de un jurista a las entrañas del proces*, Ed. Península, Barcelona, 2019, pág. 375: «Se me hace difícil entender que algunos planteen la solución del problema poniéndolo todo en el mismo saco: negociar a condición de que los presos salgan a la calle y los exiliados puedan volver. Esta condición no puede plantearse en ningún Estado de derecho, pues es tanto como suponer que la justicia actúa al dictado del Gobierno».

- Bayona, Antoni (2019): *No todo vale. La mirada de un jurista a las entrañas del proceso*, Barcelona, Ed. Península.
- Betancor, Andrés (2023): «Ruptura del pacto constitucional», *El Mundo*, 24 de agosto.
- Biglinio Campos, Paloma (2020 [1991]): *Los vicios en el procedimiento legislativo*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México *et alii*.
- Carmona Contreras, Ana (2023): «La amnistía, la Constitución, el fin y los medios», *El País*, 2 de noviembre.
- Conde Martín de Hijas, Vicente (2023): «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *El Mundo*, 9 de octubre.
- Contreras Peláez, Francisco José (2013): *Liberalismo, catolicismo y ley natural*, Madrid, Ed. Encuentro.
- De la Quadra-Salcedo, Tomás (2023): «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre.
- (2023): «Gracia y justicia», *El País*, 8 de septiembre.
- Delgado Barrio, Javier (2023): «Una amnesia arbitraria», *El Mundo*, 26 de octubre.
- Fernandes Romero, Ibor (2023): «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *La Razón*, 13 de septiembre.
- Fernández-Fontecha, Manuel (2023): «Los límites de la investidura», *ABC*, 5 de noviembre.
- García-Pelayo, Manuel (1984 [1950]): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Alianza Editorial.
- Gil, Alicia (2023): «Una amnistía sin fundamento jurídico», *ABC*, 22 de septiembre.
- Gimbernat Ordeig, Enrique (2023): «Indultos generales y amnistías», *ABC*, 24 de septiembre.
- (2023): «Crítica al Dictamen de Sumar sobre la amnistía», *El Español*, 31 de octubre.
- Kelsen, Hans (trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]), *Teoría Pura del Derecho*, México, Ed. Universidad Nacional de México.

- Linde Paniagua, Enrique (1976): *Amnistía e indulto en España*, Madrid, Ed. Tucar, Madrid.
- Linde Paniagua, Enrique (1979): «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Político*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 2, Madrid, págs. 55-69.
- Martín Pallín, José Antonio (2023): «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *elDiario.es*, 5 de agosto.
- (2023): «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *El País*, 26 de septiembre.
- Noguera, Albert (2023): «Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer», *Público*, 8 de septiembre.
- Otero Lastres, José Manuel (2023): «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *El Debate*, 30 de agosto.
- (2023): «La amnistía puede afectar a la soberanía, a la integridad territorial y a la Monarquía», *El Debate*, 15 de septiembre.
- Pérez Royo, Javier (2023): «La prohibición de los indultos generales», *elDiario.es*, 31 de agosto.
- (2023): «Los límites de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 12 de octubre.
- (2023): «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 2 de agosto.
- Pérez Royo, Javier, y Carrasco Durán, Manuel (2023): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Ed. Marcial Pons.
- Quintero Olivares, Gonzalo (2023): «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», *El Mundo*, 10 de octubre.
- Ramos Tapia, Inmaculada y Ruiz Robledo, Agustín (2023): «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre.
- Recuerda Girela, Miguel Ángel (2023): «Olvido y perdón en la constitución», *La Razón*, 25 de septiembre.
- Redondo Hermida, Álvaro (2023): «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», *La Razón*, 31 de octubre.
- Redondo Hermida, Álvaro (2023): «La amnistía en la doctrina del Constitucional», *La Razón*, 10 de septiembre.

- Redondo Hermida, Álvaro (2023): «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *La Razón*, 15 de octubre.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2001): «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 2, págs. 81-106.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2003): «Apuntes para una interpretación constitucionalmente conforme de la prerrogativa de gracia», *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 15, Murcia, Ed. Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia, págs. 98-112.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2023): «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *elDiario.es*, 27 de agosto.
- Requejo Pagés, Juan Luis (1998): *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ridaio, Joan (2023): «Razones para una amnistía», *elDiario.es*, 30 de agosto.
- Rodríguez Ramos, Luis (2023): «La imposible amnistía», *ABC*, 18 de septiembre.
- Ruiz Robledo, Agustín (2023): «Adiós a la lealtad constitucional», *El Diario de Sevilla*, 23 de septiembre.
- Ruiz Robledo, Agustín (2023): «Los olvidos de Zapatero sobre la amnistía», *El Español*, 18 de octubre.
- (2023): «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *El Español*, 6 de octubre.
- Ruiz Robledo, Agustín y Ramos Tapia, Inmaculada (2023): «Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución», *El Español*, 30 de agosto.
- (2023): «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre.
- Sánchez Agesta, Luis (1988): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Universidad Complutense.

- Secretaría General del Congreso de los Diputados (1984): «Las actas de la ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, págs. 251-422.
- Silva Sánchez, Jesús María (2023): «Sinrazones para la amnistía», *ABC*, 4 de septiembre.
- Simón Yarza, Fernando (2023): «Amnistía inconstitucional», *Libertad Digital*, 8 de septiembre.
- Tajadura Tejada, Javier (2023): «Estado constitucional y amnistía», *ABC*, 11 de septiembre.
- Viada Bardají, Salvador (2023): «Amnistía a la carta», *El Mundo*, 25 de septiembre.
- Zapatero, Virgilio (2023): «La amnistía y el oso del profesor Recaséns», *El Español*, 7 de septiembre.

La puesta en marcha de la protección del informante en los distintos parlamentos españoles

M.^a CRISTINA DUCE PÉREZ-BLASCO

Letrada del Parlamento de Canarias

Resumen

La historia ha demostrado que la corrupción es la lacra que puede acabar con las civilizaciones más avanzadas, lo hizo con el Imperio romano y en la actualidad es una de las principales amenazas que atenazan nuestra sociedad occidental al provocar un desencanto y desapego de la sociedad civil frente a sus gobernantes. Muchas voces internacionales se han alzado para obligar a las administraciones responsables a adoptar medidas que permitan la erradicación de estas prácticas.

La Unión Europea aprobó la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión. Dicha directiva ha posibilitado unificar unas exigencias mínimas para los veintisiete estados miembros y ha sido audaz al ampliar el espectro de posibles denunciantes, sin limitarlos a los trabajadores y asalariados, y en la adopción de medidas de garantías para estas personas informantes. Nuestro país ha transpuesto la directiva mencionada a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de luchas contra la corrupción. La respuesta de los distintos parlamentos ha sido dispar.

Palabras clave: *whistleblowing*, Informante, persona afectada, infracciones administrativas, delitos, canal interno y externo de información, revelación

pública, responsable del canal, Protección del Informante, Autoridad Independiente de Protección del Informante, represalia.

Resum

La història ha demostrat que la corrupció és la xacra que pot acabar amb les civilitzacions més avançades, ho va fer amb l'Imperi romà i en l'actualitat és una de les principals amenaces que tenallen la nostra societat occidental en provocar un desencantament i allunyament de la societat civil cap als seus governants. Moltes veus internacionals s'han alçat per a obligar les administracions responsables a adoptar mesures que permeten l'erradicació d'aquestes pràctiques.

La Unió Europea va aprovar la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del dret de la Unió. Aquesta directiva ha possibilitat unificar unes exigències mínimes per als vint-i-set estats membres i ha sigut audaç en ampliar l'espectre de possibles denunciants, sense limitar-los als treballadors i assalariats, i en adoptar mesures de garanties per a aquestes persones informants. El nostre país ha transposat la directiva esmentada a través de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluites contra la corrupció. La resposta dels diferents parlaments ha sigut dispar.

Paraules clau: *whistleblowing*, Informant, persona afectada, infraccions administratives, delictes, canal interno i extern d'informació, revelació pública, responsable del canal, Protecció de l'Informant, Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, represàlia.

Abstract:

History has shown that corruption is the scourge that can end the most advanced civilizations, it did with the Roman Empire and is currently one of the main threats that grip our Western society, by causing a disenchantment and detachment of civil society from its rulers. Many international voices have been raised to force the Administrations to adopt measures that allow the eradication of these practices.

The European Union adopted Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons reporting breaches of Union law, which unifies minimum

requirements for the 27 Member States and has been bold in broadening the range of potential whistleblowers, without limiting them to workers and employees and in the adoption of measures of guarantees for these reporting persons. Our country has transposed the Directive through Law 2/2023, on February 20, regulating the protection of people who report on regulatory infractions and the fight against corruption. The response from the various parliaments has been mixed.

Key words: whistleblowing, affected person, administrative offences, offences, internal and external reporting channel, public disclosure, channel manager, Whistleblower Protection, Independent Whistleblower Protection Authority, retaliation.

Sumario

- I. Introducción
- II. Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019
 1. Antecedentes
 2. Ámbito objetivo
 3. Ámbito subjetivo
 4. Procedimiento
 5. Plazo de transposición
- III. España
 1. Antecedentes
 2. Ámbito subjetivo de la Ley 2/2023
 3. Ámbito objetivo
 4. Procedimiento
 5. Entrada en vigor
- IV. Parlamentos españoles
 1. Parlamento de Andalucía
 2. Junta General del Principado de Asturias
 3. Parlamento de Canarias
 4. Senado
 5. Parlamento de Cataluña
 6. Parlamento Vasco
 7. Parlamento de la Rioja
 8. Cortes de Castilla La Mancha
 9. Restantes cámaras
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducció

La corrupció es una de les grans preocupacions internacionals i nacionals del segle XXI, al considerar que causa pobresa, obstaculiza el desenvolupament i fa huir la inversió. Paral·lelament, debilita els sistemes judicials i polítics que, al cercenar el imperio de la llei, incumplen el seu fi de servei al bé públic, abocant al mateix temps a que els ciutadans perdin la confiança en les institucions i en la funció pública. Tot això, provoca un nefast impacte econòmic, polític i social.

Conscients de la situació, governs i organismes internacionals han anat adoptant diverses mesures en aranes a frenar aquesta lacra, entre elles cal destacar:

- La Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció va brindar un marc jurídic mundial per fer-ho. Aquest instrument internacional, que entrà en vigor el 14 de desembre de 2005, ha estat ratificat per 37 països i signat per 137. El Prefaci de la Recomanació CM/Rec (2014)7 del Consell d'Europa descriu la corrupció com «una plaga insidiosa que té un ampli espectre de conseqüències corrosives per a la societat. Socava la democràcia i l'estat de dret, dona pie a violacions dels drets humans, distorsiona els mercats, menyscabava la qualitat de vida i permet el desenvolupament de la delinqüència organitzada, el terrorisme i altres amenaces a la seguretat humana». Stuart Gilman, cap de la Dependència de Lluita contra la Corrupció de l'ONUDD, afirmava al respecte: «Les societats corruptes no poden donar suport als seus ciutadans. Privan als seus fills no només de la menjar, sinó també de l'educació i l'atenció sanitària. Són una pesadilla constant».
- Per la seva banda, l'Unió Europea des de la dècada dels noventa del passat segle adoptà una sèrie de mesures de prevenció de la corrupció, entre elles:
 - El Tractat de l'Unió Europea sobre la Protecció dels Interessos Financers de les Comunitats, de 26 de juliol de 1995 (95/C 316/03), i els seus dos Protocols de 1996 i 1997.

- El Convenio sobre la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado el 26 de mayo de 1997.
- La Directiva 91/308/CEE, de 10 de junio de 1991, del Consejo de Europa, sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, y su enmienda de 2001, que amplía el ámbito de los delitos determinantes de blanqueo de capitales a todos los delitos graves, incluida explícitamente la corrupción.

Una de las herramientas más destacadas es la que tiene que ver con el *whistleblowing* o señal de alarma que alguien lanza dentro de una organización cuando se detecta un mal funcionamiento. El término *whistleblower*, tal y como recuerda del Rey Guanter,¹ fue creado por Ralph Nader en 1970 en el contexto de la necesidad de asegurar la defensa de los ciudadanos frente a los lobbies. Nader definió el *whistleblowing* como «el acto de un hombre o una mujer que, creyendo que el interés público es superior al interés de la organización a la que sirve, toca el silbato que alerta de que la organización está realizando actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o perjudiciales».

Entre las distintas definiciones destaca la ofrecida por Hersh, que expone que «el *whistleblowing* es la revelación deliberada de información acerca de actividades no triviales que se creen peligrosas, ilegales, inmorales, discriminatorias o que de otra manera incluyen una infracción, generalmente por miembros pasados o presentes de la organización».²

El Consejo de Europa define a los *whistleblowers* como aquellas personas que comunican (dentro de una organización o a una autoridad externa) o que revelan a la opinión pública información que muestra

¹ Salvador del Rey Guanter: *Libertad de expresión e información y contrato de trabajo*, Madrid: Civitas, 1994. pág. 100.

² M.A. Hersh «Whistleblowers. Heroes or traitors. Individual and collective responsibility for ethical behaviour», *Annual Review in Control*.

una amenaza o daño al interés público en el marco de sus relaciones laborales.

La relevancia de la figura del denunciante fue protegida por primera vez en Estados Unidos a través de la Ley de Protección al Denunciante (*Whistleblower Protection Act*) de 1988.

A finales de los años 80, nuestro Tribunal Constitucional se pronunció acerca de la figura del denunciante al conocer de recursos de amparo interpuestos contra despidos disciplinarios consecuencia de la denuncia por el trabajador de hechos ilícitos de la empresa y que el empresario calificaba como una actitud desleal o abuso de confianza del trabajador. Hechos que se interpretaba que vulneraban, en todo caso, el derecho a la información del trabajador.³ Pero nuestro país carecía de legislación específica al respecto.

Únicamente diez países de la UE han regulado de forma no homogénea la figura del denunciante: Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido.

El impulso de las políticas de protección de los denunciantes ocupa un lugar destacado en la agenda internacional de lucha contra la corrupción, tanto del G20 como del Consejo de Europa y de la OCDE. En octubre de 2019, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, comúnmente denominada como Directiva *Whistleblowing*.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) 6/1988, de 21 de enero (RTC 1988,6).

II. Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019.

1. Antecedentes

La constatación de que la corrupción y el fraude en la contratación pública conllevaban un incremento de los costes empresariales, un falseamiento de la competencia y una reducción de la iniciativa inversora ante la inseguridad jurídica que dichas lacras conllevan; el hecho de que sin una planificación fiscal rigurosa se provoca una elusión fiscal; y con los riesgos transfronterizos derivados de infracciones en materia de competencia, alimentación, contaminación o riesgos para la seguridad nuclear, la salud pública, la protección de datos, de los animales o consumidores, hicieron necesaria la intervención de la Unión Europea con el fin de abordar estos desequilibrios armonizar y garantizar la transparencia en la región.

Múltiples eran las posibles medidas a adoptar: Mantener el *statu quo*; adoptar la recomendación de la Comisión Europea asesorando a los Estados miembros sobre elementos clave de la protección de los informantes, complementada con medidas para ayudar a las autoridades nacionales; aprobar una Directiva sobre protección de informantes en el ámbito de intereses financieros de la Unión Europea que sería complementada con una comunicación que estableciese el marco político a escala de la UE, así como otras medidas complementarias de apoyo a autoridades nacionales; o, finalmente, elaborar y aprobar una Directiva sobre protección de los informantes en determinados ámbitos del Derecho de la Unión.

El legislador europeo acogió la última de las propuestas y procedió a la elaboración de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, en cuya exposición de motivos definió el *whistleblowing* o procedimiento de denuncia de infracciones como «un medio de alimentar los sistemas de aplicación de la legislación nacional y de la UE con información que permita la

detección eficaz, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones de las normas de la Unión» (apartado primero, párrafo cuarto de la exposición de motivos).

2. *Ámbito objetivo*

El artículo 1 de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 (en adelante, DPI), afirma que la norma «tiene por objeto reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen las infracciones sobre el Derecho de la Unión».

Para ello, la Directiva tiene los siguientes objetivos:

1. Reforzar la protección de los informantes y evitar que sufran represalias.
2. Garantizar la claridad y la seguridad jurídica.
3. Apoyar acciones de sensibilización y lucha contra los factores socioculturales que limitan las informaciones en este espectro.

A este fin se hace necesario determinar qué se entiende por infracción del Derecho de la Unión, es decir, cuál es la materia objeto de posible denuncia. Para ello se ha de acudir al artículo 5.1 de la DPI que distingue entre las infracciones que son acciones u omisiones ilícitas relativas a actos u omisiones recogidos en el artículo 2 de la DPI, el cual a su vez, remite a un listado recogido en un Anexo a la Directiva (entre otras materias se encuentran: contratación pública; servicios, productos y mercados financieros, y prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; seguridad de los productos y conformidad; seguridad del transporte: protección del medio ambiente; protección frente a las radiaciones y seguridad nuclear; seguridad de los alimentos y los piensos, sanidad animal y bienestar de los animales; salud pública; protección de los consumidores; protección de la privacidad y de los datos personales, y seguridad de las redes, etc...) y aquellos actos

u omisiones que desvirtúen el objeto o la finalidad de las normas establecidas en los actos y ámbitos de actuación de la Unión. En relación con esta última modalidad, el Considerando 42 de la DPI señala que «La detección y la prevención de perjuicios graves para el interés público exige que el concepto de infracción incluya también prácticas abusivas, como establece la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a saber, actos u omisiones que no parecen ilícitos desde el punto de vista formal pero que desvirtúan el objeto o la finalidad de la ley».

El apartado segundo del artículo 2 de la DPI especifica aún más la materia objeto de posible información al incluir «las sospechas razonables, sobre infracciones reales o potenciales, que se hayan producido o que muy probablemente puedan producirse en la organización en la que trabaje o haya trabajado el denunciante o en otra organización con la que el denunciante esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo, y sobre intentos de ocultar tales infracciones».

Finalmente, el Considerando 106 de la norma deja abierto el ámbito material sobre el que informar al señalar que este puede ampliarse a otros ámbitos o actos de la Unión en el caso de ser necesario para reforzar su aplicación.

Desde el punto de vista laboral, la DPI impone dos obligaciones: 1) implantar los canales de denuncia interna (art. 8 DPI); y 2) gestionar y realizar seguimientos de estos canales de denuncia interna (arts. 9 y 16 a 18 DPI). Asimismo, se incorpora el *status* de protección de denunciante que requiere el presupuesto de hecho de haber hecho uso previo de los canales internos de la organización para la presentación de la denuncia y que dicha información revelada contenga una expectativa de veracidad.

La DPI también prevé la existencia de un canal externo, regulado en los arts. 11 y 12 de la Directiva, que debe permitir que las infracciones incluidas en su ámbito de aplicación se tramiten ante las autoridades administrativas nacionales.

La última vía de denuncia sería la revelación pública que recoge el art. 15 de la DPI.

Paralelamente, y con el fin de garantizar el status de protección del denunciante, la Directiva, en su art. 19 amplía el concepto de «represalia» del denunciante, enumerando las situaciones: a) la suspensión, despido, destitución o medidas equivalentes; b) degradación o denegación de ascensos; c) cambio de puesto de trabajo, de ubicación del lugar de trabajo; d) denegación de formación; e) evaluación o referencias laborales negativas respecto al rendimiento y resultado laboral; f) imposición de medidas disciplinarias, amonestación u otra sanción; g) coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo; h) discriminación o trato desfavorable o injusto; i) no conversión de contrato laboral temporal en indefinido; j) no renovación o terminación anticipada de un contrato de trabajo temporal; k) daños, incluyendo a la reputación, en especial en los medios sociales, o pérdidas económicas, incluidas la pérdida de negocio y de ingresos; l) inclusión en listas negras; m) terminación anticipada o anulación de contratos de bienes o servicios; n) anulación de una licencia o permiso; finalmente, ñ) referencias médicas o psiquiátricas.

3. *Ámbito Subjetivo*

El primero de los Considerandos de la DPI sostiene que «las personas que trabajan para una organización pública o privada o están en contacto con ella en el contexto de sus actividades laborales son a menudo las primeras en tener conocimiento de amenazas o perjuicios para el interés público que surgen en ese contexto. Al informar sobre infracciones del Derecho de la Unión que son perjudiciales para el interés público, dichas personas actúan como denunciantes (...) y por ello desempeñan un papel clave a la hora de descubrir y prevenir esas infracciones y proteger el bienestar de la sociedad».

La Directiva ofrece un concepto amplio de denunciante en su artículo 5.7 al ser «persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones obtenida en el contexto de sus actividades laborales». De forma expresa se remite el precepto al

concepto amplio de trabajadores que describe el artículo 45 del TFUE entre los que se encuentran los funcionarios, trabajadores no asalariados (contratistas, trabajadores en prácticas que «perciben o no una remuneración», asimismo, cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores).

A lo que ha de añadirse a los antiguos y futuros empleados, es decir, aquellos informadores cuya relación laboral no haya comenzado aún pero que aporten información relativa a infracciones que hayan sido conocidas durante el proceso de selección o de negociación precontractual, facilitadores y terceros relacionados con el denunciante (i.e. familiares o colegas de trabajo), así como las entidades que se encuentren en el ámbito patrimonial del informante o con las que mantenga una relación laboral. Lo que permite incluir las previsiones del artículo 49 TFUE y a los accionistas y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos.

La denuncia no convierte por sí sola al informante en parte del procedimiento, A pesar de ello, sostiene el Considerando 57 de la Directiva 2019/1937 que «debe ser posible pedir al denunciante que proporcione información adicional, aunque no existe obligación alguna de hacerlo». Por lo que el canal de comunicación interno debe tener un movimiento bidireccional para poder pedir al informante información adicional.

Todas las personas físicas incluidas en el ámbito subjetivo de la norma tendrán derecho a obtener protección. [art. 6.1 a) DPI].

4. Procedimiento

El proceso comienza con una denuncia definida en el artículo 5.3 DPI como «la comunicación verbal o por escrito de información sobre infracciones» que persigue «detectar, investigar y enjuiciar de manera efectiva las infracciones del Derecho de la Unión», para mejorar la

transparencia en el seno comunitario (Considerando 2 DPI), dado que estas vulneraciones «pueden provocar graves perjuicios al interés público, en el sentido de que crean riesgos para el bienestar de la sociedad» (Considerando 3).

La primera exigencia es que la denuncia ha de contener una infracción recogida de entre las materias enunciadas en el artículo 2 y el correspondiente Anexo de la DPI anteriormente señalado, y el segundo presupuesto es que el denunciante trabaje en el sector público o privado y haya tenido conocimiento de la infracción en el contexto laboral y pueda sufrir represalias en el mismo en el caso de comunicar la supuesta infracción (art. 5.9 DPI). Finalmente, el último requisito será que dicha información ha de ser veraz [art. 6.1 a) DPI], lo que supone una garantía y protección frente a denuncias abusivas o malintencionadas (Considerando 32).

La denuncia debe formalizarse a través de un canal de difusión de la información. La DPI prevé tres vías de tramitación de estas: los canales internos, los canales externos y la revelación pública. Los dos primeros deben ser «efectivos, confidenciales y seguros y garantizando la protección de los denunciantes frente a represalias» (Considerando 3). La norma deja al libre albedrío de la persona informante la elección del canal «en función de las circunstancias particulares del caso» (Considerando 33 DPI). No obstante, la Directiva insta a los Estados miembros a que en su transposición promuevan la comunicación a través de canales de comunicación de denuncia interna antes que los canales de denuncia externa, «siempre que se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva y siempre que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias» (art. 7.2 DPI). Así lo ratifica el Considerando 47 DPI, al afirmar que «por principio, debe animarse a los denunciantes a utilizar en primer lugar los canales de denuncia interna e informar a su empleador, si dichos canales están a disposición y puede esperarse razonablemente que funcionen. Tal es el caso, en particular, cuando los denunciantes piensen que la infracción puede

tratarse de manera efectiva dentro de la correspondiente organización y que no hay riesgo de represalias».

El canal de denuncia interno y de seguimiento es de obligado establecimiento en las entidades jurídicas del sector privado que cumplan alguna de las siguientes condiciones: «Tener 50 o más trabajadores, o que, independientemente del número de trabajadores a los que empleen, entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en materia de servicios, productos o mercados financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, seguridad del transporte o protección del medio ambiente. Los Estados miembros podrán eximir de esta obligación a las entidades del sector público con menos de 50 trabajadores y a los municipios de menos de 10.000 habitantes» (art. 8 DPI).

No obstante lo anterior, el artículo 26.2 de la DPI determina que los Estados miembros en relación con las entidades privadas que empleen entre 50 y 249 trabajadores pondrán en vigor antes del 17 de diciembre de 2023 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna; ergo, para las empresas de más de 250 trabajadores, el canal interno entrará en funcionamiento en primer lugar.

Por su parte, la denuncia externa es regulada como un mecanismo complementario de denuncia pues la persona informante puede acudir a él bien como primera opción, bien tras haber procedido a denunciar a través del canal interno o institucional «si la persona tiene motivos razonables para pensar que la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público (...) o en el caso de denuncia externa, existe un riesgo de represalias o hay pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la infracción (...)» (art. 15 DPI).

Consecuentemente, el procedimiento de revelación pública es tratado con extrema cautela por el legislador europeo afirmando el Considerando 33 que debe hallarse «un equilibrio entre el interés de

los empresarios en la gestión de sus organizaciones y la defensa de sus intereses, por un lado, y el interés de los ciudadanos en que se les proteja contra todo perjuicio, por otro, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia del TEDH».

La persona informante se encuentra amparada por la regulación de la garantía de indemnidad, la cual impide que esta sufra ningún tipo de represalia por sus actuaciones, entendida como «todo acto u omisión que se produzca en un contexto laboral y que cause un perjuicio al denunciante» (art. 19 DPI). El precepto enuncia, de forma pormenorizada, ejemplos de estos posibles perjuicios entre los que se encuentran los que puedan afectar a la vigencia del vínculo contractual como el despido, la suspensión, la conversión contractual o cualquier medida equivalente; la promoción profesional, como la denegación o limitación, o la paralización directa o indirecta; la reducción o reordenación del tiempo de trabajo; la movilidad geográfica y/o el cambio de centro de trabajo o la introducción de modificaciones sustanciales no justificadas como la asignación a un puesto de menor remuneración, reducción del salario, deterioro de las condiciones de trabajo o cualquier otra medida de la misma naturaleza, así como todo orden de medidas discriminatorias o atentatorias contra la seguridad y salud del trabajador, entre las que se encuentran, la inclusión en listas negras, la pérdida de *bonus* o la anulación de licencias o permisos.

Como garantías frente a estas posibles represalias, la Directiva asegura que la persona informante no incurrirá en ninguna responsabilidad por el acceso a la infracción comunicada, ni respecto a la posible revelación de datos protegidos (salvo que el acceso sea constitutivo de delito); asimismo, se declara la inversión de la carga de la prueba en los procedimientos judiciales que tengan por objeto el enjuiciamiento de los perjuicios padecidos por las personas informantes; también el acceso a medidas correctoras frente a represalias, junto con medidas provisionales en tanto en cuanto se tramitan los procesos judiciales; y, finalmente, la previsión de indemnizaciones que cubran

íntegramente los daños y perjuicio padecidos por las personas informantes. (art. 93 DPI).

A mayor abundamiento, la Directiva prevé que los Estados miembros fijen sanciones efectivas y proporcionales que sean disuasorias y que resulten de aplicación a las personas físicas o jurídicas que: a) impidan o intenten impedir las denuncias; b) adopten medidas de represalia contra los denunciantes; c) promuevan procedimientos abusivos contra las personas informantes; d) incumplan el deber de preservar la confidencialidad de la identidad de los denunciantes (arts. 23 y 16 DPI).

5. Plazo de transposición

El artículo 26 DPI, bajo la rúbrica de «Transposición y régimen transitorio», sostiene que «Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva a más tardar el 17 de diciembre de 2021. Para las entidades jurídicas del sector privado de entre 50 y 249 trabajadores, se fija el 17 de diciembre de 2023, la fecha en que deben estar en vigor las normas nacionales que den cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna».

III. España

1. Antecedentes

El primer antecedente conocido como admisión de denuncias, por la puesta en conocimiento de acciones u omisiones que pudieran ser constitutivas de infracción legal, fue la Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de junio de 1926, la cual además, preveía los incentivos o premios por denuncias, desarrollando a su vez el Real Decreto de 30 de marzo de 1926, que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales

del Estado para 1987, que, a su vez, modificó el art. 103.2 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

El Reglamento de Inspección General de Tributos, aprobado por Real Decreto 939/1986, de 25 de abril, todavía mantuvo en vigor el art. 88 de la Orden de 1926, que regulaba el premio del denunciante y preceptuaba: «las multas procedentes de expedientes incoados de oficio o a consecuencia de denuncia y salvo precepto en contrario se distribuirán atribuyendo un 30% al denunciante cuando a ello tenga derecho, un 10% en concepto de indemnización, a los funcionarios o agentes que hayan practicado la comprobación, un 13% al fondo para partícipes de multas (,,,) y el resto para el Tesoro».

Posteriormente, se recogió la posible denuncia presentada ante la Agencia Tributaria estatal (AEAT) que regula la Ley General tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, cuyo art. 114, preceptúa:

1. Mediante la denuncia pública se podrán poner en conocimiento de la Administración tributaria hechos o situaciones que puedan ser constitutivos de infracciones tributarias o tener trascendencia para la aplicabilidad de los tributos. La denuncia pública es independiente del deber de colaborar con la Administración tributaria regulado en los artículos 93 y 94 de esta ley.

2. Recibida una denuncia, se remitirá al órgano competente para realizar las actuaciones que pudieran proceder. Este Órgano podrá acordar el archivo de la denuncia cuando se considere infundada o cuando no se concreten o identifiquen suficientemente los hechos o las personas denunciadas. Se podrán iniciar las actuaciones que procedan si existen indicios suficientes de veracidad en los hechos imputados y estos son desconocidos para la Administración tributaria. En este caso, la denuncia no formará parte del expediente administrativo. No se considerará al denunciante interesado en las actuaciones administrativas que se inicien como consecuencia de la denuncia ni se le informará del resultado de las mismas. Tampoco estará legitimado para la interposición de recursos o reclamaciones en relación con los resultados de dichas actuaciones.

En materia de contrabando, la Ley General Tributaria también preveía un premio al denunciante. (arts. 84, 97.1.5 y 99). Actualmente, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, prevé un premio del 10% del importe de la

tasación para quienes denuncien la existencia de bienes y derechos que presumiblemente sean de titularidad pública. Similar previsión se recoge en los arts. 48 de la Ley anterior y 54 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio), así como el art. 44 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Nacional, que contempla la atribución de un porcentaje del valor conforme a la tasación legal, de los bienes y derechos a los descubridores y propietarios, en concepto de premio.

En diferente orden normativo, el artículo 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, fue pionero en el establecimiento de canales de denuncia en el ámbito laboral, relativas al acoso sexual y por razón de sexo. Su primer apartado dispuso: «(...) las empresas deberán (...) arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo». Asimismo, autoriza la creación de medidas que han de ser negociadas con los representantes de los trabajadores que impliquen la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o distintas acciones de formación.

La aprobación de la Ley de Igualdad implicó la modificación del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (en adelante, LISOS), que viene a calificar como infracción muy grave en materia de relaciones laborales la represalia del denunciante «(...) las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa (...) destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación» (art. 8.2 LISOS).

Las personas informantes contaban con una protección genérica en caso de despido si este obedecía a la vulneración de sus derechos fundamentales como es el recogido en el art. 20.1. a) de la Constitución Española de libertad de información o de expresión. La consecuencia del despido nulo será la readmisión del trabajador y el abono de los

salarios devengados desde la fecha del despido hasta la readmisión. No obstante lo cual, tal y como se ha manifestado anteriormente, la Directiva, al definir el ámbito de aplicación personal amplía notablemente el concepto de trabajador por cuenta ajena del art. 1 del Estatuto de los Trabajadores.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), a través del denominado Programa de Clemencia, explicaba en su página web lo siguiente:

una de las novedades de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia fue la introducción en España del programa de clemencia, que ya había sido puesto en práctica por EEUU y la UE. El programa de clemencia permite a las empresas que forman parte de un cártel y pongan en conocimiento de la Autoridad de Competencia su existencia, permitiendo a la Autoridad investigar éste, la exención del pago de la multa que pudiera corresponderle o, una reducción del importe de esta, si la Autoridad ya tenía conocimiento del dicho cártel, si las empresas aportan elementos de prueba.

Análogamente, la CNMC cuenta desde el año 2014 con *«buzones de colaboración»* que se encuentran a disposición de *«todo el que quiera enviar información sobre prácticas contrarias a la competencia.»*

Finalmente, en el año 2013, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creó su propio buzón de denuncias en materia laboral en el que se admitían las denuncias anónimas –hecho que suscitó polémica– y el 13 de agosto de 2015 se informó de su eficacia *«El buzón de lucha contra el fraude laboral y a la Seguridad Social ha aflorado 4.181 empleos sumergidos desde su puesta en marcha».*

A nivel autonómico, fue Cataluña la primera región en crear en 2008 el buzón de denuncias en el seno de la Oficina Antifraude de Cataluña cuyo funcionamiento fue descrito en el artículo 16.4 de su Ley 14/2008 de creación, de 5 de noviembre, como

Cualquier persona puede dirigirse a la Oficina Antifraude de Cataluña para denunciar hechos que detecte y puedan ser considerados constitutivos

de corrupción o de conductas fraudulentas o ilegales contrarias a los intereses generales. Si bien las denuncias son voluntarias, el art. 16.4 de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña, impone a las autoridades y los directores o responsables de oficinas públicas el deber de comunicar este tipo de hechos inmediatamente a la Oficina. Antifraude analiza la verosimilitud para investigarlos. Si la persona denunciante actúa con conciencia de la falta de veracidad de los datos aportados o con la sola finalidad de denigrar a la persona o la institución denunciadas, la Oficina Antifraude podrá exigir las responsabilidades que correspondan.

Más completa fue la Ley de la Comunidad Valenciana 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad, que configura a la Agencia citada, como una entidad con personalidad jurídica propia, adscrita a las «Corts», cuyo fin es prevenir y erradicar el fraude y la corrupción de las instituciones públicas.

El art. 14.1 c) crea el «estatuto del denunciante» en el que se prevé que «la agencia deberá establecer procedimientos y canales confidenciales para la formulación de denuncias que garanticen la estricta confidencialidad cuando el denunciante invoque la aplicación del estatuto regulado en este artículo» y «estos procedimientos y canales podrán ser también utilizados por los que hayan actuado como denunciantes para comunicar represalias u otras actuaciones lesivas derivadas de la presentación de la denuncia».

Posteriormente fueron aprobadas las siguientes leyes: Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, que crea canales que facilitan la denuncia telemática garantizando el anonimato del denunciante; la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón que resulta relevante porque prevé la indemnización de daños y perjuicios de responsabilidad patrimonial administrativa, por represalias al denunciante; la Ley Foral de Navarra, que incluye los procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo en la función pública, dentro de su radio de acción; la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés; y

la Ley de Castilla y León 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de las personas informantes.

La primera Ley española de transposición de la Directiva ha sido la del Parlamento andaluz 2/2021, de 18 de junio, de Lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección del denunciante.

2. *Ámbito subjetivo de la Ley 2/2023*

Señala el artículo 3 de la Ley 2/2023 que serán informantes quienes trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional. Asimismo, resultará de aplicación a quienes comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral o estatutaria ya finalizada, voluntarios, becarios, trabajadores en períodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración, así como aquellos cuya relación laboral aún no haya comenzado, en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.

El apartado cuarto del artículo 3 incluye a los compañeros de trabajo, es decir, a personas trabajadoras que se hallen o hayan estado en plantilla en el momento de la comunicación o familiares del informante, es decir, aquellos que se encuentren en su núcleo de convivencia, o a las personas jurídicas para las que trabaje el informante o con las que mantenga cualquier relación en un contexto laboral con la persona informante, a quienes se extiende el régimen de protección contemplado en el título VII de la Ley.

Asimismo, se reconoce la posible responsabilidad de los miembros de los órganos colegiados que hayan adoptado decisiones supuestamente irregulares y que hayan sido denunciados. Sin embargo,

la Ley 2/2023 es más exigente que el art. 17.6 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que exonera de responsabilidad a aquellos miembros que voten en contra o se abstengan del acuerdo irregular, por cuanto la nueva ley no admite la mera abstención, únicamente si esta se ha producido por causa justificada o si, habiendo asistido, se ha votado en contra (art.62.2 de la Ley 2/2023).

Se ha de reseñar que todas estas referencias se efectúan a personas físicas por lo que quedan excluidas como posibles denunciantes las asociaciones o entes colectivos como sindicatos u otros órganos de representación del personal. La información únicamente puede comunicarla una persona física, aunque esta ostente la representación de alguno de estos órganos, y en tal caso lo hará en su calidad individual.

En todo caso, la denuncia no convierte al informante en parte del procedimiento, al igual que sucede en el caso de las denuncias penal y administrativa, por lo que el informante únicamente lo será en calidad de perjudicado. No obstante, existe un deber de información para con el mismo, pues si bien no es necesario comunicarle el resultado de la investigación interna sí se le informará si se han verificado los hechos, si se ha procedido a llevar a cabo una remisión de los mismos a otra autoridad o si se ha archivado la denuncia.

3. Ámbito objetivo

Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, denunciar constituye un deber cívico siempre que se trate de un delito público (art. 259 Ley de Enjuiciamiento Criminal), y el no hacerlo conlleva una sanción por incumplimiento. Además, las denuncias contempladas dentro de la Ley 2/2023 son compatibles con las denuncias judiciales como indica el informe del Consejo General del Poder Judicial, de 26 de mayo de 2022, al Anteproyecto:

86.- *En definitiva, si bien la denuncia a través de los canales internos o externos es una opción que se proporciona al ciudadano que no resulta per se compatible con la obligación de denunciar establecida en la LECrim, la consecución real del objetivo del fomento del empleo de estos canales de forma preferente –y en especial, del canal interno– para combatir los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea y nacional que se enmarcan en su ámbito de aplicación sí resulta difícilmente conciliable con dicha obligación legal, y ello sin perjuicio de la obligación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (...) de remitir al Ministerio Fiscal los hechos informados que pudieran ser constitutivos de delito, obligación que, sin embargo, no se impone a los responsables del sistema interno de información (...)* En todo caso, dada la competencia de los Juzgados y Tribunales para el conocimiento de las infracciones penales (art. 23 LOPJ), las autoridades judiciales siempre serán autoridades competentes para la recepción de denuncias sobre las infracciones penales que constituyen el ámbito material del AOL, (...).

El artículo 2 de la Ley 2/2023 se refiere a las materias sobre las que se puede presentar denuncia este precepto que, a su vez, se remite al Anexo de la Directiva 2016/1937 anteriormente mencionado, y que básicamente se refieren a la vulneración de la normativa en materia de contratación pública, de servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, seguridad de los productos y conformidad; seguridad del transporte; protección del medio ambiente (residuos, contaminación, aguas y suelos, protección de naturaleza y biodiversidad, etc...) protección frente a radiaciones y seguridad nuclear; seguridad de alimentos y piensos; sanidad y bienestar animal; salud pública; protección de los consumidores y protección de privacidad y datos personales.

Resulta criticable la técnica normativa de definir el ámbito de aplicación de una ley enumerando las normas de la UE que regulan cada una de las materias, al no aportar nada más acerca de ellas.

La Ley nacional no recoge únicamente las previsiones de la Directiva comunitaria, sino que amplía la delimitación a las «acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. En todo caso, se entenderán comprendidas todas aquellas infracciones penales o administrativas, graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública». Aunque

deja fuera las infracciones leves y los restantes incumplimientos de la legislación que no entran en el catálogo legal de infracciones. La propia exposición de motivos de la Ley declara que se «ha considerado necesario, por tanto, ampliar el ámbito material de la Directiva a las infracciones del ordenamiento nacional, pero limitado a las penales y a las administrativas graves o muy graves para permitir que tanto los canales internos de información como los externos puedan concentrar su actividad investigadora en las vulneraciones que se considera que afectan con mayor impacto al conjunto de la sociedad». Esta ampliación es relevante porque las personas informantes pueden denunciar tanto infracciones graves o muy graves en el orden social, como cualesquiera hechos subsumibles en los tipos delictivos o infractores de cualquier ámbito material de cualquier ordenamiento jurídico.

Por otro lado, la referencia del último inciso del art. 2.1.b) de la Ley a la Hacienda Pública, resulta innecesaria y reiterativa ya que los daños económicos pueden exceder los causados únicamente a la Hacienda. Sin perjuicio de que su inclusión ha pretendido ampliar el ámbito de aplicación de la protección al denunciante, pues una infracción administrativa, no constituye necesariamente un ilícito penal, pero exige un castigo proporcional al daño cometido, en especial en aquellas materias que afectan a la corrupción. Por ende, sería conveniente incorporar un régimen sancionador propio en este ámbito.

Por su parte, el art. 2.6 de la Ley 2/2023 señala que, en el caso de revelarse información relativa a alguna de las infracciones a que se refiere el Anexo de la Directiva en su parte II, debe aplicarse la normativa específica sobre comunicación e infracciones en dichas materias, y se remite a normativa sectorial específica (seguridad en el transporte, servicios, productos y mercados financieros, etc.). Sin embargo, no deja claro si la aplicación de esta legislación especial excluye la aplicación de la Ley aquí analizada o, en todo caso, qué norma resulta supletoria de la otra.

Tampoco recoge la Ley 2/2023 la previsión contenida en el Directiva de admitir las infracciones potenciales ni atiende a la

existencia de normas de gran relevancia para la gestión pública que no incluyen un catálogo de infracciones y sanciones como la ley de contratos del sector público, las normas de selección de empleados públicos como la regulación de las subvenciones o la gestión del patrimonio público, que prevén sanciones para los administrados, pero no para los gestores públicos.

La Recomendación del Consejo de Europa sobre Protección de los Denunciantes, aprobada en 2014, solicitó la inclusión, además de las infracciones legalmente previstas, de los errores manifiestos en la gestión de los asuntos públicos o el derroche de recursos públicos y la información sobre riesgos para la salud pública o el medioambiente.⁴ Consecuentemente, sería conveniente que el legislador procediese a la ampliación del catálogo de hechos denunciabiles pues todos ellos menoscaban la confianza la ciudadanía en las instituciones públicas y constituyen un fraude al sistema y a sus garantías.

Asimismo prevé que las personas trabajadoras puedan presentar reclamaciones a través de este canal interno en materias no incluidas en el artículo 2 de la Ley 2/2023, en materia laboral como desacuerdos salariales o la jornada laboral, a pesar de que no puedan considerarse infracciones administrativas graves o muy graves. En dicho supuesto no se aplicarían las garantías previstas en la ley para el canal de confidencialidad o anonimato.

4 Recomendación del Consejo de Europa sobre la Protección de los Denunciantes (aprobada en abril de 2014) señala en su principio 2 que dentro de la información que podrá ser objeto de protección deberán estar comprendidas las infracciones de la ley y la vulneración de los derechos humanos, lo mismo que los riesgos para la salud y la seguridad pública y el medio ambiente. El Memorando explicativo propone una lista no exhaustiva de los asuntos que, en general, se considera que corresponden a las categorías de información por las que se dará protección a la persona que haga una denuncia o revelación al respecto: corrupción y actividad delictiva; Infracciones de ley y reglamentos administrativos; abuso de autoridad o de cargo público; riesgos para la salud pública, las normas alimentarias y sobre inocuidad de los alimentos; riesgos para el medio ambiente; errores manifiestos de gestión de órganos públicos (incluidas las fundaciones benéficas); derroche manifiesto de recursos públicos (incluidos los de fundaciones benéficas); encubrimiento de cualquier situación relacionada con las categorías de información mencionadas.

Por su parte, la ley regula dos canales diferenciados para la presentación de las denuncias: un canal interno, responsabilidad de cada administración, y otro externo, cuya gestión corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, (en adelante, A.A.I.P.I.), u órgano administrativo equivalente junto con la revelación pública de la información, la cual por lógica no sigue las pautas procedimentales previstas para las otras vías.

El sistema interno de información constituye el cauce preferente para informar, aunque condicionado al cumplimiento de dos requisitos muy amplios, el primero, que se pueda tratar la infracción internamente y de forma efectiva y en segundo lugar, que en el canal «se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva». Ha de disponer de una herramienta –la mayoría de las administraciones lo han denominado «*buzón de denuncias*»– y que este se encuentre a disposición de todas las personas que puedan denunciar la comisión de infracciones. El plazo de puesta en funcionamiento es de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, es decir, 13 de junio de 2023, fecha que se amplía hasta el 1 de diciembre de 2023 para los municipios de menos de 10.000 habitantes y, con carácter previo, deben ser consultados los representantes legales de los trabajadores. (art. 5 Ley 2/2023).

Dentro del procedimiento, el artículo 8 de la Ley 2/2023 confiere gran relevancia a la figura del «responsable del sistema» que deberá ser una persona física o un órgano delegado, aunque en este último caso habrá de delegar en uno de sus miembros la gestión del sistema interno y la tramitación de los expedientes de información. Del anteproyecto fue retirada la exigencia de que el responsable fuera un «directivo». En el caso de que el desempeño de las funciones de responsable del sistema se compatibilizara con otras funciones internas de la organización, la norma recomienda que se trate de evitar el conflicto de intereses. En uno u otro caso, el nombramiento será efectuado por el órgano de gobierno de cada Administración y debe ser notificado a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.P.I.) y a las autoridades u órganos competentes de la Comunidad Autónoma respectiva.

Tanto el órgano de gobierno como el responsable del sistema están obligados a proporcionar información «adecuada de forma clara y fácilmente accesible, sobre el uso de todo canal interno de información que hayan implantado, así como sobre los principios esenciales del procedimiento de gestión» (art. 25.1 Ley 2/2023). En el caso de que la institución disponga de página «web», la mencionada información y sus actualizaciones periódicas y regulares, habrán de figurar en la página de inicio en una sección separada y fácilmente identificable.

Asimismo, se recoge la obligada llevanza de un «libro-registro» –que pudiera ser digital– en el que se recojan las informaciones recibidas y las investigaciones desarrolladas. (art.26 Ley 2/2023).

Se debe mantener el deber de confidencialidad, con una única excepción de la debida revelación a la autoridad judicial, por lo que ni la denuncia ni la tramitación incoada a resultas de la misma, podrá comunicarse a los representantes de los trabajadores. Asimismo, se contempla un tiempo de conservación máximo de diez años de los «datos personales» contenidos en la información suministrada y en las averiguaciones que se hayan acometido sobre ella. (art. 26.2 Ley 2/2023)

Toda esta regulación obliga a reconocer las dificultades técnicas y problemas jurídicos que puede conllevar la puesta en funcionamiento de un canal interno de denuncias y la correspondiente protección del informante en las instituciones públicas que no dispongan de aquel.

El canal externo, definido por el art. 16.1 de la Ley 2/2023, permite la realización de la denuncia ante la «Autoridad Independiente de Protección del Informante» o la autoridad autonómica correspondiente, de la comisión de cualquier acción o infracción incluida en el ámbito de aplicación de la ley. No se exige que la persona informante haya acudido en primer lugar al canal interno, lo cual diluye la eficacia de este último como «vía preferente» e, incluso, aun habiendo acudido en primer lugar al canal interno para informar no se exige la preclusión de la tramitación en esta vía para poder acudir al canal externo.

A mayor abundamiento, el artículo 19 de la Ley 2/2023 recoge derechos del informante que no se hallan previstos para la misma persona denunciante que ha empleado el canal interno, como el derecho de la persona afectada a presentar alegaciones por escrito; el acceso de esta al expediente sin revelar información que pudiera identificar a la persona informante, pudiendo ser oída en cualquier momento y asistida de representación jurídica.

Asimismo, si una autoridad recibiera una comunicación sobre las que no tuviera competencias para investigar los hechos relatados al tratarse de infracciones previstas en el Título IX de la Ley 2/2023, debe remitirla a la A.A.I.P.I. Se tratan en su mayor parte de infracciones ya recogidas en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, (art. 23 Ley 2/2023) por el que con el fin de determinar no solo a quién corresponde la instrucción y resolución de estas infracciones, si a la A.A.I.P.I. o a la autoridad laboral competente, y qué normativa sancionadora resultará de aplicación, habrá de acudir a los principios que resuelven la antinomia de leyes.

Las actuaciones que se tramiten en el seno de la A.A.I.P.I. concluirán mediante la emisión de un informe que contenga, al menos, una exposición de los hechos relatados, las actuaciones realizadas para comprobar la verosimilitud de los mismos, las conclusiones alcanzadas en la instrucción y la valoración de las diligencias y de los indicios que las sustentan. El informe final puede solicitar o el archivo del expediente, o su remisión al Ministerio Fiscal o la adopción del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, que en el caso del ámbito laboral podría evitar el *non bis in idem* anteriormente señalado entre la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social y la Ley 2/2023, al considerarse que por razón de los hechos analizados, la LISOS es una ley especial de aplicación preferente cuando existe identidad de hechos.

Finalmente, dentro del canal externo de información, los arts. 27 y 28 de la Ley 2/2023, contemplan una segunda vía cual es la revelación pública, que permite que la persona denunciante ponga a disposición

del público la información sobre las infracciones y omisiones incluidas en el ámbito de la ley. Esta vía es definida con una gran amplitud, pues tan solo exige que se cumpla con alguno de estos dos requisitos: bien que haya realizado la comunicación primero por canales internos y externos, o directamente por canales externos, sin que se hayan tomado medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido, o bien que tenga motivos razonables para pensar que, o bien la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público, en particular cuando se da una situación de emergencia, o existe un riesgo de daños irreversibles, incluido un peligro para la integridad física de una persona; o bien, si se usa el canal externo, que exista riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la información debido a las circunstancias particulares del caso, tales como la ocultación o destrucción de pruebas, la connivencia de una autoridad con el autor de la infracción, o que esta esté implicada en la infracción.

Nótese que pese acudir a la revelación pública la exigencia de riesgo de represalia elevado resulta más severa que cuando se acude al canal interno de información. En todo caso, sobre la persona denunciante pesará la carga de objetividad de la existencia del riesgo. Todo lo cual vuelve a redundar en la minimización de la mencionada preferencia del canal interno sobre el externo que pretende la Ley, pues la persona informante se podrá acoger a la protección de la ley sin que deban cumplirse otras condiciones en los supuestos en que la persona haya revelado información directamente a la prensa en ejercicio de la libertad de expresión e información veraz que ampara la Constitución.

En todo caso, para la determinación de los límites de la revelación a la prensa y qué medios de comunicación se deben entender embebidos en el ámbito objetivo de la ley, se ha de acudir al artículo 20 de la Constitución, que fija los márgenes de la libertad de expresión e información.

4. Procedimiento

El canal interno de información debe permitir que las comunicaciones se lleven a cabo por escrito o de forma verbal, o ambas. En el primero de los casos, la denuncia puede remitirse por correo postal o a través de medio electrónico habilitado al efecto; la comunicación verbal, por su parte, admite la vía telefónica o a través de mensajería de voz. Asimismo, y a solicitud de la persona denunciante, podrá celebrarse una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días. No obstante lo anterior, toda información verbalmente suministrada debe documentarse, previo consentimiento de la persona informante, de alguna de las siguientes formas:

- i. Mediante grabación de la conversación en formato seguro, duradero y accesible, o
- ii. A través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla.

Paralelamente, la gestión del sistema interno de información puede concederse a un tercero externo a la institución mediante el oportuno procedimiento administrativo, siempre que se acredite insuficiencia de medios propios que exige el artículo 116.4 f) de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre (en adelante LCSP), aunque dicha gestión se limitará exclusivamente a la recepción de las informaciones. (arts. 6 y 15 Ley 2/2023).

Para la puesta en funcionamiento del canal interno es necesario contar con información acerca de uso fácilmente accesible para los posibles usuarios. De existir una página web, tal información ha de figurar en la página de inicio, en un sección separada e identificable. (art. 25 Ley 2/2023).

El responsable del canal también lo será de la llevanza del libro-registro en el que se hagan constar las informaciones recibidas y las informaciones internas desarrolladas como resultado de las primeras, y todo ello, garantizando la confidencialidad del sistema, tal y como ya se ha mencionado en el apartado anterior (art. 26 Ley 2/2023).

Se prohíbe que los datos personales sean conservados por un período superior a diez años y podrán ser utilizados exclusivamente por el responsable del sistema y quien lo gestione; por el responsable de recursos humanos u órgano competente designado en el caso de proceder la adopción de medidas disciplinarias contra un trabajador; por el responsable de los servicios jurídicos, si procede la adopción de medidas legales en relación con los hechos denunciados; por los encargados del tratamiento que eventualmente se designen; y por el encargado de protección de datos.

El segundo de los sistemas de información, el externo, está diseñado como un medio complementario del sistema interno cuya responsabilidad corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante u órgano autonómico equivalente que se constituya que seguirá un procedimiento integrado por las siguientes fases:

- a) Presentación de la denuncia y su registro en el que se asignará un código de identificación al que estarán vinculados todos los trámites del proceso (art. 17.3 Ley 2/2023).
- b) Admisión de la denuncia (art. 18 Ley 2/2023). Admitida la denuncia, se ha de verificar su admisibilidad. La inadmisión ha de basarse en la carencia de verosimilitud de los hechos; que la infracción no esté dentro del ámbito de aplicación material de la ley; que la comunicación carezca de fundamento (en este caso se requerirá motivación); que existan indicios racionales de haber obtenido la información mediante la comisión de un delito; o cuando la comunicación no contenga información nueva significativa sobre infracciones ya denunciadas por la misma o distinta persona al actual denunciante.

La declaración de inadmisión permite la remisión de la información al Ministerio Fiscal o a la Fiscalía Europea, si considera que los hechos pueden ser constitutivos de delito, o a la autoridad, entidad u organismo que sea competente para la tramitación de la denuncia por razones territoriales o sectoriales.

- c) Instrucción (art. 19 Ley 2/2023), todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, están obligadas a colaborar con la instrucción, incluso las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal, al no haber sido expresamente exceptuados por la Ley. La investigación debe respetar el derecho a la defensa, constitucionalmente amparado.⁵ Al mismo tiempo, se garantiza al denunciado el derecho a ser informado del contenido de la denuncia, pero se hará de forma sucinta con el fin de preservar la identidad del denunciante, y en el caso de tratarse de hechos constitutivos de delito se dará inmediato traslado a la autoridad judicial o al fiscal competente.
- d) Terminación de las actuaciones (art.20 de la Ley 2/2023). La resolución final debe contener, al menos, una exposición de los hechos, junto con el código de identificación de la comunicación y la fecha de registro; la clasificación de la comunicación; las actuaciones de comprobación efectuadas y las conclusiones alcanzadas. Con base en ello se adoptará una de las siguientes decisiones en el plazo máximo de tres meses:
- 1º. Archivo de las actuaciones en el caso de considerarse que los hechos denunciados no son constitutivos de irregularidades. En este caso, el denunciante mantiene su protección, salvo que se declare la inadmisión de la denuncia,
 - 2º Remisión al Ministerio Fiscal o la Fiscalía Europea si los hechos son constitutivos de delito.

⁵ «El derecho a permanecer en silencio y a no declarar contra uno mismo no puede presentar un contenido o intensidad diferentes en el ámbito penal o en el ámbito administrativo sancionador. Ahora bien, no está reñida esta afirmación con reconocer que la garantía de la no autoincriminación desplegará su eficacia plena en los procedimientos punitivos –penales o administrativos– y por verse matizada en los procedimientos inspectores o de comprobación puesto que debe conjugarse con los deberes legales de colaboración con la Administración bajo amenaza de sanción.» Picón Arranz, A. «El derecho a la no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador: un estudio a la luz de la jurisprudencia del TJUE». *Revista de Estudios Europeos*. Volumen 79, enero-junio (2022), 367-388.

— 3º. Remisión del expediente a la autoridad competente para conocer las denuncias por razones territoriales o sectoriales.

La Ley 2/2023 dedica el Título VII a la regulación de las medidas de protección que amparan a aquellas personas que denuncien la comisión de infracciones, sean penales o administrativas, graves o muy graves. Rechazada por el legislador —a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos del Derecho comparado— la posible compensación económica a la persona informante, cobran mayor valor estas medidas.

Para la puesta en funcionamiento de estas medidas se exige la concurrencia de dos condiciones; por un lado, que la persona denunciante tenga motivos razonables para pensar que la información comunicada es veraz cuando es transmitida; y, por el otro, que la comunicación o revelación se lleve a cabo cumpliendo las previsiones legales.

En cuanto a la primera de las exigencias, el Tribunal Constitucional sostiene que la libertad de información ampara no disponer del convencimiento total y absoluto cuando se presenta la revelación, basta que el denunciante disponga de un juicio razonable de veracidad de los hechos informados⁶. Es por ello que quedan fuera del ámbito de protección las informaciones que hubiesen sido inadmitidas en algún canal interno de información (art. 35.2 a) Ley 2/2023), inadmisión que habrá de estar justificada. De forma análoga, el art. 18.2 a) de la ley, quedarían fuera del ámbito de protección legal los casos en los que los hechos carezcan de verosimilitud. Tampoco resultará protegida la persona informante que suministre «informaciones vinculadas a reclamaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten únicamente al propio denunciante y a las personas a las que se refiere

⁶ STC 172/2020, de 19 de noviembre y STC 52/2002, de 25 de febrero (RTC 2002, 52): «No supone la exigencia de una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, de modo que puedan quedar exentas de toda protección o garantía constitucional de la información, las informaciones erróneas o no probadas, sino que se debe privar de esa protección o garantía a quienes, defraudando el derecho de todos a recibir información veraz, actúen con menosprecio a la veracidad o con falsedad de lo comunicado, comportándose de manera negligente o irresponsable, al transmitir como hechos verdaderos simples rumores carentes de toda contrastación o meras intervenciones o insinuaciones».

la comunicación o revelación» pues la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos define las conductas o acciones «reprensibles» como aquellas meramente censurables o reprobables, hecho que no las convierte en legalmente protegibles⁷. Por todo ello, quedarían excluidos del objeto de información protegible los conflictos interpersonales que no sean constitutivos de infracciones graves o muy graves o de delitos.

La protección que recibe la persona informante se produce básicamente frente a represalias (art. 36) que pueden consistir en meras amenazas de acometimiento o tentativas de ejecución. El segundo apartado del precepto las define como «cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que de forma directa o indirecta, supongan un trato desfavorable que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular respecto a otra en el contexto laboral o profesional». El trato desfavorable se ha producir de forma simultánea o inmediatamente posterior a la revelación pública.

El apartado tercero recoge de forma profusa ejemplos de posibles represalias como la suspensión del contrato de trabajo, despido o extinción de la relación laboral o estatutaria, incluyendo la no renovación o la terminación anticipada de un contrato de trabajo temporal una vez superado el período de prueba, o terminación anticipada o anulación de contratos de bienes o servicios, la imposición de cualquier medida disciplinaria, degradación o denegación de ascensos y cualquier otra modificación sustancial de las condiciones de trabajo y la no conversión de un contrato de trabajo temporal en uno indefinido, en caso de que el trabajador tuviera expectativas legítimas de que se le ofrecería un trabajo indefinido, (salvo que estas medidas se llevaran a cabo dentro del ejercicio regular del poder de dirección al amparo de la legislación laboral o reguladora del estatuto del empleado público correspondiente, por circunstancias, hechos o infracciones acreditadas, y ajenas a la presentación de la comunicación);

7 Sentencia de TEDH Halet v. Luxemburgo, núms. 124 y ss: «a un whistleblower no se le puede requerir, cuando denuncia, que establezca la autenticidad de la información...cuando ha diligentemente tomado medidas, dentro de lo posible para autenticar la información».

daños, incluidos los de carácter reputacional, o pérdidas económicas, coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo; la evaluación o referencias negativas respecto al desempeño laboral o profesional; la inclusión en listas negras o difusión de información en un determinado ámbito sectorial, que dificulten o impidan el acceso al empleo o la contratación de obras o servicios; la denegación o anulación de una licencia o permiso o de formación; la discriminación, o trato desfavorable o injusto.

El proceso de protección de la persona informante frente a posibles represalias tiene una duración de dos años, en el que el trato desfavorable presenta una presunción *iuris tantum*, salvo prueba sólida en contrario de que tal trato se viene produciendo por circunstancias ajenas a la información suministrada. Transcurrido el plazo, la protección decrece –no desaparece– pues el denunciante podrá acudir bien a la A.A.I.P.I. o al órgano autonómico equivalente y solicitar la extensión de la protección más allá de los dos años, aunque esta circunstancia tiene naturaleza excepcional y debe ser convenientemente justificada por el propio afectado, de forma que se produce una cierta inversión de la carga probatoria, pues durante el primer periodo de dos años cualquier trato desfavorable que padeciera el denunciante gozará de la presunción de represalia y, transcurrido este plazo, será la persona informante quien deba aportar pruebas que permitan presumir tal represalia. Como única excepción, el art. 37.1. d) contempla el posible apoyo financiero a la persona informante por decisión de la A.A.I.P.I. (u órgano autonómico equivalente) «tras la valoración de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación».

Otras medidas adicionales de protección de la persona informante son las previstas en el artículo 38.1 de la Ley 2/2023 al señalar que no se considerará que las personas denunciantes estén infringiendo «ninguna restricción de revelación de información», es decir, no vulneran el deber de confidencialidad que impere en su relación laboral.

Si la información revelada afectare a otras personas, el artículo 39 Ley 2/2023 prevé medidas de protección para ellas entre las que se encuentra

el mantenimiento de la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y de acceso al expediente y, en especial, la misma protección establecida para las personas informantes, que preservará su identidad y se garantizará la confidencialidad de los hechos y datos del procedimiento.

Queda como laguna legal, el supuesto en el que la denuncia de los hechos ya sea por canales externos y/o internos, ocasionara que el empresario adoptara medidas disciplinarias sobre el sujeto afectado por la información revelada. La teleología tuitiva de la norma parece obligar a que el ejercicio del poder disciplinario quede suspendido hasta la conclusión de la tramitación del procedimiento legalmente previsto en la Ley 2/2023.

Asimismo, en la resolución del procedimiento y por sugerencia del dictamen del Consejo de Estado de 8 de septiembre de 2022 relativo al Anteproyecto de Ley se incluyeron los denominados «programas de clemencia» o supuestos de exención y atenuación de la sanción y regulados en el art. 40 Ley 2/2023, el cual prevé la exención o atenuación de la sanción a los infractores que hayan procedido a revelar la información que ha dado origen al proceso, siempre que se cumplan una serie de premisas como:

- i) Haber cesado en la comisión de la infracción en el momento de presentación de la comunicación o revelación e identificado, en su caso, al resto de las personas que hayan participado o favorecido aquella.
- ii) Haber cooperado plena, continua y diligentemente a lo largo de todo el procedimiento de investigación.
- iii) Haber facilitado información veraz y relevante, medios de prueba o datos significativos para la acreditación de los hechos investigados, sin que haya procedido a la destrucción de estos o a su ocultación, ni haya revelado a terceros, directa o indirectamente su contenido.
- iv) Haber procedido a la reparación del daño causado que le sea imputable.

Estos programas han de valorarse favorablemente pues permiten aflorar tramas en la comisión de infracciones. Tal vez, el legislador

podría haber sido aún más audaz y haber incluido la posibilidad de que los denunciados de estas tramas delictivas que colaboren con la investigación penal queden exentos de responsabilidad penal si su participación hubiera sido menor y su aportación al esclarecimiento de los hechos hubiese sido relevante. De igual forma, se podrían haber adoptado premios o incentivos a la denuncia, como sucede en la sucesión intestada al fijar un premio a la persona que informa del fallecimiento de un sujeto que carecía de parientes dentro del cuarto grado y de testamento. Estos premios facilitarían la reducción de comportamientos reprobables.

Durante la tramitación del procedimiento se ha de tener especial cuidado en lo que a la protección de datos se refiere, pues estos y el ejercicio de los derechos correspondientes obliga a informar a los interesados que su identidad será en todo caso reservada; que la misma no se comunicará a las personas a las que se refieren los hechos denunciados ni a terceros; y tampoco se podrá informar a la persona afectada por la denuncia la identidad de la persona informante. A este fin dedica la Ley 2/2023 el Título VI.

Finalmente, la autoridad sancionadora competente será la A.A.I.P.I. y los órganos competentes de las comunidades autónomas, sin perjuicio de las facultades disciplinarias que en el ámbito interno de cada organización pudieran tener los órganos competentes. No debe haber concurrencia con otros órdenes sancionadores y debe acatarse el principio de *non bis in idem*.

No obstante, el legislador ha perdido la oportunidad de configurar la A.A.I.P.I. como una autoridad administrativa anticorrupción. Se ha limitado a concederle las facultades de gestión de denuncias y de sancionar las conductas contrarias a la Ley 2/2023, cuando podría haber incluido la detección, prevención, corrección y persecución sancionadora de las conductas irregulares observadas en la supervisión. Al tiempo que se echa en falta un régimen sancionador de conductas irregulares que opere de forma paralela a la vía penal y que impida que esta última sea la única vía de persecución vigente, pues la depuración

de conductas de naturaleza jurídica no penal en vía administrativa, constituiría un mecanismo rápido y ejemplificante para la reducción de estas irregularidades y mala praxis y, ambas vías, la penal y la administrativa, actuarían en forma de red complementaria y sucesiva, en pro de la calidad de nuestras instituciones.

Finalmente, la disposición adicional primera persigue conferir la máxima garantía al funcionamiento de los canales al prever que las autoridades responsables de los canales externos de información deben revisar sus procedimientos de recepción y seguimiento de informaciones al menos una vez cada tres años, incorporando actuaciones y buenas prácticas con la finalidad de que sirvan con la mayor eficacia a los fines para los que fueron creados.

5. Entrada en vigor

En virtud de lo estipulado en la disposición transitoria segunda de la Ley 2/2023, las personas obligadas a hacerlo deben disponer de un canal interno en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, la cual se produjo a los veinte días de su publicación en el BOE (núm. 44 de 21 de febrero de 2023), es decir, el 13 de marzo de 2023. Las entidades locales y sus organismos dependientes deben contar con el sistema interno de denuncias en funcionamiento antes del 13 de junio de 2023, fecha que se amplía hasta el 1 de diciembre de 2023 para los municipios de menos de 10.000 habitantes y para empleadores de hasta 249 personas trabajadoras. No obstante, el plazo parece harto breve.

Asimismo, la disposición adicional sexta de la Ley 2/2023, reconoce efecto retroactivo a las medidas de protección previstas en el Título VII de la Ley, es decir, a las comunicaciones sobre las acciones u omisiones recogidas en el artículo 2 que hubieran tenido lugar desde la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, por lo que la retroactividad se extiende a la fecha de entrada en vigor de la Directiva, no a la fecha de finalización del plazo de transposición.

IV. Parlamentos españoles

La situación y puesta en funcionamiento del canal interno de denuncias así como las restantes medidas previstas en la Ley 2/2023 anteriormente descritas varía entre las distintas Cámaras españolas, pues algunas, como la de Andalucía, región que se adelantó al Estado en la aprobación de una norma con rango legal que transpusiera la de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, cuenta desde hace más de un año con una Oficina Andaluza Antifraude que, radicada en el seno de la Cámara, dispone de competencias para la recepción y tramitación de las denuncias. Otras Asambleas como las Cortes de Castilla La Mancha y León o la Asamblea Regional de Murcia, aún se encuentran en fase de estudio y elaboración de la normativa que regulará la materia en su Parlamento. De todas ellas, por orden cronológico de creación y puesta en funcionamiento, procedemos a continuación a llevar a cabo un somero análisis.

1. Parlamento de Andalucía

Esta Comunidad Autónoma aprobó la Ley 2/2021, de 18 de junio, de Lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante. En ella se crea la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, también llamada Oficina Andaluza Antifraude, como una entidad de Derecho público, adscrita al Parlamento de Andalucía, que actúa con plena autonomía e independencia, con los fines de prevenir y erradicar el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses o cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses públicos de Andalucía. Desde su puesta en funcionamiento, la Oficina ha registrado un total de 188 denuncias, de las que 76 se han presentado de forma anónima, a lo largo de más de un año de actividad, y no ha admitido 46 denuncias recibidas por diferentes razones y supuestos como por la «falta de fundamentos sólidos» de la

denuncia presentada, o porque su contenido «no se encuentra en el ámbito de competencias» de este organismo «para tramitar las mismas».

Aunque la Ley autonómica fue aprobada en junio de 2021, no fue hasta el 14 de octubre de ese año cuando la Mesa del Parlamento estableció mediante acuerdo el régimen jurídico preciso para la puesta en funcionamiento de esta oficina (Acuerdo de 20 de abril de 2022, de la Mesa del Parlamento de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior y Funcionamiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, modificado por Acuerdo de 29 de marzo de 2023, de la Mesa del Parlamento de Andalucía, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Régimen Interior y Funcionamiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción) y su plena efectividad se alcanzó el 1 de junio de 2023, por Resolución del Director de la Oficina Andaluza Contra el Fraude y la Corrupción de 30 de mayo de 2022, por la que se fija el día en que adquirirán plena efectividad las previsiones de la Ley 2/2021, vinculadas al pleno desarrollo de sus funciones por dicha oficina.

El artículo 11 del Reglamento de Régimen Interior prevé que la persona titular de la Dirección de la Oficina sea elegida por el Pleno del Parlamento de Andalucía por tres quintas partes de las personas que lo integren, entre personas de reconocida competencia que cumplan con las condiciones de idoneidad, honorabilidad, independencia y profesionalidad necesarias para ejercer el cargo y que estén en posesión de la titulación universitaria idónea para las funciones atribuidas. En todo caso, han de poseer diez años de experiencia profesional acreditada relacionada con la prevención y lucha contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses. Las personas candidatas serán propuestas por los grupos parlamentarios a la Mesa del Parlamento y habrán de comparecer ante la comisión parlamentaria correspondiente, la cual examinará su experiencia, formación y capacidad. Tras su evaluación, la Presidencia someterá la elección al Pleno.

De no obtener la mayoría exigida, se someterá a una segunda votación en el plazo mínimo de quince días, en el que se requiere la mayoría absoluta de las personas que componen la Cámara.

El mandato del titular de la Dirección de la Oficina será por cinco años.

Bajo la superior dirección de la persona titular de la Dirección de la Oficina, existirá, con carácter administrativo y funcional, una Dirección Adjunta y las tres subdirecciones siguientes:

- Subdirección de Asuntos Jurídicos, Prevención y Protección de la Persona Denunciante.
- Subdirección de Investigación, Inspección y Régimen Sancionador.
- Subdirección de Administración, Recursos Humanos, Gestión Económica y TIC.

Se reconoce la posibilidad de que en el seno de cada una de ellas puedan existir unidades de especialización funcional. (art. 19 Reglamento de Régimen Interior)

2. Junta General del Principado de Asturias

Por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 27 de marzo de 2023 (BOJG/XI/C/115, de 30 de marzo de 202) se aprobaron las Normas Reguladoras del Sistema Interno de Información de la Junta General de Principado de Asturias, que será gestionado por la Secretaría General de la Junta General y su Responsable será designado por la Mesa de la Junta General, a propuesta del Letrado Mayor, de entre los Letrados de la Junta General en servicio activo (art. 3). Entró en funcionamiento el mismo día de su publicación.

3. Parlamento de Canarias

En el Parlamento de Canarias está regulado por un Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Canarias, de 25 de mayo de 2023, sobre las Normas reguladoras del sistema de

información del Parlamento de Canarias previsto por la Ley 2/2023, que entraron en vigor el mismo día de su publicación y se concedía el plazo máximo de un mes para la designación de la persona u órgano colegiado que haya de actuar como responsable del sistema interno de información, lo cual se produjo mediante Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Canarias, de 25 de mayo de 2023, que designó a la persona responsable del sistema de información.

Esta Cámara, al igual que la asturiana, ha optado por un modelo unipersonal de responsabilidad y llevanza del sistema de información parlamentario.

4. Senado

La Mesa de la Diputación Permanente del Senado, en su reunión del día 6 de junio de 2023, aprobó la Norma reguladora del Sistema interno de información del Senado, publicada en el BOCG núm. 508 de 19 de junio de 2023, con el fin de dar efectividad a lo dispuesto en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Su artículo 5 prevé que el Sistema interno de información del Senado será gestionado por la Secretaría General de la Cámara y su responsable será designado por la Mesa, a propuesta de quien ostente el cargo de Letrado/a Mayor, entre el personal funcionario del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales que preste servicio en el Senado.

5. Parlamento de Cataluña

Mediante Acuerdo de Mesa del Parlamento de 6 de junio de 2023, fueron aprobadas las Normas reguladoras del Sistema Interno de Información del Parlamento de Cataluña que asigna a la propia Mesa de la Cámara como responsable de la implantación del Sistema Interno de Información de esa Administración; su gestión corresponderá

a un órgano colegiado designado por la propia Mesa e integrado obligatoriamente por una persona propuesta por la Autoridad Catalana de Protección de Datos, un miembro del Sindic de Greuges y un letrado de la Cámara propuesto por el Secretario General. El propio órgano designará de entre ellos al responsable de la gestión del sistema y de la tramitación de los expedientes de investigación.

La Mesa de la Cámara designó a los integrantes del órgano colegiado gestor del Sistema Interno por Acuerdo de 25 de julio de 2023 que fue publicado en el BOPC núm. 639 de 1 de agosto de 2023.

6. Parlamento Vasco

La Mesa del Parlamento Vasco, en su reunión del día 27 de junio de 2023, aprobó el Acuerdo por el que se crea y regula el sistema interno de Información del Parlamento Vasco y designa a los integrantes del Órgano Responsable del Sistema Interno de Información del Parlamento Vasco, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 se crea un órgano colegiado de tres miembros, integrado por el letrado o letrada mayor del Parlamento vasco, una persona funcionaria que desempeñe la jefatura de servicio de la Secretaría del Letrado o Letrada Mayor y un Letrado o Letrada designada por la Mesa del Parlamento Vasco. La Secretaría de la Cámara es la que confiere el soporte personal y material para el funcionamiento del Sistema Interno de Información.

7. Parlamento de la Rioja

La Mesa del Parlamento de La Rioja, en reunión celebrada el día 16 de octubre de 2023, aprobó las Normas Reguladoras del Sistema Interno de Información de La Rioja, publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja núm. 67, de 24 de octubre de 2023. Prevé la designación de un órgano unipersonal responsable del sistema que recae en la figura del Letrado Mayor de la Cámara quien elaborará un informe anual con la relación de denuncias presentadas, dirigido

a la Mesa del Parlamento. Otra novedad es la previsión de posible presentación de la denuncia telefónicamente. Las decisiones del responsable del Sistema no serán recurribles en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso administrativo o contencioso-administrativo que pudiera interponerse frente a la eventual resolución que ponga fin al procedimiento sancionador que pudiera incoarse con ocasión de los hechos relatados.

8. Cortes de Castilla La Mancha

Por Acuerdo de la Mesa de las Cortes de 20 de noviembre de 2023, se aprobaron las normas reguladoras del sistema interno de información de las Cortes de Castilla-La Mancha. Nuevamente, se asigna la responsabilidad del sistema, en el seno de la Secretaría General, a un órgano unipersonal, el letrado o letrada directora del Departamento de Estudios Parlamentarios. En caso de vacante, ausencia, enfermedad o imposibilidad legal, será sustituida provisionalmente, por este orden, por el Letrado o Letrada directora de gobierno interior y apoyo a la Secretaría General y por la Letrada o Letrado director de los servicios jurídicos. La remisión de la denuncia puede hacerse bien por escrito, es decir, por correo postal o a través de la página web de la Cámara, bien verbalmente, circunstancia que incluye la llamada telefónica y un servicio de mensajería creado al efecto. Al igual que el caso anterior, prevé la elaboración de análogo informe anual e idénticos recursos contra la posible resolución sancionadora resultante de la instrucción del proceso.

9. Restantes Cámaras

La Asamblea de Extremadura, las Cortes Valencianas, el Parlamento de Cantabria, las Cortes de Aragón, el Parlamento de Navarra, las Cortes de Castilla y León, la Asamblea de Madrid, el Congreso de los Diputados, la Asamblea Regional de Murcia, el Parlamento de Galicia, el Parlamento

de Navarra y el de Islas Baleares se encuentran aún en fase de estudio y redacción de la normativa reguladora de su respectivo canal interno de información, aunque serán puestos en funcionamiento más pronto que tarde dada la perentoriedad de los tiempos conferidos por la Ley 2/2023, ya mencionados. De entre ellas, el Parlamento gallego es quien más avanzado se halla en el proceso.

V. Conclusiones

La historia ha demostrado que la corrupción es una lacra que puede acabar con las civilizaciones más avanzadas. En la actualidad, es una de las principales amenazas que atenazan nuestra sociedad occidental al provocar desencanto y desapego de la sociedad civil respecto de sus gobernantes e instituciones. Muchas voces internacionales se han alzado para obligar a las Administraciones responsables a adoptar medidas que permitan la erradicación de estas prácticas. Los primeros antecedentes normativos han sido las leyes de garantía de la transparencia que deben regir la actuación administrativa y gubernamental en su integridad, y el siguiente gran paso lo constituyen estas iniciativas que facilitan la recepción de informaciones, incluso anónimamente, para sacar a la luz prácticas empresariales y administrativas inadecuadas.

La Unión Europea aprobó la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, que permite unificar unas exigencias mínimas para los 27 Estados miembros. Ha ampliado el espectro de posibles denunciadores, sin limitarlos a los trabajadores y asalariados, y previsto la adopción de medidas de garantías para estas personas informantes. No obstante, aunque se valoró la posibilidad, no se contempla la posible compensación económica a percibir por las personas denunciadores.

Nuestro país ha transpuesto la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, con cierto retraso, pero ha querido ampliar el ámbito material denunciador

y ha fijado unos breves plazos para que las administraciones procedan a la puesta en funcionamiento de los sistemas de información. No obstante, en determinados ámbitos el legislador podría haber sido más audaz desarrollando un sistema de premios económicos para los denunciantes, como se encuentra previsto en los modelos anglosajones; regulando un régimen sancionador para poner fin a las conductas irregulares cometidas en el seno de las administraciones con el fin de no obligar a acudir en todo caso a la vía penal; o configurar a la A.A.I.P.I. como una autoridad administrativa anticorrupción, pues se ha limitado a concederle las facultades de gestión de denuncias y de sancionar las conductas contrarias a la Ley 2/2023, cuando podía haber incluido la detección, prevención, corrección y persecución sancionadora de las conductas irregulares observadas en la supervisión. Todo ello permitiría tejer una red que frenase las tramas internas en pro de la calidad de nuestras instituciones.

Las empresas públicas, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las fundaciones también están obligadas a crear este canal de denuncias si reciben o gestionan fondos públicos. No tener estos canales, tal y como exige la normativa, es considerado como una infracción muy grave, penada con sanciones de entre 600.001 y un millón de euros para las empresas.

A pesar de haberse cumplido el plazo de cumplimiento de la entrada en vigor de la Ley 2/2023, el Ministerio de Justicia aún no ha creado el organismo encargado de velar por el cumplimiento de la norma y de imponer sanciones, la A.A.I.P.I.

La respuesta de las distintas Cámaras nacionales ha sido dispar. El Parlamento andaluz, por ejemplo, gracias a haber sido esta región pionera en la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, dispone de una Oficina que funciona a pleno rendimiento desde hace un año que está recibiendo multitud de denuncias, tanto anónimas como nominales; otras Cámaras han aprobado su normativa reguladora e iniciado el funcionamiento de su canal interno de denuncias en los

últimos meses, como el Senado y los Parlamentos de Canarias, el País Vasco, la Rioja o las Cortes de Castilla-La Mancha. Finalmente, otras Cámaras aún se encuentran pendientes de desarrollar y poner en funcionamiento su respectivo sistema. Creemos que, dada la perentoriedad de los plazos legalmente conferidos, en breve plazo las 19 Cámaras contarán con su propio sistema interno de información.

La cuestión más relevante es el modelo organizativo al que se le asigna la responsabilidad del canal interno de información, que puede ser individual o colegiado. No cabe duda de que el modelo colegiado que garantiza mayor neutralidad e independencia parece asegurar la mayor eficacia y eficiencia en la recepción y tratamiento de la información sobre las conductas denunciadas, así como la superior protección del denunciante.

La aprobación y puesta en funcionamiento de este reciente paquete normativo supone un paso más allá en la consagración de una sociedad transparente, eficiente, honesta en la que se garantice el respeto al ordenamiento jurídico acordado y pactado por toda la ciudadanía garantizando un régimen de convivencia democrático acorde con el Estado de Derecho imperante.

VI. Bibliografía

- Amoedo Barreiro, Daniel (2017): «Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes», *Revista Internacional de Transparencia*, 4.
- Aparicio Aldana, Rebeca Karina (2020): *Derechos a la libertad de información y expresión en el contrato de trabajo*, Barcelona, Bosch.
- Ayala de la Torre, José María y Bueno Sánchez, Miguel (2023): *La protección del informante en el derecho español: tras la directiva Whistleblower y la ley 2/2023, de 20 de febrero*, Monografías Aranzadi de Derecho Penal, Cizur Menor, Aranzadi.
- Bacigalupo, Silvina. (2020): «La protección de los alertadores desde una perspectiva jurídico-penal. Reflexiones sobre la transposición de la

- Directiva 2019/1937», *Anuario de Bueno Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, 163-180.
- Balaguer Callejón, Francisco (2022): «La coherencia del Ordenamiento jurídico», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 37.
- Benítez de Palma, Enrique (2019): «La propuesta de la Directiva europea de protección de los denunciantes: un avance importante con algunas matizaciones», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 9.
- Consejo de Estado. Dictamen 1361/2022, de 8 de septiembre de 2022 relativo al Anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.
- Chalouat, Iheb, Carrión-Crespo Carlos y Licata, Margherita (2019): «Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector servicios financieros». Organización Internacional del Trabajo.
- Del Rey Guanter, Salvador (1994): *Libertad de expresión e información y contrato de trabajo*, Madrid, Civitas.
- Fernández Ajenjo, José Antonio (2020): «Comentarios a la Directiva UE 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión», En Rodríguez García, Nicolás / Rodríguez López, Fernando (coord.): *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*, València, Tirant lo Blanch.
- Fernández López, C. (2022): «Aprobado el Proyecto de Ley para proteger a las personas que informen sobre corrupción: aspectos más importantes», Aranzadi digital. Núm. 1/2022 parte Estudios y comentarios, Cizur Menor, Aranzadi.
- García Moreno, Beatriz (2020): *Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncia*, València, Tirant lo Blanch.

- García Moreno, Beatriz (2022): «La figura del whistleblower», en Gimeno Beviá, Jordi / López Donaire, María Belén (dir.), *La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*, València, Tirant lo Blanch, 29 -51.
- Garrido Juncal, Andrea (2019): «La protección de denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro», *REALA*, 12.
- Garrido Juncal, Andrea (2020): «La denuncia y su relación con varios derechos», *Anuario de Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, 131-162.
- Gómez Gordillo, Rafael (2023): «Libertad de expresión y protección a la persona del informante en el ámbito laboral», *Briefs AEDTSS*.
- Gosálvez Pequeño, Humberto (2019): «Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes "anticorrupción"», *Actualidad Administrativa*, número extra 1, especial *Transparencia y lucha contra la corrupción*.
- Jiménez Franco, Emmanuel (2022): «Perspectiva administrativa y la futura ley de protección de los informantes», en Sánchez Sánchez, Zulima (dir.) *Regulación con perspectiva de futuro y de consenso*, Cizur Menor, Aranzadi, 215-242.
- Luceño Oliva, José Luis (2020): «¿Están las empresas y administraciones preparadas para la implantación de los canales de denuncias?», *Aranzadi digital* número 1/2021, parte Estudios y comentarios, Cizur Menor, Aranzadi.
- Martínez Saldaña, David; Abril Martínez, Javier; Rodríguez Celada, Enrique; Reyes Rico, Laia Itziar (2019): «La Protección del Whistleblower tras la Directiva (UE) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del Derecho laboral, penal y de protección de datos», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 53, 24-68.
- Miranzo Díaz, Javier (2019): «La nueva Directiva europea de protección de denunciante: un análisis desde el derecho público», *Revista General de Derecho Europeo*, 49.
- Memoria de la Fiscalía General del Estado. 2018.

- Sáez Lara, Carmen (2023): «La Ley 2/2023, de protección de los informantes y lucha contra la corrupción», Briefs AEDTSS, 8.
- Tardío Pato, José Antonio (2022): «El día después de la Ley de protección de informantes», *Revista española de Derecho Administrativo*, 217.
- Vázquez de Castro, Eduardo (2022): «La doble faceta de la protección de datos personales en los sistemas de compliance», *Revista de Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 59.
- Villoria Mendieta, Manuel (2021): «Un análisis de la Directiva UE 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación», *Revista Española de Transparencia. RET*, 12, 15-24.

Les garanties del dret de petició en seu parlamentària

FERNANDO GARCÍA MENGUAL

Lletrat de Les Corts Valencianes
Professor associat de Dret Constitucional
de la Universitat de València i de la Universidad
Católica de Valencia San Vicente Mártir

Resum

Els reglaments parlamentaris han regulat la presentació i la tramitació en seu parlamentària de peticions individuals i col·lectives. Es tracta d'una regulació amb moltes similituds, però també amb diferències que no només ho són entre els reglaments, sinó també amb la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició.

En el marc de la jurisprudència constitucional i de les previsions del legislador orgànic i del reglamentari, s'analitzen alguns dels aspectes més rellevants, sobretot des de la perspectiva de qui exercita el dret de petició en seu parlamentària. Per a aquesta anàlisi es para especial atenció en l'aplicació, a partir de 2021, d'una norma reguladora de la tramitació de les peticions en Les Corts Valencianes.

Paraules clau: dret de petició, reglament parlamentari, drets fonamentals, Comissió de Peticions.

Resumen

Los reglamentos parlamentarios han regulado la presentación y tramitación en sede parlamentaria de peticiones individuales y colectivas. Se trata de una regulación con muchas similitudes, pero también con diferencias que

no solo lo son entre los reglamentos, sino también con la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición. En el marco de la jurisprudencia constitucional y de las previsiones del legislador orgánico y del reglamentario, se analizan algunos de los aspectos más relevantes, sobre todo desde la perspectiva de quien ejercita el derecho de petición en sede parlamentaria. Para este análisis se pone especial atención en la aplicación, a partir de 2021, de una norma reguladora de la tramitación de las peticiones en Les Corts Valencianes. **Palabras clave:** derecho de petición, reglamento parlamentario, derechos fundamentales, Comisión de Peticiones.

Abstract:

The parliamentary standing orders have regulated the presentation and processing of individual and collective petitions in the parliamentary chambers. It is a regulation with many similarities but also with differences that are not only between the standing orders, but also with Organic Law 4/2001, of November 12, regulating the right to petition.

In the framework of the constitutional jurisprudence and the provisions of the organic legislator and the standing regulations, some of the most relevant aspects are analyzed, especially from the perspective of those who exercise the right of petition in the parliamentary chambers. For this analysis, special attention is paid to the application, from 2021, of a general ruling regulating the consideration of petitions in Les Corts Valencianes (valencian parliament).

Key words: petition right, parliamentary standing orders, fundamental rights, Commission of Petitions.

Sumario

- I. El dret de petició, un discret clàssic en la nostra història constitucional
- II. La caracterització del dret de petició pel Tribunal Constitucional
- III. El dret de petició en la llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició
- IV. El dret de petició en l'àmbit parlamentari
 1. Previsions reglamentàries
 2. Naturalesa de les peticions en seu parlamentària
 3. Titularitat del dret de petició en seu parlamentària
 4. Objecte
 5. Contingut del dret davant del parlament
 6. El cas de les iniciatives legislatives populars fallides
- V. La nova regulació de les peticions en les Corts Valencianes
- VI. La tramitació de les peticions en Les Corts Valencianes
- VII. Conclusions
- VIII. Bibliografia

I. El dret de petició, un discret clàssic en la nostra història constitucional

El dret de petició que apareix regulat en l'article 29 de la Constitució espanyola té una llarga tradició en el nostre constitucionalisme històric (García Cuadrado 1991, 142).

La referència en la Constitució de 1812 al dret de petició ha de situar-se, tot i la controvèrsia doctrinal sobre aquest tema¹ en l'article 373. Aquest article disposava: «Todo español tiene derecho de representar a las Cortes, o al rey para reclamar la observancia de la Constitución». El desplegament legal d'aquest precepte va tenir lloc en el Trienni Liberal amb la llei de 12 de febrer de 1822, relativa a la «prescripció dels justos límits del dret de petició». Aquest caràcter *limitador* és coherent amb els principis liberals en què es basa la Constitució de Cadis (Fernández Sarasola 2000, 139).

En els textos constitucionals, la seua primera aparició en una literalitat semblant a la vigent en l'actualitat figura en l'article tercer de la Constitució de 1837: «Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al rey, como determinen las leyes».

Idèntica redacció es manté en l'article tercer de la Constitució de 1845.

La Constitució de 1869 continua amb la garantia del dret. Però, en consonància amb una declaració de drets en sentit negatiu, estableix en l'article 17 que «Tampoco podrá ser privado ningún español [...] Y, por último, del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al rey y a las autoridades».

En termes semblants, el projecte constitucional de 1873 també contemplava aquest dret.

És en l'article 13 de la Constitució de 1876 on es consigna el dret amb un perfil semblant al que assumeix el constituent de 1978, ja que s'hi reconeix el dret de «todo español», entre d'altres, a «dirigir peticiones individual o colectivamente al rey, a las Cortes y a las

¹ Cfr. Belda Pérez-Pedrero (2001, 69), García Cuadrado (1991,142), Gómez Lugo i Rodríguez Cruz (2003, 295), Montiel Márquez (2000, 143), entre d'altres.

autoridades» i s'hi afegia una limitació: «El derecho de petición no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con este».

En termes semblants, l'article 35 de la Constitució de 1931 establia que «Todo español podrá solicitar peticiones, individual y colectivamente, a los poderes públicos y las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada.»

L'article 29 de la Constitució 1978 disposa:

1. Tots els espanyols tindran el dret de petició individual i col·lectiva, per escrit, en els termes i amb els efectes que determine la llei.

2. Els membres de les forces o instituts armats o dels cossos sotmesos a disciplina militar podran exercir aquest dret només individualment i d'acord amb allò que dispose la seua legislació específica.

La regulació constitucional, doncs, es limita a assignar una titularitat –mínima, ja que el legislador orgànic l'ha amplificada fins a la pràctica universalitat–, determinar la possibilitat de l'exercici individual i col·lectiu, el caràcter escrit i establir limitacions respecte a l'exercici per part dels membres de les forces armades i militars.

S'observa el manteniment de una línia constant en el nostre constitucionalisme de reconèixer un dret de petició en els aspectes essencials: la vinculació a la ciutadania, el caràcter escrit de les peticions, la possibilitat d'exercici col·lectiu o individual, l'existència de limitacions als membres de les forces armades i la remissió al legislador. En aquest sentit, podem afirmar que la major innovació del constituent de 1978 és precisament la incorporació del dret de petició al catàleg de drets fonamentals i llibertats públiques i la supressió en la redacció de la referència als destinataris de les peticions, sense perjudici del que més endavant s'analitzarà respecte a l'article 77. Això explica l'escassa entitat del debat parlamentari en el procés d'elaboració de la carta magna (Sánchez Ferriz 1987, 2194).

Segons García Manzano (2018, 1075), l'absència de concreció constitucional de l'objecte respon, potser, al caràcter residual del dret, entès com una última forma de relació entre la ciutadania i els poders públics. El caràcter residual, indica l'autor, està determinat per l'efectivitat del dret de petició quan no és possible exercir el dret a la tutela judicial efectiva per no afectar interessos legítims protegits, sinó aspectes discrecionals o graciabls.

II. La caracterització del dret de petició pel Tribunal Constitucional

El caràcter residual del dret de petició també se situa en la posició dins de la carta magna: és l'últim dels drets fonamentals i llibertats públiques consignats en la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució. És, per tant, un dret fonamental amb el màxim nivell de protecció constitucional (Sánchez Ferriz 1987:3, 2184).

El seu desplegament es va dur a terme mitjançant la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició (LODP), una norma que va substituir la legislació preconstitucional, la Llei 92/1960, de 22 de desembre.

Amb caràcter previ a la intervenció del legislador orgànic, el Tribunal Constitucional havia perfilat el dret de petició en termes que posteriorment es van incorporar al desplegament normatiu.

El Tribunal Constitucional va realitzar una primera aproximació al dret de petició en la Interlocutòria 749/1985, de 30 d'octubre, quan va determinar, en relació al dret de petició, que «su contenido intrínseco sólo supone el reconocimiento en favor de los ciudadanos de hacer peticiones a los órganos institucionales de cualquier clase, pero nunca que lo solicitado tuviera que ser necesariamente aceptado» (FJ 2).

En la Sentència 161/1988, de 20 de setembre, el Tribunal Constitucional dicta una resolució que entra en el fons del dret de petició com a conseqüència d'un recurs d'empara en la tramitació de sol·licituds de documentació de diputats de les Corts de Castella-la

Manxa. El Tribunal considera que el dret de petició és «un derecho *uti cives* del que disfrutan por igual todos los españoles, en su condición de tales, que les permite dirigir, con arreglo a la ley a que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (FJ 5). I afegeix que l'article 29.1 de la Constitució espanyola no protegeix les pretensions que tinguen el seu origen en una normativa específica reguladora de l'estatut jurídic de determinades persones, com és el cas dels membres del parlament.

D'aquesta primera reflexió de l'alt tribunal sobre el dret de petició queden clares una sèrie de característiques:

- a) La Constitució protegeix un dret derivat de la condició de ciutadania.
- b) És un dret de configuració legal.
- c) Els subjectes passius del dret són els poders públics, sense excepció.
- d) L'objecte és sol·licitar una actuació discrecional dels poders públics o posar en coneixement súpriques o queixes.
- e) El dret no inclou l'obtenció d'una resposta favorable.

Més endavant, mitjançant la Sentència 242/1993, de 14 de juliol, el suprem intèrpret va seguir perfilant el dret fonamental de petició. En primer lloc, va reconèixer el vincle entre el dret de petició i el de participació ciutadana: «La petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar» (FJ 1).

Seguidament, el tribunal delimita la funció constitucional del dret de petició des d'una perspectiva negativa, és a dir, què no és *dret de petició*:

- a) Pretensions en base a un dret subjectiu o un interès legítim especialment protegit, encara que aquesta protecció siga mitjançant l'acció popular (procediments penals) o l'acció pública (contencios comptable o urbanístic)

- b) Reclamacions en via administrativa
- c) Demandes o recursos judicials
- d) Denúncies, en l'àmbit processal penal o sancionador de l'administració

Des de la perspectiva positiva, el tribunal reitera el caràcter discrecional o graciable del dret de petició ja expressat en l'STC 161/1988 i hi incorpora la potencialitat de l'exercici del dret com a instrument útil per a posar en marxa determinades actuacions institucionals com ara la del Defensor del Poble en àmbits com, per exemple, la presentació de recursos d'inconstitucionalitat; sempre, però, que no existisca un procediment jurisdiccional o administratiu específicament previst per a la pretensió sobre la qual s'exerceix el dret de petició. En aquest sentit, el dret de petició queda fora de les peticions en les quals la persona peticionària ostenta un interès legítim o un dret subjectiu, ja que en aquests casos, l'ordenament jurídic ja té previstos mecanismes de protecció i reclamació. D'aquesta manera, i per això la vinculació amb el dret de participació, el dret de petició s'orienta principalment a plantejaments on el substrat és un interès general o col·lectiu.

Aquesta configuració del dret de petició incideix en el caràcter residual o supletori de la institució ja que, en limitar-la a reclamacions, súpliques o queixes que no poden articular-se mitjançant un procediment establert per l'ordenament jurídic, el seu àmbit és molt reduït (Girón Reguera, 2002:138). Aquesta reducció de l'espai del dret de petició és, a més, dinàmica, ja que és constant l'ampliació del catàleg de vies de defensa dels drets i interessos de persones i col·lectius, i especialment en l'àmbit de la participació i la transparència que s'han donat en els últims anys, com a conseqüència de la voluntat dels poders públics d'aprofundir en la caracterització de la democràcia avançada.

Així mateix, en aquesta STC 242/1993, el Tribunal Constitucional reitera la configuració de tres elements necessaris per a caracteritzar una determinada actuació com a dret de petició: l'element objectiu (la petició dins dels límits materials indicats), l'element subjectiu actiu (una

persona amb la ciutadania espanyola) i l'element subjectiu passiu (un poder públic).

D'aquesta manera, el tribunal configura el bé jurídic protegit amb el dret de petició, que no és cap altre que una de les dimensions del dret de participació i de la llibertat d'expressió, en permetre que els ciutadans puguen fer arribar als poders públics les seues inquietuds, súpliques i queixes.

Ara bé, és evident que la protecció del bé jurídic ha d'incloure un seguit de conductes que permeten garantir l'eficàcia de l'exercici del dret i que no siga un dret que s'esgoti amb el seu exercici com en el passat. Certament, no inclou el dret a una contestació favorable a la petició formulada. Això és una constant en la configuració històrica del dret. El tribunal matisa que «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 dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración» (FJ 2). I, com a conseqüència d'això, l'administració que ha rebut la petició ha de comunicar al peticionari la recepció de la petició i la decisió final adoptada. Poc més estableix el Tribunal Constitucional pel que fa al contingut positiu del dret de petició.

Adicionalment, en aquesta sentència l'alt tribunal recorda la garantia d'indemnitat dels ciutadans que exerceixen aquest dret, en el sentit que de l'exercici no es derivarà cap perjudici, la qual cosa és rellevant atesa la possibilitat de fer ús d'aquest dret per a traslladar queixes, respecte al funcionament de la pròpia administració.

III. El dret de petició en la Llei Orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició

La regulació del dret de petició després de l'entrada en vigor de la Constitució la constituïa la Llei 92/1960, de 22 de desembre, per la qual es regulava el dret de petició. La regulació que hi contenia, en desenvolupament de l'article 21 del *Fuero de los Españoles*, reconeixia

l'exercici de petició només individualment i a persones físiques –majors d'edat– i jurídiques de nacionalitat espanyola, si bé reenviava a la legislació específica l'abast del dret per a funcionaris, corporacions i membres de les forces armades i instituts armats. Pel que fa als destinataris, podien ser el cap de l'Estat, les Corts, el govern o les comissions delegades, els ministres i altres administracions públiques. La legislació incloïa normes bàsiques de tramitació en funció de l'òrgan a què s'adreçaven les peticions, inclosa l'obligatorietat de dotar d'efectivitat les peticions fundades (art. 11.1).

Al marge del caràcter restrictiu d'alguns aspectes limitadors pel que fa a l'exercici col·lectiu (Montiel Márquez 2000, 144), s'ha d'entendre que el contingut de la llei en va fer possible la vigència d'aquesta llei en l'etapa postconstitucional durant més de vint anys i va ser avalada indirectament pel Tribunal Constitucional en la Interlocutòria 46/1980, de 13 d'octubre, i posteriorment, entre d'altres, en l'STC 242/1993, de 14 de juliol, sense perjudici de les adaptacions necessàries al nou règim constitucional.

La Llei orgànica 4/2001 atén el mandat constitucional de configurar el contingut del dret fonamental. L'aspecte més destacat és que amplia la titularitat del dret a «qualsevol persona natural o jurídica, prescindint de la seua nacionalitat» (art. 1) i manté la dicció constitucional limitadora del dret per als membres de les forces o instituts armats o dels cossos sotmesos a disciplina militar. Així mateix, manté la previsió de la llei preconstitucional d'exempció de l'àmbit d'indemnitat l'exercici del dret de petició que incórrega en delictes o falta.

Pel que fa als destinataris, la llei també adopta un criteri ampli en incloure qualsevol institució pública, administració o autoritat i els organismes i entitats vinculats o que en depenen (art. 2).

L'objecte és qualsevol assumpte o matèria que siga competència del destinatari, tant si afecta exclusivament el peticionari com si afecta l'interès col·lectiu o general (art. 3).

Els articles 4 a 7 regulen els aspectes formals de la presentació, on destaca el requisit d'escriptura que estableix la Constitució i l'eventual rectificació.

El règim d'inadmissió es contempla en l'article 8, i en els termes previstos per la jurisprudència constitucional, es preveu per als casos en què la resolució que se sol·licita es troba emparada en un títol específic distint del dret de petició i, per tant, té cabuda en un procediment parlamentari, administratiu o judicial. També s'hi preveu la inadmissió quan sobre l'objecte hi haja un procediment parlamentari o administratiu o un procés judicial en curs. Finalment, preveu la inadmissió quan la petició té un objecte aliè a les atribucions de l'administració a la qual s'adreça (art. 8)

En el cas d'inadmissió per incompetència, l'administració receptora (art. 10) ha de trametre la petició a l'administració o òrgan competent.

L'article 11 de la llei aborda la tramitació de les peticions. Aquesta tramitació se substanciarà en tres mesos des de la presentació i inclourà, si escau, l'audiència «especial» als peticionaris. A més es preveu que, si l'administració la considera fundada, està obligada a atendre-la i adoptar les mesures oportunes per a donar-li compliment. D'aquesta manera, el legislador orgànic matisa el caràcter gracieble del dret de petició en impedir la possible inacció de l'administració si considera fundada la petició.

Aquest caràcter *fundat* de la petició introdueix un element interessant en la figura del dret de petició i és un element que distorsiona la naturalesa del dret en la dimensió de discrecionalitat que té el dret històricament considerat, la qual cosa ha merescut la crítica de Fernández Sarasola (2002, 209). El precepte legal, en aquest sentit és clar: «[q]uan la petició es considere fundada, l'autoritat o l'òrgan competent per a conèixer-la estaran obligats a atendre-la i a adoptar les mesures que consideren oportunes a fi d'aconseguir-ne la plena efectivitat, incloent-hi, si és el cas, l'impuls dels procediments necessaris per a adoptar una disposició de caràcter general» (art. 11.2).

El caràcter de fundat de la petició haurà de ser determinat per l'òrgan administratiu que ha rebut la petició en raó de la competència. I implica un mandat del legislador en sentit positiu, una obligació de fer, la qual cosa converteix el dret en un *dret prestacional* (Fernández Sarasola 2002, 209). Ara bé, el caràcter fundat de la pretensió té una dimensió distinta, necessàriament, de la naturalesa pròpia de les pretensions fundades en dret que per la seua condició donen lloc a procediments específics de defensa dels interessos legítims o dels drets subjectius que, precisament, es troben fora de l'abast del dret de petició.

Per tant, el caràcter fundat de les peticions, si s'escau, haurà de derivar d'un raonament lògic fonamentat bé en criteris d'oportunitat determinats per l'administració –la qual cosa retorna la decisió a l'àmbit de la discrecionalitat– o bé en normes i principis jurídics que no permeten la definició clara de la posició de titular d'un interès legítim i, per descomptat, de la titularitat d'un dret subjectiu.

En aquests termes, l'exigència d'atendre la petició quan és fundada desnaturalitza un dret que, com assenyala Fernández Sarasola (2002, 209), la «*solicitud graciosa* acaba por convertirse en un juicio de adecuación por parte del órgano destinatario y convierte la petición prácticamente en ejercicio de un interés legítimo». Si entenem, amb el Tribunal Constitucional (STC 108/2011, FJ 2), que el contingut essencial del dret de petició «ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables» i que, en conseqüència, és un dret que habilita a presentar «peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado», la imposició d'atendre les peticions fundades afecta aquest caràcter graciable de la decisió dels poders públics i, en conseqüència, al contingut essencial del dret fonamental.

Finalment, l'article 12 regula el règim de protecció del dret de petició per remissió a l'apartat segon de l'article 53 de la Constitució i delimita els actes que, en la tramitació, poden donar lloc al recurs especial de protecció dels drets fonamentals en l'àmbit contenciós

administratiu. En aquest sentit, es limita el recurs a la inadmissió, a l'omissió de contestació en el termini o a la contestació defectuosa. Queda fora de la possibilitat de recurs, com és lògic, la contestació desfavorable a la petició.

La disposició addicional primera remet als reglaments parlamentaris les peticions dirigides a les Corts Generals i als parlaments autonòmics; la segona exclou les peticions al Defensor del Poble i institucions anàlogues autonòmiques del règim de la Llei orgànica 4/2001; i finalment, la disposició addicional tercera estén el règim d'aquesta llei a les peticions regulades per la legislació penitenciària.

IV. El dret de petició en l'àmbit parlamentari

Al marge del reconeixement del dret fonamental de petició que es conté en l'article 29.1 de la Constitució, la carta magna estableix un règim especial per a les peticions en l'àmbit parlamentari. L'article 77 preveu:

1. Les cambres poden rebre peticions individuals i col·lectives, sempre per escrit. En resta prohibida la presentació directa per mitjà de manifestacions ciutadanes.
2. Les cambres poden trametre al govern les peticions que rebran. El govern té l'obligació d'explicar-se sobre el contingut d'aquestes sempre que les cambres ho exiguesquen.

Es tracta d'una disposició constitucional que també té una notable tradició en el nostre constitucionalisme històric, ja que com s'ha vist, en la regulació del dret de petició en tots els textos constitucionals des de 1837, inclòs el projecte de Constitució federal de 1873, es contemplava el possible exercici de petició davant les Corts. Fins i tot en el règim franquista es contemplava aquesta opció. També la Llei de 2 d'abril de 1822 disposava expressament la possibilitat de presentar peticions davant les Corts (art. 2).

L'existència de comissions parlamentàries és una realitat en els nostres reglaments parlamentaris des del principi de la nostra història constitucional, per bé que l'existència de la Comissió de Peticions, en el cas del Congrés dels Diputats només s'esmenta específicament en els reglaments de 1867 (art. 59) i 1873 (art. 51). Actualment, la regulació es troba en els articles 49.4 del Reglament del Congrés dels Diputats i 193 del Senat.

El Tribunal Constitucional ha entès que, tot i que l'article 77 només fa referència a les Corts Generals, la previsió ha d'estendre's també als parlaments autonòmics com a conseqüència de l'organització territorial de l'Estat (STC 242/1993).

1. Previsions reglamentàries

La regulació en el dret parlamentari espanyol té com a característica principal l'existència en les distintes assemblees de comissions específiques no legislatives que tenen en el seu objecte la recepció i tramitació de les peticions.

A partir d'ací, aquesta comissió, amb denominacions semblants, estableix un element general, la comissió de peticions. S'hi configura una tramitació genèrica dels escrits consistent en la tramesa a altres òrgans i administracions competents per raó de la matèria (p. e.: art. 49.2.3 RCD o 193.1.3 RS i els reglaments parlamentaris d'Aragó –310.4.d–, Astúries –71.1.c–, Cantàbria –53.2.c–, Catalunya –69.2.c–, Illes Balears –53.2.4–, Galícia –48.2.3–, La Rioja –46.3.a–, Extremadura –100.9–, Navarra –59.3– i Múrcia –206.1).

Així mateix, són diversos els reglaments parlamentaris que inclouen la possibilitat de trametre l'escrit de petició a la comissió parlamentària competent per raó de la matèria: Múrcia –art. 206.1.b–, Catalunya –art. 69.3.a–, Extremadura –art. 100.9.b–, Galícia –48.2.3–, Illes Balears –art. 53.2.2–, Cantàbria –art. 53.2.a–, Astúries –art. 71.2.b– i Aragó –310.4.c. Així mateix, hi ha aquesta previsió en el Reglament del Congrés dels Diputats (art. 49.2.2) i del Senat (art. 193.1.1).

Igualment són diversos els reglaments que fan referència a la tramesa de les peticions al Defensor del Poble.

Ara bé, és general la tramesa dels escrits als grups parlamentaris per tal que puguin presentar iniciatives parlamentàries *ad hoc*.

En el dret parlamentari comparat també trobem altres possibilitats de tramitació no tan esteses, com ara:

- Requerir la persona sol·licitant perquè aporte dades o informació addicional, de manera que si no ho aportara, s'arxiva la petició (Extremadura, art. 100.8; Aragó, art. 309.3).
- Requerir la compareixença de les autoritats competents (Extremadura, art. 100.9.e; Múrcia, art. 206.1.f).
- Proposar al ple la creació d'una comissió d'investigació (Múrcia, art. 206.1.b)
- Donar compte al ple o mitjançant la publicació d'un informe anual sobre les peticions tramitades (Catalunya, art. 70.8; Aragó, art. 310).
- En el Reglament del Senat es preveu que la comissió o, si s'escau, qualsevol grup, pot elevar al ple de la cambra una moció que assumisca el contingut d'una de les peticions.
- En el cas de l'Assemblea de Madrid, no està prevista la creació de la comissió de peticions i la tramitació de les peticions la fa directament la Mesa, així com en el Parlament d'Andalusia, la tramitació inclou un informe de l'Assessoria Jurídica.

2. Naturalesa de les peticions en seu parlamentària

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió d'analitzar l'exercici del dret de petició davant les cambres parlamentàries en dues ocasions distintes. En el primer cas, un recurs d'empara resolt en la Sentència 242/1993, de 14 de juliol, va considerar que el Parlament de Canàries havia vulnerat el dret fonamental de petició en no realitzar cap activitat davant una petició formulada per un ciutadà. En el segon cas, un altre recurs d'empara, en l'STC 108/2011, de 20 de juny, va entendre que les Corts d'Aragó havien vulnerat el dret de petició en no admetre la Mesa

les peticions d'una associació de creació d'una comissió parlamentària d'estudi i d'una altra d'investigació.

En aquestes dues resolucions, especialment, en la primera, l'alt tribunal ha definit els trets característics del dret de petició davant les cambres parlamentàries.

D'entrada ens trobem, com ja s'ha dit, davant un dret vinculat a la condició de ciutadania pel Tribunal Constitucional (STC 161/1988, de 20 de setembre, FJ 5) i ampliat, fins a la universalitat, pel legislador orgànic.

En segon lloc, aquest dret fonamental, però, té una dimensió especial quan el seu exercici es realitza davant una assemblea parlamentària:

La petición ejercitada en ese ámbito parlamentario, además de una libertad civil, es también expresión, cuando responde a un interés público o general, de un derecho de participación política, ejercitado individual o colectivamente. Un derecho político democrático que permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y que potencia la interrelación entre los parlamentos y los ciudadanos y coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales. Aunque evidentemente las cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda la petición puede estimular la actividad parlamentaria, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo o incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas. El derecho de petición es en ese ámbito, materialmente, un derecho de participación democrática y ciudadana. (STC 108/2011, de 20 de juny, FJ 3).

En conseqüència, finalment, estem davant d'un dret fonamental amb una rellevància destacada a l'hora de configurar un sistema democràtic avançat, íntimament vinculat amb el dret de participació política. Segons Sánchez Ferriz (1987:3, 2223), el dret de petició davant les cambres ofereix un seguit de funcions positives, com ara ser una manifestació del dret de participació i de la llibertat de pensament. Pot ser emprat com una via de denúncia de les agressions als drets i llibertats dels individus. És un instrument informatiu per a les autoritats

i per a la ciutadania, en un flux bidireccional. Ofereix la possibilitat de superar els canals de participació mediatitzats pels partits i, en certa manera, permet a la ciutadania alterar i influir en l'agenda política amb la introducció de temàtiques concretes. Permet el seu ús pels partits extraparlamentaris. Incentiva l'activitat parlamentària i, finalment, és instrument de formació cívica i democràtica.

3. Titularitat del dret de petició en seu parlamentària

Com s'ha dit, el dret de petició és un dret de configuració legal que, en el cas de l'exercici en seu parlamentària, ha de residenciar-se en el reglament parlamentari corresponent. Això no obstant, el Tribunal Constitucional ha perfilat el contingut essencial del dret en els termes descrits més amunt, de manera que ha establert els límits infranquejables tant per al legislador orgànic com per als reglaments parlamentaris.

La primera qüestió a determinar és la titularitat del dret. La contradicció aparent entre la dicció de l'article 29.1 CE i l'article 1 de l'LODP pot tenir destacada importància en l'àmbit de les peticions davant el parlament. En principi, la majoria de la doctrina és partidària de considerar que la delimitació de la titularitat del dret fonamental realitzada pel legislador orgànic és extensiva a la titularitat del dret a què fa referència l'article 77 CE, ja que aquest article configura una especialitat del dret genèric que es reconeix en l'article 29 CE (Sánchez Ferriz 1987:3, 2215; Sanz Pérez 2018, 283, entre altres).

L'article 77 no identifica els titulars del dret de petició davant les Corts Generals. Segons Sanz Pérez, després de l'LODP cal entendre que l'habilitació per a exercir el dret de petició davant de les assemblees parlamentàries és la que estableix la citada llei orgànica (Sanz Pérez 2018, 291). En aquest punt coincideix amb García Manzano (2018, 2: 151). Tot i això, alguns parlaments han restringit en seu reglamentària la titularitat del dret i açò s'ha produït després de l'entrada en vigor de l'LODP. És més, la restricció no s'ha limitat en alguns casos a la reproduir la dicció de la Constitució, amb la consegüent interpretació

limitadora als ciutadans espanyols, sinó que en determinats parlaments, l'exercici del dret es troba vinculat a la residència a la comunitat autònoma.

Amb independència de coincidir amb Sanz Pérez en afirmar que la lògica dels fets i una interpretació harmònica dels articles 29.1, 13.1 i 77 de la Constitució reforça la seua tesi, certament l'autonomia reglamentària de què disposen els parlaments els habilita per a no seguir el legislador orgànic a l'hora d'estendre la titularitat del dret fonamental més enllà del que fa el text constitucional mateix. Especialment en un àmbit, el de la participació política, en el qual l'element de la ciutadania és determinant. En aquest sentit, la majoria de reglaments parlamentaris autonòmics opten per fórmules obertes compatibles amb la regulació orgànica. Altres, però, fan ús de redaccions més restrictives.

Entre aquestes, les més restrictives són les dels reglaments de les Corts d'Aragó i de l'Assemblea Regional de Múrcia. En tots dos casos es limita la presentació de peticions a les persones amb residència a la comunitat autònoma i aquelles altres que, sense tenir-la, siguen titulars de drets o interessos radicats en ella (art. 307 RCar i 216 RARM). El Reglament de l'Assemblea de Madrid opta també per una titularitat restringida on l'element determinant és la residència i no l'existència d'interessos al territori, ja que el dret de petició es limita als ciutadans que ostenten la condició política de madrilenys i els qui estiguen empadronats a la Comunitat de Madrid (art. 49.1.e).

Per contra, altres reglaments limiten el dret de petició «als ciutadans» una previsió que, en termes literals, restringeix l'abast del dret a les persones amb nacionalitat espanyola (art. 53 RACan, 69 RPCat i art. 73 RPN), amb independència de la seua residència.

Altrament, en els reglaments parlamentaris tampoc no hi ha referències a les limitacions als membres de les forces i instituts armats o dels cossos sotmesos a disciplina militar (art. 29.2 CE), ni a les persones sotmeses al règim penitenciari, ni tampoc previsions relatives a l'edat mínima per a exercir el dret.

Sí que s'inclou en l'article 77 una limitació formal: la presentació de les peticions serà per escrit –actualment també per mitjans electrònics– i no són admissibles les peticions presentades directament per manifestacions ciutadanes.

Segons Sanz Pérez (2018, 291), la presentació en seu parlamentària d'una petició per qui reglamentàriament no té reconegut el dret de petició no hauria d'implacar la inadmissió a tràmit, sinó la tramesa a l'òrgan competent. Ara bé, hauríem d'entendre que si la petició entra dins de l'àmbit competencial del parlament, sí que seria possible una decisió d'inadmissió.

4. Objecte

Pel que fa a l'exercici del dret, el Tribunal Constitucional també ha afirmat que ni de la Constitució ni del bloc de constitucionalitat s'aprecia cap limitació de caràcter material a l'objecte de les peticions que es presenten davant dels parlaments (STC 108/2011, FJ 6).

En aquest punt, novament, la pràctica general dels parlaments autonòmics és no incorporar limitacions de naturalesa material. No obstant això, sí que hi ha algunes regulacions que inclouen restriccions materials a algunes peticions, en concret, limiten l'admissibilitat de les peticions a aquells àmbits en els quals té competència la comunitat autònoma (art. 100 RAEx, art. 216 RARM, art. 307 RCar i 52.2 RPCan).

Si, tot i haver-hi una restricció reglamentària de caràcter material, el parlament rep una petició que ultrapassa la restricció, seria possible la inadmissió *ratione materiae*, tret que, com preveu el Reglament del Parlament de Canàries, hi haja una previsió expressa de tramesa de l'escrit al Defensor del Comú, en aquest cas. Tanmateix, igual com una inadmissió per manca de legitimació subjectiva –en el cas de les peticions davant de la cambra parlamentària– és possible, la inadmissió per causa de l'objecte –o millor dit– perquè la petició no entra en l'àmbit material del parlament o de la comunitat autònoma és més qüestionable.

I això, per dos motius. D'una banda, perquè la mateixa configuració del dret de petició inclou la tramesa per part de l'administració receptora *incompetent* a l'administració competent; i per l'altra, perquè l'única virtualitat que té aquesta disposició és si es limita l'admissibilitat a peticions vinculades al catàleg de competències contemplades en l'estatut d'autonomia respectiu. De fet, és habitual que totes les assemblees parlamentàries adopten resolucions d'impuls al govern respectiu que, en molts casos, es projecten sobre competències del govern central, tot això sense comptar amb la il·limitada facultat d'iniciativa legislativa que té un parlament autònom amb relació a les Corts Generals.

5. Contingut del dret davant del parlament

Així, entrant en les facultats que configuren el nucli essencial del dret, el suprem intèrpret ha delimitat la posició jurídica de la persona peticionària en termes únicament adjectius: la finalitat de la petició és posar en coneixement dels membres del parlament, o de l'òrgan parlamentari reglamentàriament determinat, un plantejament concret sense que això impliqui en cap cas un dret subjectiu a obtenir una determinada resolució o una presa de posició de la cambra o dels seus òrgans sobre el fons de la petició.

[I]a petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, «expresando súplicas o quejas», pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales, como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las leyes (art. 54 y 161.1.a CE), sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario.

És tracta, doncs, d'un dret amb contingut que pot ser definit negativament, de manera que es projecta sobre aquelles peticions que

no es fonamenten en un dret subjectiu –tret d'una dimensió genèrica del dret de participació política– ni en un interès legítim protegit específicament per l'ordenament. I això en l'àmbit parlamentari atorga als peticionaris una clara facultat d'impuls de l'activitat parlamentària. D'aquesta manera, els ciutadans poden obtenir un pronunciament dels òrgans parlamentaris sobre les seues inquietuds. Però, a més, les posen en coneixement dels grups parlamentaris que són els qui realment poden activar la tramitació parlamentària. Vegem-ho amb més detall.

En l'àmbit parlamentari, el dret fonamental de petició es materialitza en «la exigencia de admisión del escrito que incorpora la petición, de su tramitación conforme al curso debido o de su reenvío al órgano competente si no lo fuera el receptor, tomando en consideración el contenido del escrito, lo que no significa, sin embargo, que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado". [...] Con la recepción y el examen por dicha comisión [de peticiones] de la petición formulada se asegura el respeto al contenido material del derecho fundamental en su concreción parlamentaria, al garantizarse el examen singular de la petición, el reenvío si procede a otra instancia (eventualmente interna a la propia cámara [...]) y, en todo caso, el conocimiento de la propuesta de los peticionarios por parte de los grupos integrantes de la misma (que particularmente en lo relativo a las comisiones especiales de estudio y no permanentes de investigación, según se dijo, cuentan con facultades para instar el procedimiento que conduce a su creación» (STC 108/2011, FJ 6).

És a dir, al marge dels elements generals definits pel Tribunal Constitucional (admissió, anàlisi i contestació), en el cas de les peticions adreçades a les assemblees parlamentàries, la posada en coneixement dels grups parlamentaris és un element essencial del dret. Hem d'entendre, però, que la tramesa de les peticions als grups parlamentaris no serà preceptiva en els casos d'inadmissió o en els casos en què pertoque la tramesa a un altre òrgan o administració per ser el competent.

Ara bé, el Tribunal Constitucional ha limitat l'abast de les funcions de qualificació i determinació de la tramitació de les peticions que els reglaments parlamentaris atribueixen als òrgans rectors de la cambra. I ho ha justificat en el fet que el dret de petició en l'àmbit parlamentari crea una interrelació dels peticionaris amb els seus representants als quals fan arribar una proposta d'actuació que pretén estimular la iniciativa parlamentària dels qui la tenen reglamentàriament i constitucionalment reconeguda, els diputats i els grups parlamentaris (STC 108/2011, FJ 6). Per això, igual que en la funció de qualificació dels escrits parlamentaris, la Mesa ha d'exercir amb relació al dret de petició un control estricte dels requisits formals, sense que siga possible un juí de valor o d'oportunitat política, ja que «negar toda virtualidad a cualquier petición de los ciudadanos a la institución parlamentaria (art. 77.1 CE) pues supondría confundir su función técnica de ordenación con la facultad de decisión y debate que corresponde a otros órganos de la cámara y, a su vez, también supondría confundir lo que es ejercicio del derecho de petición respecto a lo que puede ser una injerencia en la función parlamentaria» (STC 108/2011, FJ 6).

Això no implica que l'existència d'una via procedimental prevista per l'ordenament per a atendre la petició pugui considerar-se causa invalidant o d'inadmissió *ad limine* de l'exercici del dret de petició en seu parlamentària. Ans al contrari, el principi de llibertat garanteix l'àmbit d'elecció de la ciutadania, però amb el benentès que la tramitació de la petició no pot en cap cas substituir el procediment legalment establert i, per tant, l'existència del procediment administratiu, judicial o legislatiu pot constituir causa d'inadmissió després de la tramitació (*cf.* art. 9 de la LOPD).

A partir d'aquesta configuració, l'exercici de petició se situa, en l'àmbit de l'activitat parlamentària, en una espècie d'impuls de la iniciativa parlamentària. Altres autors, com ara Santaolalla López (1990, 427), l'han caracteritzat com un instrument d'informació per a les cambres, que permet rebre informació directa de la ciutadania i, si s'escau, de les administracions a les quals es dona trasllat de les

peticions. Des d'una altra perspectiva, Sánchez Ferriz (1987:3, 2215) i Montiel Márquez (2000, 165), entre d'altres, atorguen al dret de petició davant les cambres parlamentàries una particular dimensió que el vincula amb els mecanismes de control, ja que segons aquest darrer autor, els elements típics de les iniciatives de control es troben, amb major o menor intensitat, en el dret de petició en seu parlamentària, especialment pel que fa a les explicacions que ha de donar el govern si se li exigeixen a partir d'una petició.

Les peticions adreçades a les cambres mateixes tenen un caràcter polièdric que, en bona mesura, dependrà del contingut de la petició perquè les funcions de la institució parlamentària són també diverses. En tot cas, en essència, les peticions presentades tenen una clara funció d'impuls de l'activitat parlamentària. En concret i en paraules del Tribunal Constitucional, la funció d'incentivar la *decisió* i el *debat* en seu parlamentària sense suplantar la pròpia iniciativa parlamentària que correspon a parlamentaris i grups. És a dir, l'eventual actuació de control o, fins i tot, l'adopció d'una resolució parlamentària és conseqüència de l'actuació dels subjectes parlamentaris habilitats, no de l'actuació de la persona peticionària.

En aquest sentit, la graciabilitat del dret de petició assoleix la màxima intensitat. Si en el cas de les peticions davant les administracions, la tramitació administrativa exigeix la finalització del procediment amb una resolució motivada –que, segons l'article 11.2 LODP, ha de valorar el caràcter fundat de la petició–, en el cas de les peticions davant les cambres parlamentàries el dret de petició no inclou aquest caràcter *prestacional*, ja que segons García Manzano (2018:2, 153), la tramitació o el procediment que segueixen les peticions en seu parlamentària té reserva reglamentària i, en conseqüència, no pot ser configurat pel legislador. Així, l'LODP sotmet al reglament parlamentari la tramitació de les peticions. De fet, el Tribunal Constitucional mateix ha configurat el dret en seu parlamentària en termes que essencialment es redueixen a la presa de coneixement de les peticions per part dels grups parlamentaris (STC 108/2011), fins al punt que la tramitació

parlamentària de la petició té per objecte últim donar-ne coneixement als grups parlamentaris que, per una altra part, no estan vinculats per la petició i poden separar-se del criteri del peticionari.

I així, es permet que, amb l'únic criteri de l'oportunitat política, es posen en marxa les iniciatives que cada grup considere convenients o, altrament, que la petició no done lloc a cap tipus d'iniciativa i esgoti la seua vida amb el simple coneixement de la comissió.

Aquesta naturalesa processal del dret, en l'àmbit parlamentari, va ser definida clarament pel Tribunal Constitucional:

el contenido de este derecho como tal es mínimo y se agota en la mera posibilidad de ejercerlo, 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 dé el curso debido o se reexponga al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (art. 6.2 y 11.3 de la ley reguladora)², sin que ello «incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 749/1985). En este grupo normativo hay que integrar el propio Reglamento del Parlamento de Canarias, cuyo art. 46 sigue las directrices de la norma estatal. Es obligación de la comisión ad hoc «examinar cada petición y acordar su remisión al órgano competente» o su archivo, pero en cualquier caso «se acusará recibo» y se «comunicará al peticionario el acuerdo adoptado» (STC 242/1993, FJ 2)

En conclusió, el dret es conforma amb la facultat de qualsevol persona o col·lectiu per a presentar davant el parlament una petició amb l'objecte que considere convenient; de tal manera que, una vegada exercitada la petició, la persona peticionària adquireix un dret subjectiu –susceptible de protecció en els termes de l'article 53.2 CE,

² Llei 92/1960, de 22 de desembre, vigent en aquell moment. Actualment, una regulació semblant es troba en l'article 11 de la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició.

amb recurs d'empara constitucional directe (art. 42 LOTC)– perquè la seua petició siga coneguda de manera individualitzada i presa en consideració, tot i que això no implique atendre'n el contingut. De tot això i de la resolució final que s'adopti, amb independència de quin en siga el contingut, la persona peticionària també té un dret subjectiu a ser informada. Aquestes dimensions iussubjectives (dret a presa en consideració i a comunicar la recepció i la resolució) tenen la naturalesa d'obligació irrenunciable per a la cambra parlamentària a la qual s'adreça la petició. En aquest sentit, el dret a ser informada té un contingut mínim que és ser informada de la tramitació seguida per la petició, una descripció de l'*iter* procedimental seguit dins del procediment marcat pel reglament. No sembla inclosa en el dret la facultat de ser informada de totes les iniciatives que, com a conseqüència directa o indirecta de la presentació de la petició, es puguen presentar o substanciar –per exemple, en comissions distintes de la Comissió de Peticions o amb iniciatives alienes al procediment com ara preguntes, proposicions no de llei o iniciatives legislatives.

6. El cas de les iniciatives legislatives populars fallides

L'apartat segon de la disposició addicional primera de l'LODP preveu que en els supòsits en què una iniciativa legislativa popular no haja resultat admesa per no complir tots els requisits previstos en la normativa reguladora, a petició dels seus signants, pot convertir-se en petició davant les cambres, en els termes establits en els reglaments.

Això no obstant, cap reglament parlamentari autonòmic, ni el del Senat ni el del Congrés dels Diputats, ha atès aquest mandat del legislador, tret del Parlament de Canàries, que ha transcrit el text de la llei orgànica en l'apartat 6 de l'article 52 del seu reglament.

Atés que la pròpia llei orgànica remet als reglaments la possibilitat de la transformació de les iniciatives legislatives populars (ILP) fallides en peticions, cal destacar l'escassa recepció d'aquesta *invitació* en els

reglaments parlamentaris, cosa que dona una idea clara del nul·l interès en la qüestió.

El text de la disposició és conseqüència d'una esmena del Grup Nacionalista Basc en el Congrés, justificada en el fet que «[l]a iniciativa legislativa popular se ha regulado en nuestro derecho –Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo– de forma ciertamente estricta, lo que hace conveniente posibilitar que el derecho de petición recoja, en su vertiente de solicitud de promulgación de normas, aquellas iniciativas legislativas populares que no puedan ser contempladas como tales de conformidad con su normativa específica; por tanto, se deben amparar las pretensiones formuladas en el seno de la iniciativa legislativa popular inválida en el derecho de petición reconocido en el artículo 29 CE. Esta misma solución se propugna, por mor del principio de conservación de los actos».³ En termes semblants, Fernández Sarasola assenyala que amb aquesta disposició, a efectes pràctics, es complementa i soluciona fins a cert punt les deficiències de la iniciativa legislativa popular, que també entén l'autor que està sotmesa a termes molt restrictius en el nostre ordenament jurídic (Fernández Sarasola 2002, 206). Cal ressenyar que en el nostre dret, l'admissió de les iniciatives legislatives populars pels òrgans rectors de les cambres es produeix amb caràcter previ a l'inici de la recollida de firmes i com a conseqüència del control dels requisits formals i de contingut de la iniciativa (art. 87.3 CE i 5 de la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular, en el cas de les ILP davant les Corts Generals). No s'inclou, *a priori*, en aquesta remissió reglamentària la possibilitat de la conversió d'ILP que no han arribat a assolir les firmes suficients en el termini habilitat, ja que no es produeix un tràmit d'inadmissió, sinó que el transcurs del termini sense acreditar firmes suficients implica el decaïment de l'ILP. La qual cosa, però, no exclou que les persones promotores puguin presentar una petició en sentit anàleg.

3 BOCG-Congreso de los Diputados (Serie A) núm. 21-5, de 19/02/2001, p. 13.

V. La nova regulació de les peticions en Les Corts Valencianes

La reforma del Reglament de Les Corts Valencianes que es va realitzar en l'any 2015 va comportar la introducció en el reglament de noves vies amb la clara pretensió d'acostar la institució a la ciutadania, per a la qual cosa, es van crear procediments nous, com ara el de participació ciutadana en les tramitacions legislatives, i es van modificar alguns aspectes per a fer-los més pròxims. És el cas de la regulació de la Comissió de Peticions.

Així, l'actual article 48 del Reglament de Les Corts Valencianes estableix:

1. La Comissió de Peticions estarà formada per la Mesa de Les Corts Valencianes més un diputat o diputada en representació de cada grup parlamentari i, si és el cas, del Grup Mixt, i adoptarà les decisions pel sistema de vot ponderat.
2. La comissió examinarà cada petició individual o col·lectiva que reben Les Corts Valencianes, acusarà recepció de la petició a l'interessat i acordarà la seua remissió, quan siga el cas, per mitjà de la cambra, a l'òrgan competent.
3. Quan en la tramitació de qualsevol afer diferent del procediment legislatiu es considere convenient l'aportació que puguen realitzar els representants de col·lectius socials, de persones jurídiques o bé persones físiques davant de la comissió, aquesta podrà acordar les compareixences.
Sense perjudici d'això, cada grup parlamentari podrà triar una de les peticions perquè siga inclosa obligatòriament en l'ordre del dia amb l'objecte de donar audiència al peticionari en la comissió.
4. La comissió podrà adoptar resolucions que assumisquen totalment o parcialment el contingut de les peticions presentades i, en conseqüència, formular recomanacions als poders públics i a tot tipus d'institucions.
5. La resolució final es comunicarà al peticionari i haurà d'adoptar-se en el termini màxim de tres mesos des de la data de presentació de la petició, llevat que s'hagen produït compareixences, i en aquest cas l'esmentat termini podrà prorrogar-se a criteri de la Mesa de la comissió, que en cap cas haurà d'excedir sis mesos en total.
6. La Comissió de Peticions tindrà com a funció específica, igualment, les relacions amb la institució del Síndic de Greuges, i també l'aprovació i modificació del reglament, en els termes que estableix la Llei 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges.

7. La comissió es reunirà una vegada al mes per a substanciar les peticions incloses en l'ordre del dia i donar audiència als peticionaris elegits. Entre la presentació de la petició i el tràmit d'audiència, si escau, no podran passar més de tres mesos.

Aquest article, en essència, conté normes de tres tipus.

- a) L'apartat 1 regula la composició de la comissió.
- b) L'apartat 6 regula de manera específica una funció de la comissió: les relacions amb el Síndic de Greuges.
- c) Els apartats 3, 4, 5 i 7 regulen aspectes procedimentals del funcionament de la comissió.

Pel que fa a la composició de la comissió, segueix un dels tres patrons que es donen en el dret parlamentari comparat espanyol (Sanz Pérez 2018, 289), en aquest cas, està formada per la Mesa de la cambra i un diputat per grup parlamentari, i pren les decisions per vot ponderat.

Pel que fa a les relacions amb la institució del Síndic de Greuges, les funcions de la comissió abasten un ampli ventall que va des de la compareixença prèvia a l'elecció del síndic i dels adjunts, a la presentació d'informes diversos que elabore la institució o el control de les incompatibilitats, entre d'altres. Això no obstant, la recent Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, ha residenciat fora de la comissió dues de les funcions més destacades: la presentació de l'informe anual de la institució, que ha de realitzar-se en el Ple de Les Corts, i l'aprovació del Reglament del Síndic de Greuges, que queda en mans del Síndic de Greuges mateix, en virtut de la seua autonomia orgànica i independència funcional.

Amb relació a la tramitació de les peticions, la nova regulació manté el contingut mínim del dret –apartat segon– però, alhora, afegeix garanties amb la reglamentació de terminis de tramitació i, sobretot, reconeix el protagonisme dels grups parlamentaris en la gestió de les peticions donant una rellevància especial a les compareixences davant la comissió, la qual cosa, òbviament dona visibilitat als peticionaris i a les peticions. En tot cas, hi ha una previsió reglamentària d'un termini màxim de sis mesos des de la presentació de la petició per a la

tramitació completa, quan se substancie una compareixença, i de tres mesos si no hi ha compareixença. No obstant això, aquests terminis evidencien un voluntarisme encomiable que, tot i això, pot tenir un pernicios efecte quan no són respectats i les tramitacions duren més temps.

A més, assigna a la comissió una periodicitat mensual, equiparant-la en aquest punt a les de comissions permanents legislatives.

VI. La tramitació de les peticions en Les Corts Valencianes

A Les Corts Valencianes el volum de peticions rebudes ha sigut tradicionalment reduït, com posa de manifest el nombre de reunions de la Comissió de Peticions,⁴ gran part de les quals ha tingut per objecte la substanciació de punts relatius al Síndic de Greuges.

Els escrits presentats davant la Comissió de Peticions, en la majoria de supòsits ha donat lloc a dos tipus de tramitacions. O bé s'han tramés els escrits a la conselleria competent per raó de la matèria, o bé s'ha entés que la tramitació acabava amb la posada en coneixement dels grups parlamentaris dels escrits, deixant al seu criteri la presentació d'iniciatives parlamentàries sobre el tema.

En la primera legislatura es van donar alguns casos en què la comissió traslladava els escrits al Defensor del Poble i a la conselleria corresponent. També es van donar casos de peticions presentades per alguns ajuntaments. De tots aquests tràmits s'informava la persona o entitat peticionària.

Una constant en la tramitació és l'admissió dels escrits per la Mesa.

Pel que fa a les compareixences davant la comissió, fins a la X legislatura només se n'han substanciat tres: la del portaveu de la comissió promotora de la Iniciativa legislativa popular Llei del servei públic de radiotelevisió valenciana (3.12.2014) i sengles compareixences

4 Només vuitanta-una reunions en deu legislatures: I legislatura, tres; II legislatura, cinc; III legislatura, quinze; IV legislatura, onze; V legislatura, onze; VI legislatura, tres; VII legislatura, set; VIII legislatura, sis; IX legislatura, sis; i X legislatura, catorze.

d'un ciutadà que plantejava queixes sobre el funcionament de l'administració i de la pròpia Comissió de Peticions (15.12.2014 i 28.1.2020).

En els tres casos la compareixença es va substanciar a petició dels grups parlamentaris i, previ acord de la comissió, aplicant-hi el procediment reglamentari per a substanciar compareixences d'autoritats i experts davant de les comissions parlamentàries (art. 44 RCV).

Quan hi va haver compareixença, no se'n va produir cap tramitació posterior.

En la X legislatura es va decidir impulsar el treball de la comissió i a aquest efecte la Presidència va dictar la Resolució de caràcter general 7/X, de 2 de març de 2021, sobre la tramitació de les peticions presentades davant Les Corts Valencianes.⁵

Els principis sobre els quals es basava la Resolució de caràcter general 7/X (en endavant, RCG7/X) eren completar, en termes procedimentals, les previsions reglamentàries assumint i concretant la configuració del dret de petició que es desprén de les sentències del Tribunal Constitucional i, alhora, dotar la ciutadania de garanties de l'efectivitat de l'exercici del dret, en paraules de la mateixa RCG7/X que «l'exercici del dret de petició davant Les Corts Valencianes siga percebut per la ciutadania com un mecanisme vàlid d'interacció entre el parlament i els ciutadans i les ciutadanes, dotant d'eficàcia pràctica aquest instrument necessari en una societat democràtica avançada.»

En primer lloc, en el primer apartat de la resolució, es regulen els requisits formals que han de tenir les peticions: escriptura, llibertat de suport i identificació de la identitat, tant per a les peticions col·lectives com per a les individuals.

El tràmit d'admissió, d'acord amb el funcionament general que estableix el reglament, s'atribueix a la Mesa, que ha de qualificar el document com a exercici de dret de petició i, en aquest cas, el trametrà a la Comissió de Peticions i als grups parlamentaris. Per a aquest tràmit

5 BOCV núm. 149, de 5 de març de 2021

de qualificació i tramesa, l'òrgan rector disposa de quinze dies hàbils, sempre en el període ordinari de sessions (punt 3). Com a particularitat, l'RCG7/X preveu que la Mesa sol·licite un informe a l'Assessoria Jurídica amb caràcter previ a l'admissió i, en aquest cas, es podrà ampliar el termini anterior en quinze dies addicionals.

Així mateix, es preveu la possibilitat d'acumular peticions «substancialment idèntiques pel que fa al contingut» i una tramitació «automatitzada» per a peticions reiteratives. Siga com siga, en aquests dos últims casos, es preveu una comunicació a les persones peticionàries.

L'apartat segon aborda les causes d'inadmissió per la Mesa, una espècie d'inadmissió *ad limine*. En aquest cas, dos són els supòsits que es contemplan. El primer és la mancança de dades essencials i que, òbviament no han sigut esmenades per la persona peticionària en el termini concedit. Encara que aquest aspecte no s'inclou en la disposició analitzada, cal entendre que és un tràmit necessari abans de la resolució d'inadmissió, atès que estem davant d'un exercici de dret fonamental.

Des d'un punt de vista objectiu, la Mesa queda habilitada per a no admetre les peticions que «tinguen per objecte afers de caràcter estrictament privat» o les relatives a procediments parlamentaris, administratius o judicials en tramitació. Cal observar que no hi ha previsió de rebutjar peticions que tinguen un procediment previst per l'ordenament jurídic, però que no es troba en curs, s'ha aplicat ací el principi de llibertat d'elecció, si bé això no exclou que després de l'admissió es trameta a l'administració, a qui correspon la tramitació reglada. Més interès mereix la referència a aspectes de caràcter estrictament privat. En aquest cas, la doctrina entén que qualsevol actuació, queixa o suggeriment pot trobar empara en el dret de petició, fins i tot aquells que no tenen cap transcendència pública o interès general (Girón Reguera 2002,41). L'absència de transcendència pública o l'existència d'un interès particular no són motius d'inadmissibilitat segons s'ha aplicat la resolució. Altrament, es considera que sí que escau la inadmissió d'aquelles peticions l'àmbit de les quals està

restringit a la privacitat de les persones –per exemple, relacions familiars–, ja que és un àmbit exempt de l'acció dels poders públics, tret de previsions legals i llavors s'activarien els procediments previstos, que exclouen l'eficàcia del dret de petició.

Durant la X legislatura la Mesa de Les Corts Valencianes només no va admetre una petició formulada, en aquest cas relativa a un procediment d'estrangeria en relació al qual hi havia actuacions jurisdiccionals en curs.

L'acord d'inadmissió ha de comunicar-se a la persona peticionària i, en qualsevol cas, pot presentar recurs de reposició davant la Mesa de Les Corts, aplicant les previsions de l'article 34.2 del reglament, que concedeix un termini de cinc dies hàbils. En tot cas, al marge d'aquest recurs, la persona peticionària té al seu abast el recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, segons preveu la disposició addicional primera de l'LODP.⁶

En aquest punt, els acords d'inadmissió han de ser motivats, per a permetre el recurs previst en l'RCG7/X.

La tramitació de les peticions en la Comissió de Peticions és extremadament garantista i supera àmpliament el llindar mínim constitucional.

Així, en una primera reunió de la Comissió de Peticions aquesta pren coneixement de la petició i pot adoptar dues decisions: l'arxiu de la petició o la tramitació. En el primer cas això determina la finalització de la tramitació i la comunicació corresponent a la persona interessada. Si la comissió acorda tramitar la petició, obri un termini –normalment de quinze dies hàbils– perquè els grups parlamentaris presenten davant la comissió propostes de tramitació. Aquestes poden ser:

- a) Trametre la petició a l'administració competent i requerir-li l'emissió d'un informe –normalment, en un mes.
- b) Trametre-la al Síndic de Greuges o al Defensor del Poble.

⁶ En aquest sentit, vegeu la Interlocutòria de 28/04/2022, de la Secció 1^a de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia del Principat d'Astúries (Rec. DF 312/2022).

- c) Trametre-la a la comissió parlamentària competent per raó de la matèria.
- d) Presentar una proposta de resolució davant la Comissió de Peticions, que serà objecte de debat en els termes previstos per a les proposicions no de llei.
- e) Sol·licitar la compareixença davant de la comissió.
- f) Arxivar la petició.
- g) No admetre la petició, per les causes previstes en l'LODP.

Si cap grup parlamentari no proposa una tramitació específica per a una petició, la comissió, d'ofici, l'arxiva sense cap actuació addicional i en dona compte al principi de la següent reunió. En els acords de tramitació de la Comissió de Peticions no consta una motivació –tret dels d'inadmissió–⁷ i queden com un acord amb una part introductòria merament descriptiva de la tramitació seguida. De manera que, arribat el cas, el recurs es plantejaria per inadequació de la tramitació seguida a la tramitació reglamentàriament prevista.

Tant de l'obertura del termini per a la presentació de propostes de tramitació, com de la inclusió en l'ordre del dia del punt, la comissió informa el peticionari, que pot sol·licitar assistir com a públic a la reunió.

Conclòs el termini per a les propostes de tramitació, la comissió pot reunir-se i debatre una a una les propostes de tramitació, començant per aquelles que proposen la compareixença dels peticionaris; ja que en aquest cas, si s'aprova la compareixença, queden en suspens la resta de propostes de tramitació fins que s'haja substanciat la compareixença, motiu pel qual s'amplia el termini de tramitació de la petició fins als sis mesos.

En la X legislatura, totes les compareixences davant la Comissió de Peticions, tret de les del Síndic de Greuges, han sigut conseqüència de peticions de la ciutadania, Això no obstant, el reglament preveu que els grups parlamentaris puguin sol·licitar-hi la compareixença de representants de col·lectius socials, de persones jurídiques o bé

7 Cfr. Fernández-Fontecha Torres 2012: 415.

persones físiques, amb relació a tramitacions distintes de les legislatives, la qual cosa fa pensar que podrien ser no necessàriament a partir d'una petició presentada. Es tracta d'una previsió residual que complementa la redacció de l'actual article 44 que limita la compareixença en les comissions de Les Corts «als càrrecs de l'administració de la Generalitat, com també de les autoritats i els funcionaris públics», de manera que qui no té eixa condició podria ser citat a comparèixer davant la Comissió de Peticions. La pràctica, però, ha superat aquesta previsió i és freqüent que en totes les comissions se substancien compareixences alienes als procediments legislatius de persones que no tenen la condició de càrrec públic o funcionari. En tot cas, la tramitació d'aquestes compareixences davant la Comissió de Peticions és la mateixa que la de les que se sol·liciten davant la resta de comissions.

El reglament preveu que quan hi haja compareixences sol·licitades per peticionaris, cada grup parlamentari pugua incloure'n una en l'ordre del dia de la comissió, de les que estan pendents. Això implica que la compareixença se substancia amb caràcter previ a la decisió de la comissió d'acordar-la, la qual cosa fa que el procediment siga més ràpid, ja que s'ha de manifestar en la primera reunió en què es tracte la petició.

Les compareixences dels peticionaris inclouen un torn de deu minuts, un torn de preguntes dels grups parlamentaris i un torn de contestació del peticionari. És una compareixença més concisa que les que se substancien en la resta de comissions, ja que no hi ha torn de rèpliques.

Una vegada substanciada la compareixença i a la vista del que s'hi ha exposat, s'obre un nou termini de propostes de tramitació en què poden proposar-se les iniciatives indicades abans, tret de la compareixença.

Pel que fa a les propostes de resolucions, la tramitació és semblant a la de les proposicions no de llei de tramitació ordinària, inclosa la publicació en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* i la possibilitat de presentar-hi esmenes. La particularitat és que la iniciativa s'adreça a la Mesa de la comissió i no a la Mesa de Les Corts.

Amb relació a la tramesa a altres administracions, en diverses ocasions la comissió ha tramés la petició a altres administracions, com ara l'administració del Consell, l'administració general de l'Estat o les administracions locals. També s'han tramés peticions al Síndic de Greuges. En tots els casos, la comissió ha sol·licitat l'emissió d'un informe, tal i com preveu l'article 77 de la Constitució; però també a l'empara de l'article 44.3 del Reglament de Les Corts Valencianes:

Així mateix, [les comissions] podran sol·licitar tant a l'administració de l'Estat com a l'administració local informació i documentació sobre matèries d'interès per a la Comunitat Valenciana.

Informe per a l'emissió del qual s'ha donat un termini d'un mes, per acord de la Comissió de Peticions.

Tanmateix, el flux de comunicació ha sigut molt desigual. Mentre que el Síndic de Greuges ha atés puntualment tots els requeriments, el Consell ho ha fet amb freqüència, però els ajuntaments i l'administració de l'Estat no han contestat cap dels requeriments. En els casos en què hi ha hagut contestació s'ha traslladat l'informe al peticionari i als grups parlamentaris.

El balanç de la Comissió de Peticions en la X legislatura és relativament escàs en termes quantitius: només s'han presentat vint-i-una peticions.

D'aquestes peticions, en cinc casos es van substanciar compareixences en la comissió i es va aprovar dues resolucions, la número 623/X⁸ i la 648/X.⁹ En la resta de casos es van arxivar les peticions o es va sol·licitar informació a l'administració.

La realitat, però, pot ser diferent ja que algunes de les peticions substanciades en la Comissió de Peticions van tenir una tramitació fora de la comissió i van donar lloc a resolucions d'altres comissions per raó de la matèria¹⁰ o a iniciatives de control, com ara preguntes o

8 BOCV núm. 314, de 24/2/2023.

9 BOCV núm. 324, de 5/4/2023.

10 És el cas de la Resolució 432/X, sobre el suport a un port d'Alacant sostenible, aprovada per la Comissió de Medi Ambient, Aigua i Ordenació del Territori (BOCV núm. 210, de 3/12/2021), relacionada amb la petició formulada per l'Associació de Veïns Gran Vía Sur-Puerto i Plataforma per un Port Sostenible, que va comparéixer davant la Comissió de Peticions.

sol·licituds de documentació. Tanmateix, la comunicació a les persones peticionàries d'aquesta tramitació no és objecte de comunicació formal per la cambra, ja que és un resultat de la petició extern a la tramitació mateixa de la petició. Com s'ha exposat, en la tramitació de la petició la informació al peticionari és un element essencial, però aquesta informació només es contempla pel que fa al procediment reglat de la tramitació de la petició i no s'inclouen els tràmits iniciats pels grups parlamentaris o pels diputats fora de la tramitació davant la Comissió de Peticions.

Això genera, certament, perplexitat en la ciutadania en la mesura en què freqüentment considera que la petició no ha tingut cap utilitat. Tot i que això és cert en molts casos, en altres no ho és tant.

A més, s'ha de tenir en compte que un dels efectes de la tramitació de les peticions, singularment en Les Corts Valencianes, on les sessions són públiques, és la visibilitat mediàtica de les peticions, punt en el qual obtenen més èxit les peticions d'associacions i organitzacions que les de persones particulars.

Però no s'ha d'oblidar que, tot i la potencialitat de les peticions en seu parlamentària a l'hora d'incentivar l'activitat parlamentària, el control i l'impuls al govern i donar a conèixer realitats molt concretes, en la dinàmica del dret de petició en seu parlamentària també es donen sovint casos en els quals la petició s'articula com una última via per a obtenir la satisfacció d'un interès que el peticionari entén legítim i que no ha aconseguit la satisfacció per les vies previstes per l'ordenament per al cas. La gestió d'aquestes situacions és complexa en la mesura en què, en existir vies normativament previstes, la petició es planteja a manera de recurs de revisió de totes les decisions anteriors, cosa que supera àmpliament no només la naturalesa del dret de petició, sinó també la de les funcions de la Comissió de Peticions en un Estat de dret.

VII. Conclusions

El dret de petició, reconegut en l'article 29 de la Constitució, té un reconeixement especial en l'àmbit parlamentari en l'article 77 de la carta magna. És un dret que, tot i la llarga tradició en el nostre ordenament constitucional i parlamentari, i el gran potencial que té pel que fa a la interconnexió entre la ciutadania i els poders públics i, singularment, amb els parlaments, no té la vitalitat que caldria esperar-ne.

La configuració que d'aquest dret ha fet el Tribunal Constitucional ha permés configurar-ne uns límits raonablement definits en l'àmbit parlamentari, on es dona la coexistència de la regulació reglamentària i la de la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició, amb algunes discrepàncies entre ambdues normes.

El legislador orgànic ha abordat una configuració extensiva del dret de petició en dos aspectes bàsics, la titularitat i el caràcter prestacional del dret, i ha establert l'obligació dels poders públics d'atendre les peticions fundades, la qual cosa, desnaturalitza el caràcter gracieble que històricament ha acompanyat el dret de petició. Això no obstant, en l'àmbit parlamentari, el legislador mateix contempla una habilitació als reglaments parlamentaris per a establir la tramitació de les peticions que reben i és en aquest espai on alguns reglaments han optat per solucions divergents amb les del legislador orgànic, però –sens dubte– més coherents amb la dicció de la constitució i amb el contingut essencial del dret de petició.

En el cas de Les Corts Valencianes, en la X legislatura (2019-2023) es va optar per completar la regulació reglamentària, molt centrada en el funcionament de la Comissió de Peticions i no tant en la posició de les persones peticionàries. Amb aquest objectiu es va dictar una resolució de Presidència de caràcter general que regulava amb detall la tramitació de les peticions que es presenten davant la cambra.

És un model extremadament garantista, que té com a principal objectiu, assegurar el coneixement de les peticions per part dels titulars de la iniciativa parlamentària i els grups parlamentaris. I amb aquest objectiu incentiva la compareixença dels peticionaris davant la Comissió

de Peticions i la doble lectura de les peticions davant aquesta comissió. Aquestes garanties, a més, se sumen a les d'informació als peticionaris que formen part del contingut essencial del dret fonamental.

Això no obstant, la realitat és que les peticions segueixen sent una via poc utilitzada per la ciutadania, tot i el seu potencial.

VIII. Bibliografia

- Belda Pérez-Pedrero, Enrique (2001): «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», *Revista de las Cortes Generales*, 52, p. 65-123.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2000): «Un derecho residual: el derecho de petición en el ordenamiento constitucional español», *Revista Vasca de Administración Pública*, ISS 58-1, p. 137-170.
- Fernández-Fontecha Torres, Manuel (2012): «Comentario al artículo 49», en Ripollés Serrano, María Rosa (coord.): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 409-415.
- García Cuadrado, Antonio M. (1991), «El derecho de petición», en *Revista de Derecho Político*, 32, p. 119-170.
- García Manzano, Pablo (2018:1): «Artículo 29», en Casas Baamonde, María Emilia; Rodríguez-Piñero i Bravo-Ferrer, Miguel (dir.); Arnaldo Alcubilla, Enrique; Remón Peñalver, Jesús (ed.); Pérez Manzano, Mercedes; Borrajo Inieta, Ignacio (coord.): *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario*, Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, p. 1.075-1.085.
- García Manzano, Pablo (2018:2): «El derecho de petición y su ejercicio ante las cámaras», en Casas Baamonde, María Emilia; Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dir.); Arnaldo Alcubilla, Enrique; Remón Peñalver, Jesús (ed.); Pérez Manzano, Mercedes; Borrajo Inieta, Ignacio (coord.): *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario*, Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, p. 150-158.

- Girón Reguera, Emilia (2002): «La revitalización del derecho fundamental de petición por la nueva regulación legal», *Revista Vasca de Administración Pública*, 62, p. 135-156.
- Gómez Lugo, Rosa Elvira i Rodríguez Cruz, Juan Pablo (2003): «El derecho de petición ante las cámaras legislativas», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 8, p. 293-306.
- Montiel Márquez, Antonio (2000):«El derecho de petición. ¿Instrumento de participación directa de los ciudadanos, o manifestación de la función de control?», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 30/31, p. 137-167
- Sánchez Ferriz, Remedio (1987:3): «Artículo 77», en *Las Cortes Generales: IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales, mayo 1985*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, p. 2179-2226.
- Santolalla López, Fernando (1990): *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe.
- Sanz Pérez, Ángel L. (2018), «El artículo 77 de la Constitución: Las comisiones de peticiones de las Cortes Generales y las de los parlamentos autonómicos», en *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, núm. extra 31 (40 aniversari de la Constitució espanyola), p. 279-302.

La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes

ZULIMA PÉREZ I SEGÚI

Profesora de Derecho Constitucional

Universitat de València

Resumen

El presente artículo reflexiona sobre la necesidad de establecer en el ámbito parlamentario las garantías suficientes para que las proposiciones de ley sigan reglas de técnica y calidad normativa. El procedimiento prelegislativo en el seno del Consell para la elaboración de los proyectos de ley dota a estas normas de unas garantías que coadyuvan a una mayor seguridad jurídica, toda una serie de consultas e informes de los que el procedimiento legislativo en el seno de las Cortes está carente. Tanto en las Cortes Generales como en los parlamentos autonómicos la mayor parte de las leyes que finalmente son aprobadas tienen su origen en la iniciativa legislativa gubernamental, pero en los últimos años, coincidiendo con una mayor fragmentación parlamentaria, ha habido un incremento significativo de las proposiciones de ley que finalmente han sido aprobadas. Algunas de estas normas han generado problemas de interpretación, problemas de encaje en el ordenamiento, presentan lagunas o han estado redactadas con un lenguaje manifiestamente mejorable, repercutiendo todo esto en una menor calidad de nuestro ordenamiento jurídico. Resulta, por tanto, necesario establecer una serie de mecanismos en el ámbito parlamentario que permitan normas de mayor calidad para una mayor seguridad jurídica.

Palabras clave: calidad normativa, técnica legislativa, proposiciones de ley, procedimiento legislativo, fragmentación parlamentaria, iniciativa legislativa.

Resum

Aquest article reflexiona sobre la necessitat d'establir en l'àmbit parlamentari les garanties suficients perquè les proposicions de llei seguisquen regles de tècnica i qualitat normativa. El procediment prelegislatiu al si del Consell per a elaborar els projectes de llei dota aquestes normes d'unes garanties que coadjuven a una major seguretat jurídica, tot un seguit de consultes i informes dels quals manca el procediment legislatiu en al si de les Corts.

Tant a les Corts Generals com als parlaments autonòmics la major part de les lleis que finalment s'aproven tenen origen en la iniciativa legislativa governamental, però en els últims anys, coincidint amb una major fragmentació parlamentària, hi ha hagut un increment significatiu de les proposicions de llei que finalment s'han aprovat. Algunes d'aquestes normes han generat problemes d'interpretació, problemes d'encaix en l'ordenament, presenten llacunes, o han estat redactades amb un llenguatge manifestament millorable. Tot això ha repercutit en una menor qualitat del nostre ordenament jurídic. Per tant, cal establir una sèrie de mecanismes en l'àmbit parlamentari que permeten normes de major qualitat per a una major seguretat jurídica.

Paraules clau: qualitat normativa, tècnica legislativa, proposicions de llei, procediment legislatiu, fragmentació parlamentària, iniciativa legislativa.

Abstract:

This article reflects on the need to establish sufficient guarantees in the parliamentary sphere to ensure that bills follow rules of technical and normative quality. The pre-legislative procedure within the Consell for the drafting of bills provides these rules with guarantees that contribute to greater legal certainty. A whole series of consultations and reports that the legislative procedure within the Corts lacks.

Both in the Cortes Generales and in the autonomous parliaments, most of the laws that are finally approved have their origin in the governmental legislative initiative, but in recent years, coinciding with greater parliamentary fragmentation, there has been a significant increase in the

number of bills that have finally been approved. Some of these regulations have given rise to problems of interpretation, problems of fitting into the legal system, had loopholes or were drafted with language that could be clearly improved, all of which has had an impact on the lower quality of our legal system. It is therefore necessary to establish a series of mechanisms in the parliamentary sphere that allow higher quality rules for greater legal certainty.

Key words: regulatory quality, legislative technique, bills, legislative procedure, parliamentary fragmentation, legislative initiative.

Sumario

- I. Introducción
- II. Técnica legislativa y calidad normativa
 1. Técnica legislativa, balance y avances
 2. Principios de buena regulación
 3. Calidad normativa y seguridad jurídica
- III. Fragmentación política y vuelta al protagonismo de la iniciativa legislativa parlamentaria
- IV. La actividad legislativa de Les Corts
 1. Las proposiciones y los proyectos de ley
 2. Las iniciativas legislativas populares (ILP) en Les Corts
- V. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento prelegislativo de los proyectos de ley en el Consell
 1. La participación ciudadana y de los grupos de interés en la elaboración de los anteproyectos de ley
 2. Los proyectos de ley y el procedimiento prelegislativo
- VI. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento legislativo de las proposiciones de ley
- VII. Las garantías de la calidad normativa en las Cortes Generales
- VIII. A modo de conclusión
- IX. Bibliografía

I. Introducción

Durante estos años, en los que he podido participar en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley en el Consell, he podido observar que es un proceso exigente. Un proceso repleto de pasos, peticiones de informes, plazos, audiencias, un proceso que aún tiene mucho margen de mejora pero que tiene una gran virtualidad, mejora notablemente los textos de los anteproyectos de ley desde su origen hasta su aprobación como proyectos de ley y posterior remisión a Les Corts para su tramitación.

En este trabajo no vamos a analizar una por una la calidad de todas las proposiciones de ley de Les Corts pues sería un trabajo ingente que excede de nuestra pretensión, pero sí que trazaremos algunas pinceladas en relación con los mecanismos que se han ido implementando para conseguir una mejor calidad de las normas que integran nuestro ordenamiento. Podemos afirmar que si se carecen de mecanismos para la mejora normativa se carecerá de calidad. Quien redacta las normas normalmente carece de las habilidades suficientes para poder hacer un buen trabajo por sí mismo y, aun suponiendo que la persona que redactara la norma fuese un «hombre del renacimiento de la habilidad normativa», supiese de técnica legislativa, analizase el posible impacto de la misma, determinase la necesidad, aun así faltaría algo fundamental, la participación. Es por ello por lo que resulta de gran importancia el procedimiento legislativo para la mejora de los textos normativos

Existen innumerables estudios que hablan sobre el procedimiento legislativo de los proyectos de ley, sobre la preocupación por el mismo, sobre cómo mejorarlo, sobre las garantías que aporta. Son casi nulos los que lo hacen con las proposiciones de ley. Tal vez sea porque nunca nos ha preocupado ese escaso tanto por ciento de proposiciones de ley que finalmente veían la luz y acababan formando parte de nuestro ordenamiento convertidas en ley. La realidad es que la gran mayoría de leyes aprobadas ha tenido su origen en proyectos de ley, y es ahí donde los juristas hemos centrado todo nuestro esfuerzo. Pero lo cierto es que,

a partir de 2015, los resultados electorales arrojan parlamentos más fragmentados y gobiernos de coalición y esto, como veremos, tiene un impacto determinante en el incremento de las proposiciones de ley que finalmente salen adelante.

En la Comunitat Valenciana, Les Corts toman un cierto protagonismo y empiezan a proliferar las iniciativas legislativas de los grupos, con un inconveniente: si bien las Cortes Generales tienen un procedimiento más garantista, en el que se incluyen determinados informes parecidos a los de los proyectos de ley en su tramitación en el ejecutivo, en Les Corts Valencianes se carece de los mismos, por lo que las normas resultantes, a pesar del buen hacer del asesoramiento de los letrados parlamentarios, no son todo lo buenas que deberían.

II. Técnica legislativa y calidad normativa

1. Técnica legislativa, balance y avances

Vivimos en un tiempo de legislación motorizada en la que existen un gran número de normas, lo que supone una dificultad para el ciudadano de conocerlas. Mayor es la dificultad cuando además incluimos la variable de que estas normas no están bien hechas, contienen lagunas, interfieren con otras, tienen contradicciones, son de baja calidad o difícil interpretación. Ante este panorama, como afirma Garrido Mayol (2019, 19), es necesario atinar en la tarea de elaboración de las normas jurídicas en general y de las leyes en particular.

Las normas necesitan un depurado proceso de elaboración, con aplicación de las pautas de técnica normativa, con procesos de participación adecuados, con observancia al resto del ordenamiento jurídico para que la nueva norma encaje y se minimicen los problemas de interpretación de esta.

La gran cantidad de normas que tenemos actualmente ha derivado en que la calidad normativa se haya visto muy afectada. Es por ello

por lo que, aunque siempre han existido algunas reglas de producción normativa, en las últimas décadas se haya despertado tanto en el ámbito nacional y europeo como en el internacional una creciente preocupación por la calidad normativa y los beneficios de tener una buena política regulatoria.

Podríamos pensar que cuando hablamos de técnica legislativa nos estamos refiriendo únicamente a la ordenación y homogeneización formal y material de los textos de modo que respondan a un solo criterio normativo de ordenación, sistemática y de organización. El principio de seguridad jurídica nos lleva a la necesidad de aprobar leyes de calidad y ello impone aproximarse a las exigencias de técnica legislativa. Como advierte Sanz Pérez (2012, 11), la técnica legislativa es orden y unificación de mayúsculas, minúsculas y sangrado, y corrección formal de las disposiciones. Pero también debe ser armonía y orden sistemático en la norma. No solo es procedimiento, es además reflexión y ponderación de análisis, y es además lógica interna de la norma.

La tendencia general tanto en España como en otros países ha sido la asunción de orientaciones para una mejor calidad de las normas que, desde un enfoque tradicional, incidían en el aspecto formal y técnico-jurídico. A este enfoque se le ha añadido en los últimos años una nueva perspectiva que contempla la calidad del marco normativo como un factor estratégico para el crecimiento económico y la competitividad; que piensa en la utilidad de la norma para garantizar la eficacia y eficiencia del ordenamiento jurídico, sin perder además en ningún momento de vista la consecución de otros objetivos desde el marco normativo de carácter social o ambiental. Desde esta perspectiva, la calidad normativa se aborda de manera transversal.

Esta nueva perspectiva considera la norma no solo en su forma, sino que lo hace de modo omnicomprendivo, desde su gestación hasta el impacto que genera la misma en la sociedad, es decir, sus consecuencias. La calidad normativa, por tanto, afecta tanto a la necesidad de regulación de un determinado ámbito como a la

regulación misma y al impacto posterior, y son imprescindibles las evaluaciones *ex ante* y *ex post*.

La evaluación *ex ante* es un instrumento esencial para la elaboración normativa y el diseño de políticas públicas. Ha adquirido además una importancia creciente ya que se encuentra íntimamente relacionada con la calidad del ordenamiento jurídico y, más ampliamente, con la cultura del buen gobierno y la buena actuación pública y de la democracia misma. La finalidad de la evaluación, tanto *ex ante* como *ex post*, es asegurar el acierto de la norma. Al enfoque tradicional, que centraba la calidad de las normas en sus aspectos formal y técnico-jurídico, se ha añadido la perspectiva socioeconómica que incorpora (Sánchez, Bueno, García 2019, 23). Un marco regulatorio estable resulta beneficioso no solo para los ciudadanos en particular sino también para las empresas y el desarrollo.

La evaluación *ex post* puede definirse como el conjunto de actividades encaminadas a observar, evaluar e informar sobre el acierto de una regulación a fin de mantenerla, modificarla o derogarla. De lo que se trata es de evaluar su efectividad, si la regulación ha tenido el impacto que esperábamos o, por el contrario, produce efectos no deseados. En el ámbito estatal, el Real decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan anual normativo y el Informe anual de evaluación normativa de la administración general del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, establece algunos criterios para evaluar *a posteriori* los proyectos normativos, como son: el coste o ahorro presupuestario significativo para la administración general del Estado; el incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios; la incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales; la conflictividad previsible con las comunidades autónomas; el impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma; los efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas

y medianas empresas; el impacto relevante por razón de género y el impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia (artículo 3.2).

En las últimas décadas, en el seno de la Unión Europea y de la OCDE se ha ido avanzando en lo que inicialmente se denominó *better regulation* y, posteriormente, *smart regulation*. Entre otras, resulta de gran importancia en el ámbito de la OCDE la Recomendación del Consejo para mejorar la calidad de la regulación gubernamental, del año 1995, y la Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria, del año 2012. Desde la Unión Europea ya hace muchos años que se trabaja para mejorar el marco legislativo; ya en el año 2005 encontramos la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento que implementaba la iniciativa «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», de 2005; la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Normativa inteligente en la Unión Europea, de 2010; y posteriormente el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, que formula propuestas para integrar el Programa europeo de reducción de cargas (*Administrative Burden Reduction*) con los objetivos de calidad normativa.

El balance sobre cómo han ido avanzando los trabajos de técnica legislativa y de cómo esto ha repercutido en la calidad real de las normas publicadas ha sido positivo según la mayor parte de la doctrina (Viver Pi-Sunyer 1996, García-Escudero 2018), aunque es necesario seguir avanzando. La aprobación de las Directrices de técnica normativa suponen un instrumento fundamental para la homogeneización de criterios, para que iniciativas y enmiendas adopten una estructura uniforme. Pero como ha advertido García Escudero (2018, 210-211), la proliferación de proposiciones de ley durante la XII legislatura acusa la dispersión de su origen en la estructura formal, muchas veces ajena a las Directrices de técnica normativa, que se hace necesario intentar remediar a lo largo de la tramitación. En el ámbito autonómico esta

situación también se ha producido, como tendremos la oportunidad de analizar en este trabajo, aunque en el seno de Les Corts nos encontramos con menos recursos y menos controles que en las Cortes Generales para poder paliar esta situación.

2. Los principios de buena regulación

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, incluye unos principios de buena regulación. Estos principios son aplicables a todas las administraciones en relación con su potestad reglamentaria y al gobierno del Estado en relación con su potestad legislativa.¹

En primer lugar, se indican los principios que tendrán que orientar a las administraciones públicas en su función regulatoria y la necesidad de que las exposiciones de motivos y los preámbulos justifiquen la adecuación de la norma a los principios aquí señalados. Estos principios son los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Poco a poco, la norma va desgranando el significado de cada uno de estos principios:

- Los principios de necesidad y eficacia suponen que la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general,

¹ Algunos artículos de la Ley 39/2015 fueron impugnados ante el TC por el Gobierno de Cataluña, entre ellos los relativos a los principios de buena regulación. Señala la STC 5/2018, de 24 de mayo que: «Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común» (FJ 7 b). La sentencia para remediar la invasión competencial declara que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas, y son, por tanto, aplicables en el ámbito autonómico solo a los reglamentos y, en el ámbito estatal, a reglamentos y leyes.

- basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- Para cumplir con el principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma. Se deberá constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
 - Para garantizar el principio de seguridad jurídica, se buscará la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.
 - Para hacer cumplir el principio de transparencia, repite las prescripciones ya establecidas en la Ley de transparencia sobre el acceso a la normativa en vigor y los documentos del proceso de elaboración. Además, definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas, cuestión esta que servirá para su evaluación *ex post*. También se incluirá su justificación en el preámbulo o exposición de motivos. Para garantizar este principio es, además, coadyuvante que los procesos normativos sean participativos.
 - En virtud del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Finalmente, indica la necesidad de cuantificar cuando la normativa afecte a gastos o ingresos públicos.

El artículo 130 de la LPACAP, en su apartado primero, regula, como garantía del cumplimiento de los principios de buena regulación, la evaluación *ex post*, cuyo objeto es la revisión de la normativa vigente y permite conocer el impacto real que ha producido la norma y revisar la política pública existente. El resultado de la evaluación se publicará en un informe y se hará público. La norma hace referencia también a la

publicidad de las normas y a la planificación normativa como cuestiones para la buena regulación.

En el ámbito autonómico, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, ha establecido recientemente, aunque de manera algo escueta, principios de buena regulación normativa. Establece, por un lado, los principios que tienen que guiar la elaboración normativa en el Consell, que debe garantizar que las normas cumplan los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia propios de la buena regulación, y que el proceso de su elaboración sea transparente y participativo (artículo 59). Establece también que la iniciativa debe tener un marco normativo claro y que se debe dar preferencia a las medidas que sean menos restrictivas para los derechos de las personas. La adecuación a los principios deberá estar justificada en la exposición de motivos o preámbulo.

Apunta por otro lado la norma a la necesidad de simplificación normativa (artículo 60) y a la evaluación de impacto normativo (artículo 61) a través de una memoria que estime los costes y los beneficios económicos, sociales y medioambientales de la aplicación de la norma correspondiente y su proporcionalidad para el cumplimiento de los objetivos que se pretenden conseguir.

La evaluación *ex post* toma un nuevo protagonismo y establece la obligación para la Generalitat de establecer y desarrollar las herramientas suficientes para evaluar la aplicación de las normas, comprobar el grado de su cumplimiento y con ello estimar si procede su modificación. Establece, pues, una evaluación periódica de las normas con la finalidad de racionalizar y reducir las normas mediante la simplificación, la codificación, la refundición y la consolidación de textos legales, de tal manera que se garantice la calidad, la claridad y la comprensión de las mismas.

Toma también importancia la planificación normativa, con la aprobación por parte del Consell de un plan normativo anual de la administración de la Generalitat (artículo 62) en donde se explicitarán

las iniciativas legislativas y reglamentarias que se van a aprobar durante el año y en donde se contendrá también la valoración del cumplimiento del plan anual anterior. Es un documento que sirve tanto de planificación cómo de evaluación *ex post*.

3. Calidad normativa y seguridad jurídica

Para establecer que significa *calidad de la ley*, podemos seguir a Cruz Villalón (2003, 149-150), quien desgrana este concepto y lo relaciona con la posibilidad de ser parámetro de constitucionalidad. Para ello, establece tres niveles o estratos de significados bajo este concepto:

Un primer y más amplio significado: calidad equivaldría a bondad, acierto, adecuación, técnica incluso. De este nivel señala que es el más alejado de poder realizar un control jurisdiccional, y es únicamente posible el control *ex post*.

Un segundo nivel: la calidad de la ley aparece vinculada a categorías más próximas a los caracteres propios de la ley. Conceptos como generalidad, estabilidad, racionalidad y coherencia del ordenamiento jurídico aparecen reseñados. Conceptos que cobran gran importancia en un momento de gran proliferación de la actividad legislativa por la necesidad de homogeneización del ordenamiento.

Finalmente, señala un tercer nivel en donde la calidad de la ley se reconduce ya a «principios» constitucionales explícitos o implícitos, derivados de la moderna idea de estado de derecho. Estos son el de seguridad jurídica (entendida como protección de la confianza y como certeza del derecho), interdicción de la arbitrariedad (razonabilidad), tolerabilidad y toda una serie de conceptos transversales como proporcionalidad, ponderación y subsidiariedad.

Este tercer nivel resulta mucho más sencillo de ser sometido a control de constitucionalidad. Una de las cuestiones a las que necesitamos tener máxima observancia es a la seguridad jurídica. Una deficiente redacción en las normas puede generar inseguridad tanto en el ciudadano como en el operador jurídico. Es necesario, por tanto, que

la norma resultante satisfaga el principio de seguridad jurídica, uno de los pilares fundamentales en nuestro estado de derecho.

No tenemos que olvidar que la seguridad jurídica depende sustancialmente de la corrección técnica del ordenamiento y de cada uno de los enunciados normativos que lo integran (Rubio Llorente 2006, 28). Como recoge nuestro alto tribunal en su Sentencia 104/2000, de 13 de abril, la seguridad jurídica es tanto «la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como «la claridad del legislador y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4).

El Tribunal Constitucional ha declarado en reiteradas ocasiones que la seguridad jurídica viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 4; 126/1987, de 16 de julio, FJ 7 ; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10 ; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8 ; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3 ; y 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2).

En su sentencia 46/1990, sobre dos leyes canarias de aguas, reconoció la infracción del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular generada por una mala técnica normativa. Esta exigencia de seguridad jurídica implica que «el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas». Los juegos y relaciones entre normas pueden ocasionar perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el derecho

aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean estas (FJ 4).

Podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000 FJ 7).

La apuesta por la calidad normativa nos puede llevar, además, a reducir la conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Unas normas claras y congruentes con el marco normativo en el que se insertan permiten que estado y comunidades autónomas respeten mucho más su marco competencial y reduzcan las invasiones que puedan generar recursos de inconstitucionalidad.

La calidad normativa no se debe valorar únicamente desde el punto de vista de los parámetros del control de constitucionalidad-estatutaria y de la técnica legislativa utilizada; hemos de tener en cuenta también otros factores como, por ejemplo, que la norma responda a los intereses de los grupos a los que va dirigida, y para ello es necesaria la participación de estos. Con esta participación podemos conseguir una mejor regulación, más eficiente y sobre todo una regulación más estable en el tiempo. Señala Ponce (2015, 79) que es necesario «garantizar la calidad normativa, en garantía, no solo de la eficiencia y economía de la actividad pública, sino también de la legitimidad pública, de la competitividad y de los derechos e intereses de privados, entre los que destacan, singularmente, las pequeñas y medianas empresas, los trabajadores y los consumidores». Para ello, la participación en las mismas de los diferentes grupos de interés resulta un factor fundamental, ya que la administración habrá realizado el esfuerzo previo de identificar todos los intereses que pueden resultar

afectados para que puedan participar en la negociación de la norma. Aquí subyace la importancia de llegar a acuerdos, de poder encontrar nuevas vías uniendo intereses que pueden ser enfrentados.

III. Fragmentación política y vuelta al protagonismo de la iniciativa legislativa parlamentaria

Con excepción de la Constitución, la ley es la norma de máximo rango y se impone de manera irresistible, obligando a todos en su cumplimiento, es por ello por lo que la misma tiene que proceder de un órgano que encane la voluntad general y este es el parlamento. Como ha señalado Pendás (1990, 76), «la política prima sobre el Derecho en la realidad cotidiana de los Parlamentos, de tal modo que solo pueden prosperar [...] aquellas propuestas técnicas que no pongan en cuestión este dato irrefutable». Es decir, se necesitan mayorías parlamentarias para poder aprobar este tipo de normas, de ahí que resulte importante que veamos y analicemos cuál ha sido el sistema de mayorías en Les Corts y de qué manera ha afectado esto a las iniciativas legislativas.

Un debate clásico en la literatura iuspublicista aborda la pérdida de la centralidad del parlamento y la crisis del parlamentarismo por la pérdida de preeminencia este en relación con otros poderes del Estado en general y, de manera particular, con el ejecutivo. Es un debate cierto sobre el que se ha reflexionado y se sigue reflexionando mucho pero, con relación a lo que nos interesa, que es la función legislativa del parlamento, podemos afirmar que la fragmentación parlamentaria no ha devuelto la centralidad al parlamento pero sí que ha traído aparejado un nuevo protagonismo del mismo en relación con la iniciativa legislativa.

Durante todos estos años de andadura democrática en las Cortes Generales había regido el bipartidismo, con mayorías fuertes de los partidos en el Gobierno aunque con alguna excepción en la que se han necesitado apoyos externos para la investidura y en donde los partidos nacionalistas han jugado un papel relevante. En los parlamentos

autonómicos en general, y en Les Corts Valencianes en particular, el bipartidismo, durante muchos años, ha sido la tónica dominante.

La IV legislatura, que se inicia en 1995, traerá un primer gobierno de coalición entre el Partido Popular y Unió Valenciana, que acabó fagocitando a este último partido y consolidando su posición en el panorama político, tanto, que las siguientes 4 legislaturas estuvieron caracterizadas por mayorías absolutas muy holgadas del Partido Popular. No será hasta 2015 donde el Partido Popular, ahogado por sus muchos casos de corrupción, perderá su mayoría absoluta permitiendo al PSPV gobernar en coalición con Compromís y con el apoyo parlamentario de Podemos que, cabe recordar, prestó únicamente los votos necesarios para la investidura cuando contaba con más diputados (8 de sus 13 diputados). La legislatura siguiente (la X), se consolidará el bloque de izquierdas con el aumento del PSPV en número de escaños y se producirá una caída del PP. Los bloques izquierda-derecha quedarán compuestos por tres partidos en cada lado PSPV, Compromís y Podem en el bloque de la izquierda y PP, Ciudadanos y Vox en el de la derecha. En la XI legislatura habrá un cambio de gobierno con una coalición entre el Partido Popular y la extrema derecha de Vox. En estas elecciones, dos partidos presentes en la cámara anteriormente quedarán fuera del arco parlamentario, Ciudadanos y Podem.

Durante muchos años, la Comunitat Valenciana había tenido mayorías fuertes. Esta situación, el hecho de que existiese una mayoría parlamentaria monocolor que coincide, por ende, con el gobierno, derivó durante esos años en que el desplazamiento del poder legislativo por el ejecutivo que se produce en todos los sistemas parlamentarios actuales se viese intensificado.

Las elecciones de 2015 van a traer un resultado inédito en Les Corts, y se tradujeron en una fragmentación del parlamento, con la existencia de dos bloques compuestos por varios partidos. Por primera vez también nos encontramos frente a un gobierno de coalición compuesto por dos partidos (PSOE y Compromís) y un tercer partido (Unidas Podemos) como socio en Les Corts pero sin entrar

en el gobierno. Esta situación vuelve a darle un cierto protagonismo al parlamento en donde nos encontramos con un aumento de las proposiciones de ley que son aprobadas por el mismo.

Uno de los rasgos principales en los resultados de las elecciones autonómicas de 2015 fue la desaparición de las mayorías absolutas, cuestión esencial pues incide en el modelo de democracia representativa y deliberativa y en el parlamentarismo. Con ello, las posteriores investiduras de los gobiernos autonómicos se realizaron merced a compromisos entre diversos partidos a dos o a tres bandas (Aja; García Roca; Montilla 2016, 18).

La fragmentación política derivada de las elecciones autonómicas de 2015 ha repercutido de una manera clara en la práctica legislativa no solo de Les Corts, sino también de otros parlamentos en los que ha existido esta fragmentación. Esta fragmentación no ha traído aparejado un estancamiento de la actividad legislativa. Es más, durante la primera legislatura del Botànic se habló de una revitalización de Les Corts. Advierte Ridaura (2018, 224) que junto a la elevada producción normativa, la actividad política pivotó sobre una cámara vigorosamente revitalizada. Durante la IX legislatura y, en concreto en el año 2017, la actividad (en su conjunto) registrada en la cámara es la más elevada de todas las cámaras autonómicas; casi equiparable a la del Congreso de los Diputados, lo que llama la atención extraordinariamente, ya que la cámara baja cuenta con 350 diputados, frente a los 99 de Les Corts.

Esta revitalización de la producción normativa durante esa legislatura puede obedecer a dos factores: el primero de ellos tiene que ver con el cambio de ciclo político, después de 20 años de gobiernos del Partido Popular resulta normal que se quiera legislar para poder llevar a cabo el programa político del nuevo gobierno, uno de los móviles principales de la actividad legislativa la reacción frente a leyes de la etapa anterior. Es este un rasgo que se comparte con Navarra, les Illes Balears y Aragón en esa legislatura (Carrasco Durán 2020, 302).

El segundo de los factores sería el hecho de que el gobierno de coalición, formado por PSPV y Compromís, cuenta con un tercer socio

que le da apoyo parlamentario y con el cual se firmó el Acord del Botànic, pero que en esta primera legislatura de gobiernos de coalición no formará parte del mismo. Nos referimos a Podem.

A partir de 2015 se incorporan nuevas fuerzas a Les Corts Valencianes: Ciudadanos y Podemos, y serán cinco los partidos que conformarán el arco parlamentario valenciano. A estos se les sumará una fuerza más en la siguiente legislatura: Vox. Como podemos observar en el seno de Les Corts se pierden las clásicas mayorías existentes en las cuatro legislaturas anteriores y se produce, por un lado, la alternancia política y, por otro, se conforma un gobierno de coalición entre el PSPV y Compromís con el apoyo parlamentario de Podem² en la IX legislatura, y un gobierno de coalición entre PSPV, Compromís y Podem que entra a formar parte del ejecutivo en la X legislatura. La llegada de estos partidos al ámbito parlamentario no será un fenómeno exclusivo de la Comunitat Valenciana. El hecho de que estas fuerzas sean de ámbito estatal conllevará la generalización de esta mayor fragmentación a todo el territorio (Blanco Valdés 2017, 80 y ss.).

En esta evolución de la composición de los ejecutivos y las cámaras podemos usar la terminología de Carrasco Durán (2020, 299) cuando habla de *bibloquismo* para determinar las últimas dos legislaturas (XI y X) con los partidos alineados en dos bloques, una evolución que ha ido del bipartidismo imperfecto característico de las primeras legislaturas hacia el multipartidismo en la IX legislatura, donde existía la necesidad de contar con el apoyo parlamentario de otro partido ajeno a la coalición de gobierno.

2 Otras comunidades optarán también por esta forma de gobierno en la que la coalición necesita el apoyo de otro partido para garantizar la mayoría parlamentaria, es el caso de Aragón, Cantabria, Illes Balears y Navarra. Esto fue debido a la decisión de Podemos y Ciudadanos de no formar parte de los gobiernos de coalición durante esa legislatura.

IV. La actividad legislativa de Les Corts

Este nuevo panorama de fragmentación no ha impedido, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, ni la formación de gobiernos –las dos legislaturas del Botànic y la recientemente iniciada con un gobierno de coalición PP-Vox– ni tampoco la aprobación en tiempo y forma de los presupuestos de la Generalitat entre 2015 y 2023.

Además del aumento de la actividad legislativa, el hecho de que exista un socio que apoya al gobierno desde el parlamento, unido al cambio de ciclo y a la fragmentación hace que, desde el punto de vista legislativo, durante el año 2015, suceda algo inédito, y es que se aprobaran más leyes provenientes de proposiciones de ley (dieciséis) que de proyectos de ley (tres). Por un lado, el socio que no forma parte del gobierno pero que quiere tener protagonismo presenta por él mismo algunas proposiciones de ley que saldrán adelante con el apoyo de los partidos del gobierno. Pero también el otro partido que forma parte del Consell pero que no ha conseguido la presidencia intenta desde Les Corts impulsar la acción legislativa. Hemos de tener en cuenta además que el procedimiento prelegislativo en las iniciativas del Consell, es decir, en los proyectos de ley, es un procedimiento largo, mientras que el procedimiento legislativo en el seno de Les Corts mediante la presentación de proposiciones de ley es un procedimiento mucho más corto, que además permitía visualizar tanto el cambio rápido que supone la alternancia cómo dar protagonismo a los tres partidos firmantes del Acord del Botànic.

1. Las proposiciones y los proyectos de ley

Los datos estadísticos sobre la actividad legislativa de Les Corts nos demuestran que el 87,02 % de las normas que se aprueban provienen de proyectos de ley del ejecutivo, mientras que solo el 13 % provienen de proposiciones de ley. Poniendo de manifiesto, así, la función de dirección política que le viene encomendada al Consell. Durante la investidura el candidato a presidente de la Generalitat expone el

programa político de gobierno que piensa llevar a cabo y solicita la confianza de la cámara para ello. La iniciativa legislativa del Consell, por tanto, pretende colmar las necesidades de poder llevar a cabo este programa político propuesto, convirtiéndose Les Corts en una cámara de control, debate y aprobación del mismo.

Pero estos datos no suponen que el resto de los sujetos que tienen atribuida la iniciativa legislativa no la ejerzan, simplemente que es el Consell el que cuenta con más posibilidades de que sus iniciativas acaben culminando con éxito y acaben convirtiéndose en leyes. Pero a pesar de ello, también en la iniciativa encontramos un mayor número de proyectos por parte del ejecutivo. De todas las iniciativas presentadas en Les Corts desde el principio de la autonomía, el 62 % son proyectos de ley y solo el 38 % son proposiciones de ley.

Si nos centramos en las proposiciones de ley que han sido finalmente aprobadas, podemos observar que desde la I legislatura solo 58 han sido finalmente aprobadas, lo que supone un 21,9 % de las iniciativas presentadas. Encontramos además un dato muy curioso, y es que durante los primeros treinta años de autonomía se aprobaron casi el mismo número de proposiciones de ley (diecisiete proposiciones) que en el año 2015, primer año del Govern del Botànic (dieciséis proposiciones aprobadas).

En relación con las proposiciones de ley presentadas y no aprobadas desde 1983 hasta 2013, el 54,58 % no fueron tomadas en consideración, llegó a producirse el debate a la totalidad, pero no tuvieron la mayoría necesaria para seguir la tramitación; el 16,9 % caducaron por finalización de la legislatura sin haber sido debatidas; el 14,97 % fueron retiradas por los proponentes; el 12,5 % contó con un criterio del Consell de oposición a su tramitación y un 0,96 % se encuentran actualmente en curso con la nueva legislatura (XI legislatura).

	PROYECTOS DE LEY			PROPOSICIONES DE LEY		
	Aprobados	No aprobados	Total	Aprobadas	No aprobadas	Total
1982	0	0	0	0	0	0
1983	8	0	8	0	5	5
1984	12	0	12	0	7	7
1985	13	0	13	0	2	2
1986	13	0	13	0	2	2
1987	11	0	11	2	2	4
1988	12	2	14	2	5	7
1989	5	5	10	0	9	9
1990	9	1	10	0	4	4
1991	5	3	8	1	7	8
1992	5	0	5	0	2	2
1993	7	0	7	1	2	3
1994	14	3	17	0	3	3
1995	4	1	5	1	4	5
1996	7	1	8	0	4	4
1997	16	0	16	0	3	3
1998	10	1	11	1	3	4
1999	7	2	9	0	0	0
2000	12	0	12	0	6	6
2001	11	0	11	1	2	3
2002	19	1	20	1	8	9
2003	8	3	11	0	4	4
2004	11	0	11	0	1	1
2005	16	0	16	2	3	5
2006	14	2	16	1	9	10
2007	10	4	14	1	5	6
2008	12	0	12	0	3	3
2009	8	0	8	2	3	5
2010	18	0	18	0	7	7
2011	7	0	7	0	3	3
2012	10	1	11	0	8	8
2013	4	3	7	1	14	15
2014	12	0	12	0	9	9
2015	3	2	5	16	10	26
2016	8	0	8	7	13	20
2017	18	1	19	6	3	9
2018	11	3	14	5	13	18
2019	2	0	2	2	3	5
2020	8	0	8	2	4	6
2021	4	0	4	1	3	4
2022	4	0	4	2	3	5
2023	1	6	7	0	6	6
TOTAL	389	45	434	58	207	265

Fuente: Archivo de Les Corts.

Algunas veces las iniciativas nacen del mismo grupo parlamentario que apoya al gobierno; en estos casos, se suelen plantear o bien para contrarrestar iniciativas parlamentarias presentadas por otros grupos o bien para poder eludir todo el trámite prelegislativo por el que pasan los proyectos de ley, en donde se requieren una serie de informes y dictámenes así como ciertos trámites de audiencia (García Escudero 2000, 27 y ss.). De hecho, la mayoría de las iniciativas que finalmente salen adelante son aquellas que apoya alguno de los grupos del gobierno.

Las iniciativas de la oposición tienen su justificación en la actividad de control que estos tienen sobre el Consell: presentan temas sobre los que se pretende un debate público, ponen sobre la mesa el programa político de la oposición y exponen los temas que se consideran de relevancia. Normalmente estas iniciativas no serán aprobadas, pero servirán para llevar un determinado debate a Les Corts.

La toma en consideración y, en su caso, aprobación de proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición es uno de los rasgos más característicos de la práctica parlamentaria de las comunidades autónomas en la IX legislatura (Bilbao Ubillos, 2017 13; Carrasco Durán 2020, 311; García Escudero 2018, 76). En el caso de Les Corts, solo encontramos dos iniciativas que salieron adelante de grupos de la oposición: una del Partido Popular relativa a la obligatoriedad del segundo médico en espectáculos taurinos y que fue apoyada por Ciudadanos, Vox y el PSPV, y otra iniciativa de Ciudadanos para reservar el 2 % de las plazas en la función pública a personas con discapacidad.

Las primeras proposiciones de ley aprobadas en Les Corts durante la II legislatura fueron cuatro y en todas participaron los grupos de la oposición. Cabe indicar que durante esta legislatura, el Partido Socialista gobernaba en minoría y en la cámara coexistían cinco grupos. Una proposición sobre la elección de senadores en representación de la Comunitat Valenciana, presentada por el CDS; una proposición sobre la creación del Instituto Valenciano de la Juventud, presentada por Unió Valenciana; una proposición sobre el Síndic de Greuges, presentada por

Alianza Popular, y una de modificación de la Ley de la Sindicatura de Comptes, presentada por todos los grupos.

Durante la III legislatura, en la que el Partido Socialista tenía mayoría absoluta, se aprobaron tres iniciativas: dos firmadas por todos los grupos de la cámara, sobre modificación de la Ley de gobierno y sobre la creación de la entidad pública de RTVV, y una del Grupo Popular sobre protección de los animales domésticos de compañía.

En las legislaturas de mayoría absoluta del Partido Popular, que fueron de la IV a la VIII, se aprobaron una docena de iniciativas, la mitad de las mismas fueron iniciativas del Grupo Popular, una a iniciativa del Grupo Socialista sobre publicidad institucional y el resto iniciativas conjuntas la mayor parte referidas a instituciones de la Generalitat: creación de la Acadèmia Valenciana de la Llengua (en la que también participa el grupo mixto), proposición de ley de Estatuto de los expresidentes de la Generalitat Valenciana, de reforma de la ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Proposición de ley de patrimonio arbóreo monumental de la Comunitat Valenciana, de reforma del artículo 5.4 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.

De las aprobadas a iniciativa del Grupo Popular encontramos dos modificaciones de la ley de caza, una modificación de la ley de coordinación de policías locales, una sobre las comunidades de valencianos en el exterior, la proposición de ley de régimen económico matrimonial y la que ocasionó el cierre de RTVV.

En las dos legislaturas del Botànic, como ya hemos podido analizar, encontramos un gran número de iniciativas legislativas parlamentarias que salen adelante: 11 impulsadas por los grupos del Botànic³ (PSPV,

3 Proposición de ley valenciana de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, Proposición de ley para la prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; Proposición de ley por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano; Proposición de ley de modificación de las leyes reguladoras de las instituciones de la Generalitat para garantizar la paridad de género a

Compromís y Podem), 10 impulsadas por Podem,⁴ 10 por Compromís,⁵ 1 por Podem y Compromís,⁶ 1 por el Grupo Socialista más Compromís,⁷ 1 por Ciudadanos, 1 por el Grupo Popular, 2 del Botànic más el Grupo

sus órganos; Proposición de ley del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat; Proposición de ley sobre la derogación de la Ley 6/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de reconocimiento, protección y promoción de las señas de identidad del pueblo valenciano; Proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts; Proposición de ley para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat.

4 Proposición de ley de Viviendas Colaborativas de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de garantía de los derechos de información de las personas consumidoras en materia de titulación y retitulación de préstamos hipotecarios y otros créditos; Proposición de ley de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana 2017 Proposición de ley de modificación de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas; Proposición de ley de creación de la Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la administración de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de cuentas abiertas para la administración pública valenciana.

5 Proposición de ley de reforma 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; Proposición de ley del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna; Proposición de ley de derogación de la Ley 6/2009, de 30 de junio, de la Generalitat, de protección a la maternidad; Proposición de ley de modificación de la Ley 4/1998 del Patrimonio Cultural Valenciano; Proposición de ley de reforma del artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación del artículo 139 de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana para garantizar el derecho a asistir y grabar los plenos municipales; Proposición de ley de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos; Proposición de ley de la publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas; Proposición de ley de modificación del artículo 33 bis, de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de policías locales y coordinación de las policías locales de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de policías locales y coordinación de las policías locales de la Comunitat Valenciana.

6 Proposición de ley de modificación de la Ley 14/2010, de 2 de diciembre, de la Generalitat, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

7 Proposición de ley de modificación de la ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

Popular,⁸ 1 del Botànic más Ciudadanos, Grupo Popular y diputado no adscrito,⁹ y 1 del Botànic más Ciudadanos.¹⁰

En los proyectos de ley la finalidad del procedimiento prelegislativo es establecer una serie de garantías sobre la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos normativos, como ha tenido a bien señalar el Tribunal Supremo.¹¹ Con estas exigencias, se trata de contribuir adecuadamente a la construcción de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios, e integrado por normas correctamente formuladas, es decir, un ordenamiento que haga efectivo el principio de seguridad jurídica (Garrido Mayol 2010, 55).

2. Las iniciativas legislativas populares (ILP) en Les Corts

Como ya se ha indicado anteriormente el artículo 26 del EACV, tras establecer que la iniciativa legislativa corresponde a Les Corts y al Consell, en su segundo apartado contempla también la posibilidad de que pueda ser ejercida la iniciativa legislativa popular en la forma que se regule por ley.

La Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts (DOCV de 23 de mayo de 2017), contiene la regulación del derecho de la ciudadanía

8 Proposición de ley de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 10/2016 de 28 de octubre; Proposición de ley de modificación del Capítulo II del Título III de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de consejos y colegios profesionales de la Comunitat Valenciana.

9 Proposición de ley de modificación de la Ley 11/2002, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el estatuto de las personas con discapacidad.

10 Proposición de ley por la que se modifican los artículos 17, 18 y 22 y la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de comercio, de la Comunitat Valenciana 2015 Proposición de ley de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

11 SSTs de 23 de mayo de 1985 y de 29 de diciembre de 1986, entre otras.

valenciana y de la sociedad civil organizada al ejercicio de la iniciativa legislativa popular ante Les Corts.¹²

Esta ley amplió la legitimidad para presentar la ILP, que puede ser ejercida por las personas con vecindad administrativa valenciana y mayores de dieciséis años que se encuentren empadronadas en cualquier municipio de la Comunitat Valenciana; rebajó el número de firmas necesarias a 10.000 para su presentación y amplió el ámbito material sobre el que se puede presentar. Además, incluyó algunas cuestiones características de la ILP en la Comunitat Valenciana, en donde se da un especial protagonismo a la comisión promotora en relación con la iniciativa durante la tramitación, que puede participar en los trabajos parlamentarios de manera directa y puede, además, solicitar la retirada la iniciativa en cualquier momento si considera que se ha vulnerado su espíritu.

En relación con el ámbito material, amplió también el mismo, y quedaron solo excluidas de la ILP la iniciativa legislativa presupuestaria y aquellas materias sobre las cuales Les Corts no tengan competencia.¹³

Desde la entrada en vigor de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, que regulaba anteriormente la ILP hasta hoy mismo, se han presentado veinte iniciativas legislativas populares. De todas estas solo dos han visto la luz y han acabado finalmente convirtiéndose en leyes: la Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad,¹⁴ que tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular de apoyo a la mujer embarazada¹⁵ y la Ley 5/2015, de abril, del servicio público

12 Esta ley amplió la posibilidad de presentación de la iniciativa que anteriormente se encontraba regulada por ley XXX.

13 La Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Generalitat, excluía de la iniciativa legislativa popular otras materias como: aquellas referidas al título I del Estatuto de autonomía y a la organización territorial de la comunidad, las que afectan a la organización institucional de la Generalitat, las referidas a la planificación general de la actividad económica de la comunidad, las de naturaleza tributaria y las que supusieran una reforma del estatuto.

14 Fue posteriormente derogada por Ley 6/2017, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 6/2009, de protección de la maternidad, que tenía su origen en una proposición de ley del Grupo Parlamentario de Compromís.

15 Esta iniciativa fue presentada en muchas otras comunidades autónomas, en donde llegaría también a ser una ley, como es el caso de la Comunidad de Madrid, que asumió esta

de radiotelevisión valenciana.¹⁶ Del resto de las 18 proposiciones presentadas, 4 se encuentran actualmente en curso, 4 han sido caducadas, 6 de ellas no han sido admitidas a trámite y 4 han sido retiradas.

El caso de la ILP sobre el servicio público de radiotelevisión valenciana resulta paradigmático. El PP presentó catorce enmiendas que supondría casi una enmienda a la totalidad del texto de la ILP, y la misma se desnaturalizó. La ley que finalmente se aprobó tenía un sentido distinto al del texto presentado por los promotores de la ILP.¹⁷ Esta es una de las cuestiones que motivaron que, en la ley de 2017, se diera un papel especial a la comisión promotora y, sobre todo, que se incluyera la posibilidad de poder retirar la iniciativa.

Cabe destacar que con la aprobación de la nueva ley se ha incrementado de manera exponencial la presentación de este tipo de iniciativas, con la excepción del año 2020, que estuvo marcado por la pandemia y que supuso un paréntesis justificado.

propuesta a través de su Ley 3/2011, de 22 de marzo, por la que se establece y regula la red de apoyo a la mujer embarazada.

¹⁶ Esta ley no durará en vigor ni ocho meses, pues será derogada por 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.

¹⁷ Como dato curioso, el presidente de la comisión promotora de esta ILP sería después diputado e impulsor de la proposición de ley por al que se regula la ILP ante Les Corts.

INICIATIVAS LEGISLATIVA POPULARES PRESENTADAS EN LES CORTS
EN CURSO
<input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2019, Proposición de ley de libertad de elección de lengua <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2021, Iniciativa legislativa popular de gratuidad de los productos del período <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2022, Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la aprobación de una ley para la implantación del enfermero/enfermera escolar en los centros educativos no universitarios de la Comunitat Valenciana. <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2022, Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la aprobación de una ley de adecuación de la ratio máxima del alumnado por aula a las necesidades del sistema educativo valenciano.
APROBADAS
<input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2008, Red de apoyo a la mujer embarazada <input type="checkbox"/> VIII Legislatura, Año 2014, Proposición de ley llamada Ley del Servicio Público de Radio Televisión Valenciana
CADUCADAS
<input type="checkbox"/> V Legislatura, Año 2001, Proposición de ley de los Derechos de la Familia. <input type="checkbox"/> VI Legislatura, Año 2006, Proposición de ley de modificación del artículo 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales. <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2008, Proposición de ley de compensación cheque bebé de la Comunidad Valenciana <input type="checkbox"/> IX Legislatura, Año 2017, Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la modificación del artículo 69 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de la Salud de la Comunitat Valenciana
NO ADMITIDAS A TRÁMITE
<input type="checkbox"/> V Legislatura, Año 2001, Proposición de ley de la Academia del idioma Valenciano y modificación de la ley de la Academia Valenciana de la Lengua. <input type="checkbox"/> VI Legislatura, Año 2005, Proposición de ley de la Academia de la Lengua Valenciana y derogación de la ley de la Academia Valenciana de la Lengua. <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2008, Proposición de ley de defensa de las señas de identidad de los valencianos <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2011, Proposición de ley que establezca el efecto extintivo de la deuda correspondiente al préstamo hipotecario concertado para la adquisición de un inmueble, como consecuencia de la dación en pago a la entidad acreedora del inmueble adquirido <input type="checkbox"/> VIII Legislatura, Año 2014, Régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificación o actuaciones preexistentes <input type="checkbox"/> IX Legislatura, Año 2018, Proposición de ley general por la que se regula la seguridad y protección de los derechos fundamentales de los afectados por los tratados de fiscalización de drogas
RECHAZADAS
<input type="checkbox"/> V Legislatura, Año 2001, Reguladora del proceso de ordenación y protección de la huerta de Valencia como espacio natural protegido. <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2010, Plena escolarización de la población infantil de 0 a 3 años y la creación de una red pública de escuelas infantiles <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2021, Iniciativa legislativa popular de proyecto de ley de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la cual se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano. <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2022, Presentación de la propuesta de proposición de ley de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la cual se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano.

Fuente: Archivo de Les Corts Valencianes.

V. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento prelegislativo de los proyectos de ley en el Consell

El procedimiento prelegislativo de los proyectos de ley está lleno de fases que abarcan desde la decisión de regular un determinado ámbito, es decir, desde el momento de planteamiento de la norma, hasta que se remite a Les Corts como proyecto de ley para su tramitación parlamentaria y posterior aprobación.

La elaboración normativa exige un periodo de reflexión sobre la misma, determinar que se quiere regular y cuáles son los objetivos que se quieren conseguir con la regulación. Hemos de atender a la elaboración de la norma desde unas perspectivas de rigor y exhaustividad que no solo arrojen un producto final acabado que responda a aquello que motivó su dictado, sino que refleje la necesaria participación y conocimiento de los sectores afectados (Palma Fernández 1997, 53).

1. La participación ciudadana y de los grupos de interés en la elaboración de los anteproyectos de ley

Como hemos visto, la primera de las exigencias que encontramos en la elaboración de un anteproyecto es la de la participación ciudadana, y lo es desde su origen, desde el mismo momento de concepción de la norma y determinación de aquellos aspectos que se quieren regular.

El artículo 14 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana, garantiza a la ciudadanía el acceso y la participación activa en los procesos de producción normativa y en la elaboración de los instrumentos de planificación de las políticas públicas mediante las fases de consulta pública previa y la audiencia ciudadana.

La participación ciudadana en los proyectos de ley se produce en dos momentos. El primero, previo a la redacción del anteproyecto, en donde se recaba opinión sobre los problemas que la norma pretende

solucionar, la necesidad y oportunidad de regularlo, sobre los objetivos que persigue la misma y sobre las posibles alternativas tanto regulatorias como no regulatorias. Esta fase de consulta pública, como hemos visto, se realiza sin tener un texto articulado. En un segundo momento, ya redactado el anteproyecto, se vuelve a someter a un procedimiento de audiencia, en donde las organizaciones y asociaciones pueden alegar lo que consideren oportuno. El texto se puede someter también a información pública a través del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* cuando se considere conveniente o no existan organizaciones que puedan defender los intereses legítimos de los particulares.

La participación de los grupos de interés se produce también a través de los procedimientos establecidos en las normas que regulan el procedimiento legislativo en los diferentes trámites de audiencia, información pública y participación ciudadana.

De este modo, y como ya hemos visto, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, prevé con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento una consulta pública con la finalidad de recabar la opinión de las diferentes organizaciones o particulares que sean potencialmente afectados por la norma. En este momento se trata de determinar la necesidad y oportunidad de la norma, los problemas que se quieren abordar, los objetivos y las posibles soluciones alternativas a la regulación. También el artículo 15 de la Ley 4/2023 regula esta consulta al indicar, además, que se ofrecerá a la ciudadanía información sobre sus antecedentes, los problemas que se pretenden solucionar con la nueva regulación, la necesidad y la oportunidad de su aprobación, los objetivos, las posibles soluciones alternativas, y toda la información que pueda ayudar a la ciudadanía a formarse una opinión sobre la problemática. Para que pueda existir participación es necesaria la información.

En su apartado segundo, el artículo 133 LPCAP señala también la posibilidad de establecer un plazo de información pública, una vez el texto esté redactado, para poder recabar aportaciones adicionales y

poder dar audiencia a los afectados por la norma. Se prescinde de estos trámites cuando hablamos de normas presupuestarias y organizativas. En el mismo sentido, el artículo 16 de la Ley 4/2023, de participación ciudadana. El Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, determina, para cumplir este trámite de información pública y participación, la publicación del texto en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* y la apertura de un plazo de quince días para las aportaciones (artículos 48 y 52).

Además, se establece también la posibilidad de un trámite de consulta para recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (artículo 133.2 de la Ley 39/2015; art. 43 c de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, para la tramitación de normas reglamentarias).

Junto con la participación de los diferentes grupos de interés por estas vías formalizadas, la participación e influencia de los mismos también se produce por otras vías no formalizadas en las que encontramos las reuniones con los diferentes responsables públicos. También se produce influencia en las normas a través de los órganos de participación institucionalizada creados en el seno de la Generalitat.

Es habitual también que los anteproyectos de ley se sometan al conocimiento de los diferentes órganos de participación y órganos interdepartamentales que existen en cada conselleria, algunas veces con carácter preceptivo y otras simplemente porque resulta de interés conocer los diferentes puntos de vista.

Es raro que en la actualidad un gobierno tome decisiones o apruebe normas sin haberlas consultado con los sectores más directamente afectados; de hecho, bien a través de los cauces institucionalizados, bien a través de mecanismos más informales como consultas adicionales, los gobiernos toman el pulso a los distintos sectores implicados, pues como señala Tudela (2013, 102), «en una sociedad tan compleja como

la actual sería absurdo y suicida que un gobierno pretendiese impulsar una ley sin haber dialogado con los sujetos más interesados». Este proceso servirá tanto para enriquecer la propuesta como para tantear las posibles reticencias a la regulación de un determinado aspecto, y se podrá llegar a pactos para que la norma sea lo más ampliamente aceptada.

La Ley 2/2018, reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana, establece la posibilidad de que ciertas normas (anteproyectos de ley y de decretos del Consell) puedan ser negociadas con los *lobbies*. Es una negociación no vinculante que se incardina en el procedimiento de elaboración de las mismas y que no sustituye la participación ciudadana y el trámite de audiencia previstos en la normativa vigente (Pérez i Seguí 2019). Por otro lado se regula también la huella normativa que debe permitir ver cuáles han sido las influencias que ha tenido una norma y quién ha participado en ella.

2. Los proyectos de ley y el procedimiento prelegislativo

La iniciativa legislativa, como señala el EACV en su artículo 26, corresponde a Les Corts y al Consell, y existe también la posibilidad de que se presente una iniciativa legislativa popular. Al Consell le corresponde la elaboración y aprobación de los proyectos de ley (artículo 18 de la Ley del Consell).

Los anteproyectos de ley deben ajustarse en su tramitación al procedimiento establecido en el artículo 42 de la Ley 5/1983, del Consell, y en los correspondientes del Decreto 24/2009, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. Asimismo, deberá respetar la normativa básica que resulta del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP).

El Decreto 24/2009, del Consell, tiene por objeto establecer unos criterios homogéneos en las fases de elaboración de los proyectos

de textos normativos por parte de los órganos competentes de la administración de la Generalitat. De este modo, se pretende agilizar la labor de los órganos administrativos en los procedimientos de elaboración de las disposiciones, facilitando parámetros de técnica normativa.

Estas directrices han permitido perseguir una mejor garantía del principio de seguridad jurídica en un tiempo de legislación motorizada y ha redundado también en el beneficio tanto del aplicador del derecho cómo de los destinatarios de las normas.

Como criterios generales, el decreto establece en primer lugar el de claridad. Que la norma sea clara, con terminología comprensible y con apartados no excesivamente largos ni complejos que puedan suponer la no comprensión de la norma o su difícil interpretación, y se evitan, por tanto, el uso de adjetivos innecesarios y términos superfluos.

En segundo lugar, se establece que el proyecto normativo tenga carácter completo, que se proporcione en el mismo toda la normativa aplicable y se evite, por tanto, la normativa fragmentada. Para facilitar el manejo de esta se utilizará una estructura sistemática y las mínimas remisiones posibles para simplificar el manejo de la norma. En este aspecto, se prima la aprobación de una nueva disposición frente a las modificaciones de una norma evitando así el desconocimiento por parte del ciudadano de una posible modificación cuando busca una norma. Se evitará también la reproducción de normas salvo en los supuestos de delegación legislativa.

Otra de las cuestiones que se establece es relativa a las citas de los órganos superiores y directivos, que se deberán realizar de forma genérica con referencia a las funciones que tengan atribuidas y es que, teniendo en cuenta que las competencias de la administración de la Generalitat pueden saltar de un departamento a otro en virtud de la capacidad de autoorganización que tiene el propio Consell, es lógico y extremadamente útil que la referencia sea al órgano que ostenta unas determinadas competencias, que hoy puede ser una conselleria

y mañana otra, o incluso hoy estar ejerciéndolas una determinada dirección general y mañana otra distinta.

En un primer momento, y tras la elaboración por parte de la conselleria competente del anteproyecto, este se somete a estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad. Con estos informes, incluidos los preceptivos de la persona titular de la subsecretaría y de la abogacía, y la memoria económica en la que se estime el coste previsto, el anteproyecto es elevado al Consell por parte de la persona titular de la conselleria para que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Una vez se ha realizado esta primera toma en consideración por el Consell se recaban todos los informes preceptivos y facultativos que sean pertinentes. Cabe indicar que la normativa sectorial ha ido introduciendo cada vez más informes preceptivos en la tramitación de los anteproyectos por la afección de los mismos a determinados espacios o colectivos que revisten una especial vulnerabilidad.

- Informe sobre la valoración de la consulta previa o informe sobre la no necesidad de someter el anteproyecto al trámite de consulta previa por tratarse de una norma en que concurren razones graves de interés público y por no imponer obligaciones relevantes a los interesados.
- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad.
- Memoria económica.
- Informe de impacto de género.
- Informe sobre impacto en la infancia, la adolescencia y la familia.
- En el caso de que exista algún órgano de coordinación interdepartamental o comisión delegada, informe del mismo.
- Informe sobre el impacto en la competitividad.
- Informe de coordinación informática.
- Informe sobre las alegaciones formuladas en los procesos de participación.

- Informe sobre las alegaciones formuladas por las diferentes conselleries.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos sobre la adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.
- Informe de Sector Público, en el caso de que afecte a sus competencias.
- Informe de la Abogacía.
- Informe sobre la huella de los grupos de interés.
- Dictamen del CES a los anteproyectos de leyes que regulen materias económicas, sociolaborales y de empleo.
- Dictamen del Consell Jurídic Consultiu.

Cumplimentados todos estos informes y trámites, y tras la emisión del dictamen por parte del Consell Jurídic Consultiu, el expediente volverá a elevarse al Consell para su aprobación como proyecto de ley y posterior remisión a Les Corts.

Todos estos informes ayudan a mejorar la norma, a ver el impacto que puede tener en las competencias y funciones del resto de departamentos y en las políticas públicas que llevan a cabo, a conocer la aficción a determinados colectivos, la disponibilidad de presupuesto para poder llevarlo a cabo, la conformidad con el ordenamiento jurídico y la técnica legislativa adecuada. Pero de todos ellos hay un informe que en relación con la calidad normativa destaca: el dictamen del Consell Jurídic Consultiu.

VI. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento legislativo de las proposiciones de ley

En el caso de las proposiciones de ley, el Reglamento de Les Corts Valencianes solo pide que vengan acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas (artículo 128).

Se deberá solicitar el criterio del Consell sobre la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implica aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. Los criterios manifestados por el Consell pueden suponer una cierta garantía, porque muchas veces estos criterios hacen una valoración de la norma, no solo desde el punto de vista de la oportunidad política sino de la técnica normativa y la adecuación jurídica. A pesar del criterio negativo del Consell, la Mesa puede acordar igualmente el sometimiento al Pleno de la toma en consideración de la proposición.

Una vez tomada en consideración, la Mesa acordará su envío a la comisión correspondiente y se abrirá un plazo de enmiendas. El trámite posterior será el mismo que el seguido para los proyectos de ley.

También la ciudadanía, las asociaciones y los ayuntamientos pueden presentar escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley. La Mesa dará traslado de las mismas a los grupos parlamentarios tras comprobar los requisitos de admisibilidad. Ahora bien, se necesita que un grupo parlamentario asuma el contenido de esos escritos para poderlos tramitar por vía de enmiendas a las iniciativas legislativas, y no pueden ser modificadas sin el consentimiento del proponente inicial.

El Consell vuelve a participar en el trámite legislativo, pues deberá dar su conformidad a todas aquellas enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios para que puedan tramitarse, y dará una respuesta razonada.

Durante toda la tramitación de la norma no vemos que exista ningún momento en el que se dirima informe alguno sobre la técnica legislativa ni informes jurídicos. Únicamente el artículo 125.5 establece la posibilidad de que durante el debate del dictamen de la comisión en el Pleno se presenten enmiendas que tengan como finalidad enmendar errores o correcciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Además, una vez aprobado, en caso de que como consecuencia de la inclusión de enmiendas o la aprobación de algún voto particular el texto final pudiera ser incongruente u oscuro en algunos puntos, se

permite enviar el texto de nuevo a la comisión para que se efectúe una redacción armónica.

Como hemos podido ver, las proposiciones de ley en Les Corts no cuentan con ningún tipo de informe ni dictamen ni de carácter jurídico, ni de técnica legislativa, ni de congruencia con el ordenamiento en el que se inserta, aparte del asesoramiento de los letrados; informes con los que sí cuentan las proposiciones de ley en otros parlamentos, por ejemplo en las Cortes Generales. Únicamente se actúa en relación con la congruencia interna de la norma, derivada normalmente de la inclusión de enmiendas.

Cabe la posibilidad de que las proposiciones de ley sean dictaminadas por el Consell Jurídic. Originariamente la ley de la institución no contempló la posibilidad de que Les Corts pudieran solicitar dictamen facultativo de los asuntos que estimaran convenientes; únicamente se contemplaba la posibilidad de recabar dictamen cuando se fuese a debatir la posibilidad de formular recurso de inconstitucionalidad o conflictos de competencia.

En el año 2018, a través de la Ley 11/2018, de 21 de mayo, se modificó el artículo 11 de la Ley 10/1994 para incluir expresamente la posibilidad de que el Consell Jurídic emitiera dictamen facultativo de los asuntos que le puedan ser sometidos entre otros por Les Corts. Este dictamen se limita a dos aspectos: la técnica jurídica y el marco normativo en el que se integra la norma, para evitar que pueda existir una colisión con otros textos legales.

La propuesta deberá ser efectuada por dos o más grupos parlamentarios, los cuales representan la mitad o más de grupos de la cámara o la mayoría de diputados o diputadas, y uno de los signatarios tiene que ser el autor o uno de los autores de la iniciativa en el supuesto de que sea conjunta. Por tanto, una vez la proposición de ley haya sido admitida a trámite en la toma en consideración, y con carácter previo al registro de enmiendas, los grupos podrán solicitar dictamen al Consell Jurídic. En el caso de que se trate de una iniciativa legislativa

popular, será la Mesa de Les Corts la que la someta a dictamen del Consell Jurídic.

Desde el año 2018, únicamente se ha presentado una consulta facultativa al amparo del artículo 11, sobre la proposición de ley de prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, que fue presentada por los grupos proponentes de la misma en Les Corts (PSPV, Compromís y Unides Podem).

Anteriormente, solo otra proposición de ley había tenido la suerte de ser dictaminada por el Consell Jurídic, fue la Proposición de ley del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico (Dictamen 248/2016), pero lo fue por una vía distinta; fue el Consell el que solicitó dictamen facultativo sobre la misma después de que la Mesa le remitiera el texto para que manifestara su criterio respecto de la toma en consideración y su conformidad o no a la tramitación. Ambos casos son normas en las que encontramos una cierta complejidad técnica.

También existe la posibilidad de que se solicite informe al Comité Econòmic i Social, como viene establecido en su (Ley 1/2014, de 28 de febrero). El reglamento no ha incorporado aún una regulación que permita la incorporación de la solicitud de informe o dictamen, de estas u otras instituciones, en la tramitación de las proposiciones de ley, y por el momento está regulado a través de la Resolución de Presidencia de carácter general 8/X, sobre la solicitud de dictámenes en proposiciones de ley.

VII. Las garantías de la calidad normativa en las Cortes Generales

Las Normas sobre régimen de asesoramiento a las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobadas por las mesas de ambas cámaras en su sesión conjunta del día 26 de junio de 1989,¹⁸

¹⁸ BOCG núm. 340, Senado, 26 de julio de 1989.

entre otras materias, atribuyen a los letrados de las Cortes Generales, en su norma tercera, la función de asesoramiento técnico-jurídico a las comisiones que, entre otras cuestiones, supone el tener que «efectuar un seguimiento puntual de las materias propias de la actividad de la Comisión, elaborando informes sobre las incidencias que se produzcan en el correspondiente ordenamiento sectorial, en la legislación autonómica y comunitaria sobre dichas materias, y, en general, en la Jurisprudencia y en el Derecho Comparado». Una cuestión fundamental para la congruencia del ordenamiento jurídico es conocer el marco jurídico en el que se integran y conocer su incidencia.

Con carácter general también se les atribuye la elaboración de notas o informes que puedan ser solicitados por la comisión o cualquiera de sus órganos. Los letrados y letradas de las Cortes Generales tienen también atribuido, en su norma cuarta, el apoyo a los trabajos de las comisiones. Y de manera específica, redactar, con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de ponencia, un informe, con el siguiente contenido:

- Incidencia de la nueva iniciativa legislativa en la normativa vigente en la materia, con indicación de los antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica afectada, referentes de derecho comunitario y previsiones de los ordenamientos extranjeros que puedan resultar ilustrativos para la valoración del texto en tramitación.
- Análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de los aspectos ortográficos, léxico y estilo, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias, sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencias y, en general, sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las cámaras.

- Análisis jurídico del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Además de estos informes, asesoran a la Mesa de la comisión en el momento de la calificación de las enmiendas y asisten al ponente o ponencia en su tarea de ordenación de las mismas. Se encargan también de revisar la incidencia que van teniendo los cambios introducidos después de cada trámite, y comprueban la corrección del texto, particularmente antes de la remisión a la otra cámara o de enviar al *Boletín Oficial del Estado* para su publicación.

También se les atribuye la revisión de los expedientes legislativos antes de su archivo, contrastar la publicación del texto en los boletines y preparar, en su caso, la oportuna corrección de errores, así como dirigir la elaboración de los «trabajos parlamentarios» de todas las leyes en cuya tramitación haya intervenido, y preparar la presentación introductoria de los mismos en los supuestos en los que se decida su publicación.

Por tanto, la participación activa de los letrados de las Cortes Generales durante el procedimiento legislativo de los proyectos y proposiciones de ley hace que tanto los textos de las proposiciones como las enmiendas que se puedan presentar a los textos normativos tengan una adecuación jurídica y se respete la técnica legislativa, además de velar por la congruencia del ordenamiento.

VIII. A modo de conclusión

Les Corts Valencianes es un parlamento mucho más pequeño que, si bien cuenta con un buen cuerpo de letrados por su calidad, su número resulta escaso para todo el trabajo encomendado.

El Reglamento de Les Corts Valencianes no establece la participación de los letrados a través de informes como los indicados en las Cortes Generales sobre técnica legislativa, congruencia e incidencia

con el ordenamiento en el que se integra la norma, ni se realiza un análisis jurídico de la proposición de ley cuando se presenta ni durante su tramitación.

En la práctica, los letrados y letradas sí que asesoran a los diputados en relación con las enmiendas que puedan presentar y su congruencia con el texto de la proposición o proyecto de ley.

Con carácter genérico, el artículo 8 de los Estatutos y régimen interior de Les Corts establece que corresponde a la Asesoría Jurídica el asesoramiento en las tareas parlamentarias, entre otras el asesoramiento de las comisiones legislativas, con la asistencia a las sesiones de Ponencia, de Comisión o de Pleno; y el asesoramiento y, si es preciso, la elaboración de los informes de la Ponencia y de los dictámenes de las comisiones, la elaboración de los dictámenes concretos sobre cuestiones parlamentarias, a iniciativa del presidente, de la Mesa de Les Corts, de la de una comisión o de una ponencia, así como cualquier otra tarea de asesoramiento o de asistencia jurídica ordenada por el presidente, por la Mesa o por el Pleno de Les Corts Valencianes, entre otras cuestiones.

El procedimiento legislativo tiene que servir para mejorar la calidad de las leyes. Es, por ello, necesario que Les Corts arbitre un procedimiento que permita hacerlo cuando se tramitan proyectos de ley, pero especialmente cuando se trata de proposiciones de ley que no han seguido un procedimiento prelegislativo que sirva de garantía para asegurar la calidad de la norma.

Los letrados y letradas de Les Corts deberían velar por la plena aplicación de las directrices de técnica normativa que, a pesar de ser textos que vinculan al ejecutivo, son el principal documento que existe en esta materia y por tanto parece razonable adaptarse a sus exigencias.

La aprobación por parte del gobierno de las directrices de técnica normativa perseguía un objetivo fundamental: lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de la seguridad jurídica a través de la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones.

Desde mi punto de vista, las proposiciones de ley en la Comunitat Valenciana deberían ser objeto de algún dictamen o informe que las adecuara en cuestiones de técnica legislativa y congruencia con el ordenamiento para mejorar la calidad normativa del nuestro.

De nada sirve tener un procedimiento prelegislativo garantista en relación con los proyectos de ley si las leyes con iniciativa parlamentaria carecen de cualquier tipo de control que asegure la calidad de estas. Quizá esta cuestión nunca había preocupado por el escaso uso que se realizaba de este tipo de iniciativas, pero como hemos podido observar, el número de proposiciones de ley que llegan a aprobarse en parlamentos fragmentados ha crecido de manera exponencial. Es hora, por tanto, de abordar este problema que no hace más que empeorar la calidad de nuestro ordenamiento jurídico.

Para ello, podemos plantear diversas opciones, pero una opción sencilla de implementar es que el Consell Jurídic Consultiu emitiese dictamen en todas las proposiciones de ley. Ya hemos visto que esto ha ocurrido solo en dos casos, pero sin duda ha servido para mejorar la norma que se sometía a examen. El momento oportuno quizá sea antes de la toma en consideración. Posteriormente, se puede adaptar el texto al dictamen del Consell Jurídic y, una vez haya sido tomado en consideración, remitirse a la comisión correspondiente para la presentación de enmiendas. En relación con las enmiendas, también tenemos que ser cuidadosos para garantizar, no solo la congruencia del texto de la proposición, sino también la técnica legislativa de las mismas o su encaje jurídico. Este trabajo deberían hacerlo los letrados de Les Corts para poder garantizar que el texto que finalmente se somete a votación no afecte al principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución.

IX. Bibliografía

- Aja, Eliseo, García Roca, Javier, Montilla Martos, José Antonio (2017): «Valoración General», en *Informe Comunidades Autónomas 2015*, IDP, 2016, 13-38
- Bilbao Ubillos, Juan María (2017): «Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas. Los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 1-24.
- Blanco Valdés, Roberto (2017): «El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37, 63-96.
- Carrasco Durá, Manuel (2020): «Legislar en Parlamentos Fragmentados: El Caso de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, 109, segundo semestre, 293-326.
- Cruz Villalón, Pedro (2003): «Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley», *Derecho Privado y Constitución*, 17, 147-168.
- Garrido Mayol, Vicente (2010): *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, València, Tirant lo Blanch.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2000): *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2005): «Nociones de Técnica legislativa para uso parlamentario», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 13, 121-164.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2018): «Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *Revista de Derecho Político* 101, 67-98.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2018): «40 años de técnica legislativa», *Revista de las Cortes Generales*, 104, segundo cuatrimestre, 179-213.
- Guillem Carrau, Javier (2017): «Las enmiendas de participación ciudadana: su inserción en el procedimiento legislativo ordinario de Les Corts Valencianes», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, 115-138.

- Palma Fernández, José Luis (1997): *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pendás, Benigno (1990): «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 75-110.
- Pérez i Seguí, Zulima (2019): «La regulación del lobby en la Comunitat Valenciana. La Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana», en Rubio, Rafa (dir.): *La regulación de los grupos de interés en España: Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*, Madrid, CEPC, 11-180.
- Ponce Solé, Juli (2015): *Negociación de normas y Lobbies: Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Ridaura Martínez, Sefa (2018): «Comunitat Valenciana», en *Informe Comunidades Autónomas 2017*, IDP, Barcelona, 221-233.
- Rubio Llorente, Francisco (2006): «El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas», *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 27-40.
- Sanz Pérez, Ángel L. (2012): «Apuntes sobre la técnica legislativa en España», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 11-38.
- Sánchez Puente, Ramón, Bueno Rodríguez, Fe, García Vidal, Andrea (2019): «La evaluación ex ante. Una visión de la oficina de coordinación y calidad normativa», *Información Comercial Española, ICE Revista de economía*, 907, 23-36.
- Soriano Hernández, Enrique (2022): «Les Corts Valencianes en la jurisprudencia del TC», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 36, 61-90.
- Tudela Aranda, José (2013): «Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza.

Tudela Aranda, José (2020): «El parlamento en tiempos críticos», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 33, 19-68.

Viver Pi-Sunyer, Carles (1996): «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década», *Autonomies*, 21, 15-31.

Balance de cuatro décadas de la función inspectora de Les Corts Valencianes (1982-2023)

MARIANO VIVANCOS COMES

Profesor de Derecho Constitucional

Universitat de València

Resumen

Este artículo examina la trayectoria de las comisiones parlamentarias de investigación de Les Corts Valencianes en el ejercicio de sus funciones de control e inspección a lo largo de las últimas cuatro décadas de autogobierno (1982-2023). Esta investigación, hasta ahora inédita, se adentra desde la perspectiva del derecho autonómico valenciano, en la experiencia acumulada del instrumento de control político más potente concebido no sólo con el propósito de imponer y verificar responsabilidades políticas, sino también para corregir disfunciones en la toma de decisiones públicas. El trabajo detalla minuciosamente la actividad investigativa desplegada por el parlamento valenciano y proporciona un balance de sus resultados. Además, aborda las propuestas de reforma que han surgido a partir de la experiencia acumulada, ofreciendo así una visión completa y reflexiva sobre el desempeño y rendimiento de los referidos instrumentos parlamentarios.

Palabras clave: comisiones parlamentarias de investigación, función de control/inspección, responsabilidad política, reglamento parlamentario, Corts Valencianes

Resum

Aquest article examina la trajectòria de les comissions parlamentàries d'investigació de Les Corts Valencianes en l'exercici de les seues funcions de control i inspecció al llarg de les últimes quatre dècades d'autogovern (1982-2023). Aquesta investigació, fins ara inèdita, s'endinsa des de la perspectiva del dret autonòmic valencià, en l'experiència acumulada de l'instrument de control polític més potent concebut no sols amb el propòsit d'imposar i verificar responsabilitats polítiques, sinó també per a corregir disfuncions en la presa de decisions públiques. El treball detalla minuciosament l'activitat d'investigació del parlament valencià i en proporciona un balanç dels resultats. A més, aborda les propostes de reforma que han sorgit a partir de l'experiència acumulada. Així, ofereix una visió completa i reflexiva sobre l'acompliment i el rendiment d'aquests instruments parlamentaris.

Paraules clau: comissions parlamentàries d'investigació, funció de control/inspecció, responsabilitat política, reglament parlamentari, Corts Valencianes

Abstract:

This article examines the trajectory of the Investigative Parliamentary Committees of *Les Corts Valencianes* in the exercise of their control and inspection functions over the past four decades of self-government (1982-2023). This research, until now unpublished delves, from the perspective of Valencian Autonomous Law, into the accumulated experience of the most potent political control instrument conceived not only with the purpose of imposing and verifying political responsibilities but also to rectify dysfunctions in public decision-making. The work thoroughly details the investigative activity carried out by the Valencian Parliament and provides an assessment of its outcomes. Furthermore, it addresses the reform proposals that have emerged from accumulated experience, thus offering a complete and reflective insight into the performance and effectiveness of such parliamentary instruments.

Key words: parliamentary Investigative Committees, Control/Inspection Function, Political Responsibility, Parliamentary Regulations, Corts Valencianes

Sumario

- I. Introducción. Las comisiones especiales de investigación en Les Corts Valencianes: una aproximación normativa y doctrinal
- II. Primer rodaje de las comisiones de investigación en el parlamento autonómico
- III. La primera gran crisis de salud pública (hepatitis C) y su investigación parlamentaria
- IV. Dos investigaciones contrapuestas: las conclusiones parlamentarias sobre el accidente del metro (2006-2016)
- V. De la intervención de la CAM a EMARSA
- VI. Primer Botànic: cuando la alternativa de gobierno actúa como oposición
- VII. Segundo Botànic: más estudio que inspección política tras la pandemia
- VIII. Conclusiones
- IX. Bibliografía

I. Introducción. Las comisiones especiales de investigación en Les Corts Valencianes: una aproximación normativa y doctrinal

A partir de la acertada institucionalización de la actividad investigadora (calificada, también, por la doctrina de «inspección política», Gerpe Landín, 1981) de órganos *ad hoc* de las Cortes Generales incorporada en el texto constitucional,¹ 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 Comunitat Valenciana, contempla la posibilidad de crear comisiones «especiales» de investigación (art. 22.3 EACV), incardinándolas dentro del ejercicio del «control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalitat»,² algo no generalizado en el conjunto de normas institucionales básicas, que, en la mayoría de casos, no regulan con mucho detalle las mismas, configurándolas como órganos internos de las asambleas legislativas autonómicas.

Su fundamento constitucional se encuentra en el derecho fundamental³ reconocido en el artículo 23 CE, esto es, el *ius in officium*

1 Las comisiones de investigación parlamentaria de Les Corts Generales están directamente reguladas en la Constitución (art. 76):

«1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».

Precepto que no resulta de aplicación directa a las asambleas legislativas autonómicas, según reiterada jurisprudencia constitucional (entre otras, las SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, o 116/1994, de 18 de abril).

2 La materia propia de las comisiones parlamentarias de investigación lo constituye la actividad ejecutiva y, en caso de crearse una por una asamblea autonómica, como es el caso de Les Corts Valencianes, el objeto investigado lo constituye una parte de la actividad de la Administración autonómica. Del precepto transcrito cabe deducir la exigencia de una «conexión autonómica», por lo que la Administración que esté implicada de forma principal siempre será la autonómica, aspecto que no excluye que la indagación pueda extenderse (con efectos meramente informativos) a otras administraciones públicas.

3 Se trata, como de forma ha señalado el TC, de un derecho constitucional que se ampara no sólo en el derecho fundamental del representante político a ejercer su cargo (SSTT 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3º; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2º; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2º; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3º; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6º; 38/1999, de 22 de

de los parlamentarios cualquiera que sea el ámbito parlamentario en que se integren y actúen. Que tiene como contrapunto el deber ciudadano y de las autoridades de colaborar en la investigación parlamentaria, cuyo incumplimiento puede estar sancionado administrativa o penalmente.⁴

Para el esclarecimiento de determinados hechos los reglamentos parlamentarios autonómicos⁵ suelen contemplar un tipo específico de comisión, que en el Reglamento de Les Corts Valencianes se denomina comisión no permanente especial para el estudio de un caso concreto (art. 54 RCV), dentro del capítulo IV de su título III («De la organización de Les Corts»), definiéndolas en términos similares, aunque no idénticos, a los empleados en el precepto constitucional anteriormente aludido. Asimismo, las comisiones parlamentarias de investigación (en adelante CPI) tendrán siempre el carácter de «no permanentes» (art. 52 RCV) pudiendo ser creadas por el Pleno, a propuesta del Consell, de la Mesa, de cualquier grupo parlamentario o de la décima parte de los miembros de la cámara, «sobre cualquier asunto de interés público para la Comunidad Valenciana» (art. 53.1 RCV), debiendo establecerse en el acuerdo de creación «el plazo de finalización de sus trabajos».

Las CPI han de elaborar un plan de trabajo, pueden nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia de cualquier persona⁶ para

marzo, FJ 2º; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2º; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3º; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3º; 56/2022, de 5 de abril, FJ 3º, entre otras muchas), sino también en el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos (STC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3º; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3º; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3º y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3º y 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4º, entre otras).

4 Esa sanción se reconoce hoy en el título XXI del libro II del Código penal dedicado a los «Delitos contra la Constitución», concretamente en el artículo 502, que tipifica, además de la omisión del deber de comparecer, el falso testimonio ante una comisión parlamentaria de investigación de Les Corts Generales o de las asambleas parlamentarias.

5 Previsiones similares se recogen en otros reglamentos autonómicos (así, por ejemplo, art. 64 del Reglamento de Les Corts de Castilla-La Mancha, art. 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia, art. 76 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, art. 66 del Reglamento de Les Corts de Aragón, art. 54 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, art. 51 del Reglamento del Parlamento de Canarias y art. 57 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

6 Un precepto legal que justifica la extensión de la investigación parlamentaria a otras administraciones como, en ocasiones, ha sucedido.

que sea oída (art. 53.2 RCV). Sus conclusiones deben plasmarse en un dictamen, que ha de ser sometido a debate y votación en el Pleno (art. 53.4 RCV), debiendo publicarse las conclusiones por este aprobadas en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes*, sin perjuicio de que la Mesa de la cámara dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio (cuando proceda) de las acciones oportunas (art. 53.5 RCV). Siendo su objetivo, por tanto, determinar las responsabilidades políticas que puedan producirse debido a una mala gestión de los servidores públicos.

Tales previsiones reglamentarias han sido desarrolladas por la Resolución de la Presidencia 4/IV, de 22 de marzo de 1996, que regula las comparencias ante las comisiones parlamentarias de investigación (BOCV núm. 59, de 31 de mayo de 1996) en los siguientes términos:

- i) El requerimiento de comparencia (según el artículo 53 RCV y el artículo 2 de la Resolución 4/IV), debe realizarse mediante un escrito (el texto habla de «citación fehaciente»⁷) suscrito por el

7 Esta no puede producirse por medios electrónicos, al no darse la obligatoriedad que garantizaría su eficacia. El envío se debe hacer por el personal de Les Corts o por medio de correo certificado, lo que en muchos casos ha planteado la problemática de verificar con exactitud el domicilio de los comparecientes, mayormente cuando estos no se encuentran identificados en el plan de trabajo. Los cauces que se han seguido han sido muy diversos (búsquedas a través servidores de Internet, colaboración con los ayuntamientos de los municipios de residencia...) pero, también, respetuosos con la cada vez más exigente legislación sobre protección de datos personales (Reglamento 2016/679/UE, de 27 de abril, de protección de las personas físicas y por la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales). Cabe destacar que la «comunicación por cesión» (art. 42 RGPD) —modalidad de tratamiento que requiere una reserva legal que cumple el RCV—, ha permitido la colaboración de la Delegación del Gobierno en la comunicación del domicilio de los comparecientes, aunque recientemente ciertas solicitudes referidas al ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han sido denegadas en base a esa misma legislación estatal al no reconocerse la compatibilidad de dicha cesión con la finalidad de investigación llevada a cabo por Les Corts. Igualmente, la posibilidad de solicitar al INE los datos de localización de ciertas personas físicas, tal y como posibilita el artículo 41.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, se ha visto impedida al quedar fuera de la aplicación de dicha ley estatal Les Corts Valencianes (disposición adicional 5ª).

La citación debe recibirse con una antelación mínima de 15 días (aunque en los casos «urgentes» el plazo puede verse sensiblemente reducido a un plazo «mínimo» de 3 días), según el artículo 3 de la Resolución 4/IV. El envío erróneo de la citación o la recepción fuera del plazo legalmente estipulado legitiman la incomparencia del citado.

- President de Les Corts Valencianes, en el que se hará constar: a) La fecha del acuerdo en virtud del cual requiere la comisión de investigación ante la que se debe comparecer; b) El nombre y apellidos de la persona requerida, así como el domicilio; c) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer, con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de no atender al citado requerimiento; d) El tema sobre el que deba versar el testimonio según el plan de trabajo⁸ de la comisión, y, por último, e) la referencia expresa a los derechos reconocidos al compareciente.
- ii) La persona requerida podrá comparecer acompañada de la persona que designe para asistirle, en cuyo caso se deberá obtener la aprobación de la Mesa de la comisión, quien trasladará este acuerdo a la Mesa de Les Corts (art. 7);
 - iii) La Mesa de Les Corts Valencianes velará por que, dentro de las comisiones parlamentarias de investigación, queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional y la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales (art. 1);

⁸ Este último aspecto, por lo general, no suele incluirse como norma general en las citaciones que se han cursado hasta la fecha desde la Presidencia de Les Corts Valencianes. Aspecto motivado por el hecho de que los planes de trabajo no han previsto el tema específico sobre el que cada compareciente debía hablar con antelación. Ante dicha omisión, la Administración parlamentaria se ha considerado incompetente para definir por su cuenta el tema objeto de cada testimonio. Al indicarse, por último, la responsabilidad o cargo por el que es llamado el compareciente presupone o apunta implícitamente el tema sobre el cual es requerido a informar.

Los planes de trabajo de las investigaciones han previsto amplios listados de comparecientes, afectando no sólo a personas relacionadas directa o indirectamente con el objeto investigado y con independencia de su vinculación (presente o pasada) con un ámbito administrativo específico: la Administración general del Estado, la Administración de la Generalitat o, incluso, la Administración local. De la experiencia acumulada la mayor parte han sido responsables políticos del gobierno autonómico, altos funcionarios de su administración o directivos o empleados públicos del sector público autonómico. Aunque, especialmente en las últimas legislaturas (VIII, IX y X) los listados de comparecientes también han incluido cargos políticos locales y/o municipales (como presidentes de las diputaciones provinciales o concejales de algunos ayuntamientos) e, incluso, autoridades estatales o miembros de autoridades independientes, lo que ha forzado a pronunciarse al Consejo de Estado sobre obligatoriedad del deber de comparecencia de los mismos, aspecto que luego trataremos en detalle en otra parte del presente trabajo.

iv) Declarándose (en todo lo no previsto por la resolución), por último, de aplicación supletoria⁹ la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras (art. 9).

A lo largo del periodo de autogobierno se han creado un total de 21 CPI (sólo una menos que en las creadas por las Cortes Generales españolas en idéntico periodo¹⁰), que son las siguientes:

1. Comisión de investigación y estudio de los riesgos naturales en la Comunitat Valenciana¹¹ (II legislatura);
2. Comisión de investigación y seguimiento del proceso de expropiación y relocalización del pueblo de Gavarda¹² (II legislatura);
3. Comisión de investigación del control de las actuaciones efectuadas por parte del Consell en la concesión provisional de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia¹³ (II legislatura);

9 La aplicación a los parlamentarios autonómicos del referido instrumento normativo (LO 4/1985) fue inicialmente una cuestión discutida, precisamente por el ámbito de aplicación que concretaba (Cortes Generales). En la actualidad su aplicación supletoria a las asambleas legislativas autonómicas no presenta mayores objeciones pudiendo fundamentarse en sendos preceptos constitucionales: el 149.1.1 (garantía básica del cumplimiento de los deberes constitucionales) y el 149.3 (cláusula de supletoriedad del derecho estatal). No obstante, el Consejo de Estado siempre se ha mostrado reacio a la obligatoriedad de que las autoridades y altos cargos estatales pudiesen ser obligados a comparecer a una comisión parlamentaria de investigación constituida en una asamblea legislativa autonómica, defendiéndose tradicionalmente por el alto órgano consultivo estatal la inaplicación de la ley estatal (Dictamen núm. 47.997, de 29 de julio de 1986) incluso, después, de la entrada en vigor del artículo 502 del Código penal (Dictamen 34/2003, de 6 de febrero) y, consiguientemente, del establecimiento del deber de asistencia a las comisiones de investigación autonómicas y de la tipificación de una sanción penal en caso de inasistencia voluntaria.

Por lo que se refiere a Les Corts Valencianes, la aplicación supletoria de la norma estatal ha venido confirmada por la Resolución 4/IV de la Presidencia, pues tras reproducir una buena parte de sus previsiones, dispone en su artículo 9 lo siguiente: «En todo lo no previsto en la presente resolución será de aplicación con carácter supletorio lo establecido en la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencias ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado».

10 Hay que tener en cuenta que los periodos legislativos estatal y autonómico no son plenamente coincidentes, dando comienzo con anterioridad en el ámbito estatal.

11 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 19, de 7 de diciembre de 1987, p. 751.

12 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 49, de 13 de mayo de 1988, p. 2.659.

13 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 167, de 12 de enero de 1990, p. 9.034.

4. Comisión de investigación sobre tráfico de influencias y uso de informaciones privilegiadas en el ámbito de la Comunitat Valenciana¹⁴ (II legislatura)
5. Comisión no permanente de investigación para tratar las irregularidades detectadas en la subvención concedida a la empresa Cosistel, SAL, y las posibles implicaciones y responsabilidades políticas que puedan tener relación con la citada subvención ¹⁵ (III legislatura);
6. Comisión de investigación sobre las contrataciones realizadas por Valencia Ciencia y Comunicación (Vacico), durante 1994 y 1995, a la empresa 2D-3D¹⁶ (IV legislatura);
7. Comisión de investigación para investigar las responsabilidades en el caso de hepatitis C y la propagación de esta enfermedad¹⁷ (IV legislatura);
8. Comisión sobre los brotes de legionela en Alcoi¹⁸ (V legislatura);
9. Comisión de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006¹⁹ (VI legislatura);
10. Comisión no permanente de investigación para el estudio de la financiación y cuentas del Partido Popular de la Comunidad Valenciana, del Partido Socialista del País Valenciano-PSOE y de Esquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana: Compromís²⁰ (VII legislatura);
11. Comisión no permanente especial de investigación sobre el proceso que ha llevado a la intervención por el Banco de España, el

14 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 187, de 24 de abril de 1990, p. 10.018.

15 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 193, de 7 de junio de 1994, p. 14.718.

16 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 47, de 16 de abril de 1996, p. 4.963.

17 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 299, de 28 de diciembre de 1998, p. 35.911.

18 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 73, de 15 de diciembre de 2000, p. 8.415.

19 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 213, de 19 de julio de 2006, p. 33.654.

20 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 184, de 5 de noviembre de 2011, p. 22.388.

- pasado 21 de julio, de la Caja de Ahorros del Mediterráneo²¹ (VIII legislatura);
12. Comisión especial de investigación sobre EMARSA, en relación con la gestión y la explotación de la depuradora de Pinedo desde su creación, la conexión con otras entidades y las posibles responsabilidades en la liquidación de gastos²² (VIII legislatura);
 13. Comisión de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006²³ (IX legislatura);
 14. Comisión de investigación sobre todos los aspectos de la gestión general de las instituciones feriales de la Comunitat Valenciana, Feria Valencia e Institución Ferial Alicantina, los últimos años, los posibles costes de las operaciones de ampliación y modernización en ambos casos, y la gestión de los préstamos del BEI y de los avales públicos concedidos a estas instituciones²⁴ (IX legislatura);
 15. Comisión especial de investigación sobre la contratación de la Generalitat con la trama investigada en el marco de la Operación Taula²⁵ (IX legislatura);
 16. Comisión especial de investigación sobre la financiación electoral del PSPV y Bloc entre 2007 y 2008²⁶ (IX legislatura);
 17. Comisión no permanente de investigación de las actividades de la empresa pública Ciegsa²⁷ (IX legislatura);
 18. Comisión de investigación para averiguar los motivos de contaminación de los acuíferos que abastecen de agua potable los municipios de nuestro territorio, como es el caso de la comarca de La Ribera, el tiempo y las consecuencias para el consumo humano

21 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 27, de 31 de octubre de 2011, pp. 3.869-3.870.

22 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 46, de 12 de enero de 2012, pp. 6.513-6.514.

23 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 3, de 26 de junio de 2015, p. 29.

24 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 24, de 23 de octubre de 2015, p. 2.126.

25 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 52, de 5 de febrero de 2016, pp. 6.056-6.058.

26 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 274, de 18 de mayo de 2018, p. 46.093.

27 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 45, de 30 de diciembre de 2015, p. 5.265.

de agua contaminada, en especial la afectación a embarazadas y niños²⁸ (IX legislatura);

19. Comisión de investigación para el estudio del proceso de adjudicación de las plazas de residencias de accesibilidad para las personas dependientes, en concreto en los centros del Grupo Savia²⁹ (IX legislatura);
20. Comisión de investigación de la deuda pública de la Comunidad Valenciana³⁰ (X legislatura), y
21. Comisión de investigación sobre el presunto cobro de comisiones en contratos públicos de operaciones urbanísticas entre los años 2004 y 2011 investigadas en el caso Azud³¹ (X legislatura).

De tal modo que la frecuencia con que este instrumento «extraordinario» de control ha sido utilizado ha sido muy desigual durante estos 40 últimos años, intensificándose en la segunda (4) y novena (7) legislaturas; llegándose en la séptima a crearse una CPI que no llegaría a constituirse, igual que ha sucedido con otra de las dos creadas en la décima legislatura.

Desde un punto de vista doctrinal, resultaba una tarea pendiente tras algunos estudios iniciales sobre la misma (García Mahamut, 1993) hace ya más de tres décadas, un estudio detallado de la actividad desplegada por tales instrumentos de control «extraordinarios» de la acción de gobierno y de las responsabilidades políticas derivadas de su actuación. Aunque desde una perspectiva general existe una amplia bibliografía (Beltrán Gali, 2020) estos han ido orientados bien a abordar aspectos parciales de regulación (delimitación de su ámbito de actuación, obligaciones de los comparecientes, tutela de derechos fundamentales, modelo discursivo, utilidad para la prevención de la corrupción...) bien al análisis de la no tan abundante jurisprudencia constitucional en relación a las mismas que sólo en casos muy concretos

28 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 30, de 5 de noviembre de 2015, p. 3.015.

29 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 19, de 7 de octubre de 2015, p. 1.848.

30 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 35, de 6 de noviembre de 2019, p. 3.778.

31 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 171, de 4 de junio de 2021, p. 24.534.

se ha ceñido al estudio de la experiencia valenciana (Alcantarilla Hidalgo, 2019; Peña Jiménez, 2019; Soriano Hernández, 2022).

II. Primer rodaje de las comisiones de investigación en el parlamento autonómico

A lo largo de la primera legislatura (1983-1987) no se llegará «formalmente» a plantear la creación de ninguna comisión de investigación propiamente dicha, en base a la literalidad de la reglamentación parlamentaria. No obstante, puede generar alguna duda una resolución³² aprobada a iniciativa del Grupo Parlamentario Comunista como resultado de una proposición no de ley³³ que venía a insistir en el cumplimiento de una iniciativa suya anterior, sobre el seguimiento de los efectos de la riada de 1982. Solicitándose la creación de una comisión «especial» dirigida a estudiar y valorar los daños provocados por las inundaciones, concretando tanto las medidas que habían sido adoptadas, como su ejecución y seguimiento; abriéndose, por último, a cuantas sugerencias se estimasen oportunas. Por los datos que obran en el Registro de Les Corts Valencianes, nunca se elevaría sugerencia alguna al plenario de Les Corts; ni tampoco existe constancia de que tales daños se cuantificasen, al igual que sobre las medidas finalmente adoptadas y su ejecución. Aspectos que llevarán a pronunciarse a la doctrina (García Mahamut, 1983: 137) sobre el incumplimiento de la encomienda efectuada.

En la legislatura siguiente (1987-1991) la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PSPV-PSOE, sin duda, será el causante de la creación de un importante número de comisiones de investigación (la segunda cifra más importante de todo el periodo de autogobierno). Los objetos de las mismas, sin duda «asuntos de interés público», que además incidirán en su inmensa mayoría en el ámbito de gestión de interés autonómico (riesgos naturales y seguimiento de las inundaciones

32 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 20, de 18 de noviembre de 1983, p. 612.

33 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 16/1, de 7 de noviembre de 1983, p. 416.

sufridas, la reubicación del municipio de Gavarda o la concesión provisional de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencias, en concreto), y conectándose sólo una con el sistema de integridad institucional. Ninguna de ellas, no obstante, elevaría dictamen al Pleno, sin llegar tampoco a alcanzar ningún tipo de conclusiones. Ni siquiera aquellas que fueron iniciativa de todos los grupos parlamentarios y que no llegaron a cosechar ningún voto en contra, como es el caso de la de los riesgos naturales y la del uso de información privilegiada.

La pérdida del control sobre la decisión de aprobar o no tales instrumentos por parte de la mayoría parlamentaria se hizo evidente al plantearse cuatro comisiones más que, finalmente, bien serán retiradas por el grupo proponente³⁴, bien rechazadas³⁵ por el mismo pleno.

El regreso a una mayoría absoluta socialista en la III legislatura (1991-1995) influirá significativamente en el resultado final de las comisiones impulsadas. A través de la Resolución 2002/III, de 25 de mayo de 1994, se aprobaría única comisión no permanente de investigación creada en toda la legislatura, la referida al llamado «caso Cosistel»,³⁶ que tuvo cierta repercusión mediática a partir del clima

34 Como sucedió con la iniciativa publicada en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 24, de 29 de diciembre de 1987, p. 1.006. Se trata de una propuesta para la creación de una comisión de investigación sobre las actuaciones de los servicios de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia en relación con la apertura tardía del curso escolar en el Instituto Jorge Juan de Alicante y su cierre el 23 de noviembre, presentada por iniciativa del Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social.

35 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 49, de 13 de mayo de 1988, p. 2.690; 120, de 19 de mayo de 1989, p. 7.051, y 280, de 11 de marzo de 1991, respectivamente. Referidas a los centros penitenciarios situados en el ámbito territorial valenciano; la problemática de la empresa Imepiel, SA, y el desarrollo de la Zona de Promoción Económica de La Vall d'Uixó o, incluso, las actuaciones gubernamentales respecto del cumplimiento de las resoluciones de Les Corts Valencianes presentadas por los grupos parlamentarios de Esquerra Unida-Unitat del Poble Valencià (más el GP Mixto), del Centro Democrático y Social y del Grupo Parlamentario Alianza Popular, respectivamente.

36 Su objeto, investigar el incumplimiento de una serie de condiciones incumplidas por parte de una empresa de economía social, Cositel, SAL, beneficiaria de una subvención de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales; en concreto, el incumplimiento de las condiciones en las cuales se basaba su concesión, concretadas en que nunca llegó a contar con 16 socios trabajadores (50 % de su plantilla) como exigía la convocatoria pública. Al final, la empresa se vería obligada a la devolución de la subvención financiera otorgada por un importe de

desfavorable a la corrupción institucionalizada de los últimos gobiernos socialistas en el ámbito estatal. La solidez de la que disfrutaba la mayoría socialista permitió el rechazo³⁷ de la propuesta de creación de una comisión de investigación que ahondase en «el origen, las causas, la responsabilidad agente y vigilante, el curso, el tratamiento seguido, y la cobertura social» del denominado Síndrome Ardystil,³⁸ a propuesta del Grupo Parlamentario Popular. Una «crisis sanitaria (que) obligó a poner en marcha una serie de dispositivos de intervención que hicieron visible la importancia de la Salud Pública como Autoridad Sanitaria» y traería consigo iniciativas hoy consolidadas, tales como la institucionalización de la Comisión de Salud Pública, la normalización de los programas y actividades de salud pública en las distintas áreas de salud o, incluso, la inclusión de la salud ambiental y laboral como actividades regladas dentro de la vigilancia de la salud, como han puesto de manifiesto recientemente algunos autores (Moya-García y Martí Boscá, 2022).

III. La primera crisis de salud pública (hepatitis C) y su investigación parlamentaria

En la siguiente legislatura (1995-1999) una nueva «crisis» de salud pública protagonizará la actividad de una de las dos comisiones de investigación sustanciadas. No obstante, de la primera, que tuvo que

30.656.250 pesetas (180.000 euros), tras la sentencia de 17 de octubre de 2001, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, recaída en el recurso contencioso administrativo 1467/94, en el que se impugnaba la resolución del consejero autonómico desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra la resolución de Director General de Empleo y Cooperación de 17 de enero de 1994, que revocaba la resolución de 14 de abril de 1990, que concedió la ayuda.

37 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 104, de 16 de marzo de 1993, p. 7.170.

38 Con el nombre de Síndrome Ardystil se designó un brote de origen laboral que se produjo entre febrero y noviembre de 1992 en la comarca de L'Alcoià (Alicante), en la industria de la aerografía textil, que provocó un cuadro respiratorio grave a 72 trabajadores, fundamentalmente mujeres jóvenes, provocando finalmente 6 fallecimientos y ocasionando un gran impacto social. La epidemia se controló a partir de la identificación del Acramin FWN utilizado en forma de aerosol, como causa responsable del brote (Moya-García y Martí Boscá, 2022).

ver con una contratación irregular que afectaba a la Ciudad de las Ciencias.

A través de la Resolución 63/IV, de 27 de marzo,³⁹ se creaba la primera, ceñida a unas contrataciones irregulares que afectaban a la Ciudad de las Ciencias (posteriormente CACSA). En concreto, se trataba de unos expedientes de contratación de los años 1994 y 1995 de la empresa pública Valencia Ciencia y Comunicación (Vacico), que fueron solicitados al Consell por haber beneficiado a la agrupación de interés económico 2D-3D. La propuesta inicial de calendario será ampliada (hasta el 30 de octubre), con tres reuniones efectivas,⁴⁰ rechazándose la propuesta de dictamen formulada por el Grupo Socialista, con lo que las conclusiones finales serán reescritas por el grupo mayoritario de la cámara el 28 de octubre de 1996.

En las conclusiones⁴¹ que fueron llevadas al pleno para su aprobación por la cámara, se declaró la intencionalidad de beneficiar a la empresa investigada (y de «determinados intereses personales», relacionados con la familia Barón) sin la acreditada solvencia económica ni, tampoco, habiendo aportado las garantías suficientes para una adjudicación pública de tal envergadura (cerca al millón de euros en su totalidad); algo que terminará encareciendo el coste final del proyecto a través de un proceso de contratación irregular en donde no se respetarían los principios de publicidad y concurrencia y donde hubo una doble retribución a través de subcontrataciones irregulares.

El objeto de interés público de la segunda comisión quedó ceñido a la primera gran crisis de salud pública que ha padecido el autogobierno valenciano. En concreto, se trataba de esclarecer el momento en que la Conselleria de Sanidad tuvo conocimiento del contagio masivo de la hepatitis C, que llegó a registrar tres centenares de afectados, y también evaluar críticamente una gestión que se sospechaba intentó ocultarlo

39 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 47/IV, de 16 de abril de 1996, p. 4.963.

40 Días 22, 24 y 28 de octubre de 1996.

41 Resolución 188/IV, de 23 de abril (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 141, de 5 de mayo de 1997, p. 18.667).

a la opinión pública y minimizar su dimensión, lo que podría acarrear responsabilidades políticas evidentes que, sin embargo, no llegaron a pasarle factura al conseller Farnós, responsable gubernamental.

Su creación, aprobada por el Pleno de Les Corts Valencianes el 3 de diciembre de 1998, a instancias de Esquerra Unida-Els Verds y con el apoyo del resto de la oposición y de Unión Valenciana, tuvo siempre en contra a los diputados de la mayoría gubernamental (PP) que veían con preocupación como el contagio podía eclipsar uno de los programas «estrella» de legislatura: un plan de choque para reducir las listas de espera. Era clave, pues, dar a conocer el momento exacto en que se tuvo conocimiento del contagio y su dimensión; sobre todo, si existió algún ánimo de ocultación del mismo del que pudiesen derivarse responsabilidades políticas.

Hay que tener en cuenta que la investigación parlamentaria comenzaba su andadura tras la creación el 8 de abril de una comisión de expertos que pretendía dar una respuesta «técnica» (no política) a la problemática, sobre la base de tres premisas: si se trataba realmente de un brote epidémico o era por la prevalencia general del virus; si el departamento de salud pudo actuar antes; y, por último, identificar con urgencia las vías de transmisión. Y cuyas conclusiones también reflejarían «deficiencias estructurales» en la cadena de esterilización de uno de los hospitales partícipes en el nuevo programa sanitario antes apuntado.

Tanto la constitución inicial como el plan de trabajo proyectado de la referida comisión se verán afectados por sendos motivos: i) el recurso presentado por el Grupo Popular en relación a las designaciones efectuadas por los grupos parlamentarios⁴² ante la Mesa, con evidente

42 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 309/IV legislatura, de 11 de febrero de 1999, p. 37.694-37.695. Los representantes de los distintos grupos parlamentarios designados para la referida comisión fueron los siguientes: Fernando Castelló Boronat, Rafel Maluenda Verdú, Alejandro Font de Mora Turón, Luis Concepción Moscardó, José Manuel Botella Crespo, Esther Franco Aliaga y Clara Abellán García (GP Popular); Antonio Moreno Carrasco, Francisca Benavent Fuentes, Carmen Lorenz Sos, M^a Antonia de Armengol Criado y Leandre Picher Buenaventura (GP Socialista); Alfredo Botella Vicent (GP Esquerra Unida-Els Verds); Filiberto Crespo Samper (GP Nacionaliste Unión Valenciana), y Pedro Zamora Suárez (Grupo Mixto).

ánimo dilatorio, y ii) por la necesidad de recabar un informe jurídico de los servicios letrados de la cámara sobre los límites de la concurrencia del procedimiento judicial abierto con la investigación que se estaba desarrollando en sede parlamentaria. Circunstancias que terminarán por afectar el curso de unos trabajos⁴³ que tendrán como fecha límite el 20 de abril, al disolverse la cámara por fin de mandato.

En el capítulo de comparecencias, lo más destacable será la comparecencia del director general de Salud Pública (Francisco Bueno), quien había presidido la comisión de expertos autora del estudio epidemiológico que identificará el nexo causante de los contagios (convirtiéndose en la prueba pericial determinante en proceso judicial posterior); al igual que los dos codirectores del referido estudio (Hermelinda Vanaclocha, jefa del Servicio de Epidemiología de la Dirección General de Salud Pública, y Ferran Martínez, jefe de área de Vigilancia de Salud Pública del Centro Nacional de Epidemiología) y la jefa de la Unidad de Evaluación Sanitaria y Calidad Asistencial, cuyo departamento se pronunció sobre la idoneidad del hospital privado Casa de Salud para participar en el plan de choque contra las listas de espera que había impulsado la Consejería de Sanidad. Por el contrario, el máximo responsable departamental (Joaquín Farnós) y otras solicitudes de comparecencia, avaladas⁴⁴ inicialmente por los populares,

43 La Resolución 438/IV, de 25 de febrero de 1999 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 323, de 26 de marzo de 1999, pp. 38.521-38.522) aprobará el plan de trabajo de la comisión de investigación creada, que planteaba los siguientes hitos temporales: día 25 de febrero (solicitud tanto del informe jurídico sobre los límites de la concurrencia de un procedimiento judicial con la investigación parlamentaria encargada a la comisión como de la entrega de la documentación solicitada a la Administración de la Generalitat); de los días 1 al 6 de marzo (plazo estimado de recepción de las documentaciones solicitadas); de los días 8 al 11 de marzo (plazo donde los grupos parlamentarios deberían concretar sus solicitudes de comparecencia y de documentación complementaria, en su caso); el día 12 de marzo (aprobación de las comparecencias); los días 22 y 23 de marzo (desarrollo de las comparecencias y designación de la ponencia); el 29 de marzo (debate en comisión del dictamen de la ponencia), y los días 13 y 14 de abril (debate del dictamen en pleno).

44 Como la directora de la clínica Casa La Salud, la hermana Lucía Ibáñez; el director médico de la clínica, Miguel Herraiz, o el director gerente del Hospital La Fe, Vicente Gil Suay, que era su antecesor en el cargo.

serán rechazadas del mismo modo que otras doce⁴⁵ solicitadas por los grupos de la oposición.

La judicialización de la investigación terminará por condicionar la llegada de la información solicitada a la Conselleria de Sanidad, concluyéndose sus trabajos sin llegar a emitir ningún dictamen gracias a una argucia de última hora de los socios parlamentarios del Gobierno, quienes, al tiempo que rechazaban la propuesta de dictamen elaborada por los populares (negando toda responsabilidad política en el brote epidémico), también impedían que prosperase la presentada conjuntamente por la oposición política (PSPV-PSOE, EU-Els Verds y el Grupo Mixto-NE). Se ponía pues punto y final a una comisión que dejaba al margen (y sin investigación alguna) cualquier otro mecanismo de contagio que no fuese la actuación del anestesista según la hipótesis «oficial» sugerida en el desarrollo de sus trabajos y que constataría también el análisis⁴⁶ filogenético del virus, prueba de cargo en el macroproceso que terminaría por condenar penalmente⁴⁷ al anestesista, declarando la responsabilidad directa de siete compañías aseguradoras⁴⁸

45 Junto a la del máximo responsable departamental y los tres responsables médicos identificados, se solicitaría también sin éxito otra serie de comparecencias: como la de la directora de enfermería y el director médico del Maternal de La Fe; el jefe del equipo médico en el que trabajaba el anestesista condenado; los médicos de La Fe que fueron expedientados; el responsable médico de Iberdrola (una de las compañías que detectó el brote); el subsecretario de la Consejería de Sanidad (Rafael Peset) y del director general de Asistencia Especializada (Marciano Gómez), que posteriormente comparecerían ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana con motivo de la investigación que se abrirá contra el primero por su imputación en un delito de revelación de secretos de la que finalmente quedaría absuelto.

46 Desarrollado desde el Institut Cavanilles de Biodiversitat i Biología Evolutiva del Parc Científic de la Universitat de València en el que también participaron investigadores del Centro Superior de Investigación en Salud Pública (Fisabio) de la Generalitat. Y cuyos resultados se harían públicos seis años después del fallo a través de la revista científica británica *BMC Biology*.

47 El proceso, desde luego, no tenía precedentes, ni por las dimensiones y la complejidad de la causa ni tampoco por la exigencia de la investigación expuesta. El 15 de mayo de 2007 se hacía público el fallo de la Sección 2ª de la Audiencia Provincial de Valencia por la que se condenaba al anestesista a 1.993 años de cárcel, ascendiendo a un importe total de 20.374.065 euros las indemnizaciones por los 275 contagios; fallo que fue ratificado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el 17 de febrero de 2009.

48 Cresa, Aseguradora Ibérica y Reaseguradora (actualmente Allianz), Schweiz (actualmente Winterthur), la Unión y el Fénix (actualmente Allianz), Mapfre Industrial, UAP (actualmente AXA) y AMA.

ex delicto y la responsabilidad civil subsidiaria tanto del hospital privado Casa de la Salud como de la Conselleria de Sanidad.

Cabe señalar, también, que en los momentos agónicos de la legislatura se propondrá (a iniciativa del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds) la constitución de una propuesta⁴⁹ de comisión de investigación sobre la adjudicación de quince nuevas licencias radiofónicas (Gamir Ríos, 2005: 16) unos meses antes (28 de diciembre de 1998), solicitándose también en paralelo a través de otra iniciativa parlamentaria⁵⁰ su suspensión, con el propósito de ganar tiempo de cara a la formalización de la primera, que debía constituirse en cuarenta y cinco días. Sin embargo, tras el rechazo de la segunda, tampoco dicha constitución llegará nunca a producirse, debido a la ajustada aritmética parlamentaria de la cámara, y en este caso, favorecida a su vez por la ausencia (desde luego no casual⁵¹) en el hemiciclo de Les Corts regionales de un diputado (Josep Garés) que, pocos días antes de plantearse la iniciativa abandonaba la disciplina del Grupo Parlamentario Socialista con destino al Mixto, posibilitando así su rechazo.

En el mandato legislativo siguiente (1999-2002) la mayoría absoluta cosechada por los populares (49 escaños) será determinante para impedir⁵² todo un gran número de comisiones de investigación cuya

49 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 308/IV, de 8 de febrero de 1999, p. 37.57.

50 Proposición no de ley sobre suspensión por seis meses del acuerdo de adjudicación de las 15 emisoras de radio FM efectuado recientemente, presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds (RE núm. 54.962). *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 307, de 4 de febrero de 1999, p. 37.456-37.457.

51 Algunos medios digitales se harían eco de una curiosa coincidencia que puede tener interés traer a colación y que favorecería con una suculenta publicidad institucional (proveniente en un 80 % de la Generalitat y otras instituciones económicas controladas por el poder autonómico) a una publicación de nueva creación impulsada por el exdiputado Josep Garcés y su esposa Mireia Donat.

52 Así, la Comisión de investigación para tratar las irregularidades detectadas en la Fundación Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información (OVSI) y las posibles implicaciones y responsabilidades políticas que pudieran relacionarse con ellas, solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes, no llegará a ser admitida en el primer año de legislatura, sin que tampoco llegasen a aprobar un gran número de comisiones que se encontraban en tramitación (propuestas de creación de sendas comisiones de investigación para estudiar las irregularidades de D. José Emilio Cervera al frente de la Dirección General y

creación será solicitada desde la oposición; a pesar de ello, durante este periodo se creará la Comisión de investigación sobre la actuación de los servicios de salud pública y medioambiental de la Generalitat Valenciana en relación con los sucesivos brotes de legionela aparecidos en Alcoi,⁵³ que concluiría sus trabajos el 27 de diciembre de 2000, elevando su dictamen⁵⁴ al Pleno de la cámara.

En sus conclusiones, se exoneraba de responsabilidad política alguna a los responsables sanitarios autonómicos por la crisis de salud pública evidenciada, a partir de una serie de argumentos (normativa legal pionera, funcionamiento correcto de los sistemas de vigilancia epidemiológica, coordinación interadministrativa diligente y debida, utilización de la tecnología diagnóstica más avanzada, anticipación a través de una detección precoz que ayudará a minimizar la mortandad...). Sin duda, unas conclusiones autocomplacientes que no desaprovecharán la oportunidad de identificar a la legionelosis como «una enfermedad infecciosa endémica» y concurrencia, en el caso particular que nos ocupa, de otros «factores de carácter complejo [...] que no guardarían relación con la actuación de las administraciones actuantes». Sin embargo, la calificada como «situación de alarma

(posterior) Subsecretaría de Modernización de la Administración valenciana durante el periodo 1995-1999 y las posibilidades responsabilidades políticas derivadas, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes y del Grupo parlamentario Esquerra Unida del País Valencià, respectivamente; propuesta de creación de una comisión de investigación dirigida a determinar las implicaciones y repercusiones de la denuncia realizada por D. Adrià Hernández García en relación con las presuntas actuaciones del actual secretario general del PSPV-PSOE (Joan Ignasi Pla), a propuesta del Grupo Parlamentario Popular; propuesta de creación de una comisión no permanente de investigación para determinar las posibles implicaciones y repercusiones del caso Gescartera en la Comunidad Valenciana y, más concretamente, derivadas de la participación del entonces asesor del President de la Generalitat y a la vez director general de Gescartera en el caso y la relación de las empresas de las que era titular o representante con las instituciones valencianas, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes, y las propuestas de comisión no permanente de investigación para analizar el contrato y diversos pagos realizados al cantante Julio Iglesias, presentada por todos los grupos parlamentarios de la oposición).

53 Mediante la Resolución 113/V, de 29 de noviembre de 2000 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 73, de 15 de diciembre de 2000, pp. 8.415-8.416).

54 Resolución 114 bis/V, de 21 de febrero de 2001 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 89, de 12 de marzo de 2001, pp. 11.878-11.897).

social desproporcionada» llevará a incluir unas recomendaciones que son interesantes al efecto que nos ocupa y que sin duda se proyectan sobre la reciente crisis pandémica que hemos vivido. En las mismas se solicitaba por parte de «las fuerzas políticas más representativas [...] un esfuerzo de consenso y lealtad mutua a la hora de plantear sus estrategias de actuación en situaciones que afectan a la Salud Pública» con el fin de que nunca pueda distorsionarse la realidad sanitaria (una cuestión de actualidad que anticipa el plan contra la desinformación a nivel europeo⁵⁵), destacando la importancia de la educación sanitaria como disciplina universitaria, tal y como recomendó uno de los comparecientes en la comisión.

IV. Dos investigaciones contrapuestas: las conclusiones parlamentarias sobre el accidente del metro (2006-2016)

La creación⁵⁶ en 2003 de una comisión de investigación sobre el accidente ocurrido el día 3 de julio de 2006⁵⁷ en la línea 1 de Metrovalencia (uno de los más graves de la historia del transporte suburbano), aun cuando en 2015 dicha investigación vuelva a retomarse⁵⁸ con un objeto y amplitud mucho mayor, ha venido a marcar como pocas el futuro de dicha institución parlamentaria, al concitarse en las mismas numerosos hechos y circunstancias que la singularizan dentro del análisis que estamos abordando y que terminarán por aconsejar, como desde distintos ámbitos se ha hecho, un cambio

55 El Plan de acción contra la desinformación de 2018 [JOIN(2018) 36 final, de 5 de diciembre de 2018] parte del enfoque definido en la Comunicación de la Comisión titulada «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo», COM(2018) 236 final, de 26 de abril de 2018.

56 Resolución 203/VI, de 14 de julio (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 213, de 19 de julio de 2006, p. 33.654).

57 Accidente de extrema gravedad en donde fallecieron 43 personas y resultaron heridas de consideración otras 47 más.

58 A todos los efectos se trata de una nueva iniciativa parlamentaria con distinto objeto, integrantes, plan de trabajo y dictamen final aprobado por el Pleno de Les Corts Valencianes.

profundo en su reglamentación (Pellisser y Gavalda, 2019) sin que esta, hasta la fecha, haya llegado a producirse.

En el primer caso, la iniciativa corrió a cargo del Grupo Parlamentario Popular (mayoritario en la cámara y que daba soporte y apoyo al Gobierno autonómico de ese momento) que contó sorpresivamente con la abstención del resto de fuerzas políticas representadas en la cámara (grupos parlamentarios Socialista y Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa y al Grupo Mixto), dándose un plazo máximo de 30 días para finalizar los trabajos de la comisión creada. Quedando constituida⁵⁹ el 17 de julio de 2006 — con gran celeridad desde que se produjo el accidente dos semanas antes—, y que y que seguirá también en el desarrollo de sus trabajos sustanciados en cuatro intensos días (27, 28 y 31 de julio y 1 de agosto) donde comparecerán 32 comparecientes,⁶⁰ analizándose 48 informes y

59 Formaron parte de la misma los siguientes diputados: Serafín Castellano Gómez, Rafael Maluenda Verdú, Ricardo Costa Climent, Antonio Clemente Oliver, José Cholvi Diego, Asunción Quinzá Alegre, Mónica Isabel Lorente Ramón, Rafael Ferraro Sebastiá y Carolina Salvador Moliner (Grupo Parlamentario Popular); Andrés Perelló Rodríguez, Antoni Such Botella, José Camarasa Albertos, Isabel Escudero Pitarch, Josefa Andrés Barea y José Antonio Godoy García (Grupo Parlamentario Socialista); Joan Antoni Oltra i Soler (Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa), y Francisco Javier Tomás Puchol (Grupo Mixto). Ostentando los populares la presidencia (Rafael Maluenda Verdú) y vicepresidencia (Rafael Ferraro Sebastiá) de la misma y los socialistas la secretaria (José Camarasa Albertos).

60 Los comparecientes se dividieron en cuatro grandes ámbitos: personal de Ferrocarrils de la Generalitat (FGV) (Vicente Contreras Bórnez, director adjunto de Explotación; Manuel Sansano Muñoz, director de Operaciones; Francisco García Siguenza (director técnico); Juan José Gimeno Barberá (director de Análisis y Auditoría de la Seguridad en la Circulación; Luis Domingo Alepuz, jefe de taller; Sebastián Argente, jefe de línea; Arturo Roches, jefe de servicio de Seguridad, y Marisa Gracia Giménez, directora-gerente de FGV); representantes sindicales del Comité de Seguridad (Roberto Navarro Bárcenas, vocal UGT; Francisco Martínez León, vocal CCOO; Javier Golf Sánchez, vocal SIF, y Diego José Trigo Verdú, SF); personal del Ente Gestor de la Red de Transportes y Puertos de la Generalitat (Jaime Pallarol Simón, director técnico GTP); personal docente e investigador de la Universidad Politécnica de Valencia (José Vicente Colomer Ferrandis, catedrático de Transportes; Ricardo Insa Franco, profesor titular de ferrocarriles; Antonio Monfort, director general de INECO), y, por último, otros expertos de ámbitos variados (Albert Ballestá Grau, director adjunto de Electrans; Josep M^a Ribes Ardanuy, director de Ardanuy Ingeniería, SL, y presidente del Foro del Ferrocarril y del Transporte; Íñigo Parra Campos, vicepresidente de Vossloh España, SA; Ildefonso de Matías Jiménez, presidente de la Asociación Latinoamericana de Metros y Subterráneos ALAMYS y director gerente de Metro Madrid; Aurelio Rojo Garrido, secretario general de la Asociación Latinoamericana

documentos⁶¹ de diversa consideración, que propiciarán la propuesta de dictamen⁶² de conclusiones que serán aprobadas primero en comisión (4/08/2006) y más tarde en el Pleno (11/08/2006) de la cámara, con los votos exclusivos del Grupo Parlamentario Popular.

Según las conclusiones aprobadas en dicho dictamen el accidente fue una desgraciada consecuencia de un «exceso de velocidad», algo a lo que conducen todas las evidencias (punto 4º), y no cabía responsabilizar políticamente del fatal resultado ya «ha quedado demostrado que el sistema de frenado instalado en la línea 1 era el adecuado para las características de la línea» (punto 7º) y que, por último, el «accidente no era ni previsible ni evitable» (punto 12º). Finalizando con una serie de acuerdos dirigidos al Gobierno valenciano, tales como la elaboración de «un proyecto de ley autonómica que regule, entre otras materias la gestión y explotación, infraestructura, superestructura, coordinación de medios, material móvil, formación de maquinistas, planes de seguridad, avances tecnológicos y financiación aplicables a las líneas de ferrocarriles de la Generalitat» (punto 13ª), así como un proyecto de proposición de ley de Les Corts Valencianes a tramitar ante el Congreso de los Diputados para regular «los criterios

de Metros y Subterráneos ALAMYS y director de Operaciones de MetroMadrid, y Julián Rodríguez, jefe de bomberos de Valencia, y , por último, los siguientes responsables políticos o institucionales (Josep Bresó Olaso, alcalde de Torrent; Joaquín Segarra Castillo, alcalde de Benaguasil; Felipe Martínez Martínez, subdelegado del Gobierno; Eugenio Burriel de Orueta (exdelegado del Gobierno y exconseller de Obras Públicas; Rafael Blasco Castany, exconseller de Obras Públicas; Manuel Benegas Capote, director general de Explotación Infraestructuras ADIF; José Luis Gil Gómez, gerente de Cercanías Estación del Norte; José Vicente Dómine Redondo, director general de Transportes, Puertos y Costas de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte; Luis Miguel Ibáñez Gadea, secretario autonómico de Interior de la Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas, y José Ramón García Antón, conseller de Infraestructuras y Transporte).

61 Dicha documentación se solicitó a distintas empresas o departamentos públicos, como Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV); Conselleria de Infraestructuras y Transporte; Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas, y Conselleria de Sanidad, respectivamente.

62 Resolución 231/VI, de 11 de agosto de 2006 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 219, de 23 de agosto de 2006, pp. 34.032-34.066).

de seguridad en los ferrocarriles de competencia estatal»⁶³ (punto 14º), y finalizando por la creación de una «agencia de seguridad de todos los medios de transporte» (punto 15º).

La comisión rechazaba, pues, las propuestas de conclusiones de los grupos de la oposición (Socialista, EU-Entesa y Mixto), que mantenían tesis contradictorias con las de la mayoría, por lo que finalmente cada grupo mantuvo sus conclusiones como voto particular al dictamen que finalmente aprobado en pleno. Entre los argumentos manejados cabe destacar la acusación de incluir en las conclusiones manifestaciones deliberadamente falsas e insultantes respecto de la memoria de las víctimas, así como la incongruencia de, sin reconocer «fallos» en la gestión, plantear una batería legislativa de mejoras en la seguridad ferroviaria que tardarán años en llegar a materializarse⁶⁴ de la mano de gobiernos de distinto signo político.

Tras el cierre de la comisión y el archivo inicial y reiterado (hasta en cuatro ocasiones) de la investigación judicial en su fase de instrucción, nuevas informaciones desvelarán prácticas «paralelas» inauditas en el desarrollo y curso de una actividad parlamentaria de inspección, como el aleccionamiento de los técnicos de FGV comparecientes, a través de

63 Cuyo resultado será el Real decreto 810/2007, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General (BOE núm. 162, de 7 de julio de 2007, pp. 29329-29346).

64 La Ley 7/2018, de 26 de marzo, de la Generalitat, de seguridad ferroviaria (DOCV núm. 8263, de 28 de marzo de 2018, pp. 12.689-12.728) tiene como única referencia la Directiva 2004/49/CE al no existir marco jurídico de referencia sobre seguridad en ferrocarriles suburbanos, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. Se daba cumplimiento a una reivindicación de la Asociación de Víctimas del Metro 3 de Julio (AVM3J), a partir del mandato recogido en la exposición de motivos de dicha norma («En cumplimiento de la Resolución del Pleno de 3 de julio de 2015 de Les Corts, relativa a proposición no de ley tramitada en relación con el grave accidente ocurrido el 3 de julio del año 2006 en la línea 1 de Metrovalencia»). Dicho Instrumento normativo recoge, a su vez, la creación de una Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària, entidad que se constituye como la autoridad responsable de la seguridad del sistema ferroviario autonómico, habiendo sido también aprobado su estatuto a través del Decreto 272/2019, de 27 de diciembre, del Consell, de aprobación del Estatuto de la Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària (DOCV núm. 8726, de 27 de enero de 2020). Este decreto se fija el desarrollo reglamentario de la estructura orgánica de esta entidad, que posibilita su adecuado funcionamiento, de forma que pueda asumir definitivamente sus competencias con autonomía e independencia respecto de la Generalitat y, por tanto, de las entidades gestoras de la infraestructura, la planificación y logística del transporte público.

una consultora de comunicación especializada (Sanchis y Asociados) y su resultado: el dirigismo de las respuestas que debían ser oficializadas, prácticas denunciadas por los profesores de la Universitat de València, Nel·lo Pellisser Rossell y Josep V. Gavaldà Roca (2021).

Dos legislaturas más tarde, una nueva aritmética parlamentaria en Les Corts Valencianes propiciará la creación una nueva comisión de investigación,⁶⁵ sustanciada sobre idéntico objeto pero a partir de una mayor definición (algo que se proyecta sobre las responsabilidades «en los ámbitos profesional, técnico, de gestión y político» derivadas y su precisión temporal: gestión posterior del accidente), extendida ahora a la propuesta de «mecanismos e instrumentos legales para que [...] las presuntas irregularidades no vuelvan a producirse»,⁶⁶ a medida que la instrucción de la investigación judicial era reabierta y, también, progresaba. La misma creación del instrumento «extraordinario» de fiscalización acotaba desde ese mismo preciso instante alguna de las informaciones «necesarias» para el cumplimiento de su cometido, a saber: a) auditoría independiente de la gestión económica y en materia de seguridad en FGV desde el año 1996; b) informe sobre los cambios *ex ante* y *ex post* del accidente en FGV en una serie de aspectos específicos, tales como «medidas de seguridad, funcionamiento del Comité de Seguridad en la Circulación, ingeniería del software automatizado adaptativo dinámico (DASSE) y las posibles responsabilidades de los directivos»; y c) análisis de la gestión del accidente en la comisión de investigación parlamentaria de 2006, «en el tratamiento de la noticia a los medios de comunicación públicos valencianos y por la oficina del Síndic de Greuges». Acotando temporalmente la extensión de la investigación al primer año de legislatura (2015-2016). Tras más de 150 horas y 75 comparecencias,⁶⁷

⁶⁵ Resolución 4/IX, de 3 de julio de 2015 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 9, de 31 de julio de 2015, p. 934).

⁶⁶ *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 104/IX, de 19 de agosto de 2016, p. 13.123.

⁶⁷ Entre los comparecientes figuran los siguientes: miembros de la comisión de investigación creada en Les Corts Valencianes en la legislatura VI legislatura (Francisco Tomas

Puchol, GP Mixto; Juan Antonio Oltra Soler, GP EU-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa; Andrés Perelló Rodríguez, GP Socialista; Serafín Castellano Gómez, GP Popular); responsables políticos autonómicos (Francisco Camps Ortiz, expresidente Generalitat; José Víctor Campos Guinot y Juan Gabriel Cotino Ferrer, exvicepresidentes; Mario Flores Lanuza, exconseller de Infraestructuras); directivos autonómicos (Nuria Romeral Castillo, secretaria autonómica de Comunicación; José Vicente Dómine Redondo, director general de Transportes, Puertos y Costas de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte; Enrique de Francisco Enciso, director general de Coordinación de la Conselleria de Presidencia; Marisa Gracia Giménez, directora gerente de FGV; José Marí Olano, secretario autonómico y Abogado General de la Generalitat; Matías Vicente Mendoza, director Instituto de Medicina Legal), personal eventual de la Administración de la GVA (M^a Ángeles Ureña Guillem, jefa de gabinete del Conseller de Infraestructuras y Transportes; Jesús Lecha Tena, asesor del Vicepresidente del Consell); responsables de la AGE (Luis Felipe Martínez Martínez, subdelegado del Gobierno); responsables locales (Santiago Miguel Soriano, concejal de Torrent, y Feliciano López Varela, comisionado especial del Ayuntamiento de Torrent); directivos y responsables autonómicos de comunicación (Pedro García Gimeno, director de RTVV; M^a Dolores Johnson Sastre, directora de Punt Dos; Luis Motes Gallego, jefe de informativos de RTVV; Frederic Ferri Gómez, editor y presentador de informativos de Canal 9; José Manuel Alcañiz Castells, miembro del Comité de Empresa de RTVV; Javier José Molins Pavía, jefe de prensa RTVV); profesionales de la comunicación (Vicente Jesús Martínez Useros, redactor jefe El Mundo; Segi Pitarch Sánchez y Elena Cívico Seguí, de Unió de Peridistes; Jorge Feo Urrutia, responsable de H&M Sanchís); técnicos de FGV (Vicente Contreras Bórnez, director adjunto de Explotación FGV; Francisco García Sigüenza, director técnico FGV; Manuel Sansano, director de operaciones FGV; Juan José Barberá, director de Auditoría y Seguridad en la Explotación FGV; Francisco Machado León, maquinista y representante de CCOO en el Comité de Seguridad en la Circulación de FGV; Dionisio García Gómez, empleado FGV; Javier Golf Sánchez, vocal del SIF en el Comité de Seguridad en la Circulación de FGV; Diego José Trigo Verdú, vocal del SIF en el Comité de Seguridad en la Circulación de FGV; Luis Jorge Álvarez Llanos, maquinista SIF; Arturo Rocher Escamilla, jefe de servicio de Seguridad de Metrovalencia; Juan García López, exjefe de estación de Valencia Sud; Sebastián Argente, Jefe de Línea 1; José Miguel Santos Ruiz, jefe de puesto de mando y responsable de tráfico de trenes FGV; Luis Miguel Domingo Alepuz, jefe de taller FGV València Sud; José Ricardo Cabello, jefe del servicio eléctrico y comunicaciones; Eugenio Montilla Lorenzo, inspector de ferrocarriles; Pedro Díaz Caballero, delegado de Prevención de Riesgos Laborales FGV; Vicent Torres Castejón, Presidente de la Plataforma de Ferrocarriles; José Jesús Valencia Valencia, oficial València Sud; Francis Viva Úbeda, delegado de turnos y gráficos (y miembro de la ejecutiva del CIF); Vicente Sebastián Portolés (jefe de equipo Mantenimiento; Juan José Torres Escudero, técnico; Noé Gutiérrez González, responsable asesoría jurídica FGV; José M^a Herrera Mesa, Marta Rocafull Navarrete y Manuel Pérez Gutiérrez, Begoña de Torres Crespo, trabajadoras FGV); responsables de expresas auxiliares del sector ferroviario (Javier Irigoyen y José Ignacio Marticorena, responsables CAF y técnicos de ADIF); FCSE (Enrique Puerta, policía judicial); técnicos del sector ferroviario; otros técnicos (Andrés Cortabitarte López, perito) y/o funcionarios públicos (M^a José Rodríguez Blasco, responsable Abogacía de la Generalitat; Juan Martín G^a Alloza, inspector de Trabajo; Manuel González Sal, responsable de los servicios médicos de urgencia; Julián Rodríguez Muñoz, jefe de bomberos de Valencia; Alberto F. Puchalt, SG Bomberos; Luis M. Yunt Cerveró, sargento Cuerpo de Bomberos), y miembros de la Asociación de Víctimas del Metro de 3 de Julio (Beatriz Garrote, presidenta AVM3J; Enrique Chulió, Patricio Monreal Rubio y Francisco Manzanaro Boscá, miembros AVM3J).

estructuradas en 20 sesiones, tal y como habían sido programadas en un ambicioso plan de trabajo⁶⁸ aprobado el 23 de octubre de 2015 (y que sufrirá modificaciones puntuales por la petición de nuevas comparecencias⁶⁹ y el cambio en el día reservado para las reuniones de la comisión, que pasarán de los viernes a los lunes); el dictamen⁷⁰ (un voluminoso documento de más de 296 páginas), será aprobado el 5 de julio de 2016 por el pleno de la cámara, con los votos en contra de los diputados del Grupo Parlamentario Popular.

El dictamen recoge 44 conclusiones, que vienen a contradecir algunos extremos de la investigación parlamentaria cerrada en 2006, como que el accidente fue «previsible y evitable», apuntando a la inseguridad del túnel de la línea 1 (C1); que entonces no se depuraron responsabilidades políticas (C2) y que tanto «el Grupo Parlamentario Popular, el Gobierno y FGV impidieron que se conociera la verdad sobre las causas del accidente» (C3) imponiendo una versión «oficial» (C4),

Para los profesores Pelliser y Gavaldà (2021) fue un error no citar a declarar a los presidentes de Les Corts Valencianes y de la comisión de investigación cerrada en la VI legislatura, Julio de España y Rafael Maluenda, quienes podrían haber esclarecido por qué la primera investigación se cerró con tanta celeridad o el motivo por el cual la auditoría independiente aprobada en el dictamen de conclusiones nunca llegase a realizarse.

68 Anexo I, Resolución 289/IX, de 13 de julio de 2016 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 104, de 19 de agosto de 2016).

69 El 22 de abril, la diputada Isaura Navarro Casillas, del GP Compromís, solicitaba la comparecencia de Elena Cívico Seguí de la Unió de Periodistes Valencians, y de Carolina Ligorit Palmero, médica del SAMU en la Agencia Valenciana de Salud. El 10 de mayo, la diputada Fabiola Meco Tebar, del GP Podemos-Podem, solicitaba la comparecencia de Manuel Velázquez Miranda, médico del Instituto de Medicina Legal de Valencia. El 17 de mayo, el diputado Alfredo Castelló Sáez, del GP Popular, solicitaba la comparecencia de las siguientes personas: Ángel García de la Bandera, gerente de FGV en ese momento (petición que sería rechazada); de José Marí Olano, secretario autonómico y abogado general de la Generalitat en 2006, así como del asesor de la Vicepresidencia del Consell, Jesús Lecha. Ampliando su petición el 23 de ese mismo mes a Feliciano López Varela, comisionado especial del Ayuntamiento de Torrent para la oficina de ayudas a las víctimas y familiares del accidente, y a Cristina Valero, Gonzalo Gayo, Elena Cívico y Amparo García, por su participación en el informe de la Unió de Periodistes sobre el tratamiento informativo de Canal 9 sobre el accidente, decidiéndose por la Mesa (con el voto favorable del resto de grupos salvo el Popular) que se designase un representante de la asociación profesional. Todas las demás comparecencias incorporadas se decidirían por unanimidad de los grupos.

70 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 104/IX, de 19 de agosto de 2016, pp. 13.123-13.309.

a partir del control de la comisión, de una documentación «sesgada e incompleta», de unas comparecencias «aleccionadas», unos tiempos «insuficientes» (C5) y unas conclusiones «predeterminadas» (C6).

Para concluir declarando que «las causas del accidente fueron múltiples y todas tuvieron su origen en la falta de inversión y mala gestión de FGV, especialmente en materia de seguridad en la circulación» (C12); según la versión defendida por la mayoría parlamentaria «FGV era conocedora de la importancia de adoptar medidas de seguridad como las implementadas en las líneas 3 y 5 [...] (pero éstas no se producirían) hasta que aconteció el accidente» (C17).

Según el texto, «el Consell no llevó a cabo ninguna actuación encaminada a esclarecer las causas del accidente» (C37); ni tampoco se «llevó a cabo (por parte del FGV) investigación interna» (C38) alguna. La premura en la actuación de la Generalitat (como «en la determinación de la cuantía indemnizatoria», C36) respondió a la inminente celebración al V Encuentro Mundial de las Familias (C39) previsto para los días posteriores al accidente. Orquestándose, también, una estrategia comunicativa de los directivos de RTVV para el tratamiento informativo del accidente (C 40 y 41).

Concluyendo que, a lo largo de más de una década, ha existido «un menosprecio a la AVM3J por cuestionar la verdad oficial» (C44), que habría sido finalmente desmontada por la investigación que se había llevado a cabo.

La exigencia de responsabilidades políticas a una pluralidad de sujetos fue también introducida en el dictamen aprobado por el pleno de Les Corts Valencianes, en un doble ámbito: gubernamental y/o empresarial. Respecto de los primeros se identificaron cinco máximos responsables, tres miembros del Consell (Molt Honorable President

Francisco Camps;⁷¹ el vicepresidente⁷² Víctor campos Guinot y el conseller⁷³ Juan Cotino); un directivo (José Vicente Dómine Redondo) a quién se corresponsabilizará de la «mala gestión en la planificación y coordinación del transporte ferroviario»), y, por último, el que fuese responsable de la coordinación del Grupo Parlamentario Popular en la comisión de investigación efectuada en 2006 y su manipulación (Serafín Castellano).

Desde otro plano bien distinto, el de la gestión desde la empresa pública FGV, los responsables a los que apuntaba la investigación parlamentaria fueron tanto la directora gerente, M^a Luisa Gracia Giménez, a la que se responsabilizó de «no adoptar decisiones en el ámbito de sus responsabilidades y competencias [...] que abrían podido evitar o minimizar las consecuencias del accidente» (responsabilizándola de la contratación de la consultora de comunicación [...] encargada de «manipular y adoctrinar a los comparecientes» en la referida comisión de investigación); como otros cinco técnicos⁷⁴ que ocupaban distintas responsabilidades en FGV y cuyo señalamiento en el dictamen de la

71 Al que fuese President de la Generalitat (2003-2011), Francisco Camps, se le hizo responsable «de las decisiones del Consell sobre el accidente», así como del «desprecio continuado a la AVM3J», respectivamente. Sin embargo, el Molt Honorable President se había visto con el presidente de la AVM3J, Vicente Chulio seis meses después del accidente; habiendo tenido una semana antes otra el vicepresidente del Consell, con una delegación de dicha asociación.

72 Al vicepresidente del Gobierno Valenciano y máximo responsable de la Comisión Interdepartamental de gestión del accidente, se le atribuyó por parte de la comisión de investigación «falta de criterio uniforme en la concesión de las indemnizaciones y ayudas a las víctimas» indicándose que en las mismas se faltó a los «principios de igualdad, transparencia y publicidad», a pesar de que estas no fuesen recurridas y, como la misma presidenta reconoció en el juicio posterior, la petición de responsabilidad civil (a pesar de haberse cobrado de una forma íntegra las ayudas a los pocos días del accidente) se debió a un modo de presión ante los acusados y responsables técnicos del accidente.

73 De las responsabilidades políticas sorprende la inclusión del entonces conseller de Agricultura, Pesca y Alimentación en 2004-2007, Juan Cotino Ferrer, quien se prestó voluntariamente a reunirse con familiares de las víctimas del accidente sin tener competencia de gestión alguna en relación con el accidente. Con toda probabilidad su inclusión estuvo motivada por el fallecimiento del responsable departamental del ramo, el conseller José Ramón G^a Antón, quien en el momento del accidente ostentaba la responsabilidad de Infraestructuras y Transporte dentro del Gobierno Valenciano.

74 Estos fueron los siguientes: Dionisio García Giménez, responsable de recursos humanos de FGV; Vicente Cronteras Bornez, director adjunto de explotación; Manuel Sansano Muñoz,

comisión se consideró habría vulnerado sus derechos fundamentales,⁷⁵ dando lugar a un interesante debate que puede generalizarse y proyectarse sobre la utilidad de las investigaciones parlamentarias de este tipo.

Por último, en el ámbito de Radio Televisión Valenciana (RTVV) fueron responsabilizados tanto su director (Pedro García) como el director de informativos (Lluís Motes), tanto de la «información manipulada» como de que la ciudadanía no accediese a una información «inmediata, veza y objetiva», respectivamente.

Por último, el dictamen incluirá algunas recomendaciones sobre los hechos investigados, tales como la elaboración de un proyecto de Ley de Seguridad sobre el transporte ferroviario o la creación de un organismo independiente⁷⁶ del operador de FGV que velase por la

director de operaciones; Francisco García Sigüenza, responsable de talleres y de instalaciones fijas, y Luis Miguel Domingo Alepuz, jefe de taller de FGV València Sud, respectivamente.

⁷⁵ En la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre de 2018 (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019, pp. 2.987 a 3.023) a resultas del recurso de amparo núm. 4877-2017 promovido por Dionisio García Gómez frente a las conclusiones del dictamen de la comisión especial creada en Les Corts Valencianes para la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006, el Alto Tribunal consideró que «ningún ciudadano puede encontrarse ante una comisión de investigación, fruto de una decisión de oportunidad política adoptada libremente por las Cámaras por razones de interés público, en peor condición que si estuviera ante un Juez sometido únicamente al principio de legalidad y al imperio de la ley» (FJ 4º). La declaración del incumplimiento de la Ley de riesgos laborales (por parte del investigado); declaración que fue realizada por un órgano del Estado, en el ejercicio de su labor de investigación política, pero sin competencias para ello [...], y, por ende, sin las garantías que proporciona un proceso judicial» se consideró no preserva el derecho del investigado a ser considerado y tratado como no autor o no participe en conductas ilícitas, vulnerando el derecho al honor del recurrente.

La decisión del Alto Tribunal planteaba una difícil disyuntiva al respecto («o se trasladan las garantías del artículo 24 de la Constitución a las comisiones parlamentarias de investigación, o, en virtud del principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117 CE), solo los integrantes del Poder Judicial pueden realizar determinados juicios, incurriendo las citadas comisiones en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia de los comparecientes») que, sin duda, se proyectaba sobre el futuro proceder de las comisiones de investigación en aquellos casos en los que paralelamente se dirimen responsabilidades penales.

Es de destacar, también, que con anterioridad, a través de la Resolución de carácter general 4/IV, de 22 de mayo, que regula las comparencias ante las comisiones de investigación (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 59, de 31 de mayo) ya se había insistido en el respeto a ciertos derechos fundamentales de los comparecientes.

⁷⁶ Ver *supra* nota al pie 66.

seguridad de todos los medios de transporte; instando a organismos diversos un conjunto variado de actuaciones, tales como: la revisión y mejora de los protocolos de actuación en grandes accidentes de múltiples víctimas (Agencia de Seguridad de Respuesta Rápida a las Emergencias), establecimiento de mecanismos de coordinación interna interdepartamentales encargados de la seguridad ferroviaria (Conselleria de Infraestructuras), revisión de los protocolos y planificación de simulacros y aquellos otros para actuaciones de riesgo en la circulación, recomendando la readaptación del Reglamento de circulación a los actuales sistemas de explotación (FGV), regulación de la creación y funcionamiento de las oficinas de atención a las víctimas en cualquier catástrofe (Consell) y la revisión de los medios del Instituto de Medicina Legal (Conselleria de Justicia), respectivamente. Por su parte, el Grupo Parlamentario Popular había presentado (en paralelo) un anexo con algunas propuestas coincidentes, después de que la ponencia dejase abierta la puerta a un acuerdo en tales cuestiones; en las mismas se incluían algunas planteadas en la comisión previa, tales como la elaboración de normativas autonómicas y estatales sobre seguridad ferroviaria o, incluso, la creación de un ente público que velase por la seguridad en el transporte, que formarán parte de su voto particular.

Mientras la comisión judicial desarrollaba su trabajo, en sede judicial se estaban investigando las responsabilidades penales⁷⁷ derivadas del accidente del metro de Valencia del 3 de julio de 2006,

⁷⁷ Estas fueron evacuadas por la sentencia núm. 35/2020 (Procedimiento abreviado núm. 177/2019) del Juzgado de lo Penal núm. 6 de València, de 27 de enero, que condenaría a cuatro exdirectivos del metro de Valencia (todos ellos del Comité de Seguridad en la Circulación de FGV) trece años después del accidente integrantes. Según el fallo, todos ellos eran conocedores de «las deficiencias de seguridad en el tramo subterráneo de esta línea, especialmente entre los tramos de Plaza de España y la estación de Jesús», donde el metro volcó cuando circulaba al doble de la velocidad permitida. Pese a ello, «omitieron» su obligación de implementar medidas de seguridad tecnológica para controlar la velocidad en esta línea y «neutralizar» los riesgos de descarrilamiento y vuelco de los trenes, así como para resolver otras deficiencias relativas al «material móvil rodante» o la «formación y selección del personal para la tarea de maquinista». Según el juez «tales deficiencias conllevaban un riesgo muy importante para la seguridad de los trabajadores y para los viajeros», concluye la resolución. Es de destacar la autoimplicación de los acusados en los hechos probados en la sentencia, así como la petición por parte de la acusación de la suspensión de la condena,

lo que sin duda planeó sobre el funcionamiento de la misma como señalaron los servicios letrados de la cámara, especialmente, por lo que hace a el deber de reserva sobre la documentación judicializada.

Por último, la rueda de prensa conjunta que el PSPV-PSOE, Compromís, Ciudadanos y Podemos ofrecieron el 24 de junio de 2016 para presentar las conclusiones de la investigación parlamentaria fue objeto de controversial electoral al producirse en el periodo habilitado para la «campana electoral» de las elecciones convocadas para el 26 de junio de 2016; considerándose, por parte de la Junta Electoral Provincial de Valencia, que no vulneraba la LOREG al «responder a la propia actividad (extraordinaria) de la institución».

En el ecuador de la VII legislatura (2007-2011), se aprobaba la creación de una comisión no permanente de investigación para el estudio de la financiación y cuentas del Partido Popular de la Comunidad Valenciana, del Partido Socialista del País Valenciano-PSOE y de Esquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana: Compromís, coincidiendo con algunos de los episodios más tensos del llamado «caso Gürtel» (tensión entre las direcciones orgánicas nacional y autonómica con ocasión de la salida de Ricardo Costa de la secretaria general del PPCV y tras el archivo provisional de la causa de los «trajes» en el TSJ producida pocos meses antes) mediante Resolución 244/VII, de 21 de octubre de 2009,⁷⁸ dándose un plazo de 70 días para su constitución. Desde el Grupo Parlamentario Popular se llegó a vincular la renovación pendiente de las Cajas de Ahorro (Bancaja y Caja de Ahorros del Mediterráneo) con la investigación de las finanzas de los

quedando todos ellos inhabilitados por un periodo de tres años para ejercer ningún cargo directivo en empresas del sector ferroviario pero sin entrar, finalmente, en prisión.

Es de destacar, asimismo, que por el acuerdo alcanzado entre el Ministerio Público y las acusaciones particulares, finalmente la acusación contra otros cuatro acusados (Marisa Gracia Jiménez, directora-gerente FGV; Luis Domingo Alepuz, jefe de Taller; Manuel Sansano Muñoz, director de operaciones, y Francisco Orts Pardo, jefe de Estudios y Proyectos y responsable de la Oficina Técnica) fue retirada sin que llegasen a reconocer nunca ninguna responsabilidad en el accidente.

⁷⁸ *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 184, de 5 de noviembre de 2009, pp. 22.388-22.389.

partidos propuesta, haciendo todavía más evidente la nula voluntad de constituir un instrumento de tales características en plena investigación de la Gürtel ante la Audiencia Nacional. Finalmente, los grupos de la oposición se negarán a participar en la misma, algo que recordará en la siguiente legislatura el Grupo Parlamentario Popular al rechazar una comisión de investigación en Les Corts Valencianes sobre la presunta financiación irregular del PP valenciano, incluida en el «caso Gürtel» que había sido solicitada por el PSPV-PSOE y había contado con el apoyo del resto de grupos de la oposición que habían registrado sin éxito cuatro⁷⁹ iniciativas similares en los últimos dos años.

V. De la intervención de la CAM a EMARSA

En la VIII legislatura (2011-2014) serán dos las comisiones de investigación aprobadas: la primera, sobre el proceso conducente a la intervención el 21 de julio de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), que conllevaría la destitución de todos sus gestores, en el proceso de reestructuración orientado a su privatización (Resolución 21/VIII, de 20 de octubre de 2011); la segunda, sobre el llamado «caso EMARSA», en relación con la gestión y la explotación de la depuradora de Pinedo desde su creación, la conexión con otras entidades y las posibles responsabilidades en la liquidación de gastos (Resolución 52/VIII, de 19 de diciembre de 2011).

El 19 de diciembre de 2011 se creaba la Comisión de Investigación sobre EMARSA (en relación a la gestión y explotación de la depuradora de Pinedo) a propuesta del Grupo Parlamentario Popular, quedando válidamente constituida el 15 de febrero de 2012, a partir de una

⁷⁹ La primera será la propuesta de creación de una comisión no permanente de investigación para clarificar la relación del presidente del Consell, los consellers, los altos cargos de la Generalitat y las entidades públicas con las empresas investigadas en el caso Gürtel, a propuesta del Grupo Parlamentario Compromís (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 266/VII, de 8 de noviembre de 2010).

composición⁸⁰ que no sufrirá variación alguna en el curso de sus trabajos. En la reunión de fecha 24 de febrero de 2012 quedará aprobado su plan de trabajo⁸¹ con la citación de seis comparecientes: los consejeros de la entidad designados por las formaciones políticas (Ramón Marí Vila, vicepresidente primero de EMARSA, perteneciente al PSPV-PSOE, y los consejeros Manuel Corredera Sanchís y Joan Antoni Pérez i Doménech, a propuesta de PP y EU, respectivamente), al igual que otros responsables públicos (José Antonio Martínez Beltrán y Francisco Pastor Bono, secretario general e interventor de la EMSHI respectivamente, o Juan José Morenilla Martínez⁸², representante de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales).

En la misma reunión del día 14 de marzo se decide nombrar una ponencia,⁸³ que recibe el encargo de redactar la propuesta de dictamen. Tras diversas reuniones previas de la comisión (los días 18, 20 y 24 de abril de 2012), la Ponencia eleva la propuesta de dictamen de conclusiones, donde, además del rechazo enérgico «por las actuaciones ilegales y uso fraudulento de los fondos públicos que, presuntamente, se (habrían) cometido, durante los últimos años en EMARSA» se identificaron una serie de responsabilidades «directas» de

80 La composición de la comisión de investigación será la siguiente: Alicia de Miguel García, Rafael Maluenda Verdú, David Francisco Serra Cervera, Alejandro Font de Mora Turón, Vicente Betoret Coll, María Soledad Linares Rodríguez, Eduardo Ovejero Adelantado y María Trinidad Miró Mira (Grupo Parlamentario Popular); Carmen Ninet Peña, Carmen Martínez Ramírez, Josep Lluís Moreno Escrivá, Rafael Rubio Martínez y Francesc de Borja Signes Núñez (Grupo Parlamentario Socialista); Mónica Oltra Jarque (Grupo Parlamentario Compromís), y Rosario Margarita Sanz Alonso (Grupo Parlamentario Esquerra Unida).

81 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 78, de 1 de junio de 2012.

82 Quien finalmente no comparecería ante la comisión parlamentaria de investigación por la judicialización de los hechos que estaban investigados en la misma y su implicación directa en los mismos lo que lo convertía en «investigado» de la causa.

83 Formarán parte de esa ponencia seis titulares (Alicia de Miguel García y Rafael Maluenda Verdú por el Grupo Parlamentario Popular; Rafael Rubio Martínez y Josep Lluís Moreno Escrivá por el Grupo Parlamentario Socialista; Mónica Oltra Jarque por el Grupo Parlamentario Compromís y Rosario Margarita Sanz Alonso por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida) y otros tantos suplentes (María Soledad Linares Rodríguez y Eduardo Ovejero Adelantado, por el GPP; Francesc de Borja Signes Núñez y Carmen Ninet Peña, por el GPS; Enric Xavier Morera Català, por el GPC, y Jesús Ignacio Blanco Giner, por GPEU) por parte de los grupos parlamentarios integrantes de la comisión.

dicha fraudulenta gestión, a saber: Enrique Crespo Calatrava, presidente de EMARSA y de EMSHI; Esteban Cuesta Anguix, gerente de EMARSA, y Enrique Arnal Llorens, director financiero. Exonerando de cualquier responsabilidad al Consejo de Administración por su actuación de buena fe, a pesar de que algunos de sus miembros habrían reconocido en sus comparecencias haber sido concededores de alguna de esas irregularidades sin haber llegado a actuar a partir de tales sospechas. A partir de lo cual, Les Corts Valencianes apoyarían las acciones iniciadas por la EMSHI ante la justicia no sin concluir señalando que «la composición y funcionamiento de los consejos de administración de las empresas públicas necesitan una profunda revisión con modificaciones legales [...] para que hechos como este no vuelvan a ocurrir».⁸⁴

El 30 de septiembre de 2020,⁸⁵ el Tribunal Supremo (Sentencia núm. 482/2020) confirmaría las condenas impuestas a los principales cabecillas del saqueo de la depuradora, cifrado en 23,5 millones de euros, que habían sido identificados en la comisión parlamentaria de investigación: 12 años de cárcel para Esteban Cuesta, exgerente de la Empresa Metropolitana de Aguas Residuales; 10 años para Enrique Crespo, exvicepresidente de la Diputación de Valencia y expresidente de EMARSA, y de 9 años para José Juan Morenilla, exgerente de la EPSAR.

Cabe señalar, por último, que lejos de haberse producido las reformas apuntadas con las que concluía el dictamen de conclusiones de la comisión parlamentaria de investigación, la modificación del delito de malversación proyectada en el ámbito estatal que distinguiría en el tipo penal de la malversación cuando concurre o no lucro personal

⁸⁴ *Boletín Oficial de les Corts Valencianes*, núm. 197, de 22 de octubre de 2021, pp. 10.570-10.571.

⁸⁵ La sala emitía su pronunciamiento más de dos años después del fallo de la Audiencia de Valencia (Sentencia núm. 349/2018, de 19 de junio), que llegó tras siete años de instrucción y dos aplazamientos del juicio. En dicho fallo se concluía que los acusados crearon un sistema para «adueñarse de los caudales públicos de los que disponían por los cargos que ocupaban». El cual consistió en suscribir contratos simulados con distintos proveedores con los que mantenían una relación de amistad o afinidad política. «En ocasiones, previa a la firma de este contrato, los acusados confeccionaron expedientes de contratación, igualmente mendaces, aparentando como si hubiesen dado publicidad al servicio ofertado y permitido la concurrencia de otros empresarios», concluía la Audiencia en su sentencia.

podría rebajar de forma sustancial las penas de los condenados por el caso EMARSA, el mayor juicio de corrupción valenciano hasta la fecha.

Por su parte, la comisión de Les Corts Valencianes encargada de investigar la intervención de la CAM por parte del Banco de España en julio de 2011, a pesar de haberse constituido con anterioridad⁸⁶ a la primera, será la segunda creada en esa misma legislatura. Su duración inicial prevista de seis meses terminaría por multiplicarse finalmente por cinco (39 meses), debido al desarrollo paralelo de la investigación judicial por parte de la Audiencia Nacional, así como por una ambiciosa agenda de trabajo (hasta 37 sesiones llegarían a celebrarse), una prolija, compleja e ingente documentación técnica aportada o, incluso, el excesivo número de comparecientes finalmente citados (79 en total).⁸⁷

⁸⁶ Solicitada a iniciativa del Grupo Parlamentario de Esquerra Unida en julio de 2011, será aprobada por unanimidad de todos los grupos tres meses después, constituyéndose el 16 de diciembre de ese mismo año.

⁸⁷ Por lo que respecta a las autoridades centrales, las solicitudes serán inicialmente desatendidas. Así sucedió con los responsables del Banco de España como los ex subgobernadores (José Viñals y Francisco Javier Ariztegui), compareciendo, finalmente, su máximo representante durante los años investigados: el exgobernador (Miguel Ángel Fernández Ordóñez). Tampoco lo harán inicialmente los directores generales de Supervisión (Jerónimo Martínez) o los exdirectores generales del FROB (Julián Atienza y Mariano José Herrera), aunque finalmente sí sus administradores provisionales (José Antonio Iturriaga Miñón, Tomás González Peña y Benicio Herranz Hermosa) para la entidad. Ni, por último, la ex directora general del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Hacienda (Soledad Núñez); por el contrario, sí lo harán otros representantes de administraciones «independientes» estatales, como la Comisión Nacional del Mercado de Valores-CNMV (Julio Segura Sánchez), pese a la negativa inicial. Al igual, que el director general de la Confederación Española de Cajas de Ahorro-CECA (José M^a Méndez Álvarez-Cendrón).

Por la parte autonómica, el Grupo Parlamentario Popular se negó a la comparecencia de los responsables económicos de los gobiernos Camps (José Luis Olivas Martínez y Gerardo Camps Devesa); por el contrario, sí comparecerán los exresponsables y directivos autonómicos del Instituto Valenciano de Finanzas (Enrique Pérez Boada y Jorge Vela Bargues).

Por parte de la CAM, comparecerán los últimos directores generales de la CAM (María Dolores Amorós y Roberto López Abad); distintos responsables sectoriales de la entidad, como Javier García del Río (Participaciones Inmobiliarias); el que fue el presidente de su Consejo de Administración (Modesto Crespo Martínez), sus miembros (Elia M^a Rodríguez Pérez, Juan Bernal Roldán, Natalia Ferrando Amorós, Raquel Páez Muñoz, Natalia Caballé Tura, Daniel Gil Martorell, José Benito Nemesio Casabán, Manuel Navarro Bracho, Luis Esteban Marcos, Manuel Navarro Bracho, José García Gómez, Pilar Aurora Cáceres González, Pere Joan Devesa Martínez, Ángel Strada Bello, Francisco Martínez García, José Pina Galiana, Teófilo Sogorb Pomares, Joaquín Meseguer Torres, Vicente Soriano Terol, Agustín Llorca Ramírez, Ángel Martínez Martínez, Benito José Nemesio Casabán, Armando Sala Lloret, José Forner Verdú,

A lo largo del desarrollo de su actividad, la comisión de investigación tuvo que hacer frente a numerosas eventualidades.

Tras iniciarse la investigación parlamentaria comenzó la actuación de la Audiencia Nacional sobre dicha entidad financiera, llegando a condicionar la labor parlamentaria desarrollada por la comisión por la negativa a responder de alguno de sus comparecientes como reflejo de su imputación judicial.

Esta dificultad vendrá a sumarse a los problemas planteados por parte de las autoridades «independientes» estatales ante los requerimientos de información y comparecencia. Los órganos rectores y directivos del Banco de España excusaron su asistencia por entender que ningún alto cargo o empleado del Banco de España podría comparecer ante la referida comisión para informar sobre la intervención de CAM, al tratarse por un lado, de una actuación sobre la que no cabía otro control parlamentario que el desplegado por parte de las Cortes Generales y, por otro, de información sobre la que recaía un deber de reserva. Por su parte, los dos directores generales del FROB (cuya comparecencia también había sido reclamada) argumentaron, en esa misma línea argumental, que el FROB no se encontraría sujeto al ámbito de actuación de las comisiones de investigación que pudiesen constituir los parlamentos autonómicos. En su escrito, se informaba que la Comisión Rectora del FROB entiende que el contenido de la comparecencia debe limitarse exclusivamente al suministro de

José Enrique Garrigós, Jesús Navarro Alberola, Juan Pacheco Carrillo, Rosa Ana Perán Bazán, Ginés Pérez Ripoll, Susana Maestre González, Salvador Piles Besó, Enrique Puig Mora, José Rovira Garcés, Martín Sevilla Jiménez; Daniel Gil Mallebrera; Joaquín Longinos Marín Rives; Isabel Cambroner Casanova; Manuel Muelas Yébenes, y Antonio Gil Terrón), el que fuese presidente del (Modesto Crespo Martínez) y su secretario de actas (Juan Martínez-Abarca Ruiz-Funes). Al igual que los miembros de la Comisión de Control (Remedios Ramón Dangla; Diego José Orenes Vilaplana; Noelia Sala Pastor; Juan Ramón Avilés Olmos; Juan Hernández Olivares; Francisco Grau Jornet; Joaquín Longinos Marín Rives; Raúl Serrano Moll; Dolores Mataix Corbí; Olaya Pérez González; José Ruzafa Serna; Asunción Martínez Muñoz; César Estrada Martínez; Juan Ramón Gual de Torrella Guasp; José Manuel Uncio Lacasa, y Noelia Sala Pastor). Representantes de los impositores de la CAM (Victor Baeta), de la Plataforma de Afectados (Carlos Pena y Diego de Ramón), ADICAE (Manuel Pardo Vicente) o AUSBANC (Luis Pineda Salido). O diversos profesionales, como los auditores de KPMG (Julio Álvaro Esteban y Javier Muñoz Neira) o el letrado (Diego Ramón Hernández), respectivamente.

información relativa a la situación de la Caja y de Banco CAM, SA, en el momento en que los representantes del FROB fueron designados para el desarrollo de sus funciones y los hechos descubiertos con posterioridad. Tales argumentos encontraban fundamento en la doctrina⁸⁸ formulada

88 El Consejo de Estado, al analizar el ámbito subjetivo de actuación de las Comisiones Parlamentarias de Investigación autonómicas (dictámenes núms. 34/2003, 852/2012 y 193/2016) que sus potestades deben interpretarse de forma congruente con su objeto y finalidad, de modo que su poder fiscalizador y de control, al requerir la presencia de determinadas autoridades y funcionarios, «no pueda considerarse ilimitado, sino que habrá de ajustarse al ámbito propio de actuación de las instituciones autonómicas»; argumento como se ha visto en el que insiste el Consejo de Estado en el caso que nos ocupa.

Los argumentos esgrimidos por el alto órgano consultivo del Gobierno estatal en el caso que nos ocupa se evacuarán a través de los dictámenes núms. 852/2012/643/2012, de 26 de julio, para excusar la participación tanto de los órganos rectores del Banco de España (en el caso que nos ocupa su gobernador) y del FROB (como su Comisión Rectora, en donde se incluyen a los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, en este caso los secretarios de Estado de Hacienda y Presupuestos y Economía, respectivamente, y los representantes tanto del Banco de España como los Fondos de Garantía de Depósitos, en donde se incluye a los Subgobernadores); en este segundo organismo también se incluyen los administradores provisionales y las personas físicas designadas para ejercer sus funciones y facultades. En ambos supuestos, el Consejo de Estado justificará su decisión de la no obligatoriedad de atender los requerimientos de comparecencia y de remisión de documentación en la falta de potestad para fiscalizar órganos ajenos al ámbito competencial autonómico, además del deber de secreto que afecta tanto a los miembros de los órganos rectores del Banco de España (art. 6 Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España) como a los órganos rectores del FROB (extendiéndose, también, a los representantes provisionales y personal por estos designado, en base al artículo 6 del Real decreto legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea). En el primer caso, a pesar de que el artículo 6.2 de esta última norma estatal (ya derogada) contemplaba una excepción posibilitando «el acceso de Les Corts Generals (a través de la oportuna comisión parlamentaria de investigación) a través del Gobernador del Banco [...] (a través) de la celebración de (una) sesión secreta o la aplicación del procedimiento establecido para el acceso a las materias clasificadas» que, sin embargo, únicamente debía entenderse referida a las constituidas en el ámbito estatal, excluyendo a las que pudiesen crearse por los parlamentos autonómicos. Por su parte, el dictamen núm. 194, de 28 de febrero 2013, relativo a la solicitud de comparecencia del ex presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) ante esa misma comisión parlamentaria de investigación. El Consejo de Estado señala que «las potestades de las comisiones de investigación han de interpretarse de forma congruente con su objeto y finalidad [...] (debiéndose) ajustar al ámbito propio de actuación de las instituciones autonómicas». Motivo por el cual, concluye que los órganos (presentes y pasados) de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, son por tanto ajenos a dicho ámbito y con su negativa no incumplen con el deber de comparecer que existe ante las mismas.

Por su parte, el dictamen núm. 194, de 28 de febrero 2013, relativo a la solicitud de comparecencia del ex presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) ante esa misma comisión parlamentaria de investigación. El Consejo de Estado señala que

por parte del Consejo de Estado, así como en la normativa estatal vigente⁸⁹ en el momento de los hechos investigados. Una negativa de la que terminará siendo informado el Ministerio Público.⁹⁰

A pesar de todas las dificultades encontradas en el ejercicio de su labor fiscalizadora, Les Corts Valencianes se convirtieron en el primer parlamento autonómico donde comparecerá uno de los principales artífices de la reordenación y reestructuración bancaria española que, desde 2009, se materializaría en un amplio conjunto de procesos de integración financiera entre los que se incluye la liquidación de la CAM el 9 de julio de 2012, tras 137 años de historia y considerada la cuarta caja de ahorros española hasta ese mismo momento.

Del resultado de las comparecencias y del pormenorizado estudio de la documentación facilitada, la comisión estimará en su dictamen⁹¹ aprobado por el pleno de Les Corts Valencianes el día 25 de marzo de 2015, que «ninguno de los órganos o entidades implicados en la administración, gestión, supervisión y control de la CAM actuó correctamente durante el proceso de deterioro (prolongado) que sufrió la entidad» y que llevaría años después a su intervención («con una inyección de 5.249 millones de euros por parte del FROB [...] (y) la necesaria concesión de un crédito (adicional) por importe de 3.000 millones») como paso previo a su liquidación.

«las potestades de las comisiones de investigación han de interpretarse de forma congruente con su objeto y finalidad [...] (debiéndose) ajustar al ámbito propio de actuación de las instituciones autonómicas». Motivo por el cual, concluye que los órganos (presentes y pasados) de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, son por tanto ajenos a dicho ámbito y con su negativa no incumplen con el deber de comparecer que existe ante las mismas.

⁸⁹ Vid. art. 6 del Decreto legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas. Norma que ha sido derogada por la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (BOE núm. 156, de 27 de junio de 2014).

⁹⁰ Diligencias que fueron finalmente archivadas ya que en las citaciones cursadas existía apercibimiento de consecuencia (penal) alguna ante tales incumplimientos y sin que resultase claro la obligación en definitiva a comparecer en el caso de las autoridades y cargos estatales, como se ha visto.

⁹¹ Resolución 564/VIII, de 25 de marzo de 2015 (*Boletín Oficial de Les Corts*, núm. 329, de 10 de abril de 2015, pp. 64.936-64.946).

Entre las conclusiones,⁹² se llegará a afirmar que «en el funcionamiento ordinario de la CAM se acumularon errores, vicios e ineficiencias inexplicables que apuntan hacia gravísimas responsabilidades profesionales (especialmente focalizadas al equipo directivo y su presidente, pero extendida también expresamente en el dictamen a la totalidad de los miembros de los órganos de gobierno que «con su voto y su actitud de comparsa coadyuvaron al desastre»), cuando no de otra naturaleza,⁹³ por parte de la cúpula directiva», haciendo directa referencia al expediente disciplinario abierto por el Banco de España y al proceso penal⁹⁴ que se estaba instruyendo ante la Audiencia Nacional.

92 Al texto se incorporarán como votos particulares las propuestas de los grupos de la oposición, como la reprobación de los responsables políticos ante la situación generada por la intervención (y posterior liquidación) de la CAM, soluciones para los afectados por las llamadas «preferentes» y para la obra social o, por último, la insistencia en la «dejaición de funciones» del IVF, entre otras.

93 Finalmente, a través de la sentencia 28/2017 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección 4ª), de 17 de octubre de 2017, los ex directores generales de la entidad financiera (Roberto López Abad y M^a Dolores Amorós) resultaron, finalmente, condenados a 3 años de prisión por el delito societario continuado de falsedad contable. El ex director general de Planificación y Control (Teófilo Sogorb Pomares) a 4 años de cárcel, por delito societario continuado de falsedad contable (3 años) y delito de falsedad en la información a los inversores (1 año), respectivamente. Siendo condenado, por último, el ex director general de Inversiones y Riesgos (Fco. José Martínez García) a 2 años, 9 meses y 1 día por el delito societario continuado de falsedad contable. Otros cuatro acusados (Modesto Crespo Martínez, Vicente Soriano Terol, Juan Luis Sabater Navarro y Salvador Ochoa Pérez) fueron absueltos de los graves delitos que se les imputaba (societario continuado de falsedad de cuentas, estafa agravada, apropiación indebida agravada, administración desleal y falsedad documental).

94 La sentencia considerará probado que los cuatro condenados fueron responsables de reflejar en los estados financieros de la entidad una situación económica de beneficios en lugar de las pérdidas que realmente estaba generando dicha entidad; hasta el punto que la Cuenta de Pérdidas y Ganancias Consolidadas Pública de Banco CAM (en el primer trimestre de 2011 presentada ante el Banco de España) arrojaba un resultado positivo del ejercicio (beneficio) de 39,771 millones de euros que en modo alguno era fiel reflejo de la situación económica real cuyos resultados (a 30 de junio de 2011, preparados ya por el FROB) fijaban en 1.163,493 millones de euros de pérdidas y un ratio de morosidad del 19 %.

Las cifras de los estados de balance e informe de los estados financieros, según relata el tribunal en su sentencia, resultaban «irreales y espurias» y esa disparidad de cifras, añade el tribunal, «constituyó uno de los motivos relevantes para la intervención de la entidad, por los riesgos que suponía tal situación para el sistema financiero en su conjunto, aparte de la contravención del principio de seguridad jurídico-contable que ello implicaba».

Reconociendo, entre otros aspectos críticos, «una normativa poco exigente en cuanto a los requisitos de conocimientos financieros exigidos para los integrantes de los órganos de la CAM»; «una mala gestión jalonada de operaciones arriesgadas, cuando no temerarias, emprendidas al margen del negocio bancario» (por lo que hace a las sociedades participadas); la «debilitación de los mecanismos de control interno» a través de maniobras de distracción, inapropiados métodos de selección o una nula información o absoluta falta de transparencia en su proceder; el perverso uso de las llamadas «cuotas participativas» («acciones» que no daban derechos políticos pero sí cotizaron hasta la intervención de la entidad) en el recurso al mercado minorista con la pretensión de conseguir liquidez; una auditoría deficiente que contribuyó «a relajar la vigilancia de los órganos de gobierno y control», así como un sucesivo fallo sistémico de las entidades de supervisión (CNMV, IVF y Banco de España) que deja en evidencia su cometido en dicho ámbito.

Ante tal diagnóstico, el dictamen introduce toda una serie de recomendaciones finales dirigidas a reproducir los errores del pasado (impidiendo que se vuelvan a reproducir ciertas malas praxis en los consejos de administración y órganos de control de las cajas: dietas excesivas, pagos en especie, falta de información, cualificación de los responsables...), así como al legislador estatal para reforzar la normativa de los órganos de supervisión y control; instando, por último al Consell, a exigir (del Estado) una solución para el problema generado por las «cuotas participativas» (cuya emisión total rondaba los 300 millones de euros, llegando a afectar a 50.000 inversores) y dar una solución a la fundación de carácter especial⁹⁵ en que *ope legis* había quedado convertida Caja Mediterráneo, tras la disolución de todos sus órganos de gobierno y su baja en el registro especial de entidades de crédito del

⁹⁵ Cabe recordar que las Cajas de Ahorro no eran bancos públicos sino fundaciones privadas gestionadas en parte por políticos, aunque en la Comunidad Valenciana este poder fue mayor y determinante en su desenlace final.

Banco de España, tras la entrada en vigor de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Por último, un gran número de propuestas de creación de CPI (hasta 22),⁹⁶ formuladas por la oposición, serían rechazadas.

96 En la VIII legislatura (2011-2015), las propuestas de creación de CPI que fueron rechazadas por el pleno fueron las siguientes: sobre las posibles irregularidades en las relaciones entre la Administración de la Generalitat y las empresas Sociedad de Proyectos Temáticos, SAU, y Terra Natura, SA, así como aquellas con las que esta empresa suscribió contrato por la cesión de los derechos de superficie de los terrenos ubicados en el PEDUI de Benidorm donde se ha construido un complejo turístico deportivo; con el objeto de ayudar en el esclarecimiento de los supuestos robos de bebés y adopciones irregulares de niñas y niños llevados a cabo en la Comunidad Valenciana y denunciados por las asociaciones de víctimas, y sobre el proceso que ha llevado a la situación actual de Bancaja, originada por la nacionalización de BFA, matriz de Bankia, y también de las responsabilidades que se pudieran derivar por la gestión de la entidad (Grupo Parlamentario Socialista). Sobre la responsabilidad de la Generalitat en Castor; para esclarecer las presuntas irregularidades del PGOU de Alicante; sobre la totalidad de los gastos liquidados por la empresa Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana (EPSAR) relativos a la gestión y explotación de la depuradora de Pinedo (EMARSA) desde 2003 hasta la fecha; sobre la vinculación entre la Generalitat y la Fundación Noos y análogas, investigadas por la justicia en el caso Urdangarin; para clarificar el destino de los fondos de cooperación internacional entre los años 2007-2011 y las eventuales responsabilidades que pudiesen derivarse; sobre los casos de niñas y niños robados durante el tiempo de la dictadura franquista hasta el año 1995 y sobre el asesoramiento de por parte de una asesoría contratada por FGV a empleados sobre lo que tenían que decir en la comisión de investigación sobre el accidente ocurrido en la línea 1 de metro el 3/07/2006, y sobre las supuestas irregularidades en la adjudicación de contrataciones de FGV (Grupo Parlamentario Compromís). Por último, sobre el llamado «caso Brugal», que afecta a diversos cargos públicos y políticos de las instituciones de la provincia de Alicante; sobre la gestión de las ayudas de cooperación tramitadas por la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía; sobre el accidente del metro ocurrido en Valencia el 3/07/2006; sobre las relaciones que la Generalitat, directamente, o a través de sus empresas públicas ha tenido con el Instituto Nóos, y que, según la Fiscalía Anticorrupción en la pieza relativa a dicha empresa en el caso «Palma Arena», podrían ser constitutivos de delito; sobre el aeropuerto de Castellón; sobre el accidente del metro ocurrido en Valencia el 3/07/2006; sobre los casos de robo y desaparición de bebés que se produjeron en territorio valenciano entre 1940-1990; sobre el estudio de la contratación y sobrecostes en la Ciudad de las Artes y Ciencias; sobre la situación de Bancaixa en el contexto de nacionalización de la matriz de Bankia (BFA); sobre el proceso que ha llevado a la antigua caja valenciana Bancaixa a acabar convertida en Fundación, y para el estudio de las causas y consecuencias de los incendios forestales de Andilla y Cortes de Pallás y para la revisión de la política forestal del Consell, y específicamente, la referida a la prevención y extinción (Grupo Parlamentario de Esquerra Unida).

Mostrando la Mesa un criterio contrario a su tramitación en otras cuatro ocasiones (en relación al caso Cooperación y a la sustracción de bebés durante el franquismo).

VI. Primer Botànic: cuando la alternativa de gobierno actúa como oposición

En la IX legislatura se dará un salto cualitativo tanto en la solicitud de comisiones de investigación, fruto de la nueva aritmética parlamentaria, como en su creación misma, con 7 creadas (35 % del total); lo que llevará *in extremis* a adoptar una resolución de la Presidencia de Les Corts Valencianes⁹⁷ para «topar» el número de CPI en activo (hasta un máximo de 10) para no condicionar la actividad parlamentaria, que además motivará un estudio de su coste⁹⁸ por parte de la Oficina Económica a iniciativa del diputado no adscrito, Miquel Domínguez. Igualmente, debe destacarse la propuesta de reforma del Reglamento⁹⁹ iniciativa del Grupo Parlamentario de Compromís con la intención de reforzar las CPI, a través de una serie de modificaciones (dirigidas a facilitar su creación, garantizar un número mínimo de comparecencias por parte de los grupos minoritarios y dar publicidad a la responsabilidad política declarada), tras un periodo que auguraba el fin de las mayorías absolutas en la cámara.

En su gran mayoría, su objeto será la gestión de los gobiernos anteriores (ampliación de la oferta pública de plazas para mayores, modernización recintos feriales, construcción y reforma de centros educativos...) en una diversidad de temas que apuntaban a una responsabilidad política que ya había sido exigida en las urnas. Por lo que se invertiría el principio que debe guiar su correcto funcionamiento y en donde la minoría tiene que controlar la acción gubernamental que cuenta con el apoyo mayoritario de la cámara.

97 Resolución de la Presidencia de Les Corts 1/IX, sobre la creación de subcomisiones en el seno de las comisiones permanentes legislativas (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 25/IX, de 26 de octubre de 2015, que concreta un máximo de 10 CPI funcionado al mismo tiempo.

98 Según un informe de la Oficina Económica de Les Corts Valencianes su coste ascendía a 1,2 millones de euros. Las nuevas comisiones, un 65 % de incremento respecto a la VIII legislatura, suponían un gasto de más de 616.704 euros anuales de más, al margen de la judicialización de los hechos investigados por alguna de las CPI creadas.

99 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes*, núm. 157/IX, de 24 de febrero de 2016, pp. 21.660-21.661.

En algunos casos, también se trataba de asuntos que ya habían sido judicializados sin éxito (accidente de metro de 2006¹⁰⁰ o residencias de accesibilidad)¹⁰¹ o que estaban en vías de serlo (Operación Taula, gestión de la Mercantil CIEGSA o financiación electoral del PSPV y Bloc en las elecciones autonómicas de 2007), aunque nuevamente aparecía una problemática de salud pública (derivada de los efectos de los acuíferos contaminados) y, en menor medida, otra directamente afecta a la gestión (en este caso de las instituciones feriales de ámbito territorial valenciano). Vamos, a continuación, a abordar cada una de ellas con las problemáticas jurídicas singulares detectadas.

El pleno de Les Corts Valencianes aprobaba el 10 de febrero de 2016, y por unanimidad de los grupos parlamentarios, la creación¹⁰² de una comisión de investigación¹⁰³ sobre la empresa pública Ciegsa (cuya actividad estaba siendo investigada judicialmente dentro de la llamada operación Taula, como derivación del caso Imelsa, como pieza separada), con la finalidad de dar cumplimiento a cuatro «objetivos básicos», a saber: a) «investigación y análisis de la actividad de CIEGSA», desde su constitución, y, más en particular, b) a una serie

100 La letrada de Les Corts Valencianes, Catalina Escuin Palop, en un informe de los servicios jurídicos de la cámara fechado el 6 de mayo de 2019, advierte «de la imposibilidad de conferir efectos externos a las decisiones de carácter político de un comisión parlamentaria de investigación», poniendo como ejemplo «la realización por Les Corts en diferentes legislaturas de dos comisiones de investigación sobre el accidente del metro de 2006 con conclusiones contradictorias entre sí» (2019: 16).

101 La comisión de investigación promovida en Les Corts Valencianes iniciaría sus trabajos tras el archivo de las diligencias incoadas por parte de la Fiscalía tras la denuncia de Esquerra Unida por el proceso de concesión de plazas (de «accesibilidad») residenciales de mayores en la Conselleria de Bienestar Social durante los años 2007-2009; a pesar de tratarse de un programa público iniciado cuatro años antes, que figuraba entre los compromisos de gobierno, y que fue impulsado con anterioridad por los distintos titulares de la conselleria.

102 Resolución 122/IX, de 10 de febrero (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 56, de 19 de febrero, pp. 6.727-6.728).

103 Formarán parte de la misma los siguientes diputados: Marian Campello Moreno (presidenta), Antonio Joaquín Woodward Poch (vicepresidente), Ana Barceló Chico y Antonio Serna Serrano (secretarías), y Jordi Alamán Tabero, Belén Bachero Traver, Ana Besalduch Besalduch, Alfred Boix Pastor, Juan Carlos Caballero Montañés, Beatriz Gascó Enríquez, César Jiménez Doménech, Verónica Marcos Puig, Sandra Mínguez Corral, José Antonio Montiel Márquez, Miguel Ángel Mulet Taló, José Ramón Nadal Sendra, Mercedes Ventura Campos y Juan José Zaplana López (vocales).

de actuaciones singulares («legalidad del convenio» suscrito entre la conselleria y la mercantil, «cuentas», «verificación de la contratación del equipamiento»...); c) «delimitación del impacto sobre las arcas públicas de las prácticas irregulares de empresas proveedoras de barracones sancionadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMV) y la cuantificación de los posibles sobrecostes», y, por último, d) «el establecimiento de responsabilidades políticas por la defectuosa gestión de fondos públicos y de gestión [...] y de las medidas necesarias para evitar tales prácticas en un futuro». Aunque por decisión de la Mesa de la CPI se decidirá finalmente acotar sus trabajos a un periodo menor (hasta junio de 2015), dejando fuera de la investigación la gestión empresarial posterior (con lo que se impedía el primero de los objetivos planteados).

Por lo que se refiere a su duración, el mandato de constitución era de dos meses y el plazo previsto para concluir su investigación de otros seis meses;¹⁰⁴ sin embargo, sus trabajos parlamentarios se prolongarían algo menos de dos años (con una cierta parálisis inicial a la espera de la ingente documentación solicitada), a partir de un total de 22 sesiones de trabajo, llevadas a término entre el 10/04/2017 y el 4/06/2018; la elaboración del dictamen, debido a su complejidad técnica ocupará 8 de los 21 meses de trabajo efectivo sin que finalmente llegue a aprobarse como tal.

En cuanto al número de comparecencias, será la cuarta CPI en cuanto a las registradas;¹⁰⁵ que se verán ensombrecidas por una

104 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 56, de 19 de febrero, p. 6.728.

105 La CPI de CIEGSA acordó las comparecencias en primera instancia de 67 personas (aunque finalmente comparecerán 51, debido a las ausencias efectivas registradas), cuyas declaraciones podrían aportar y clarificar la gestión llevada a cabo durante los años 2000-2015, desde su creación pues; centrando la investigación en los años de mayor actividad (2001-2013), divididos en tres periodos sucesivos, en función de los diferentes responsables políticos tanto al frente de la Conselleria de Educación como de la mercantil: de 2000 a 2003, de 2004 a 2008 y, por último, de 2008 a 2013, respectivamente. Serán citados a comparecer, básicamente, los responsables de la empresa CIEGSA (directores técnicos, asesores, miembros del Consejo de Administración), así como diferentes cargos públicos con responsabilidades de gobierno y gestión al frente del Gobierno autonómico y la Diputación de Valencia. También fueron citados de distintos grupos parlamentarios que habían ejercido el control de la empresa pública CIEGSA en distintas legislaturas.

Fue solicitada, también, la comparecencia de los administradores de las empresas que habían sido adjudicatarias de obras y servicios.

deficiente convocatoria de los llamados a comparecer y condicionada, igualmente, por tratarse de una investigación *sub iudice* que condicionará buena parte de su desarrollo.

En concreto, en la CPI comparecerán los expresidentes de la Generalitat (Francisco Camps Ortiz y Alberto Fabra Part), los vicepresidentes del Consell (Víctor Campos Guinot y José Císcar Bolufer), los ex titulares departamentales de Economía y Hacienda (Gerardo Camps Devesa y Juan Carlos Moragues Ferrer) y Educación (Esteban González Pons, Alejandro Font de Mora Turón, María José Catalá Verdet), altos cargos de la Administración de la Generalitat, como el secretario autonómico de Educación y Formación (Miguel Soler Gracia, que acumulaba el cargo de consejero delegado de la mercantil), los subsecretarios de Educación (José Villar Rivera y Virginia Jiménez Martínez, que acumularon también la condición de consejero delegado), los ex secretarios autonómicos de Educación (Máximo Caturla Rubio, Concepción Gómez Ocaña, Rafael Carbonell Peris y Santiago Martí Alepuz, de los que sólo el primero y último acumularon el cargo de consejero delegado), el ex secretario autonómico de Hacienda (José Miguel Escrig Navarro), los interventores generales de la GVA (con rango de secretario autonómico) (Salvador Hernández García y Francisco Valentín Álvarez de las Marinas), los ex directores de Régimen Económico (Alejandro Bañares Vázquez y María José Vargas Molina), la ex directora general de Educación (Beatriz Gascó Enriquez). O personal eventual (Juan José Andrés Ruiz, ex asesor de Presidencia) o técnico, como el subdirector general de Educación (Jesús García Gil), o, por último, el viceinterventor de Control Financiero de Hacienda (Ignacio Pérez López).

Compareciendo representantes de otros poderes y órganos estatutarios, como los diputados autonómicos (Andrés Perelló Rodríguez, Ana Noguera Montagud y Josep María Pañella Alcácer) o el ex síndic mayor de Comptes (Rafael Vicente Queralt). Y del ámbito provincial, como el expresidente de la Diputación de Valencia (Alfonso Rus Terol); el diputado (Miguel Barranca Crespo), a su vez trabajador de la mercantil; o el ex gerente de Imelsa (Marcos Benavent Vicedo); este último comunicará que no responderá a ninguna pregunta que se le formule. Por parte de CIEGSA, además de los altos cargos que tenían la doble condición de consejeros por su pertenencia a Presidencia, Economía y Hacienda y/o Educación, comparecieron las siguientes personas: ex gerente (Javier García-Lliberós Fernaud), ex consejero delegado (José Luis López Guardiola) y un nutrido número del personal técnico de la mercantil (Nuria Genís Garrido, José Luis Gisbert Blanquer, Ángeles Asensi López, María Paloma Martín Velasco, Ana Lajo Marcos, Juan Manuel Pérez Mira, Juan Sanchis Torres, Javier Soriano Rams, Jaime Prior Llombart y Joan Vergara Martí, negándose este último a declarar). Así como de los responsables jurídicos del Bufete Broseta Abogados (Manuel Broseta Dupré y Beatriz Montes Sebastián) y de Garrigues Abogados (José Luis Martínez Navarrete). Al igual que los responsables de las empresas constructoras: Torrecámara (Juan Francisco Cámara Gil), Cleop (Alejandro Serra Nogués), Construcciones Luján (Francisco Javier Luján Morant y Germán Luján Corbera), negándose a declarar por las investigaciones judiciales abiertas los tres últimos. Por último, no llegaron a comparecer, por distintos motivos (entre otros, la imposibilidad de citarles mediante los medios habituales utilizados por los servicios de la cámara): Carlos Roqués Mata, Elena Bosque Domínguez, Nuria Más Peña, Consuelo Ordóñez Fenollar, Antonio Gil Monteagudo, José Ramón Ruiz Checa, Ramón Cervera Prada, Belén Cuenca Pérez y Emilio del Toro Gálvez, todos ellos extrabajadores de CIEGSA; José María Marín Quemada, presidente de la CNMC; Mariano Ayuso Ruiz-Toledo, abogado del despacho de Broseta; Alejandro Caturla Rubio, proveedor de CIEGSA; Luis Grau Mifsud y Jesús Nazareno, empresarios de BM3; Carlos Turró Homedes, de CLEOP; Jaime Sugrañes Nolla, de Algeco; Santiago Sánchez Ruiz, de ABC Construcciones Modulares; Guillermo Orozco Peral, de CYES, y Rosa María Villegas Martínez, de Construcciones Villegas.

Por su parte, las conclusiones avanzadas por las fuerzas políticas presentes en la cámara (a excepción del Grupo Parlamentario Popular, que formulará un voto particular¹⁰⁶ a las mismas), no llegarían nunca a elevarse a dictamen (aprobado por el pleno); respondiendo parcialmente a los objetivos planteados inicialmente. En el mismo se concluye que la empresa pública, creada en el 2000 para agilizar la construcción de centros escolares de titularidad pública, «funcionó como una herramienta diseñada y estructurada para eludir todos los mecanismos de control» de la Administración valenciana, algo que contradice la voluminosa información aportada en el curso de la investigación parlamentaria.

Serán muchas, no obstante, las malas praxis objeto de denuncia. En materia de contratación, se abusó de la excepcionalidad, con adjudicaciones directas o modificaciones de contrato, que provocaron una situación de «insostenibilidad e inestabilidad permanente», con «un importante número [...] de desviaciones (de costes) elevadísimas e injustificables», excediendo los límites previstos en la Ley de contratos, y que se extenderán también a la contratación de las unidades modulares; mientras que los contratos por lotes crearon una «discrecionalidad» en las adjudicaciones que con posterioridad investigará la justicia. También se alude al «sobredimensionamiento» de la plantilla de personal, contratado «directamente sin publicidad» y al margen de los principios de «mérito o capacidad», que serán objeto de cesión irregular a la Conselleria de Educación; proyectándose la sospecha (que no certeza) de que, incluso, podrían no haber prestado sus servicios en la misma.

Pero, del mismo modo, que algunas decisiones controvertidas limitarán el alcance de la investigación; otros de los objetivos quedarán frustrados a partir de la literalidad de las conclusiones incluidas en el dictamen finalmente aprobado. Como la continuidad y vigencia del marco colaborativo estructurado entre la conselleria y CIEGSA durante la misma etapa de gobierno del Botànic, que refuta

¹⁰⁶ *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 352, de 21 de marzo de 2019, pp. 61.040-61.183.

la proyectada «ilegalidad» que se había vertido sobre el mismo; al igual que la imposibilidad de poder cuantificar¹⁰⁷ el supuesto (y pretendido) «agujero» en las cuentas públicas de la mercantil al finalizar la investigación parlamentaria proyecta serias dudas sobre la validez de las estimaciones económicas que, a partir del informe definitivo de auditoría realizado por la Intervención de la Generalitat, fueron difundidas en el origen de la investigación por los máximos responsables de los departamentos autonómicos implicados (Hacienda y Educación) y que, sorprendentemente, nunca serán llamados a comparecer en la misma pese a la gravedad de tales acusaciones.

Por lo que hace a las responsabilidades políticas derivadas de la mala gestión económica¹⁰⁸ de la mercantil, éstas se concretaron en los sucesivos titulares departamentales de Educación desde su creación (Manuel Tarancón Fandós, Esteban González Pons, Alejandro Font de Mora, José Císcar Bolufer y María José Catalá Verdet) y, en particular, en el que fuera el consejero delegado (Máximo Caturla Rubio)¹⁰⁹ de la mercantil en el período 2003-2007, sin llegar a implicar directamente a

107 «Debemos concluir que esta comisión no puede determinar, por no tener ni los mecanismos, ni los recursos necesarios, los perjuicios ocasionados al erario público de la gestión realizada por los diferentes Gobiernos de la Generalitat que desde el mes de julio del año 2000 hasta el mes de noviembre de 2013 -Fecha en la que fue encargado el informe de Control Financiero Específico a la Intervención General de la Generalitat Valenciana- que por acción u omisión, han amparado el irregular funcionamiento de la empresa pública Ciegsa» (2019: 178). Unas conclusiones que, desde luego, ponen en entredicho o directamente desmienten el dato ofrecido en el momento de crearse dicha comisión parlamentaria de investigación, cuando los máximos responsables de Hacienda y Educación (Vicent Soler Marco y Vicent Marzá Ibáñez), basándose en el informe definitivo de auditoría realizado por la Intervención de la Generalitat, cifraron el supuesto «agujero» económico generado por la existencia de CIEGSA en una cifra cercana a los 1.000 millones de euros.

108 El dictamen sostiene sin una apoyatura sólida y fiable que si el Gobierno autonómico, a través de la Conselleria de Educación, hubiese cumplido con sus labores de control se hubiese podido evitar la «grave situación económico-financiera» que arrastraba CIEGSA, obligada a recurrir al mercado de crédito bancario (o, incluso, a mecanismos de financiación estatal) que llegaron a superar los 486 millones de euros.

109 A quién en las conclusiones se le atribuirá una «responsabilidad directa en la situación económica generada», así como en «irregularidades contractuales, administrativas y opacidad» que no se llegarán a concretar en ningún momento. Junto al consejero delegado, se considerarán «cooperadores directos» a distintos directivos de la empresa pública en los ámbitos de contratación y proyectos (Joan Vergara Martí, Elena Bosque Domínguez y Carlos Roques Mata), designados directamente por el primero.

ninguno de los miembros de los sucesivos Consejos de Administración. Atribuyendo a algunos directivos de la mercantil (en concreto, Joan Vergara Martí, Elena Bosque Domínguez y Carlos Roqués Mata) la condición de «cooperadores directos» de las mismas.

Con un año de retraso las conclusiones de la CPI serán remitidas el 20 de diciembre de 2020 a la Fiscalía Provincial de València, que tras abrir diligencias de investigación penal, terminaría por archivarlas sólo 10 días después, sin apreciar indicios de delito. Algo muy parecido a lo sucedido con la investigación parlamentaria sobre las empresas adjudicatarias de las llamadas plazas de «accesibilidad social», que llegará a plantearse tras el archivo de una denuncia penal que había sido presentada por Esquerra Unida un año antes de su creación el 21 de octubre de 2015, y cuyas conclusiones del dictamen aprobado por el pleno de Les Corts Valencianes serán llevadas a la Agencia Valenciana Antifraude con idéntico resultado, por los grupos que apoyaban el Gobierno del Botànic, Ciudadanos y Agermanats (diputados no adscritos expulsados de este último grupo parlamentario).

El objeto de la nueva comisión de investigación, (promovida esta vez por el Grupo Parlamentario Socialista, y apoyada con los votos a favor del resto de grupos salvo el popular, cuyos diputados se abstuvieron), será ampliado a petición de Ciudadanos al resto de empresas adjudicatarias (más allá de las del Grupo Savia, que había originado la investigación), para poder determinar la responsabilidades políticas de los impulsores del llamado Plan de accesibilidad social o de creación de 9.000 plazas residenciales (también rebautizado con el nombre de los titulares de la Conselleria de Bienestar que terminaron de

gestionarlas, modelos Blasco¹¹⁰ y/o Cotino) y de las sospechas¹¹¹ que se cernían sobre su diseño y puesta en marcha.

Tras 16 meses de trabajo y 89 comparecencias¹¹² (el segundo mayor volumen de todas las CPI aprobadas) la investigación (que no

110 El modelo, diseñado inicialmente en 2001 por el titular de la Conselleria de Bienestar Social (Rafael Blasco Castany), había sido un compromiso electoral, convertido más tarde en uno de gobierno, siendo presentado como la «iniciativa más importante del Consell en materia social para satisfacer la demanda creciente de recursos para las personas mayores». La acción gubernamental se planteaba como respuesta al Plan gerontológico estatal (1992), cuyo horizonte previsto para 2000 dibujaba para su un severo déficit de plazas en el ámbito territorial valenciano, muy por debajo de la media nacional y de otros territorios que decidieron poner en marcha planes gerontológicos autonómicos (Requejo Osorio, 2000). La autoría intelectual de su diseño es controvertida, aunque cabe destacar la participación de una gran empresa de consultoría social valenciana (IMEDES) aunque con posterioridad descansará en el gabinete técnico de la Conselleria. Jurídicamente la solución que se le dará será la de «contrato administrativo especial» (que permitía entonces la legislación de contratos públicos vigente), a partir de un complejo proceso de colaboración público-privada a la construcción de 9.000 plazas residenciales en 73 municipios de la Comunidad Valenciana. El proyecto arrastraría una importante inversión pública por valor de 500 millones de euros con un plazo de concesión de 15 años (prorrogable por otros 10). En el pliego inicial, la Administración se reservaba un tercio de las plazas residenciales (abriéndose los otros dos a la comercialización privada). Sin embargo, la evolución del proyecto de una gran complejidad técnica y empresarial hizo que no se completasen la totalidad de las inversiones proyectadas; que la gestión geriátrica fuese asumida directamente por las empresas constructoras, que tuvieron que improvisar modelos de negocio paralelos, y, por último, el proceso de concertación a partir de 2007 se iría abriendo progresivamente a la totalidad de plazas disponibles según las necesidades públicas existentes, sin necesidad de limitarse (como había hecho el pliego inicial) a un tercio de las plazas creadas. Aspectos que serán el principal objeto de discusión en la CPI creada.

111 Alguna de las mismas quedarán destacadas en el dictamen aprobado por Les Corts Valencianes y apuntan a los siguientes aspectos: grado de calidad de la atención residencial; número y frecuencia de las inspecciones realizadas y recomendaciones efectuadas; existencia de expedientes sancionadores y medidas correctoras adoptadas; razones por las que se permitieron los incumplimientos contractuales; razones por las cuáles terminó por modificarse el Plan gerontológico de ámbito autonómico; razones que justificaban la llamada «cláusula de exclusividad»; motivos por los cuáles terminó siendo modificado el contrato inicial y sus principales contenidos (extensión, calificación de las plazas, precio coste-plaza); motivos por el que se amplió el concierto en 2.347 plazas más, previamente a hacerlo con las plazas públicas, y, por último, sobre la existencia de una memoria económica que justificase el incremento solicitado.

112 En el ámbito político, destaca la comparecencia de los siguientes responsables políticos de la Generalitat: exconsellers de Bienestar Social (Rafael Blasco Castany, Alicia de Miguel García, Juan Gabriel Cotino Ferrer, Angélica Such Ronda y Jorge Cabré Rico); consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas y vicepresidenta primera del Consell (Mónica Oltra Jarque); ex secretarios autonómicos de Prestaciones Sociosanitarias (Francisco Javier Reverte Lledó), Bienestar Social y Familia y Coordinación Social (David Ignacio Calatayud

llegará a aprobarse en pleno y limitará su dictamen al aprobado en comisión, con voto «particular» del Grupo Parlamentario Popular¹¹³) concluirá que existió «trato de favor» hacia las empresas adjudicatarias, inicialmente centrada en el Grupo Savia (debido al control por parte de la familia del 40 % de Gerocentros del Mediterráneo, origen del mismo), ampliándose con posterioridad a otras empresas concesionarias del modelo. Las responsabilidades políticas se proyectaron sobre los dos titulares de Bienestar que contribuyeron a diseñar y consolidar definitivamente el plan de accesibilidad social, Blasco y Cotino; al haber

Chover), de Autonomía Personal y Dependencia (Joaquín Martínez Gómez, M^a Manuela García Reboll y Manuel Escolano Puig), de Familia y Solidaridad (Lucía Carmen Cerón Hernández) y secretaria autonómica de Servicios Sociales y Autonomía Personal (Sandra Casas Molina); ex subsecretarios de Bienestar (Ramón Doménech Doménech, Pilar Mániz Capmany, Mariano Vivancos Comes, Alida Mas Taberner, Carlos Precioso Estiguín, y subsecretario de Igualdad y Políticas Inclusivas (Francesc Gamero Lluna); ex directores generales de Servicios Sociales (W. Luisa Gracia Giménez, Esther Franco Aliaga, Joaquín Martínez Gómez), de Acción Social y Mayores (Pilar Albert Guerola) y directora general de Servicios Sociales y Personas Dependientes (Mercè Martínez i Llopis), respectivamente. Al igual que los exdirectores territoriales departamentales de Valencia (M^a del Carmen de Rosa Torner, M^a Jesús Sancho-Miñana Sánchez, Manuel Lázaro Armengol, M^a Amparo Gaseo Company, M^a del Carmen Jofre Garrigues, y directora territorial de Igualtat i Polítiques Inclusives València (Isabel Serra Marco); ex directores territoriales de Castellón (M. Soledad Linares Rodríguez, M^a Rosario Vicent Saera, Vicente Tejedo Tormo, M^a Pilar Badenas Escura, y la directora territorial de Igualtat i Polítiques Inclusives Castelló (Carmen Fenollosa Egea); o ex directores territoriales de Alicante (José Alberto Martínez Díaz, Juan Bautista Llorca Ramis y Álvaro José Prieto Seva, y el director territorial de Igualtat i Polítiques Inclusives de Alicante (Antonio Reus Andreu). Al igual que otros altos cargos de la conselleria: ex secretarios generales administrativas (Agustina Sanjuán Ballesteros, M^a Amparo Martín Fontelles, Carlos de la Fuente Arévalo y M^a Begoña Meléndez Pérez; los exjefes de servicio de Contratación y Asuntos Generales (M^a Carmen Serrano Torres, M^a Carmen Doménech Martínez, Miguel Ángel Gimeno Soriano, M^a Eugenia Vives Arlandis y M^a José Cervera Pérez), de Centros Propios o Gestión Personas Mayores (Ángel Vila Blasco, Rosa M^a Marqués Pérez y M^a Amparo Mollar Maseres), así como todos los miembros de la mesa de contratación y de la comisión técnica.

Por último, por la parte empresarial, los siguientes comparecientes: Grupo SAVIA (Vicente Cotino Escrivá, Enrique Ortiz Selfa y Arturo Alario Mifsud); expresidente de FEADCV (Ricardo Peris Pérez); expresidente de AECAS (Marcos Penadés Bellot); Instituto Valenciano de Acción Social (Ángel Bonafé Oisca); presidente de AERTE (José María Moreno Peñas). Y los asesores jurídicos de AERTE (Miguel Alfonso García Monllor) y el responsable regional del Bufete Uría Menéndez Abogados, respectivamente.

113 La solicitud formulada por el Grupo Parlamentario Popular de que dicho disenter acompañe al dictamen que la CPI aprobase, bien en Comisión bien en Pleno, a modo de voto «particular» será objeto de análisis por parte de los servicios letrados de la cámara, quienes en un informe fechado el 31/08/2017, se mostraran favorables a dicha petición.

beneficiado por «acción u omisión» a alguna de estas empresas. Sin embargo, cuando se analizan las conclusiones más detalladamente tales planteamientos pierden fuerza o vigor. Veámoslo.

A Blasco, se le atribuye la autoría intelectual (en tanto que «órgano de contratación» del departamento) de un informe interpretativo de un contrato (insistimos administrativo pero de carácter «especial») de una complejidad técnica (y económico financiera) inusitada como con el tiempo se ha visto, y que supondría una auténtica novación del mismo, algo común en la técnica concesionaria (naturaleza que reunía el proyecto en cuestión). Es cierto que en 2014 la Abogacía de la Generalitat lo calificaría de «fraude a las bases de licitación» pero desde 2001 a esa fecha permitió las modificaciones que se irán introduciendo como consecuencia de las necesidades crecientes para garantizar una oferta de plazas absolutamente necesaria (mayormente tras la entrada en vigor del nuevo sistema nacional de atención a la dependencia) y al que, a fecha de hoy, la Conselleria de Igualdad y Políticas inclusivas no ha renunciado ni ofrecido una alternativa viable al mismo.

Por otro lado, la responsabilidad atribuida por la CPI al vicepresidente «social» del Gobierno Camps responde a la aprobación de una normativa (concretada, entre otras en la Orden de 5/12/2007), destinada a desplegar autónomicamente la Ley de la dependencia que había sido aprobada un año más tarde, y que ponía a disposición del nuevo SSAAD los recursos disponibles hasta la fecha que, según todas las estimaciones, eran insuficientes para dar cobertura a las solicitudes planteadas durante esos años. Esto, evidentemente terminó por beneficiar a las empresas concesionarias pero como «sector» no individualizadamente. Es más, la petición de ampliar la concertación social de plazas de accesibilidad partió de la misma patronal AERTE, asociación empresarial en la que, en ese momento, estaban integradas las principales operadoras y gestoras.

Por otro lado, la CPI se acoge a una ocultación «transitoria» de la declaración de bienes que realizó el conseller Cotino tras finalizar su etapa en Bienestar, concluyendo que no había quedado «debidamente

justificado» que aquella fuese aportada nuevamente con posterioridad. Un tema menor ante la judicialización previa y posterior de los hechos que fueron directamente archivados en ambos casos, sin que llegase a demostrar en ningún momento ningún tipo penal a los que se apuntaba (en concreto, «tráfico de influencias»).

Por último, en lo que se refiere al verdadero objeto de investigación (contrato de las plazas) en las conclusiones se apuntaba a que algunos elementos contractuales (plazos de ejecución; precio/plaza; número plazas concertadas; municipios en los que debían ubicarse las residencias...) se modificaron «de forma arbitraria para beneficiar a las empresas», lo que sería prueba fehaciente del referido trato favorable a ciertas empresas. Si bien es cierto que, lo lógico en una concesión de la complejidad como la planteada, tales aspectos puedan ser revisados de común acuerdo, incorporando ciertas modificaciones en las previsiones iniciales de conformidad a la legalidad vigente en todo caso.

El 21 de octubre de 2015, a iniciativa del Grupo Parlamentario de Compromís y con los votos favorables de los grupos parlamentarios Socialista, Ciudadanos y Podemos,¹¹⁴ era aprobada una comisión de investigación¹¹⁵ que buscaba, entre otros aspectos, «averiguar las causas de la contaminación de las aguas del subsuelo; conocer los niveles de contaminación de las aguas subterráneas [...] y las posibles afectaciones sobre la salud humana; analizar las posibles responsabilidades en las tareas de prevención y control de la contaminación de las fuentes de suministro de agua potable a la población y del agua suministrada;

114 El Grupo Parlamentario Popular se había descolgado de la iniciativa al entender que la competencia sobre la calidad de las aguas subterráneas era del Gobierno de la Nación, aunque en sus argumentos se dejaba entrever la persistencia del conflicto sobre el agua que, en fechas recientes (2023), se ha vuelto a judicializar entre Consell-Gobierno de España.

115 La composición de la comisión parlamentaria de investigación fue la siguiente: Elisa Díaz González, Verónica Marcos Puig, José Ramón Calpe Saera, Juna de Dios Navarro Caballero y Víctor Soler Beneyto (Grupo Parlamentario Popular); María Sabina Escrig Monzó, David Cerdán Pastor y Manuel Pineda Cuenca (Grupo Parlamentario Socialista); Graciela Noemí Ferrer Matvievchuc (presidenta) y Maria Josep Ortega Requena, Juan Ponce García (Grupo Parlamentario Compromís); Beatriz Gascó Verdier y Daniel Geffner Sclarsky (vicepresidente) (Grupo Parlamentario Podemos-Podem), y Rosamaría García González (secretaria) y Emidgio Tormo Moratalla (Grupo Parlamentario Ciudadanos).

proponer medidas para paliar los efectos y para elaborar políticas efectivas que acabasen con las malas prácticas y avancen en la recuperación de nuestros acuíferos»; analizando en detalle el caso de la comarca de La Ribera.¹¹⁶ Debido a la evidente dificultad de los hechos investigados para la que se solicitó un total de 34 comparecientes,¹¹⁷ también se constituyó, en paralelo, una comisión especial para el estudio de la gestión del agua, de posibles alternativas de actuación frente al cambio climático y de las necesidades humanas de agua, que fue aprobada por unanimidad.¹¹⁸

116 Preocupaba especialmente la situación de la comarca de La Ribera, donde en varios de sus municipios (Alzira, Carcaixent, Llaurí, Corbera o Carlet) el agua no era apta para el consumo humano desde 2013.

117 Por lo que respecta a los comparecientes, se distinguió entre expertos y testigos; entre los primeros figuraban «personas del ámbito académico expertas en ecología, agricultura, salud pública, derecho, sistemas de riego, representantes de las confederaciones hidrográficas del Júcar y del Segura, así como los directores generales con competencias en la materia» y, entre los segundos, «los representantes políticos que durante la última década han tenido competencias en las materias vinculadas a la problemática objeto de esta comisión».

Resulta de interés las incidencias producidas en el curso de las comparecencias. Así, por acuerdo unánime de los grupos parlamentarios se decidió retirar la solicitud de uno de los comparecientes (Ferran Ballester Díez), ampliando el listado final de los comparecientes a «un representante del Colegio de Biólogos; un técnico de la Dirección General del Agua de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, encargado de la supervisión de las instalaciones de la estación de tratamiento de agua potable (ETAP) de La Ribera, un representante de Aguas de Valencia como concesionaria de la gestión de la ETAP de La Ribera, la subdirectora general de Epidemiología, Vigilancia de la Salud y Sanidad Ambiental y el jefe de la Unidad de Sanidad Ambiental, ambos de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública». Por parte de la CHJ y CHS excusaron las comparecencias de los jefes de las Oficinas de Planificación Hidrográfica y del Comisariado de Aguas (de la Demarcación Hidrográfica del Júcar) citados en calidad de expertos, bajo el criterio de que una comisión de investigación de un Parlamento autonómico no tenía competencia para realizar funciones de control de organismos de la Administración General del Estado (AGE), de conformidad con el dictamen núm. 4/2003 del Consejo de Estado.

Ante la insistencia de la comisión en la necesidad de estas comparecencias en calidad de expertos

para aportar a los trabajos de la comisión sus conocimientos sobre el estado, gestión y planificación hidrográfica, el jefe de la Oficina de Planificación Hidrográfica y el Comisario de Aguas de la CHJ asumieron a título personal la decisión de comparecer ante la comisión, mientras el jefe de la Oficina de Planificación Hidrográfica (CHS) declinó por no haber sido autorizado para hacerlo.

118 Resolución 41/IX, de 21 de octubre de 2015 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 30, de 5 de noviembre de 2015, p. 3016).

El 30 de enero de 2019 (tres años y tres meses después desde su creación y planificación de sus trabajos¹¹⁹) se aprobaba el dictamen¹²⁰ de conclusiones, que sería aprobado por el pleno de Les Corts Valencianes, en donde se apuntó a los «nitratos de origen agrario» como principal foco de contaminación, sin descartar tampoco «las sustancias prioritarias vinculadas a los fitosanitarios de síntesis química», que han proliferado exponencialmente en la última década tal y como apuntan los datos de la Confederación Hidrográfica del Júcar. Descartando, a su vez, cualquier casuística de enfermedad aguda derivada de «la ingesta de agua con concentraciones elevadas por nitratos», al haberse reducido significativamente la población expuesta al agua de consumo humano contaminada en el curso de tres décadas (de 609.000 a 209.000 de 1990 a 2016, respectivamente).

En base a las recomendaciones de los expertos en salud pública que comparecieron en la comisión, las conclusiones incorporaban la necesidad de «llevar a cabo estudios epidemiológicos de largo plazo a escala autonómica para analizar y conocer la incidencia sobre la salud de la población de la exposición continuada al consumo del agua contaminada por nitratos o fitosanitarios». Las conclusiones, consensuadas entre los cinco grupos parlamentarios, también consideran necesario «mejorar la transparencia y el acceso a la información sobre la calidad del agua potable al alcance de la ciudadanía, mediante suministro de información detallada e inteligible de la calidad requerida del agua potable y la publicación de analíticas de consumo humano llevadas a cabo por los gestores de suministro y las

119 El plan de trabajo de esta comisión se aprobó por unanimidad mediante propuesta conjunta presentada por todos los grupos parlamentarios, en la reunión de 3/03/2016 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 64, de 16 de marzo de 2016), e incluía la solicitud de información y documentación dirigida a una serie de departamentos y organismos, autonómicos (consellerías de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural; Sanidad Universal y salud Pública; Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio) y estatales (Confederación Hidrográfica del Júcar, Confederación Hidrográfica del Segura) e instituciones estatutarias (Síndic de Greuges)

120 Resolución 1521/IX, de 30 de enero (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 343, de 13 de febrero de 2019, p. 58.968-59.009).

autoridades competentes», así como de informes anuales detallados de la Conselleria de Sanidad.

Además, se recomendó «la creación de una red de apoyo y transferencia de conocimiento y tecnología en materia de uso y gestión de nitratos y fitosanitarios en la producción agraria», así como el avance «en las tareas de control del uso y gestión del nitrógeno en la agricultura y la ganadería». Otras peticiones, incluidas, en las conclusiones, son que se potencie la producción agraria ecológica y la aplicación de prácticas agroecológicas, así como la práctica de la agricultura integrada, y que la Confederación Hidrográfica del Júcar (organismo estatal) incremente la densidad y frecuencia de los puntos de muestreo de las aguas subterráneas. Igualmente, Les Corts Valencianes solicitaron una normativa propia que obligue a las comunidades de regantes que utilicen aguas subterráneas a hacer las analíticas «suficientes» cada año y poder adaptar así la fertilización al contenido real de nitratos en el agua.

Por lo que respecta al abastecimiento de la comarca de la Ribera, el dictamen considera que los gobiernos de la Generalitat (especialmente entre 1997 y 2009, años de hegemonía popular) «realizaron una gestión ineficaz para solucionar un problema de contaminación por nitratos que se arrastraba desde hacía dos décadas», en un intento vano de endosar una responsabilidad política a quiénes ya no estaban en una situación efectiva de gobierno. Entre las conclusiones se señalaba que las actuaciones llevadas a cabo, como la elección de recursos subterráneos con escasa disponibilidad, implicaron un «encarecimiento injustificado» de las infraestructuras que terminaría por retrasar, en más de una década, la mejora de la calidad del agua potable suministrada.

Resulta, también, curiosa la crítica a la gestión que se hace de dos periodos distintos (2009-2015 y 2015-2021) en la ejecución del Plan hidrológico de cuenca de la demarcación hidrográfica del Júcar, cuando la misma responde a una sucesión de gobiernos de distinto signo a nivel nacional de modo inverso en el tiempo; achacando tanto a los 5 años de retraso en su aprobación como a la ausencia de certeza en su asignación a la «situación de inseguridad jurídica (vivida) por los

pueblos de la Ribera», a pesar de estar todavía muy lejos de alcanzarse la situación idílica que se proyecta respecto de la asignación directa y reserva del caudal finalmente establecida.

Concluye, finalmente, el dictamen que (teniendo en cuenta la normativa estatal y europea) el agua de mejor calidad debía asignarse prioritariamente al consumo humano para «minimizar las necesidades de tratamiento y evitar riesgos potenciales sobre la salud pública», así como «todo el deterioro adicional del estado de las masas de agua, superficiales y subterráneas».

VII. Segundo Botànic: más estudio que inspección política tras la pandemia

En la recta final del mandato, llegarán a constituirse otras dos CPI más, coincidiendo con la recta final de otra que tendrá serias dificultades para concluir sus trabajos, a pesar de finalmente parcelar en dos el objeto inicial de la investigación. La constitución de una CPI¹²¹ sobre los aspectos de la gestión general de las instituciones feriales había sido aprobada el 29 de octubre de 2015, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista; además de analizar la gestión general de las instituciones feriales existentes en el ámbito territorial valenciano, perseguía estudiar también «los posibles costes de las operaciones de ampliación y modernización en (dichas) instituciones, la gestión de los préstamos del BEI y de los avales públicos concedidos» a las mismas. Igualmente, en el caso concreto de Feria València, buscaba esclarecer una serie de cuestiones que acabarán proyectándose sobre el ámbito de «su gestión general [...], planes de modernización y

121 La CPI tenía la composición siguiente: Fernando Pastor Llorens, Vicente Casanova Claramonte, Rubén Ibáñez Bordonau, Eva Ortiz Vilella, Víctor Soler Beneyto (Grupo Parlamentario Popular); José Muñoz Lladó, Sabina Escrig Monzó, David Cerdán Pastor (Grupo Parlamentario Socialista); Teresa García i Muñoz, Víctor García i Tomàs y Mireia Mollà i Herrera (Grupo Parlamentario Compromís); Francisco Almería Serrano y Llum Quiñonero Hernández (Grupo Parlamentario Podemos-Podem), y Antonio Woodward Poch y Rosa M^a García González (Grupo parlamentario Ciudadanos), respectivamente.

relación con la Generalitat»; en concreto, el grado de conocimiento de la normativa interna y su naturaleza jurídica por parte de los miembros de sus principales órganos de gobierno y gestión (Patronato y Comité Ejecutivo), el seguimiento de los acuerdos adoptados por éstos y, por último, los pormenores del seguimiento de la relación institucional estructurada entre Generalitat y Feria de Valencia.

Después de más de tres años de duración, 40 sesiones celebradas y casi 100¹²² comparecientes (el mayor número de todas las CPI celebradas hasta la fecha), una serie de aspectos son reseñables respecto del proceder de dicha CPI, al margen de las conclusiones obtenidas. La primera es que, ante el vértigo del fin de legislatura (que amenazaba con dejar sin efecto los resultados globales de una dilatada investigación) la mesa de la comisión solicitará permiso al pleno de la misma para separar los dictámenes, adelantando las conclusiones de una primera fase (centrada en FVMI) con la intención (teórica) de poder dedicarse con más ahínco a la alicantina (IFA), si bien la intención (auténtica) era desentenderse de las conclusiones de esta última. En segundo lugar, la fragilidad de las conclusiones avanzadas que no llegarán a aprobarse por el pleno y que serán autoenmendadas por dos de los grupos que habían participado en su redacción (Compromís y Unides-Podem) al margen del voto particular,¹²³ que terminará adoptando el Grupo Parlamentario Popular. En tercer lugar, el ejercicio del derecho a recabar información de interés, relacionado con los hechos investigados, que terminará por recurrir (por acuerdo de la mesa) la negativa de la Fiscalía Anticorrupción en facilitar el decreto de archivo de la investigación realizada al expresidente de Feria València

122 Por la referida CPI pasaron la cúpula de IFA (entonces vigente y la anterior), el director del Instituto Valenciano de Finanzas (Manuel Illueca Muñoz), el expresidente de la CAM (Modesto Crespo Martínez) o la ex secretaria general del PSPV de la provincia de Alicante y (en esos momentos) consellera de Sanidad (Ana Barceló Chico), una de las exigencias del Grupo Parlamentario Popular.

123 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 355, de 5 de abril de 2019, pp. 62.735-62.760.

y otros directivos, por irregularidades cometidas en la gestión de la institución ferial.

Las conclusiones finales de la referida CPI se centrarán en cuatro aspectos básicos: el plan de modernización y los costes efectivos de su ampliación; el ámbito de gestión, diferenciando un análisis general y otro de carácter directivo, y, por último, la atribución de responsabilidades políticas directas en los hechos investigados. Serán sus elementos determinantes los siguientes:

a) A pesar de que el planteamiento del proyecto de modernización (25/07/2001) y ampliación (16/12/2004) contaba con el consenso de los sectores productivos y fuerzas políticas, estos no hubieran sido posibles sin la ayuda «incondicional» de la Generalitat Valenciana. Una deficiente previsión, así como la falta de estudios de viabilidad económica, terminarían por hacer inasumible un proyecto que arrastraba un 80 % de sobrecoste (de 325 a 587, 1 millones de euros) haciéndolo inasumible para la institución ferial y obligando a la Generalitat a subrogarse a la deuda (a través del Decreto ley 7/2017, de 29 de diciembre), con una repercusión total de 854,1 millones de euros, a falta de conocer cómo se iba a reestructurar la deuda. b) Los procesos de contratación de la inversión vinculada al plan de modernización se desarrollaron sin respetar el marco normativo de contratación pública ni tampoco y sus principios (libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato), a pesar de la discutida naturaleza pública¹²⁴ de la institución. c) Fallaron, asimismo, los mecanismos de control «interno» destacándose, singularmente, que sus cuentas «no fueron sometidas nunca a fiscalización hasta 2013» (como consecuencia de un informe determinante de la IGGV) incumpliendo, a su vez, la garantía incluida en el convenio de colaboración (28/05/2002) con la GVA, que no se reunió en doce años (11/07/2014). d) En el ámbito singular de gestión

124 En contra de este criterio el Dictamen 513/2014, del Consell Jurídic Consultiu que concluía que FMIV tenía una naturaleza de carácter privado, aunque señalaba la CPI que «las conclusiones de este órgano no (eran) vinculantes para la Generalitat Valenciana».

se criticaron especialmente los ámbitos de personal (cuya política irresponsable de conversión del personal eventual en fijos y la política retributiva aplicada hizo inevitables los sucesivos ERE en la institución), marketing (dando entrada a empresas vinculadas con algunas tramas delictivas, como la Gürtel o Taula) y expansión global (cuyos proyectos no tendrán resultado alguno y distraer la atención de su *core bussines*). e) De ahí las sospechas proyectadas sobre la gestión directiva, evidenciada por una serie de hechos: contrataciones irregulares, facturas impagadas, un excesivo volumen de gastos de representación y una laxitud (irresponsable) en su control.

En cuanto a las responsabilidades políticas apuntaban a los titulares departamentales que suscribieron el contrato programa y los convenios colaborativos con la Generalitat (Gerardo Camps Devesa y Fernando Vicente Castelló Boronat), haciéndose extensiva a los máximos titulares del Consell¹²⁵ y los responsables de las carteras económicas.¹²⁶

En un plano directivo, se responsabilizará tanto a los directores generales¹²⁷ directamente implicados en las decisiones de gestión, como a los principales responsables¹²⁸ de Feria València durante el periodo 2000-2013.

Por lo que respecta a las otras dos comisiones mencionadas, la primera (relacionada con las irregularidades en las campañas electorales entre 2007 y 2015 del PP valenciano) pese a haber sido aprobada¹²⁹ el

125 Presidentes Eduardo Zaplana Hernández-Soro y Francisco Camps Ortiz, respectivamente.

126 Periodo 2000-2002: consellers de Industria y Comercio e Innovación y Competitividad (Fernando Vicente Castelló Boronat) y de Economía, Hacienda y Empleo (Vicente Rambla Momplet); periodo 2003-2006: consellers de Economía, Hacienda y Empleo (Gerardo Camps Devesa) y de Industria, Comercio y Turismo (Miguel Peralta Viñes) y periodo 2006-2008: consellers de Industria, Comercio e Innovación (Belén Juste Picón) y de Economía, Hacienda y Empleo y vicepresidente segundo (Gerardo Camps Devesa), respectivamente.

127 Directores generales de Comercio y Consumo (Joaquín Andrés Berenguer Ramírez) de 1999-2001, y de Industria y Comercio (José Monzonís Salvia) de 2004-2005, respectivamente.

128 Presidente de FVMI (Alberto Catalá Ruiz de Galarreta), directores generales (Belén Juste Picón y Carlos de Vargas Gómez-Pantoja), así como al secretario general (Enrique Calomarde Rodrigo).

129 Resolución 13918 de febrero de 2016/IX, de 18 de febrero de 2016 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 61, de 4 de marzo de 2016, p. 7336).

18 de febrero de 2016 no podrá constituirse hasta septiembre de 2018, tras prácticas de filibusterismo parlamentario en retrasar sus trabajos¹³⁰ en paralelo a una investigación judicial que se había iniciado el 26 de enero de 2016 y que el Grupo Parlamentario Cs buscará dar continuidad en la siguiente legislatura (donde se creará una nueva CPI, a partir del caso Azud que dará actualidad a algunas actuaciones investigadas en esta última). En su desarrollo cabe destacar la polémica generada respecto a un nunca demostrado intento de «adoctrinamiento» hecho público por uno de los comparecientes¹³¹ (Miguel Barranca, ex diputado provincial y exdirectivo de CIEGSA), que llevaría a plantear un insólito escrito de queja ante la Mesa de Les Corts, por parte del bloque de la mayoría (PSPV-PSOE, Compromís y Podem) para amonestar al parlamentario (portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la CPI), así como la ausencia en la misma de la exalcaldesa de Valencia (Rita Barberá), que, por su condición de senadora territorial, fue exonerada de dicha obligación legal. La segunda, parte de una iniciativa propuesta conjuntamente por los grupos parlamentarios Podem y Ciudadanos (que, pese a ello, quedaría fuera de la mesa de la CPI) que será aprobada¹³² por unanimidad, y dirigida a la investigación de la presunta financiación irregular del PSPV y Bloc¹³³ (partido mayoritario dentro de

130 El plan de trabajo de la CPI aprobado en la sesión de 12/11/2018 establecía que el dictamen con las conclusiones se elabore en un máximo de cinco meses, antes de la finalización de la legislatura, lo que no llegará a producirse.

131 Entre los comparecientes a la CPI destacan el expresidente de la Generalitat (Francisco Camps Ortiz), distintos consellers de sus gabinetes (Alejandro Font de Mora Turón, Esteban González Pons, Rafael Blasco Castany y Trinidad Miró Mira), responsables orgánicos del PPCV (Ricardo Costa Climent y David Serra Cervera), el exgerente de la Fundación Jaume II El Just (Vicente Burgos Antón), el expresidente provincial (miembro del patronato de la citada fundación) (Alfonso Rus Terol), otros diputados provinciales (Máximo Caturla Rubio, Miguel Barranca Crespo y Rosa Pérez Garijo), el director de IMELSA (Marcos Benavent Vicedo) y otros técnicos municipales (Ana Isabel Trujillo Ibars); periodistas de investigación (Lorento Ochando y Juan Nieto Ibars), y directivos de las empresas Orange Market (Alfonso Pérez Alfonso), Engloba (José Alfonso Vedri) y Trasgos (Vicente Peris y Antonio Puig), respectivamente.

132 Resolución 1391/IX, de 23 de mayo de 2018 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 280, de 1 de junio de 2018, pp. 48.371-48.372).

133 Hace casi cinco años trascendía una investigación judicial que acabaría por conocerse como el caso Crespo Gomar y que apuntaba a una posible financiación irregular del PSPV y del Bloc (partido mayoritario dentro de Compromís y actualmente denominado Més) revelando la

la coalición electoral Compromís) con la empresa Crespo Gomar durante los años 2007-2008, por la que pasarán hasta 35 comparecientes,¹³⁴ entre los que no figurarán finalmente (pese a haberse reclamado por varios grupos) el que fuese presidente del Gobierno español y secretario general del PSOE (José Luis Rodríguez-Zapatero), su secretario de

estrecha relación entre diversas administraciones socialistas (AGE, a través de los ministerios de Sanidad y Vivienda y la empresa pública Aquamed, o los Ayuntamientos de Gandia, Dénia y Benidorm) y el grupo empresarial que se encargaría de la organización de la campaña electoral autonómica de ambos partidos en 2007. Aunque finalmente se acabó archivando en 2019 por falta de indicios suficientes de ilegalidad, tras haber sido troceada su causa en varios juzgados (Gandia, Benidorm y Madrid) y con un probable delito electoral que habría prescrito, los hechos entonces indagados serán objeto de investigación en la CPI creada en las Cortes Generales la pasada legislatura para investigar la financiación de partidos políticos, requiriéndose algunos información relacionada con Crespo Gomar; siendo, también, hechos que coinciden con los investigados en una de las piezas judiciales del caso Azud, que ha motivado la creación de una CPI en Les Corts Valencianes esta última legislatura sin que haya llegado a concluir sus conclusiones.

134 Serán convocados a comparecer ante la CPI las siguientes personas:

Del ámbito de las formaciones políticas investigadas, los que fuesen los secretarios generales del PSPV-PSOE (Joan Ignasi Pla Durà) y del Bloc (Enric Morera i Català) y los responsables de finanzas de Compromís-Bloc (Xavier Martí Soriano) y PSPV-PSOE (Josep M^a Cataluña Oliver).

Del ámbito de Les Corts Valencianes, el jefe de Gabinete del President de Les Corts Valencianes (Lluís Miquel Campos Sanchís) y el diputado autonómico (José Císcar Bolufer).

Del ámbito de la AGE, la ex subdelegada del Gobierno (Etelvina Andreu Sánchez) y ex candidata a la alcaldía de Alicante por el PSPV-PSOE; la representante de Aquamed y del PSOE (Cristina Narbona Ruíz), y el ex director general de Acuamed (Arcadio Mateo del Puerto).

Del ámbito de la Administración de la Generalitat, el exdirector de Canal 9 (Pedro García Gimeno).

Del ámbito local, las exalcaldesas de Alicante (Sonia Castedo), Gandia (José Manuel Orengo y Arturo Torró Chisvert) y Dénia (Ana María Kringe Sánchez), así como los concejales de estas dos últimas localidades (Guillermo Barber Fuster y Josefa Font Reus), respectivamente.

De la empresa Crespo y Gomar, su presidente (Antonio Gomar Martínez), socio (José Crespo Montserrat), la responsable de coordinación económica y miembro del equipo directivo (Lucía Pascual Canet), la apoderada de Gomar Comunicación, SL, (Alicia Bertó Peiró) y su hermana (Rosario Bertó Peiró) y diversos empleados del grupo empresarial (Gracia Fort Martí, Anabel Hallado Garabito, Mario Antonio Barceló Aristoy y José Ramón Tiller Fibla, exdiputado autonómico).

Representantes empresariales de la constructora Blauverd (Juan José Valentin San Valero y Vicente Girbés Camarasa), de Vistalia (María del Ángel Burgos Sequeros), del Grupo Cívica (Enrique Ortíz Selfa), de Sanitas (Araceli Jiménez Fuertes) o del Centro Comercial La Vital de Gandia (Guadalupe López Garzo).

Como otros representantes sociales, como el presidente de la Federación de Fútbol de la Comunidad Valenciana (Vicente Muñoz Castelló) o la directora general de la Fundación Síndrome de Down en Madrid (Elena Escalona Lara), y diversos profesionales del mundo jurídico en activo (Vicente Chelet Ordines y Mariola Fluviá Peiró), respectivamente.

organización (y en esos momentos ministro de Transportes) (José Luis Ábalos Meco), y del máximo responsable institucional de la Generalitat (Ximo Puig), habiendo por el contrario acuerdo en solicitar la comparecencia de los máximos responsables orgánicos del PSPV-PSOE y Bloc en tales años (Joan Ignasi Pla y Enric Morera) o la ex subdelegada del Gobierno en Alicante (Etelvina Andreu) que en tales momentos estaba siendo investigada en el proceso judicial abierto y quien se acogerá a su derecho a no declarar.

En ambos casos, la finalización del periodo legislativo impedirá que lleguen a madurar sus conclusiones pese al intenso ritmo de trabajo (8 sesiones¹³⁵ celebradas en cada caso). Como factor de interés en esta segunda CPI, cabe destacar la negativa del Juzgado de Instrucción Núm. 53 de Madrid a la petición (formulada por la mesa de esta segunda CPI) de acceder a las diligencias instruidas por dicho órgano judicial en relación con los contratos adjudicados por el Ministerio de Sanidad a la agencia de publicidad y organización de eventos Crespo Gomar, justificándola tanto en su carácter «reservado» como la falta de habilitación reglamentaria para «recabar de los juzgados y tribunales información o documentación de los procedimientos de los que conocen», como era el caso. Recordándose, en todo caso, la posibilidad de «remitir las conclusiones aprobadas en el pleno de la cámara al Ministerio Fiscal para (poder ejercitar) las acciones (legales) oportunas».

Por último, cabe destacar que otras cinco¹³⁶ solicitudes de creación de CPI por parte de la oposición terminarán también siendo rechazadas.

135 De fechas 17/12/2018, 14, 23 y 28/01, y 4, 11, 18 y 25/02/2019 la primera, y 28/09, 10 y 18/12/2018 y 14, 23, 25 y 28/01, 6 y 20/2/2019, la segunda, respectivamente.

136 En la IX legislatura (2015-2019), las propuestas de creación de comisiones rechazadas por el pleno serán las siguientes: sobre la vinculación existente entre el President de la Generalitat o cargos públicos con la mercantil Carns de Morella, SL; sobre la Fundación del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) respecto a sus ingresos, la financiación de actividades, los miembros que la integran y su vinculación con políticos valencianos; sobre la gestión de los centros de menores, y sobre el origen y las medidas adoptadas para la erradicación del brote de legionela producido en la urbanización de Calicanto en Chiva (Grupo Parlamentario Popular). Y sobre las irregularidades que se han producido en las fundaciones dependientes de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, singularmente en Fisabio y el Instituto de Investigación Sanitaria La FE de València (Grupo Parlamentario Ciudadanos),

En la presente legislatura, se tardará un año y tres meses en constituir¹³⁷ la primera CPI¹³⁸ de este último mandato: la creada sobre la deuda de la Comunitat Valenciana, a iniciativa del Grupo Parlamentario Unidas-Podem¹³⁹ (y con el apoyo de todos los demás grupos representados en la cámara), cuyo objeto se circunscribirá a una serie de aspectos vinculados con el elevado grado de endeudamiento que padece la Comunitat y, en particular, los siguientes: a) «composición del stock de deuda pública», y b) los efectos sobre esta tanto de la «infr FINANCIACIÓN» como de la «corrupción y de las (posibles) negligencias administrativas» cometidas, así como, por último, c) la «interrelación entre la aplicación de las denominadas políticas de austeridad y (el elevado grado de endeudamiento)» que padece la Comunidad.

En la defensa de la propuesta, se destacó el importante volumen que había alcanzado la deuda pública de la Generalitat al alcanzar los 53.820 millones de euros (un 42,2 % del PIB, el mayor porcentaje

que terminará retirando finalmente otra sobre la gestión y el cierre de playas por alta concentración de aguas fecales en la Comunitat Valenciana.

Una última propuesta, sobre la creación de CPI sobre las irregularidades acontecidas durante la actual legislatura en las fundaciones y organismos que dependen de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, caducaría tras el fin de legislatura sin ser debatida en pleno.

137 Resolución 81/X, de 6 de febrero de 2020 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 64, de 21 de febrero de 2020, pp. 8692-8693)

138 En la CPI están representados todos los grupos parlamentarios, siendo sus miembros: Ernesto Blanch Marín (presidente), Trinidad Castelló Cervera y Pedro Ruiz Castell (Grupo Parlamentario Socialista); Alfredo Cesáreo Castelló Sáez y Rubén Ibáñez Bordonau (Grupo Parlamentario Popular); Toni Woodward Poch (secretario), Yaneth Lucía Giraldo Jiménez (Grupo Parlamentario Ciudadanos); Graciela Noemí Ferrer Matvievychuc (vicepresidenta) y Aitana Joana Mas Mas (Grupo Parlamentario Compromís); Ana María Cerdán Martínez (Grupo Parlamentario Vox), y Ferran Martínez Ruiz (Grupo Parlamentario Unides-Podem), respectivamente.

139 Una iniciativa que también será replicada por dicha formación en otros parlamentos autonómicos, como el de les Illes Balears, que también constituirá una CPI sobre la auditoría de la deuda pública autonómica.

en el conjunto de territorios); lo que obligaba a dedicar el 25 % del presupuesto público (algo más de 7.100 millones) a su amortización. La dramática situación reflejada en un reciente informe¹⁴⁰ del IVIE, mostraba la necesidad urgente de una quita de un volumen importante de esa misma deuda para no sólo salvaguardar la autonomía financiera sino para no considerar «intervenido» *de facto* nuestro autogobierno.

Una comisión, creada en febrero de 2020, por las tres fuerzas políticas (PSPV, Compromís y Unides Podem) que dieron soporte al Botànic II, que aprobaba el 8/10/2021 el plan de trabajo¹⁴¹ sin llegar a incluir ningún ministro de un gobierno cuyo presidente en su investidura se había comprometido a abordar «sin dilación» la reforma del actual y vigente sistema de financiación autonómica,¹⁴² por el contrario, incluirá a los exconsellers socialistas Joaquín Azagra (conseller de Administraciones Públicas entre 1987 y 1989) y Aurelio Martínez (conseller de Hacienda entre 1993 y 1995), así como a los dos últimos responsables de Hacienda en los gobiernos populares, José Manuel Vela¹⁴³ y Juan Carlos Moragues. Una treintena de comparecencias¹⁴⁴ y

140 Alcalá Agulló, Francisco (dir.) (2023). *Insuficiencias acumuladas y ruptura de equilibrios en la financiación de las Comunidades Autónomas*. Valencia: IviLab-Generalitat.

141 *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 197, de 22 de octubre de 2021, p. 27.322-27.327.

142 Un compromiso a cuya materialización algunas formaciones políticas valencianas (Compromís) habían comprometido su apoyo a la investidura en Les Corts Generales.

143 Que fallecería en 2022 sin llegar a comparecer en la CPI.

144 Los comparecientes incluidos en la CPI son los siguientes: Aurelio Martínez Estévez (exconseller de Hacienda), Joaquín Azagra Ros (exconseller de Administraciones Públicas), Juan Carlos Moragues Ferrer (exconseller de Hacienda), Vicent Soler Marco (conseller de Hacienda y Modelo Económico), José Antonio Pérez García (alto comisionado para la Financiación Autonómica), Vicent Cucarella Tormo (síndic de Comptes), Rafael Vicente Queralt (síndic de Comptes 2003-2016), Francisco Pérez García (director del IVIE y miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación), Rafael Beneyto Cabanes (director general de Tributos y Juego), Ángeles Pla Vall (profesora titular de Economía Aplicada y miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación), Eusebio Monzó Martínez (ex secretario autonómico de Hacienda y Presupuestos y miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación), Ángel de la Fuente Moreno (director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada), Francisco David Adame (representante de Andalucía en la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica), María Antonia Monés (Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica 2017), Víctor Fuentes (profesor titular de Economía Valenciana) y Joan Romero González (catedrático de Geografía Humana), Amparo Adam Yagües (interventora general de la

un desarrollo de los trabajos abierto, por vez primera, a las aportaciones de los expertos y entidades de la sociedad civil.

Sin embargo, cabe señalar a falta de la aprobación de las conclusiones definitivas que el planteamiento inicial responde más bien a una comisión de otra naturaleza (estudio) como se desprende también de alguna de las comparecencias (entre otras la del síndic de Comptes¹⁴⁵), y que la introducción de una cuestión colateral en su objeto, como el fenómeno de la corrupción,¹⁴⁶ que afecta muy directamente a la calidad de los servicios públicos,¹⁴⁷ dificultando el

Generalitat), Dolores Delgado García (Fiscal Anticorrupción de València) y Joan Antoni Llinars Gómez (director de la Agencia Valenciana Antifraude).

Igualmente, del ámbito de la AGE, se ha solicitado la comparecencia de Carlos Ocaña y Pérez de Tudela (secretario de Estado de Hacienda 2006-2011), Miguel Ferre (secretario de Estado de Hacienda 2011-2016), José Enríquez Fernández de Moya (secretario de Estado de Hacienda 2016-2018), así como representantes de una serie de instituciones estatales: ministerios de Hacienda y Función Pública y Política Territorial, Instituto de Crédito Oficial (ICO), IEPP (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas), Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) o, por último, del Tribunal de Cuentas, sin llegar a concretar titulares.

El exconseller de Hacienda (José Manuel Vela Bargues), incluido en esa relación falleció el 16/07/2022 sin haber comparecido en la misma.

145 Atendiendo a la solicitud de comparecencia cursada, la Sindicatura de Comptes efectuará un exhaustivo análisis *ad hoc* de la situación que lleva por título *Informe sobre la evolución de la deuda de la Generalitat Valenciana* (2023), y está disponible en la siguiente dirección web: <<https://www.sindicom.gva.es/informe-sobre-la-evolucion-de-la-deuda-de-la-generalitat-valenciana>>

146 De la que no existe una definición legal operativa y donde las proyecciones o estimaciones sobre el coste que tiene esta en el incremento de la deuda pública basculan enormemente de unos documentos a otros. El director de la Agencia Valenciana Antifraude en su comparecencia citó expresamente alguno de tales documentos (International Monetary Fund (2019), *Curbing Corruption. Fiscal Monitor*, Washington: FMI), precisando que «la corrupción tiene un coste económico en el crecimiento español que ronda los 60.000 millones anuales, lo que equivale a un impacto negativo en el PBI cercano a los 4,5 puntos».

147 Según Alcalá Agulló, Francisco y Jiménez Sánchez, Fernando (dirs.) (2018), *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, Valencia, Fundación BBVA-IVIE, la calidad de las instituciones de gobernanza española se sitúa entre el 20 % de los países con un mayor nivel de desarrollo en el mundo, a partir de un indicador combinado de calidad promedio de otros cinco del Worldwide Governance Indicators (WGI) y elaborados por el Banco Mundial. Como destacan los autores, los resultados de España, sin embargo, se sitúan por debajo de lo que le correspondería de acuerdo con el desarrollo de su economía. España obtiene un valor de 6,8 sobre 10 en el indicador combinado de calidad institucional, frente al 8 de media de los principales países europeos (Alemania, Francia y Reino Unido), que constituyen modelos de economía avanzada, aunque por delante de otras economías

acceso al ejercicio de ciertos derechos, ha podido llegar a distorsionar el mismo cometido de la CPI aprobada.

Con posterioridad, se llegaría a aprobar¹⁴⁸ una última sobre el presunto cobro de comisiones en contratos públicos de operaciones urbanísticas entre los años 2004 y 2011, investigadas en el caso Azud, caso que forzaría la sustitución del síndico del Grupo Parlamentario Socialista, al asumir Manolo Mata la representación letrada del principal encausado el empresario Jaime Febrer. No obstante, una de las previsiones incorporadas en el acuerdo de constitución («La comisión se constituirá una vez se levante el secreto de la causa») impedirá su andadura antes de la finalización de la legislatura, a pesar de que sus hechos están en directa conexión con una de las CPI constituidas la legislatura pasada (financiación irregular PSPV y Bloc).

En la X legislatura (2019-2023), es evidente que la pandemia terminará por afectar al número de CPI creadas, a pesar de que hasta 18 peticiones serán rechazadas¹⁴⁹ por el pleno de Les Corts Valencianes, dos de ellas de forma reiterada en el tiempo y otras tres en un mismo pleno.

mediterráneas, como la italiana y la griega, cuya calidad institucional promedio apenas alcanza un valor de 5,8.

Sobre este particular, y desde una perspectiva politológica o jurídica, cabe citarse las siguientes obras: Ramió Matas, Carles (2016), *La regeneración de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*, Madrid, Ed. Catarata. Lapuente Giné, Víctor (2016), *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Madrid, Alianza Editorial. Villoria Mendieta, Manuel; Gimeno Feliú, José María, y Tejedor Bielsa, Julio (dirs.) (2016). *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier. Rodríguez-Arana, Jaime; Vivancos Comes, Mariano y Ahedo Ruiz, Josu (coords.) (2016), *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Madrid, Thomson Reuters-Aranzadi.

148 Resolución 363/X, de 17 de junio de 2021 (*Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* núm. 176, de 23 de junio de 2021, pp. 25.032-25.033).

149 En cuanto a la actividad extraordinaria de control se han llegado a solicitar la creación de hasta 8 CPI, siendo todas ellas rechazadas: sobre las ayudas a empresas para la promoción del valenciano de la Administració de la Generalitat; sobre la relación privilegiada con la administración de las empresas del cártel formado por familiares del President del Consell y sus socios; sobre la existencia de una posible trama para conseguir fondos públicos de forma fraudulenta por parte de las mercantiles Comunicaciones dels Ports, SA, y Mas Mut Producciones; sobre las irregularidades admitidas en declaraciones públicas del President de la Generalitat durante la vacunación frente a la covid-19; sobre la gestión y el control que la Generalitat lleva a cabo en los centros de menores en la Comunitat y la situación de los menores tutelados por la Generalitat; para aclarar los motivos de aparición de un gran número de ordenadores portátiles en la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública sin

VIII. Conclusiones

Como se ha indicado en la introducción a este trabajo, resultaba una tarea pendiente un análisis completo y exhaustivo sobre la experiencia de las CPI en el ámbito valenciano. La dificultad de acceso a la

ningún tipo de procedimiento preceptivo para su adquisición por parte de la administración y para dirimir la responsabilidad política de los órganos pertinentes; sobre las irregularidades cometidas por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y sus organismos dependientes, puestas de manifiesto por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Valencia en su Sentencia de 17 de marzo de 2021, recaída en el Procedimiento abreviado número 144/2018, y las posibles responsabilidades administrativas y políticas que se pudieran derivar de dichas actuaciones, así como de las que se hubieran podido cometer en el resto de casos de abusos sexuales acaecidos en centros dependientes de la Generalitat; sobre los contratos de emergencia suscritos por la Administración de la Generalitat o sus organismos públicos y entidades de derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consell para hacer frente a la covid-19; sobre la utilización del procedimiento de emergencia en la contratación pública durante la crisis de la covid-19, y sobre la actuación de la Generalitat en relación con el incidente del tren afectado por el incendio forestal de Bejis de fecha 16/08/2022 (Grupo Parlamentario Popular). Sobre posibles irregularidades que se hayan podido producir en el Complejo Sanitario Ernest Lluch de València, ante las recientes denuncias producidas por el personal sanitario, pacientes y familiares sobre las condiciones en las que se encuentran las instalaciones del complejo, así como de la calidad asistencial de los pacientes ingresados en dicho centro a causa de la covid-19, y sobre las posibles irregularidades que se hayan podido producir en el proceso de vacunación contra la covid-19 en la Comunitat Valenciana, ante la administración de dosis a personas no pertenecientes a los listados de población prioritaria para su inyección en la primera fase de vacunación, tal y como se especifica en la Estrategia de vacunación covid-19, publicada por el Ministerio de Sanidad, y sobre las presuntas irregularidades relacionadas con los contratos de emergencia suscritos por la Generalitat para el suministro de material sanitario efectuados durante la primera ola de la covid-19 (Grupo Parlamentario de Ciudadanos). Y, por último, sobre realizar un análisis de todo el procedimiento, desde la adjudicación hasta el pago del contrato, así como el montaje de los hospitales de campaña construidos en la Comunitat Valenciana para tratar a pacientes infectados por el virus de la covid-19; sobre las conexiones entre Acció Cultural del País Valencià y otras entidades independentistas catalanistas, así como sobre la conexión entre ACPV y la Acadèmia Valenciana de la Llengua (AVL); para analizar todos los expedientes administrativos o contratos formalizados por la administración pública valenciana o por cualquier ente de su sector público instrumental para la adquisición de material o para la realización de cualquier prestación de servicio en los casos relacionados con la emergencia de salud pública producida por la covid-19, así como de las órdenes de pago y facturas emitidas, y sobre la investigación de los centros de Información y Coordinación de Urgencias (CICU) y Servicio de Ayuda Médica Urgente (SAMU), y sobre las irregularidades cometidas por parte de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y sus organismos dependientes para determinar posibles responsabilidades administrativas y políticas que se pudieran derivar de sus actuaciones, en relación con los abusos sexuales a menores, y las que se hubieran podido cometer en el resto de los centros de menores tutelados dependientes de la Generalitat (Grupo Parlamentario Vox).

información (muy dispersa y no siempre de fácil acceso), así como el ingente volumen de iniciativas presentadas a lo largo de estas últimas cuatro décadas no lo facilitaba en modo alguno. A pesar de todo el presente trabajo desea humildemente contribuir a visibilizar los réditos de un instrumento «extraordinario» de control, no siempre bien utilizado para la finalidad a la que sirve.

Estas conclusiones podrán ser, sin duda, profundizadas y matizadas en ulteriores trabajos, dado que ahora se concretan de modo sintético.

La primera de todas es que el número de CPI creadas a lo largo de estos cuarenta años de autogobierno (1982-2022) no difiere mucho del número de las que lo han sido en el ámbito parlamentario español por las Cortes Generales. Si bien es cierto que el periodo no es plenamente coincidente (una legislatura más en el caso estatal), el resultado es equiparable: 21 frente a 22, existiendo poca identificación en las temáticas que han sido objeto de investigación, con la única excepción de la crisis bancaria o la financiación irregular de los partidos políticos.

En segundo lugar, cabe destacar también el distinto ritmo en el proceso de creación y constitución de las mismas; ya que estas se concentran tanto en la II (4) como en la IX legislaturas (7), ya que juntas superan a todas las demás en número de CPI creadas y en funcionamiento efectivo.

La dinámica seguida constata que la normalidad parlamentaria se mueve entre una (en algún caso como en la legislatura vigente una no llegará si quiera a constituirse) o dos comisiones por legislatura, como ha sucedido en siete de ellas (III, IV, V, VI, VII y X). Siendo una excepción que no llegue a constituirse ninguna, como sucedió en el primer mandato legislativo del autogobierno que no llegaría a poner en práctica el instrumento de control analizado.

En tercer lugar, sorprende negativamente el escaso éxito de las propuestas de creación de CPI planteadas. Ya que únicamente un 8 % de las solicitudes terminarán por concretarse. Con lo que, en su gran mayoría, tales propuestas son rechazadas de raíz, sin llegar a formalizarse.

En cuanto a su objeto, podemos destacar que han abundado las CPI directamente relacionadas con la corrupción (concesión de emisoras; Cosistel y Vacico; casos EMARSA, Gürtel, Taula, y Azud; financiación irregular de las formaciones políticas valencianas...) al ser estas un instrumento efectivo para luchar contra dicho fenómeno de forma reactiva, haciendo aflorar prácticas irregulares y/o corruptas directamente, propiciando cambios para impedir que tales hechos puedan volver a reiterarse en el futuro. Ahora bien, también han proliferado como respuesta a eventuales crisis de salud pública (hepatitis C, legionela, acuíferos) o graves catástrofes o accidentes (pantanada y línea 3 Metrovalencia) intentando depurar, no siempre con éxito, la responsabilidad política derivada de la gestión de los mismos. Es más, las CPI que se han enfrentado a problemáticas por complejas que estas hayan sido del ámbito de la gestión política (relocalización municipal, concesión de licencias del espacio radiofónico, intervención de entidades financieras, ampliación oferta de plazas residenciales de mayores, construcción y rehabilitación de centros escolares, modernización y ampliación de las instituciones feriales...). Ámbito en donde podría incardinarse la CPI sobre deuda pública, aunque su temática por el enfoque finalmente dado sea más propia de una comisión de estudio que de una de investigación propiamente.

En cuanto a los departamentos implicados, prácticamente todos los ámbitos de gestión se han visto afectados por la investigación desarrollada por Les Corts en algún momento. Así, Presidencia/ Portavocía (emisoras de radiodifusión y licencias FM); Interior (Gabarda); Trabajo y Asuntos Sociales (Cosistel); Economía (Vacico, CAM); Hacienda (Ciegsa y Deuda); Sanidad (hepatitis C, legionela y envenenamiento de los acuíferos); Obras Públicas y Transporte (accidente del metro); Industria y Comercio (Feria Valencia); Educación (Ciegsa); Bienestar Social (accesibilidad); Agricultura/Medio Ambiente (riesgos naturales, acuíferos y EMARSA), resultando otros más ajenos al ámbito de la gestión (casos Taula y Azud o financiación irregular de partidos).

La cuestión de la estrecha relación entre la investigación parlamentaria y la judicial también ha estado muy presente en la experiencia valenciana; los dictámenes de las CPI han sido escasamente relevantes (más bien inútiles) para la apertura de nuevas causas judiciales o reapertura de las ya archivadas (sirvan las plazas de accesibilidad como ejemplo de las primeras, teniendo en cuenta que previamente a la investigación parlamentaria la fiscalía había cerrado las diligencias previas abiertas al no encontrar ningún hecho constitutivo de delito, y el dictamen de la segunda investigación parlamentaria del metro de las segundas, que no evitaría un segundo archivo judicial, aunque no definitivo, de la causa en 2017); si bien, en algunos casos singulares, han servido para reforzar ciertas investigaciones judiciales en curso (como ha sucedido con alguna de las conclusiones del dictamen de comisión de Ciegsa en relación a una de las piezas separadas del caso Taula, referidas afectar a contrataciones presuntamente ficticias y simuladas).

La judicialización de los casos objeto de la actividad investigadora de Les Corts Valencianes terminará, también, por condicionar muy directamente esta: bien privando de las diligencias instruidas en las causas judiciales abiertas (financiación irregular del PSPV-PSOE y Bloc), bien provocando la negativa de alguno de los comparecientes a declarar al estar judicializados los casos que estaban siendo investigados por Les Corts (como sucederá en las CPI sobre EMARSA, financiación irregular PSPV, CAM o Grupo Savia).

En todo caso, algo que subyace a la casuística recogida en este trabajo por lo que hace a las CPI analizadas es que la confusión de responsabilidades políticas y penales resulta evidente cuando ciertamente no son lo mismo. Podemos por tanto afirmar que la práctica del instrumento «extraordinario» de inspección parlamentaria se ha dejado contaminar por el fenómeno de la judicialización política, a pesar del nulo impacto que ha cosechado para abrir las puertas a esta última en el ámbito político valenciano. Siendo, también, conscientes

de que de una imputación penal no se deriva siempre, y bajo cualquier circunstancia, una responsabilidad parlamentaria.

Probablemente, esta perversión del instrumento parlamentario se ha motivado por la falta absoluta de asunción de responsabilidades políticas que, en los casos estudiados, jamás se han llegado a depurar en relación a un cargo político en activo. En su defecto, la práctica habitual ha sido el intento de utilizar los juicios de oportunidad, que son los que deben guiar el ejercicio de las facultades de investigación, para anticipar la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza, como reiterada doctrina constitucional (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 2º; STC 85/2018, de 19 de julio, FFJJ 5º y 6º, entre otras) ha venido a sostener. En todo caso, debe advertirse que la inocencia penal no necesariamente implica la política; ni tampoco, viceversa, en lo atinente a la culpabilidad.

Por lo que respecta a la finalización de su actividad parlamentaria, cabe señalar que un buen número de estas no ha concluido sus trabajos parlamentarios antes de la finalización de su mandato (algunas pocas ni llegarán a comenzarlos tras su constitución próxima a finalizar este) y ninguna ha proseguido más allá. No puede considerarse sino una nueva CPI la creada en 2016, que ampliaría su objeto también a la labor efectuada por su predecesora en 2006.

En cuanto a las conclusiones, cabe destacar que sólo una cuarta parte de las CPI (Vacico, hepatitis C, Metrovalencia, CAM, EMARSA y acuíferos) constituidas terminarán por someter al pleno su dictamen; esto es, un texto articulado que contenga el reflejo de la mayoría respecto de los hechos investigados y la responsabilidad política que se pretende hacer derivar de los mismos. Algunas más, se quedarán en el estadio previo (comisión), mostrando únicamente en dos ocasiones (CIEGSA y Feria Valencia) una versión alternativa (a la mayoritaria) a partir de la formulación de votos «particulares».

Igualmente, no todas han respetado ni el objeto ni tampoco el plan de trabajo aprobado en su constitución; así ha sucedido respecto de la CPI sobre las instituciones feriales, donde se llegó a renunciar

a concretar parte de sus conclusiones, en concreto las referidas a la Institución Ferial de Alicante, incumpliendo el mandato recibido. Al igual que las de la CAM, que en el curso de la investigación parlamentaria modificará el plan aprobado con anterioridad y trasladado a sus conclusiones.

Otro aspecto de interés es tanto el resultado efectivo como el seguimiento que se ha hecho de los compromisos y recomendaciones surgidos tras una investigación parlamentaria. Con la excepción de las sugeridas a raíz de la CPI sobre la crisis de salud pública motivada por el contagio masivo de la hepatitis C y la reapertura de la investigación parlamentaria sobre el accidente suburbano en 2016, puede decirse que el resto de las mismas o bien han sido desoídas o bien no han sido desarrolladas. En el primero se reforzarán los planes de prevención y control sobre la enfermedad, en el segundo se materializarán una década después los compromisos adquiridos tras el accidente, como la aprobación de la Ley autonómica de seguridad ferroviaria, la creación de una agencia de seguridad de respuesta rápida a emergencias o el refuerzo en los mecanismos de coordinación interdepartamental para graves accidentes como el sucedido. Lamentablemente, no podemos decir lo mismo de otras reformas sugeridas por otras CPI (como EMARSA o, incluso, la que indagó sobre envenenamiento de los acuíferos) pese a la indudable trascendencia de lo acordado en sede parlamentaria.

La experiencia acumulada hasta la fecha y, en particular, más claramente de las dos últimas legislaturas, IX (2015-2019) y X (2019-2023), respecto de las comisiones «especiales» de investigación, evidencia no sólo una mala praxis parlamentaria, que pone en entredicho el objetivo que persiguen dichos instrumentos de fiscalización sino, al mismo tiempo, una utilización perversa de los mismos que terminan por invertir el orden de los sujetos investigados (gobierno por oposición) contribuyendo a transformar el control parlamentario en un instrumento más al servicio de los intereses de la mayoría. Así se evidenció con la investigación de muchos casos que

afectaban a gobiernos que habían sido desalojados del poder y por tanto sus responsabilidades políticas habían sido ya depuradas por las urnas y la ciudadanía.

Esta práctica, además, resulta incoherente también con una de las propuestas sugerida por uno de los grupos parlamentarios que darán soporte al Consell y cuya actuación esta última legislatura irá en contra de la propuesta de reforma del Reglamento de la cámara valenciana que sugerían en 2017, centrada en las CPI con la intención de aumentar la calidad democrática del parlamento valenciano. Cabe recordar que, entre otras, incluía una doble vía de creación de estas, a través de la mayoría simple en la votación en el Pleno de Les Corts Valencianes o (en su caso) el voto favorable de tres grupos parlamentarios, con la intención de evitar bloqueos por la mayoría parlamentaria. Medida que se complementaba con otras de indudable interés, como la garantía de incluir dentro del plan de trabajo un mínimo número de comparecencias por cada grupo (hasta tres en la propuesta), dar mayor publicidad a sus conclusiones en la página web de Les Corts Valencianes o, incluso que los nombres de los responsables políticos señalados en el dictamen y la posible responsabilidad política atribuida en el mismo fuese objeto de publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

La STC 133/2018, de 13 de diciembre, a resultas de un recurso de amparo de uno de los comparecientes frente a las conclusiones del dictamen sobre la CPI que reabre el caso del accidente del metro, proyecta la necesidad de actualizar el instrumento «extraordinario» de investigación parlamentaria para los supuestos en los que paralelamente se dirimen responsabilidades penales, aspecto insistimos que no es cometido de las CPI.

Como ha podido demostrarse a lo largo del presente trabajo, el uso abusivo que se ha hecho del instrumento en ciertos períodos del autogobierno ha puesto al límite los recursos parlamentarios, hasta el punto de llegar a colapsar la actividad parlamentaria en el mandato 2015-2019, forzando la adopción de acuerdos por parte de los órganos rectores para limitar o «topar» su número (hasta un máximo de 10 en

una legislatura) con el objetivo de que la actividad parlamentaria no se viese afectada. Decisión que vino acompañada a su vez de un estudio económico de los costes que estas suponían desde un punto de vista económico, solicitada a instancia de un diputado no adscrito de Les Corts Valencianes.

Podemos concluir que del furor inicial en la implementación e intensificación de dicho instrumento de «inspección» política, en la primera legislatura del Botànic, cuatro años más tarde hemos pasado a un escenario totalmente diferente en donde no sólo la suspensión de la actividad ordinaria de Les Corts como consecuencia de la pandemia sino, también, la misma negativa a su creación, ante casos de indudable trascendencia política, terminará por pasar factura a su misma efectividad como instrumento de inspección parlamentaria.

IX. Bibliografía

- Alcantarilla Hidalgo, Fernando J. (2019): «Naturaleza y límites de las comisiones parlamentarias de investigación: breve comentario de la Sentencia 133/2018, de 13 de diciembre», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 4, 110-118
- Beltrán Gali, M^a del Mar (2020): *Las comisiones parlamentarias de investigación en España: retos actuales*, Valencia, Corts Valencianes.
- Ciriero Soleto, Francisco Javier (2002): «La no comparecencia y el falso testimonio ante las Comisiones de Investigación: análisis del art. 502 del Código Penal», *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, 13, 15-41.
- Gámir Ríos, José Vicente (2005): «Poder político y estructura mediática: la comunicación en la Comunitat Valenciana durante la presidencia de Eduardo Zaplana (1995-2002)», *Aposta, Revista de Ciències Socials*, 23, 1-22. <<http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/gamir.pdf>>
- Gaude Fernández, Ana (2020): «Las Comisiones de Investigación como instrumento de lucha contra la corrupción», en Blanco Valdés, Roberto y Vázquez-Portomeñe Seijas, Fernando (dirs.): *Nuevos*

instrumentos jurídicos en la lucha contra la corrupción pública: propuestas sobre el Derecho Penal y el Derecho Constitucional. Valencia, Tirant lo Blanch, 286-300.

- García Mahamut, Rosario (1993): «Las comisiones de investigación en Les Corts Valencianes», *Cuadernos de la Càtedra Fadrique Furió Ceriol*, 5, 135-142.
- Gavaldà Roca, Josep Vicent (2019): *Las comisiones parlamentarias de investigación: «El accidente de la Línea 1»*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Gavaldà Roca, Josep Vicent y Pellisser Rossell, Nel·lo (2021): «La regulación del control parlamentario: el modelo discursivo de las Comisiones de Investigación», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 35, 201-240.
- Gerpe Landín, Manuel (1981): «Las funciones del Parlamento de Cataluña», *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, Ariel, 179-239.
- Gómez Lugo, Yolanda (2020): «Alcance de la actuación de las Comisiones de Investigación y tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes», *Revista General de Derecho Constitucional*, 33.
- González del Campo, Luis (2019): «El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y ultra vires», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, 109-149.
- International Monetary Fund (2019): *Curbing Corruption, Fiscal Monitor*, Washington, FMI.
- Lapiente Giné, Víctor (2016): *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Madrid, Alianza Editorial.
- Lucio Gil, Antonio (2019): «Las Comisiones de Investigación como instrumento necesario del principio de separación de poderes en la prevención de la corrupción», en: *Una vida dedicada al Parlamento: estudios en homenaje a Lluís Aguiló Lúcia*, Valencia, Corts Valencianes, 279-291.
- Lucio Gil, Antonio (2021): «Comisiones de investigación y pandemia». En Arévalo Gutiérrez, Alfonso (dir.): *El Parlamento en los tiempos de pandemia*, Madrid, Dykinson, 89-105.

- Moya-García y Marí-Boscá (2022): «Treinta años del Síndrome Ardystil», *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 4.
- Pascua Mateo, Fabio Antonio (2020): «Nuevos (y necesarios) límites a las Comisiones de Investigación: competencias autonómicas y la inviolabilidad del rey: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019, de 2 de octubre (BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2019)», *Revista de Las Cortes Generales*, 108, 429-441.
- Peña Jiménez, Pedro José (2019): «La paralización de una comisión parlamentaria de investigación vulnera el derecho de sus miembros al ejercicio de las funciones representativas: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2019, de 28 de enero. Recurso de amparo núm. 799-2018», *Revista de las Cortes Generales*, 107, 591-601.
- Peña Jiménez, Pedro José (2019): «Una nueva etapa para las comisiones parlamentarias de investigación: los límites que imponen a su actividad la dimensión extra procesal de la presunción de inocencia y el derecho al honor: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre, en el recurso de amparo núm. 4877-2017», *Revista de Las Cortes Generales*, 106, 583-594.
- Ramió Matas, Carles (2016): *La regeneración de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*, Madrid: Ed. Catarata.
- Requejo Osorio, Agustón (2000): «Planes gerontológicos y proyectos de animación sociocultural para las personas mayores», *Teoría de la Educación*, 12, 85-105.
- Ridao i Martin, Joan (2017): «Nueva mirada sobre antiguas cuestiones de las Comisiones de investigación parlamentarias: el deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del Estado en las Asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia», *Revista de Las Cortes Generales*, 100-102, 101-129.

- Rodríguez-Arana, Jaime; Vivancos Comes, Mariano, y Ahedo Ruiz, Josu (coords.) (2016): *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Madrid, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (1995): «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, 88, 223-255.
- Santolalla López, Fernando (1982): *El Parlamento y sus instrumentos de información. (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*, Madrid, Edersa.
- Soriano Hernández, Enrique (2002): «Crónica Parlamentaria de Les Corts Valencianes (enero-diciembre de 2001)», *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, 12, 249-270.
- Soriano Hernández, Enrique (2022): «Las Corts Valencianes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, 36, 61-90.
- Visiedo Mazón, Francisco J. (2001): «Actividad parlamentaria en Les Corts Valencianes (enero-diciembre de 2000)», *Corts: Anuari de Dret Parlamentari* 11, 203-224.
- Visiedo Mazón, Francisco J. (2013): «Artículo 22». En Garrido Mayol, Vicente (dir): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, València, Tirant lo Blanch, 411-436.
- Visiedo Mazón, Francisco J. y Soriano Hernández, Enrique (2010): «Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes (septiembre 2009-junio 2010)», *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, 23, 353-420.

Aproximación desde la perspectiva del cuidado a los planes de igualdad de los parlamentos

BEATRIZ BOSCH MARCO

Profesora asociada de Derecho Constitucional
de la Universitat de València

Resumen

Los planes de igualdad son un instrumento creado por la Ley orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuya finalidad es recoger las medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres. La ley prevé su carácter preceptivo en las empresas con más de cincuenta trabajadores y en la administración pública, pero no dice nada de las cámaras parlamentarias. Sin embargo, en los últimos años las Cortes Generales y algunas asambleas autonómicas han aprobado estos planes. El trabajo analiza cómo abordan estos planes los efectos, en el ámbito de la desigualdad entre mujeres y hombres, de la distribución de las tareas del cuidado, esenciales para la propia vida humana.

Palabras clave: cuidado, planes de igualdad, discriminación, normativa parlamentaria.

Resum

Els plans d'igualtat són un instrument creat per la Llei orgànica 3/2007, per a la igualtat efectiva de dones i homes, la finalitat dels quals és recollir les mesures dirigides a evitar qualsevol tipus de discriminació laboral entre dones i homes. La llei preveu el seu caràcter preceptiu en les empreses amb més de cinquanta treballadors i en l'administració pública, però no

diu res de les cambres parlamentàries. No obstant això, en els últims anys les Corts Generals i algunes assemblees autonòmiques han aprovat aquests plans. El treball analitza com aborden aquests plans els efectes, en l'àmbit de la desigualtat entre dones i homes, de la distribució de les tasques de les cures, essencials per a la vida humana mateixa.

Paraules clau: cures, plans d'igualtat, discriminació, normativa parlamentària.

Abstract:

Equality plans are an instrument created by Organic Law 3/2007, for the effective equality of women and men, whose purpose is to collect measures aimed at avoiding any type of employment discrimination between women and men. The Law provides for its mandatory nature in companies with more than 50 workers and in the Public Administration, but says nothing about the parliamentary chambers. Parliaments are institutions that occupy a place of reference in society, and as organizations they can set guidelines in areas such as labor. However, only the Cortes Generales and the parliaments of Navarra, the Basque Country, Catalonia, Andalusia, Madrid, the Canary Islands, the Balearic Islands and the Valencian Community have approved equality plans in their respective organizations.

The work aims to analyze the understanding that these instruments provide regarding the distribution of care tasks and how these plans contribute or do not contribute to alleviating inequality between women and men in the field of care.

Key words: care, equality plans, discrimination, parliamentary regulations.

Sumario

- I. Los planes de igualdad: breve apunte de su marco regulatorio
- II. El cuidado en la sociedad actual
- III. Cuidado y planes de igualdad
- IV. Planes de igualdad parlamentarios: ¿existe una perspectiva del cuidado?
 1. I Plan de igualdad de las Cortes Generales
 2. Plan de igualdad del Parlamento de Navarra
 3. Plan de igualdad del Parlamento del País Vasco
 4. Plan de igualdad de Les Corts Valencianes
 5. Plan de igualdad de la Asamblea de Madrid
 6. Plan de igualdad del Parlamento de Cataluña
 7. Plan de igualdad del Parlamento de Canarias
 8. Plan de igualdad del Parlamento de Andalucía
 9. Plan de igualdad del Parlamento de las Illes Balears
- V. Algunas conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Los planes de igualdad: breve apunte de su marco regulatorio

Según la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI) los planes de igualdad son aquellos acuerdos negociados entre trabajadores y empresa, en el ámbito de las empresas de más de cincuenta o más trabajadores, en los que se contemplan las medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres (art. 45 LOI).

Estos planes son «un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo» (art. 46 LOI). Además, los planes de igualdad fijarán los concretos objetivos de igualdad a alcanzar, las estrategias y prácticas a adoptar para su consecución, así como el establecimiento de sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados.

La LOI dispone, asimismo, que estos planes contendrán un conjunto ordenado de medidas evaluables dirigidas a remover los obstáculos que impiden o dificultan la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Con carácter previo se elaborará un diagnóstico negociado, en su caso, con la representación legal de las personas trabajadoras, que contendrá al menos las siguientes materias:

- a) Proceso de selección y contratación.
- b) Clasificación profesional.
- c) Formación.
- d) Promoción profesional.
- e) Condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres.
- f) Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.
- g) Infrarrepresentación femenina.
- h) Retribuciones.
- i) Prevención del acoso sexual y por razón de sexo.

La LOI prevé expresamente la inscripción de los planes de igualdad en un registro dependiente del Ministerio de Trabajo. También prevé medidas de transparencia en relación con la implantación de los planes de igualdad.

Por último, la ley orgánica contempla la implementación de medidas específicas para prevenir la comisión de delitos y otras conductas contra la libertad sexual y la integridad moral en el trabajo, aunque no exige que figuren en los planes de igualdad.

El desarrollo reglamentario de los planes de igualdad se contiene en el Real decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. En el preámbulo de este real decreto se lee:

Con este real decreto se avanza en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030, principalmente en los ODS 5 (igualdad de género) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico), y en concreto en el cumplimiento de las metas 5.1, 5.2, 5.4, 5.5, y 8.5, es decir, en poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres; eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privados; reconocer la importancia de los cuidados y fomentar la corresponsabilidad; asegurar la participación plena y efectiva de mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo; lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

En su parte dispositiva, el real decreto determina la manera de cuantificar el número de trabajadores de la empresa, para tener la referencia de cincuenta o más trabajadores (art. 3) a partir de la cual el plan de igualdad es obligatorio. También establece un plazo de tres meses para negociar el plan desde que se alcance la cifra de trabajadores a partir de la que es obligatorio (art. 4), en otros supuestos, el plazo también es de tres meses desde el momento que fija el real decreto (apartados 2 y 3 del artículo 4) y establece en un año desde

la fecha en que debe iniciarse la negociación el plazo máximo para la aprobación.

La negociación del plan de igualdad le corresponde a una comisión negociadora paritaria, con composición equilibrada de mujeres y hombres en cada parte, constituida al efecto, en la que los trabajadores serán representados, en principio, por el comité de empresa (art. 5).

Respecto al contenido de los planes de igualdad, el real decreto empieza por explicar el alcance del diagnóstico de situación, como primera fase del plan que permite identificar y estimar la magnitud, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, de las desigualdades, diferencias, desventajas, dificultades y obstáculos, existentes o que puedan existir en la empresa para conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (art. 7).

En cuanto al contenido mínimo de los planes de igualdad, éste se contempla en el artículo 8 del real decreto.

También se regula la vigencia, seguimiento, evaluación y revisión del plan (art. 9), situándose la vigencia normal en cuatro años como máximo, sin perjuicio de previsión de su revisión cuando se den ciertas causas. Igualmente, se prevén evaluaciones periódicas, al menos, una evaluación intermedia y otra final, así como cuando sea acordado por la comisión de seguimiento.

En cuanto a la obligación de disponer de planes de igualdad, la LOI la establece de manera indudable para las empresas privadas, concretadas en el RD 901/2020, en «Todas las empresas comprendidas en el artículo 1.2 del Estatuto de los trabajadores» (art. 2.1).

Por otra parte, el artículo 64 de la LOI intitulado «Plan de igualdad en la administración general del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella» dispone que el gobierno aprobará, al inicio de cada legislatura, un plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la administración general del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. La vigente¹ disposición

¹ Redacción dada por la DF 24.ª3 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023.

adicional séptima del Texto refundido del Estatuto básico del empleado público (TREBEP) traslada al ámbito de las administraciones públicas la obligatoriedad de disponer de planes de igualdad, sin contemplar número mínimo de trabajadores.

Nada se dice en la LOI ni en el RD 901/2020 de los órganos constitucionales, de las Cortes Generales o de las asambleas autonómicas.

¿Significa esto que no hay obligación de disponer de planes de igualdad en estas instituciones?

En estos casos las instituciones disfrutaban de una autonomía organizativa y reglamentaria garantizada por la Constitución para las Cortes Generales y, por lo tanto, para las asambleas autonómicas. Sin embargo, la LOI podría haber contemplado, igual que lo hace el TREBEP –ya lo hacía antes de su modificación en 2013, aunque con menos intensidad– la previsión de que se aprobasen planes de igualdad en las administraciones públicas y, por supuesto, también en los órganos constitucionales y cámaras parlamentarias. Y remitir a la respectiva normativa interna la regulación de detalle de los planes de igualdad en sus respectivos ámbitos.

La exigencia de los planes de igualdad se enmarca en las competencias regulatorias sobre el derecho laboral (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FJ 4), lo que explica que la exigencia de los planes en el ámbito de las administraciones se sitúe en el TREBEP y no en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del sector público. Sin embargo, no creemos que este sea un motivo que justifique el *olvido* de los órganos constitucionales en un tema tan sensible. El legislador de la LOI debió contemplar una regulación completa de los planes de igualdad, en todos los ámbitos donde se desarrollan relaciones laborales, con independencia de cuál sea la naturaleza de la relación laboral, pues en todas ellas se producen situaciones de desigualdad de las mujeres respecto de los hombres.

En la medida en que el plan de igualdad es un instrumento –y así se configura por el propio legislador en la LOI– para eliminar la

discriminación por razón de sexo (art. 46), es una manifestación del mandato del constituyente en el artículo 9.2 y una plasmación del artículo 14 de la Constitución.

Desde estos títulos habilitantes no se ve obstáculo para que la LOI hubiera previsto la implementación de planes de igualdad en los parlamentos y demás órganos de relevancia constitucional, siempre dejando clara la salvaguarda de la autonomía de que disfrutaran.

Pero el caso es que no lo hizo.

Y al no haberlo hecho, estos órganos quedan fuera del carácter obligatorio de disponer del plan de igualdad y su aprobación en los respectivos ámbitos queda al criterio puntual de la propia institución y de quienes ostentan su gobierno en cada momento.

Es de destacar en este punto que el Reglamento de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, aprobado en 2019, de manera muy innovadora incluye una previsión específica para los planes de igualdad en su ámbito. El artículo 88, enmarcado en la sección dedicada al personal de la cámara, establece:

A la Mesa de la cámara competará la aprobación, a propuesta de la Secretaría General, de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria de la Asamblea de Madrid.

La Mesa de la cámara, a través de sus órganos técnicos, al inicio de cada legislatura elaborará y aprobará un plan de igualdad del personal al servicio de la Asamblea de Madrid, con la finalidad establecida en el artículo 51 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Anualmente los órganos técnicos remitirán información relativa a la aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres, de conformidad con el plan establecido, y su cumplimiento será evaluado por la Mesa de la asamblea.

El plan será objeto de negociación y, en su caso, acuerdo con la representación legal del personal de la Asamblea de Madrid, en la forma que se determine sobre negociación colectiva en el estatuto del personal de la cámara.

Por su parte, en el Reglamento del Parlamento de Canarias la disposición adicional decimoséptima prevé que la Mesa de la cámara adoptará las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de los

objetivos previstos en el plan de igualdad aprobado por el Parlamento de Canarias o en sus futuras modificaciones, si bien en el articulado de dicho reglamento no se contiene una previsión expresa del plan de igualdad.

En el resto de parlamentos, se ha recurrido a la Ley orgánica 3/2007 y el resto de normativa concordante para justificar la aprobación de los respectivos planes de igualdad.

Esto explica que al analizar la situación veamos que los planes de igualdad existen en algunos parlamentos, pero no en todos.

II. El cuidado en la sociedad actual

La realidad es que todas las personas a lo largo de nuestra vida vamos a necesitar ser cuidadas por otras personas. Este cuidado, en términos físicos, es necesario, en todo caso, en las primeras etapas de la vida, pero a lo largo de los años suceden acontecimientos o el propio proceso de envejecimiento que llevan a que necesitemos del cuidado de otros, bien de manera puntual o esporádica, bien de manera permanente. El cuidado es imprescindible e indispensable (Camps 2021b: 37).

El cuidado es una actividad que se realiza en relación con una tercera persona, que es la receptora de la acción de cuidado. Es decir, alguien desarrolla una serie de acciones cuyo fin es no dejar desprotegida a otra persona, con el objetivo bien que pueda mantenerse con vida, bien para que se sienta lo mejor posible. De esta manera, es conveniente insistir en que el cuidado no se limita al nivel de subsistencia, sino que puede y debe ir más allá, para generar en el sujeto pasivo unas condiciones de vida aceptables, válidas y razonables.

Esta acción de cuidado, por lo tanto, le supone a la persona que cuida una disponibilidad de tiempo, en primera persona; de ahí que, como veremos, la capacidad de compatibilizar cuidados y actividad laboral se vincula primariamente a la gestión de los horarios y así se verá en los planes de igualdad.

Pero como ha enfatizado la doctrina, estamos ante un escenario de crisis de cuidados como consecuencia de la confluencia de cuatro factores: envejecimiento de la población; las mujeres que asumían tradicionalmente las tareas de cuidado no pueden asumirlas en exclusiva, en parte por haberlas de compatibilizar con la actividad profesional; el colectivo de personas cuidadoras profesionales está sometida mayormente a condiciones precarias; y los sistemas públicos y privados de provisión de cuidado no dan un *buen cuidado* (Marrades 2023,27). Esta crisis, por lo tanto, está relacionada con el desmantelamiento los roles tradicionales de reparto de los trabajos (con la generalizada desaparición de la figura del ama de casa en las clases medias), así como con la hegemonía neoliberal del modelo económico, que exige total disponibilidad y cuyo mercado laboral de los cuidados reproduce la precariedad de esta actividad de la estructura patriarcal (Lois y de la Fuente 2022,34).

Precisamente en la actual redacción de la Constitución la perspectiva de los cuidados se afronta desde la perspectiva de que los poderes públicos asuman una cierta posición en la gestión del cuidado. Sin embargo, la asignación se hace desde una perspectiva subsidiaria respecto, principalmente, de la familia. Véanse, si no, las previsiones contenidas en los artículos 39, 49 y 50.

Sin embargo, es necesario que los cuidados trasciendan del ámbito privado al público. Por ello, el cuidado ha de ser considerado como un bien social positivo e insustituible, que debe vertebrar la actuación de los poderes públicos en una sociedad democrática (Camps 2021b:140). Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en repetidas sentencias al establecer la constitucionalidad de medidas tendentes a facilitar la prestación de cuidados en el entorno familiar –STC 240/1999, de 20 de diciembre; STC 203/2000, de 24 de julio, y STC 39/2014, de 11 de marzo, entre otras– (Bosch 2023:251).

Sin embargo, la irrupción de lo público o institucional en la provisión del cuidado no implica que, necesariamente, se produzca un desplazamiento total de la provisión privada, especialmente en el ámbito familiar (Camps 2021b:56). Como señala Victoria Camps, el

cuidado empezó siendo una actividad privada y no debe dejar de serlo del todo, ya que si se deja el cuidado en manos de instituciones no se estaría actuando correctamente desde un punto de vista ético (Camps 2021a:18).

El cuidado debe ser un valor público complementario al de la justicia, ya que si el cuidado es una necesidad básica, el derecho a recibir cuidado debería convertirse en un deber universal (Camps 2021a:18). Incluso en los últimos años desde ámbitos académicos se ha planteado la necesidad de articular un derecho constitucional al cuidado (Marrades 2023:24).

En una sociedad democrática avanzada, pues, el enfoque de los cuidados debe figurar en el ámbito de las políticas públicas, pues es un dato que no puede ser objeto de desconocimiento por el Estado y por sus estructuras.² Más aún, deberíamos evolucionar hacia lo que se ha denominado *democracia cuidadora*, en la que el gobierno esté dispuesto a detectar las necesidades de cuidado y a repartir entre diferentes actores las responsabilidades en este ámbito (Camps 2021a:19). La ética de los cuidados insiste en esta realidad, pues los cuidados son un aspecto esencial de la dignidad de las personas (Jimena 2023, 74), de la misma existencia de la vida.

En este sentido, como se ha señalado «hay que ir más allá de un Estado social de derecho. Hay que llegar a un Estado social y solícito de derecho».³

Sin embargo, durante siglos, la actividad cuidadora no se ha realizado en un entorno institucionalizado –salvo los casos de beneficencia– (García Roca 2015:150), sino que se ha realizado en el entorno inmediato de quien necesitaba ser cuidado. En el entorno inmediato, en la familia, las labores de cuidado han sido y son hoy

2 Sobre esta cuestión merece un especial interés el dictamen de la Comisión especial de estudio sobre los usos de tiempos para impulsar políticas concretas de racionalización de los horarios, aprobado por el Pleno de Les Corts Valencianes en la reunión del 8 de julio de 2021 (BOCV número 180, de 14/7/2021), en el que se abordaron varios aspectos sobre las necesidades de tiempo para atender las funciones de cuidado.

3 Citado en Camps (2021b: 79).

principalmente función de las mujeres (Marrades 2016:224), hasta el punto de que las propias mujeres hemos asumido una especie de responsabilidad en este ámbito (Camps 2021b:38, Durán 2018: 103). Ello, actualmente, con independencia de si las mujeres desarrollamos una actividad laboral fuera del entorno familiar o no (Martín Palomo 2016:53), lo que ha llevado a las mujeres a *compatibilizar* las labores del cuidado con la actividad laboral fuera de casa. Esto ha provocado lo que se ha llamado una *brecha de género en cuidado*» que implica que las mujeres dedicamos una media de dos horas y catorce minutos más que los hombres, como promedio diario a la atención del hogar y la familia, en total cuatro horas y cuatro minutos, frente a la hora y cincuenta minutos de los varones.⁴

Esta realidad de la feminización del cuidado es muy importante en cuanto se proyecta sobre la permanencia de los roles de género que lastran el desarrollo de las mujeres y nuestra posición de igualdad respecto a los hombres en ámbitos tan significativos como el del trabajo institucionalizado. Esta posición subordinada de las mujeres se traduce en limitaciones o exclusiones de derechos y discriminaciones varias, especialmente en el espacio público (Marrades 2023:25).

Sin lugar a duda, la pervivencia de obstáculos a la igualdad real y efectiva de las mujeres es una circunstancia contraria a la letra de la Constitución (art. 9.2), pero sobre todo es un lastre para la configuración de nuestra democracia como una democracia inclusiva y avanzada (Jimena 2023:88). La articulación de políticas desde la ética de los cuidados es una base fundamental para la existencia de una democracia real y avanzada. Por una parte, porque va a permitir que quienes requieren de cuidados puedan desarrollar libremente su personalidad y, por otra, en tanto que permita que la prestación de esos cuidados se realice desde pautas de libertad (Garrido Criado 2019:54).

⁴ Datos correspondientes a la encuesta de empleo de tiempo del INE. El dato se corresponde con el período 2009-2010 (el último accesible). En la anterior encuesta, correspondiente al período 2002-2003, la relación era de una hora y treinta minutos para los varones y cuatro horas y veinticuatro minutos para las mujeres.

Sin embargo, la realidad es que aunque en los últimos años se ha avanzado en materia de cuidados, en lo que se ha denominado *la cuarta pata del Estado de bienestar* mediante la implementación de medidas como la legislación de cobertura de la dependencia, se está todavía muy lejos de alcanzar un modelo de prestación de cuidados que conjugue adecuadamente los parámetros de justicia, eficacia, libertad e igualdad.

Y sobre todo se han implementado muy pocos instrumentos para poder adoptar las decisiones correctas en materia de gestión de cuidados, ya que aunque en el ámbito de la elaboración normativa existen informes de impacto, estos no suelen contemplar específicamente los cuidados más allá del epígrafe genérico dedicado a la conciliación de la vida privada, laboral y familiar (García Mengual 2017:169).

No obstante, es posible, con el adecuado enfoque, llegar a conclusiones que permitan adoptar decisiones acertadas, desde la ética de los cuidados, con los instrumentos de los que disponemos, como son los planes de igualdad.

III. Cuidado y planes de igualdad

Las necesidades de cuidado coexisten con la realidad de la emancipación de las mujeres mediante su integración en el mercado laboral. Por ello, los planes de igualdad son un instrumento especialmente propicio para afrontar la realidad de una discriminación que, al tener su espacio de mayor incidencia fuera del ámbito donde se realiza el trabajo formal, ha sido tradicionalmente inmune a las medidas de corrección de las desigualdades por razón del género en el mundo laboral.

Los planes de igualdad se estructuran en tres fases: diagnóstico de la realidad, fijación de objetivos y determinación de medidas, y definición de mecanismos de control y seguimiento (Fabregat 2018, 756). Así pues, el primer punto de partida es la elaboración de un diagnóstico de la realidad de la empresa, de un grupo humano concreto, en un tiempo

y en un espacio concreto. Y como tal deben contemplar todos los datos en ese contexto. Según el artículo 7 del RD 901/2020, el diagnóstico previo a la elaboración de los planes de igualdad tiene por objeto identificar y estimar la magnitud, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, de las desigualdades, diferencias, desventajas, dificultades y obstáculos existentes o que puedan existir en la empresa para conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. El precepto prevé una serie de aspectos que necesariamente y como contenido mínimo deben ser objeto de análisis en el diagnóstico y, entre estos, el ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.⁵ El anexo del RD 901/2020 incluye una serie de criterios específicos para cada uno de los bloques que necesariamente ha de contener el plan de igualdad.

En el caso de los aspectos que pueden incidir directamente en la situación del cuidado, encontramos, en el bloque dedicado a las *condiciones de trabajo* (apartado 4):

- Permisos y excedencias del último año y motivos, por edad, tipo de vinculación con la empresa, antigüedad, departamento, nivel jerárquico, grupos profesionales, puestos de trabajo y nivel de formación (punto j);
- Ausencias no justificadas, especificando causas, por edad, vinculación con la empresa, tipo de relación laboral, tipo de contratación y jornada, antigüedad, departamento, nivel jerárquico, grupos profesionales, puestos de trabajo y nivel de formación (punto l).

En el bloque 5, específicamente dedicado al ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral, se establece la obligación de contar con información desagregada por sexos de los siguientes aspectos:

⁵ Precisamente, sobre este concepto la profesora Ballester (2019:20-21) critica el carácter impreciso y ambiguo, entre otros, de la descripción del contenido necesario del diagnóstico y en este caso concreto entiende que debería «haberse establecido otra fórmula más clara y concreta, que incluyera expresamente la adaptación del puesto de trabajo y de las condiciones del mismo.»

- a) Medidas implantadas por la empresa para facilitar la conciliación personal, familiar y laboral y promover el ejercicio corresponsable de dichos derechos.
- b) Criterios y canales de información y comunicación utilizados para informar a trabajadores y trabajadoras sobre los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- c) Permisos y excedencias del último año y motivos, desagregados por edad, sexo, tipo de vinculación con la empresa, antigüedad, departamento, nivel jerárquico, grupos profesionales, puestos de trabajo, responsabilidades familiares y nivel de formación.
- d) Análisis del modo en que las prerrogativas empresariales afectan particularmente a las personas con responsabilidades de cuidado (por ejemplo, cambios de funciones, distribución irregular de la jornada, cambios de centro sin cambio de residencia, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, traslados, desplazamientos).

Como se observa, no hay una alusión expresa al concepto de cuidado. Antes bien, la expresión *ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral* parece omitir deliberadamente la idea de *cuidado* con la significativa carga de obligación que conlleva en el ideario colectivo. Sin embargo, la propia idea de corresponsabilidad implica necesariamente asumir responsabilidad sobre aspectos en los que existen obligaciones o deberes para quienes participan de la vida familiar. Ahora bien, hablar de *corresponsabilidad* lleva implícita la presencia de, al menos dos personas, que son *corresponsables* del deber. Por ello, es importante que en la determinación de los objetivos y las medidas para alcanzarlos se evite lo que Gemma Fabregat considera *efecto boomerang* debido a medidas sobreprotectoras que no se corresponden con el enfoque de la corresponsabilidad (Fabregat 2018,760). No obstante, en el ámbito del cuidado la relación se establece entre persona que necesita cuidado y persona que presta el cuidado, una relación en la que la corresponsabilidad parece que debe entenderse en otros parámetros. En ciertos casos, por ejemplo en el

supuesto del nacimiento, la concurrencia de dos personas obligadas a dispensar cuidados es muy habitual. Pero cuando el cuidado se proyecta sobre personas mayores, sin embargo, es más frecuente la existencia de un único sujeto que asume las labores de cuidado o, al menos, la corresponsabilidad se sitúa en otros parámetros, donde, aunque suele pesar la discriminación en contra de la mujer, aparecen otros criterios como la relación de parentesco.

Por ello, por el peso que tienen las labores de cuidado en el volumen de obligaciones social y culturalmente asignadas a las mujeres, los planes de igualdad debieran tener un apartado del diagnóstico específico para analizar esta realidad.

En cualquier caso, que no lo tengan por obligación normativa no significa que no lo puedan tener, ya que el contenido que fijan la LOI y el RD 901/2020 tiene el carácter mínimo y, por lo tanto, puede ser ampliado mediante negociación entre empresa y representación de los trabajadores.

En el ámbito de los parlamentos que analizaremos a continuación, veremos que no ha sido este el caso.

Sin embargo, como señala el *Documento de bases por los cuidados* elaborado por la Comisión Asesora por los Cuidados del Ministerio de Igualdad, los planes de igualdad son instrumentos válidos para la organización de los tiempos y espacios de trabajo de acuerdo con las necesidades y responsabilidades de cuidados de los trabajadores⁶ y es posible que también puedan serlo para otras necesidades.

IV. Planes de igualdad parlamentarios: ¿existe una perspectiva del cuidado?

Antes se ha dicho que no existe una previsión legislativa específica que mandate a los parlamentos la elaboración de planes de igualdad, tal y

6 P. 38.

como se prevé para empresas a partir de cincuenta trabajadores o para la administración pública.

Esto es lo que hace que sean varios los parlamentos que no disponen de este instrumento, pese a que es general en los reglamentos la existencia de previsiones en relación con hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres, siendo unas de las excepciones más relevantes en este sentido el Congreso de los Diputados y el Senado.

Sin embargo, ello no ha sido óbice para que se hayan adoptado decisiones importantes en materia de igualdad en ámbitos como el régimen de personal.

En este sentido, hay que destacar que se ha hecho un esfuerzo en muchos casos encomiable con la implementación no solo de comisiones parlamentarias de igualdad, sino también con la creación de órganos de concertación especializados en igualdad (con participación de los órganos rectores de las cámaras y representantes del personal, principalmente), la activación de portales de igualdad o la adopción de normativas infrarreglamentarias en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

En el caso de los planes de igualdad, cuando se han adoptado, no han contemplado la perspectiva del cuidado como categoría específica de discriminación de las mujeres, lo que es coherente con la práctica habitual, tanto en el sector público como en el privado, de replicar los epígrafes de la LOI y del RD 901/2020, en concreto en lo relativo a medidas de conciliación (Fabregat 2018,765). Es decir, no se han considerado las necesidades de prestación de cuidado como un dato específico. Más bien se han incluido las necesidades de cuidado como una necesidad de conciliación de la vida familiar y laboral o, en su caso, como un elemento en el que la actuación de las cámaras debe favorecer la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.

En la mayoría de los planes la conciliación no se considera como una actitud pasiva de la administración, sino como un instrumento de transformación de la situación *de facto* con el objetivo de alcanzar la corresponsabilidad. En consecuencia, las medidas se orientan

principalmente a favorecer la compatibilidad de las funciones laborales y las funciones de cuidado que tradicionalmente desarrollan las mujeres y también, significativamente, a implicar a los varones en estas últimas. Por ello se incide de manera específica en aspectos como el teletrabajo, los permisos o los horarios laborales. Precisamente, los horarios laborales en el ámbito parlamentario adquieren una especial importancia en la definición de objetivos y medidas, pues en dichos horarios puede encontrarse un sesgo de género significativo vinculado a las tareas del cuidado, puesto que están diseñados normalmente para hombres sin responsabilidades de cuidado que ostentan la condición de parlamentario, si bien, afectan a todo el personal parlamentario (Verge 2022,95).

1. I Plan de igualdad de las Cortes Generales

El primer plan de igualdad de las Cortes Generales fue aprobado por las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta el 6 de marzo de 2020.⁷ La estructura del plan no se ajusta a la estructura que marca el anexo del RD 901/2020, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que fue aprobado varios meses antes de la aprobación de esta última norma.

Su ámbito de actuación son las dos cámaras de las Cortes Generales, alcanzando tanto al personal funcionario, como laboral y eventual; si bien el personal eventual adscrito a los grupos parlamentarios queda excluido del ámbito del plan. Es decir, su ámbito subjetivo es el personal adscrito a las secretarías generales de ambas cámaras.

En cuanto a su vigencia, se prolonga hasta 2024.

Respecto al diagnóstico, existe un epígrafe específico dedicado a la ordenación del tiempo de trabajo, donde se relacionan los permisos y derechos de conciliación en las que al régimen establecido en el estatuto del personal y en los convenios colectivos de cada cámara,

7 BOCG, Cortes Generales, Serie A, núm. 11, 11 de marzo de 2020.

se pone de relieve la aplicación adicional de las medidas que en este sentido se aplican al personal empleado público de la administración general del Estado; de suerte que el estatuto de personal actúa como un mínimo.

Además, se señala que se aplican las siguientes medidas:

- Facilitar la elección de los periodos de vacaciones dentro del calendario laboral pactado con los representantes del personal.
- Servicio de comedor.
- Programación de las reuniones en horario de trabajo.
- Programación de la formación en horario de trabajo.
- Jornada intensiva en determinadas épocas.
- Centro de educación infantil (Congreso).
- Campamentos y días sin colegio (Congreso).
- Posibilidad de elegir las dos tardes de trabajo semanales, en el horario ordinario.

Además, existe la posibilidad de disfrutar de una reducción del tercio de la jornada de trabajo por razones de guarda legal de menores, ancianos o personas discapacitadas.⁸

Según el Estatuto del personal de las Cortes Generales los funcionarios, por razones de guarda legal, tienen derecho a la reducción de un tercio de la jornada de trabajo.

Asimismo, en el diagnóstico se contienen datos segregados por sexo relativos a las solicitudes de permisos de conciliación, así como datos relativos a las propuestas de mejora de este ámbito que se han planteado por los trabajadores.

A partir de este diagnóstico, se establece entre los objetivos del plan el siguiente: «Facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal de las Cortes Generales, fomentando la corresponsabilidad», una redacción muy similar a la contenida en el apartado 2.f del artículo 46 de la LOI, según redacción dada por el Real decreto ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía

⁸ Art. 59 del Estatuto del personal de las Cortes Generales.

de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación,⁹ referido a los ámbitos de diagnóstico.

Ya entrando en los ejes de actuación, en el primer eje, el de medidas organizativas y transversalidad, se prevé (punto 7) la habilitación de salas de lactancia y cambiadores de bebés, si bien esta actuación se considera como un ejemplo de adaptación en las infraestructuras e instalaciones con perspectiva de género. En el eje 2, dedicado al acceso al empleo público, se prevé facilitar «a las aspirantes en circunstancias de gestación, parto o lactancia, la realización de los ejercicios de las oposiciones y procesos selectivos, así como de los períodos de prueba cuando se trate del acceso a un grupo profesional del personal laboral» (punto 15). En el eje 4, de formación, información y sensibilización, se establece (punto 25) que se impartirá la formación en los edificios de las cámaras dentro del horario ordinario, siempre que sea posible, y se reconocerá el derecho a la oportuna compensación horaria cuando los cursos –en línea y presenciales– a los que se asista fuera de la jornada laboral sean de carácter obligatorio.

El eje que mayor proyección puede tener sobre la actividad del cuidado es el número 6, con el epígrafe «Tiempo de trabajo, conciliación y corresponsabilidad». Tras enunciar genéricamente, de nuevo, la referencia del diagnóstico a la situación de los permisos en las Cortes Generales, se concluye que «una racionalización de los horarios [de la actividad parlamentaria] facilitaría la conciliación». Asimismo, se afirma que «una baja incidencia de este principio [el de la corresponsabilidad] en el ámbito social y laboral influye directamente en el mantenimiento de importantes desigualdades. En el ámbito del empleo público, aunque se producen cambios normativos constantes, se considera necesario seguir impulsando medidas que profundicen aún más en la igualdad de oportunidades en el desarrollo profesional y permitan avanzar en la conciliación.» Llama la atención que esta reflexión se consigne en el bloque de ejes de actuación y no en el bloque del diagnóstico.

9 «f) Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.»

También se apuesta por una homogeneización de la normativa aplicable en materia de conciliación.

Las medidas que se proponen se estructuran en dos grandes grupos. El primero son las medidas de información y sensibilización, como las campañas informativas de las posibilidades de conciliación a fin de facilitar el conocimiento sobre los derechos, permisos y medidas existentes en la materia por parte del personal y de quienes gestionan recursos humanos (punto 35); las campañas de sensibilización sobre corresponsabilidad (punto 36), o la elaboración anual de informes sobre la situación de conciliación donde se reflejará la evolución de las diferencias entre el número de mujeres y de hombres que se acogen a medidas de conciliación, en particular en aquellos ámbitos en los que el diagnóstico haya detectado un porcentaje significativamente mayor de mujeres, en estos informes se especificarán datos sobre solicitudes concedidas, denegadas y retiradas (punto 37). El segundo, incide en la modificación de los permisos de conciliación existentes o la introducción de nuevos permisos y modulaciones de la jornada laboral en relación con las necesidades de conciliación (puntos 38 a 43)¹⁰.

10 «38. Se favorecerá que las personas con hijas e hijos menores de doce años tengan preferencia para la elección del disfrute de las vacaciones y días por asuntos propios durante los periodos no lectivos que les afecten.

39. Se incorporarán al Estatuto del personal de las Cortes Generales y a los convenios colectivos del personal de cada una de las cámaras, previa negociación colectiva, medidas de conciliación que ya se aplican en el ámbito de otras administraciones públicas (por ejemplo, la prevista en el artículo 49.e del Estatuto básico del empleado público).

40. Se implantarán, en su caso, previa negociación colectiva, otras medidas de conciliación relacionadas con la concesión de vacaciones, permisos y licencias y, en particular, las sugeridas por el personal funcionario y laboral en el cuestionario elaborado con ocasión de la elaboración del diagnóstico. Por ejemplo, elección de periodos vacacionales y días de libre disposición, ampliación de permisos, extensión del ámbito subjetivo de alguno de ellos, nuevos permisos retribuidos por acompañamiento a citas médicas o por asistencia a técnicas de reproducción asistida y preparación al parto.

41. Se implantarán, en su caso, previa negociación colectiva, medidas de conciliación relacionadas con el horario y la jornada de los funcionarios y del personal laboral de las Cortes Generales y, en particular, las propuestas por dicho personal en el cuestionario elaborado con ocasión de la elaboración del diagnóstico. Por ejemplo, flexibilidad horaria, extensión de la jornada intensiva, elección de horario cuando se disfrute de jornada reducida, teletrabajo, cambios de turno en situaciones extraordinarias.

Finalmente, se prevé la posibilidad de implantar en el Senado medidas alternativas a los servicios de educación infantil y de ludoteca para días sin colegio que presta el Congreso de los Diputados (punto 45).

2. Plan de igualdad del Parlamento de Navarra

El Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra fue el primer parlamento español en contar con un plan de igualdad, su período de vigencia fue de 2016 a 2019. En cuanto a su ámbito subjetivo, se incluye el personal empleado público, pero también el de los grupos parlamentarios, al menos, en algunas acciones.

De los cinco ejes en los que se estructura el plan de actuación, uno de ellos, dedicado a la conciliación y los usos del tiempo es, sin duda, el más próximo a la situación de cuidado. En este eje, la principal línea de mejora incide en la definición de una política integral de gestión de los tiempos de las personas que forman parte de la institución; lo que, a su vez, se manifiesta en políticas de conciliación e incorporación de medidas de flexibilización de horarios de trabajo y descanso. Así, por ejemplo, se propone la finalización de la actividad parlamentaria a las diecisiete horas y la revisión de los horarios.

Junto con estas actuaciones, se prevén otras relativas a la provisión de puestos o políticas retributivas que pudieran tener un impacto en la economía de los cuidados, en la medida en que compensasen la dedicación a los cuidados. Sin embargo, se existe este grado de detalle en el plan.

42. Se revisarán la dedicación, jornada y horario que se reflejan en la descripción de los puestos de las plantillas orgánicas, previo estudio de las implicaciones que puedan tener los cambios en la organización del trabajo.

43. La adopción de medidas generales de flexibilidad horaria que vayan más allá de las actualmente existentes podrá estar vinculada a la implantación de un sistema automatizado de control horario. Con carácter previo se elaborarán informes sobre la incidencia que pueda tener la adopción de ese tipo de medidas en la organización del trabajo en las cámaras.»

3. Plan de igualdad del Parlamento del País Vasco

El I Plan de igualdad del Parlamento Vasco se aprobó en 2018, con una vigencia hasta 2021. Los conceptos que utiliza son los propios de la entonces vigente Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

El plan se estructura en cuatro objetivos estratégicos, once líneas de actuación y treinta y ocho actividades; de estas últimas, ocho inciden en la mejora de la conciliación y en los usos del tiempo en el Parlamento vasco.

Fuera de este ámbito, el plan prevé realizar acciones positivas para equilibrar la presencia de mujeres en aquellos puestos de trabajo y categorías en las que estén infrarrepresentadas (punto 1.3.2), lo que podría ser útil para la compensación, especialmente en los mecanismos de promoción, de los tiempos dedicados por las mujeres a los cuidados. En el mismo sentido, la acción 1.4.2 se refiere al diseño de un protocolo que implante la perspectiva de género en todas las actividades formativas, incluyendo aspectos como horarios o convocatorias, lo que obviamente incide en la actividad de cuidado.

En cambio, el objetivo estratégico dedicado a la mejora de la conciliación y al uso del tiempo contiene una serie de actuaciones de carácter básicamente de estudio y análisis y, salvo en lo relativo a actualizar y adaptar las medidas existentes en función de las necesidades y la mejora del teletrabajo, prácticamente no se observa una actividad de transformación en este campo, con la consiguiente poca incidencia en la alteración de los roles. En el informe externo de evaluación del grado del plan, son precisamente las medidas de mayor impacto las que menor grado de cumplimiento tienen, frente a las de análisis y estudio. Así, las medidas en el ámbito de la organización de recursos humanos (analizar medidas existentes en relación con los cuidados, realizar seguimiento de uso de estas medidas desagregadas por sexo o la adaptación de las medidas según la plantilla) se encontraban en proceso al finalizar la vigencia del plan. En cambio, el

análisis de la gestión de los horarios de comisiones y ponencias se había realizado completamente.

En el momento de escribir estas líneas, el parlamento vasco está trabajando en el II Plan de igualdad.

4. Plan de igualdad de Les Corts Valencianes

El Plan de igualdad de Les Corts Valencianes se aprobó por la Mesa el 13 de mayo de 2019.

Dicho plan tiene una vigencia de cuatro años, hasta el 1 de septiembre de 2023. En cuanto a su alcance subjetivo, se limita al personal empleado público al servicio de Les Corts, si bien el propio plan prevé que se dé traslado de este al personal de los grupos parlamentarios a los efectos de su conocimiento y aplicación adecuada a la naturaleza de su condición.

El plan define la conciliación como la «participación equilibrada entre mujeres y hombres en la vida familiar y en el mercado de trabajo, conseguida a través de la reestructuración y reorganización de los sistemas laboral, educativo y de recursos sociales, con el fin de introducir la igualdad de oportunidades en el empleo, variar los roles y estereotipos tradicionales y cubrir las necesidades de atención y cuidado a personas dependientes». Respecto al concepto de corresponsabilidad, se entiende que es el «reparto equilibrado de las tareas domésticas y de las responsabilidades familiares, tales como su organización y el cuidado, la educación y el afecto de personas dependientes dentro del hogar, con el fin de distribuir de manera justa los tiempos de vida de mujeres y hombres».

Las medidas relativas a los cuidados se contemplan principalmente en el bloque 3 del plan, dedicado a la conciliación de la vida laboral y la vida personal y familiar. Estas medidas tienen como objetivo principal «Compatibilizar y equilibrar las responsabilidades laborales con la vida personal, a través de la puesta en marcha de medidas que favorezcan el

respeto hacia la vida personal de mujeres y hombres». Este objetivo se concreta en los siguientes objetivos específicos:

- a) Sensibilizar a la plantilla sobre la importancia de la conciliación y la corresponsabilidad para alcanzar el principio de igualdad y romper así con los estereotipos y desequilibrios que siguen produciéndose.
- b) Informar sobre los recursos y la normativa en materia de igualdad para favorecer la utilización de los mismos de forma igualitaria entre mujeres y hombres.
- c) Reducir los obstáculos con los que se encuentran las mujeres para promocionar profesionalmente, a causa de la falta de criterios de corresponsabilidad, que derivan en dificultades para la conciliación.

Las medidas previstas para la consecución de estos objetivos son, en primer lugar, de carácter informativo y de difusión sobre los recursos disponibles, así como de sensibilización respecto a la corresponsabilidad. En segundo lugar, aparecen las medidas orientadas a facilitar la formación en línea o a la adopción de medidas para que la formación no se realice en detrimento de la conciliación. Asimismo, se contempla el teletrabajo y la reducción de la duración de las reuniones de trabajo. También se contempla un catálogo de ayudas sociales de naturaleza económica y compensatoria de gastos derivados de actividades de cuidado, en algunos casos. Igualmente se contempla la ampliación de permisos por cuidado de menores o personas dependientes.

Por último, el plan de igualdad también prevé, en el apartado de acceso al empleo y promoción profesional la articulación de medidas en los procesos de promoción para evitar impactos negativos en la igualdad de oportunidades, como ponderar el tiempo que la persona candidata haya permanecido en situación de excedencia, reducción de jornada u otros permisos relacionados con la conciliación.

5. Plan de igualdad de la Asamblea de Madrid

El I Plan de igualdad de la Asamblea de Madrid fue aprobado por la Mesa de la Diputación Permanente el 6 de junio de 2019. Este plan cumple con el mandato del artículo 88 del reglamento de la cámara que establece la obligación de elaborar y aprobar un plan de igualdad al inicio de cada legislatura, como ya se ha dicho. Existe una contradicción con la noción de legislatura y el propio contenido del plan, que indica que estará vigente durante cuatro años. Así, al disolverse la cámara madrileña en marzo de 2021, debió finalizar su vigencia el plan de igualdad según el artículo 88 del reglamento. Sin embargo, no ocurrió así, el plan siguió en vigor en la siguiente legislatura (entre junio de 2021 y junio de 2023) y al momento de escribir estas líneas, no se ha publicado el segundo plan.

En cuanto a su contenido, entre los objetivos específicos figura el de «Consolidar las medidas de profundización y sensibilización en relación con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas que trabajan en la Asamblea de Madrid». Respecto a las medidas concretas para alcanzar este objetivo concreto, se señalan las siguientes:

Medida 4.1. Informar a la Comisión de Igualdad de las solicitudes de permisos o licencias relacionados con la conciliación de la vida laboral y familiar.

Medida 4.2. Analizar las denegaciones de los permisos por conciliación.

Medida 4.3. Empezar campañas de sensibilización que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres, potenciando el ejercicio por estos últimos de los derechos que tienen reconocidos en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

El plan incluye un bloque de definiciones, entre las que se señala que corresponsabilidad es «El reparto equilibrado de las tareas domésticas y de las responsabilidades familiares, tales como su organización, el cuidado, la educación y el afecto de personas dependientes dentro del hogar, con el fin de distribuir de manera justa los tiempos de vida de mujeres y hombres» y la conciliación es

la «Articulación de políticas, estrategias y medidas para armonizar los tiempos, intereses, obligaciones y necesidades en todas las dimensiones de la vida.»

6. Plan de igualdad del Parlamento de Cataluña

El Plan de igualdad del Parlamento de Cataluña fue aprobado el 14 de enero de 2020 con una vigencia hasta 2024. El ámbito subjetivo de este plan no solo alcanza al personal funcionario, sino que también se proyecta sobre todas las personas que desarrollan actividades en el parlamento y, así, en cada medida se identifica si se orienta a diputados y diputadas, personal funcionario, laboral o eventual, personal asesor de los grupos parlamentario o ciudadanía, e incluso otros posibles destinatarios (como pudieran ser trabajadores de contratatas).¹¹

En el plan se contempla expresamente la realidad del cuidado ya desde la misma introducción al citar como uno de los principios rectores que lo inspiran el de equilibrio entre el trabajo de mercado y el trabajo de cuidado de las personas y la corresponsabilidad en el trabajo. Sin embargo y por contraste con el resto de planes de igualdad que se han visto, no contiene un objetivo específico dedicado a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, o a la corresponsabilidad. Es así porque este tipo de medidas tienen un carácter transversal de los objetivos definidos, cuyo enunciado está estrictamente vinculado a las diferentes dimensiones de la actividad parlamentaria.

En el diagnóstico del plan se señala que los horarios de la política se ajustan a personas que, en general, tienen resueltas la intendencia doméstica y las tareas de cuidado, lo que lleva según se indica, a una sobrerrepresentación histórica de los hombres.¹²

¹¹ Ver acción 3.16 o 5.2.

¹² P. 27, a partir de una cita de Tània Verge y Maria de la Fuente (2014), «Playing with different cards: Party politics, gender quotas and women's empowerment», *International Political Science Review* 35 (1): 67-79. 11.

Así, en el objetivo específico 2.2, dedicado a la incorporación de la perspectiva de género en la estructura y organización de la cámara, se plantean las siguientes:

- a) Ampliar los supuestos para ejercer la delegación de voto a otras situaciones relacionadas con el cuidado de familiares y la lactancia, y promover la corresponsabilidad entre los diputados, a fin de que hagan más uso del permiso por paternidad y de la correspondiente delegación de voto, o de otras formas de ejercer el voto (acciones 2.7 y 2.8).
- b) Ajustar el calendario parlamentario a las necesidades de corresponsabilidad con medidas como la reducción de reuniones en períodos de vacaciones escolares, limitar las comisiones que pueden funcionar simultáneamente o elaborar informes sobre la incidencia de los horarios de la actividad parlamentaria (2.9, 2.10 y 2.11).
- c) Modificar y adaptar los permisos y difundirlos (2.12 y 2.13).
- d) Promover el teletrabajo (2.14 y 2.15).

En el eje 5, la igualdad de género en la función simbólica del parlamento, se aborda la aplicación de la perspectiva de género en la gestión de espacios, para lo que se propone la habilitación de un espacio de cuidado de niños en el parlamento, especialmente para los acontecimientos excepcionales, pero también para las visitas; así como aumentar el número de instalaciones para atención de niños muy pequeños (cambiadores, sala de lactancia, etc.), acciones 5.1, 5.2 y 5.4.

Como consecuencia del plan, la memoria del cumplimiento del año 2021 incluye una guía para incorporar la perspectiva de género en el trabajo parlamentario. En esta guía se incluyen referencias a los cuidados como elemento identificador de situaciones de desigualdad de género con influencia en la igualdad del trabajo parlamentario. En concreto, se señala el caso de la ley de presupuestos, donde se recomienda incluir un análisis de los efectos de las medidas presupuestarias en la economía de cuidados.¹³ De igual modo, al

13 P. 126 (tabla 3.11) y 128 (tabla 3.13).

abordar la perspectiva de género en la función del control, se plantea como ejemplo, la incidencia de políticas de cuidado en la igualdad entre hombres y mujeres.¹⁴ También plantea la necesaria inclusión de la economía del cuidado en la actividad de la Comisión de Economía y Hacienda¹⁵ y en la de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia,¹⁶ siendo uno de sus temas de género relevantes.

7. Plan de igualdad del Parlamento de Canarias

El I Plan de igualdad del Parlamento de Canarias fue aprobado por la Mesa de la cámara el día 16 de diciembre de 2020, con una vigencia de cuatro años.

En este plan destaca que en el diagnóstico que se realizó para su elaboración se incluyó no solo al personal de la institución, sino que también se realizaron cuestionarios a diputados y diputadas, aunque se hizo separadamente, con objetos distintos, según el colectivo.

El plan se organiza en torno a tres grandes ejes de actuación, el primero de los cuales es la conciliación de la vida laboral, personal y familiar y mejoras de condiciones de trabajo.

En este primer eje se incluyen numerosas medidas. Varias de ellas inciden en acciones de difusión de los permisos disponibles, pero también en la articulación de cauces de comunicación y sugerencia para mejorar las posibilidades de conciliación.

Asimismo, se propone mejorar la normativa para ampliar supuestos de permisos de conciliación o una mayor flexibilidad horaria. También se prevé mejorar el catálogo de prestaciones para el personal vinculadas con la conciliación. Por último, se propone mejorar los horarios de reuniones y acciones formativas, en estos casos, para reducir las dificultades con que se encuentran las mujeres para promocionar profesionalmente.

14 P. 132 (tabla 4.3) y 133 (tabla 4.5).

15 P. 167.

16 P. 172.

De los informes de seguimiento y evaluación anuales del plan se concluye que la gran mayoría de medidas proyectadas se habían ejecutado al finalizar el segundo año de vigencia, con excepción de parte de las relativas a diputados y diputadas que exigen la reforma del reglamento.

8. Plan de igualdad del Parlamento de Andalucía

El plan de igualdad del Parlamento de Andalucía se aprobó por la Mesa de la cámara el día 10 de marzo de 2021,¹⁷ con una vigencia de cuatro años, y su alcance subjetivo se limita al personal funcionario, laboral y eventual de la institución; si bien, la naturaleza de este último implicará las modificaciones necesarias.

En el plan de incluye una serie de definiciones de conceptos que se utilizarán en el plan, entre ellas y por lo que interesa al trabajo, encontramos las siguientes:

Conciliación de la vida laboral: Supone propiciar las condiciones para lograr un adecuado equilibrio entre las responsabilidades personales, familiares y laborales. Implica la introducción de sistemas de permiso por razones familiares y de permiso parental, de atención a la infancia y a personas de edad avanzada, y creación de una estructura y organización del entorno laboral que facilite a hombres y a mujeres la combinación del trabajo y de las responsabilidades familiares y hogareñas. Este concepto tradicionalmente ha aparecido ligado, en exclusiva, a las mujeres, por lo que es necesario trascender su significado para lograr una auténtica corresponsabilidad, prestando especial atención a los derechos de los hombres en esta materia, evitando que las mujeres sean las únicas beneficiarias [...]

Corresponsabilidad: Implica compartir la responsabilidad de una situación, infraestructura o actuación determinada. Las personas o agentes corresponsables poseen los mismos deberes y derechos en su capacidad de responder por sus actuaciones en las situaciones o infraestructuras que estén a su cargo.

De la redacción del concepto de conciliación parece desprenderse la idea de que los hombres no se implican en las labores domésticas y de

17 BOPA núm. 538, de 22 de marzo de 2021.

cuidado porque no existen permisos que contemplen que los varones se acojan a ellos, lo que parece indicar que ha sido el ordenamiento y la falta de permisos lo que ha obstaculizado a los hombres implicarse en términos equilibrados en las tareas de cuidado, lo que se corresponde francamente mal con la realidad de los permisos cuyos beneficiarios pueden ser, indistintamente, mujeres y hombres.¹⁸

Entre los objetivos que figuran en el plan está facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio del parlamento, fomentando la corresponsabilidad.

En cuanto a las medidas concretas, se prevén medidas que pueden incidir en el ámbito de los cuidados, tales como:

- Facilitar medidas a las aspirantes en circunstancias de gestación, parto o lactancia para la realización de las pruebas selectivas, así como en los períodos de prueba, modificando para ello la normativa de personal.
- Establecer el principio general, en los procesos de promoción y ascenso, de que, en iguales condiciones, mérito, capacidad y competencias para el desempeño de un puesto de trabajo, tendrá preferencia la persona del sexo menos representado.
- En los casos de reincorporaciones tras una excedencia o bajas prolongadas, en relación con los derechos de conciliación del personal funcionario y laboral, se realizarán acciones formativas de reciclaje profesional.

Y de manera más específica, en cuanto a medidas de conciliación y fomentadoras de la corresponsabilidad, encontramos, además de acciones formativas y divulgativas:

¹⁸ De hecho, el propio plan, en su diagnóstico (punto 8.12) señala que «En materia de conciliación, de los datos aportados no se desprenden diferencias relevantes, más allá del sesgo que se produce a nivel general en cuanto a la mayor participación de la mujer en todo lo que tiene que ver con el cuidado y la asistencia familiar. Se respeta el principio de presencia equilibrada, aunque con porcentajes de participación de la mujer por encima del 55 % en los permisos retribuidos por razones familiares.»

- Detectar cualquier aspecto que pudiera ser limitativo tanto de las solicitudes como del disfrute de los permisos relacionados con la conciliación de la vida familiar.
- Incluir mejoras, previa negociación colectiva, respecto de toda la plantilla, relativas a flexibilidad horaria, teletrabajo, cambios de turnos en situaciones excepcionales, extensión de la jornada intensiva, elección de horario en jornada reducida y excedencias, más allá de las existentes en circunstancias extraordinarias.
- Posibilitar que las reuniones se realicen en horario compatible con la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, de acuerdo con las circunstancias de las personas trabajadoras.
- Análisis de la gestión administrativa de los protocolos de convocatorias y horarios en relación con las comisiones y ponencias, para hacerlos más efectivos.
- Analizar la concesión de preferencia en la elección de las vacaciones a las personas trabajadoras con hijos menores de doce años, así como el uso de asuntos propios durante los periodos no lectivos que les afecten.

9. Plan de igualdad del Parlamento de las Illes Balears

Este es el último de los planes de igualdad aprobados por un Parlamento hasta el momento, pues su aprobación tuvo lugar el 8 de marzo de 2023, por parte de la Mesa de la institución. Su vigencia prevista es hasta el 8 de marzo de 2027, esto es, cuatro años. Su ámbito subjetivo son «todas las personas que conforman la institución, independientemente de su cargo o función», lo que da a entender que también se incluyen a los diputados y las diputadas.

Entre las medidas contempladas con posible incidencia en los cuidados en este plan encontramos la realización de formaciones orientadas a la promoción de los sexos menos representadas en cada departamento, lo que, si bien es cierto que puede incidir en aquellos en los que la mujer esté infrarrepresentada (punto 7.6) –entre

otros factores, por su dedicación a los cuidados– en los que no esté infrarrepresentada podría tener un efecto perjudicial para las mujeres.

En el ámbito estricto de la conciliación, las medidas que se proponen tienen un carácter informativo y de sensibilización. De hecho, no se propone la implementación de nuevas medidas, sino la «creación de un protocolo de conciliación en el que se prevean las medidas de conciliación ya existentes en la institución», lo cual contrasta con el resto de planes de igualdad que plantean una ampliación en la mayoría de casos.

V. Algunas conclusiones

Los planes de igualdad son en la actualidad un instrumento válido en los entornos laborales para el diagnóstico del equilibrio entre la posición de hombres y mujeres desde una perspectiva multidimensional. Y como consecuencia de ello, son un instrumento apto para el diseño de políticas y medidas tendentes a corregir las desigualdades detectadas.

Estas desigualdades pueden ser endógenas, es decir, provocadas por las propias dinámicas de la entidad –por ejemplo, como consecuencia de procesos de promoción profesional sin la adecuada perspectiva de género. Pero también pueden ser exógenas, producidas por aspectos ajenos a la actividad laboral tales como roles socialmente establecidos. Este es el caso de los cuidados, donde existe una notable feminización.

La Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como el Estatuto básico del empleado público establecen la preceptividad de los planes de igualdad en el ámbito de las empresas sometidas al Estatuto de los trabajadores y en la administración pública. Sin embargo, no existe ninguna previsión normativa en nuestro ordenamiento que obligue a los parlamentos y a los órganos constitucionales a disponer de este instrumento. Tampoco los reglamentos parlamentarios han establecido esta obligación, salvo el de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, directamente, y de manera indirecta, el del Parlamento de Canarias. Esta ausencia de

mandato por parte del legislador, aunque sea mediante la interposición del reglamento parlamentario, es muy llamativa y debería corregirse pues no es en absoluto coherente con la clara apuesta por el propio legislador por la generalización de los planes de igualdad en todos los entornos laborales y por la lucha contra las desigualdades por razón de sexo.

Aun así, hemos contrastado la existencia de planes de igualdad en ocho parlamentos (nueve, si se tiene en cuenta que el de las Cortes Generales tiene alcance en el Congreso y en el Senado). Su aprobación tiene lugar en un lapso de tiempo de ocho años que abarca desde 2016, el más antiguo, del Parlamento Foral de Navarra, hasta el más reciente, el del Parlamento de las Illes Balears, de 8 de marzo de 2023. Es un lapso de tiempo amplio. Pero sin embargo, de los ocho planes analizados, cuatro son posteriores a 2020 y, por tanto, en principio no han superado la vigencia de cuatro años prevista como máxima por el RD 901/2020. El resto que sí la han superado, sin embargo, no han aprobado un plan sustitutivo, si bien el Parlamento Vasco da información tanto sobre el cumplimiento del primer plan, como de los trabajos para aprobar el segundo plan. No es fácil alcanzar una conclusión más allá del patrón casi general de la prórroga automática del plan, con lo que ello comporta de debilitar su eficacia y la vigencia de su diagnóstico.

En relación con el alcance subjetivo de los planes de igualdad, también es diverso y, aunque la mayoría se limitan al personal empleado público de la cámara respectiva, algunos proyectan medidas que tienen como destinatarios a los diputados y a las diputadas. En este sentido, el Parlamento de Cataluña ha integrado en su plan de igualdad y en algunos de los órganos creados en relación con las políticas de igualdad de la cámara a representantes de los grupos parlamentarios.

En cuanto a la estructura, se observa que los cuidados no se contemplan específicamente como una categoría de análisis o de medidas, sino que se incluyen en los ámbitos de la conciliación o la corresponsabilidad. A este respecto, las medidas que se proponen se

centran en tres ejes, principalmente: la adaptación de los horarios de trabajo, la información y sensibilización, y la articulación de un catálogo de permisos. El grado de intensidad y diversidad de las medidas varía de unos planes a otros, como lo hace, asimismo, la situación de partida, si bien, en general en los diagnósticos no se observan grandes brechas de género salvo casos puntuales, especialmente relacionados con la provisión de determinados puestos de trabajo.

Respecto al régimen jurídico de los permisos, no se hace un análisis detallado de estos y de sus efectos sobre la igualdad, sino que con carácter general se considera oportuno dar difusión a los existentes, ampliar algunos supuestos y, sobre todo, articular mecanismos de flexibilidad horaria. Al respecto, en algunos casos, como medida prevista se contempla un análisis periódico de la concesión de permisos desagregado por sexos, lo que permitiría una adaptación puntual.

La efectividad de los permisos laborales vinculados al cuidado (nacimiento, lactancia, etc.) también ha sido cuestionada por la doctrina en cuanto a su posible potencial transformador de la realidad y, por lo tanto, de reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres o, por el contrario, el efecto perpetuador de la situación de desequilibrio. En este sentido, como señala Reche, la equiparación de los permisos no se traduce en una alteración significativa de los roles tradicionales de género, sino más bien en la transformación de un modelo masculino «abstencionista» hacia un modelo «semiintervencionista» (Reche 2023:205).

En realidad, la totalidad de los planes de igualdad analizados abordan las necesidades de cuidados desde la perspectiva de facilitar la prestación de estos por parte del personal del parlamento y no desde una perspectiva de los roles de género que se dan en este ámbito. De hecho, se insiste en las campañas de información para que puedan acogerse a ellos más personas, especialmente del sexo que menos recurre a ellos. Por ello, no existen o apenas se prevé la implantación de medidas orientadas a la desfemenización del cuidado o la efectiva

corresponsabilidad. Sólo se contemplan medidas de sensibilización y ello puede tener un efecto contraproducente en términos de igualdad.

Llama la atención la previsión permanente, desde los primeros planes, de la implantación del teletrabajo como una opción que facilita la conciliación y la corresponsabilidad, pues se entiende que permite una mejor organización del tiempo a nivel individual dada la coincidencia de los espacios físicos donde se desarrolla el cuidado y donde se desarrolla la actividad profesional. No obstante, desde posiciones feministas se ha criticado el recurso al teletrabajo como instrumento de conciliación y para ello se toma como referencia la experiencia de la pandemia de la covid-19, cuando el teletrabajo ha ocasionado, según los estudios, una sobrecarga de trabajo en las mujeres, al tener que asumir las tareas de cuidado y las propias del teletrabajo (Marrades 2021:27).

Por último, también se prevé en algunos planes, medidas tendentes a corregir el sesgo que se da en los procesos de promoción profesional dentro del parlamento. Se proponen medidas que inciden en la formación, principalmente, haciendo compatibles las labores de cuidado con las actividades formativas, acudiendo, en parte, de nuevo a la formación en línea, que tiene los mismos efectos que el teletrabajo.

En definitiva, los planes de igualdad de los parlamentos analizados adolecen de un enfoque de transformación de la realidad extraparlamentaria, al menos en lo que afecta a los roles de cuidado que existen en nuestra sociedad. La perspectiva que se utiliza, aunque es consciente de estos roles y así se indica en los diagnósticos sobre los que se diseñan las medidas, tiende a perpetuarlos, ya que apuestan por medidas que facilitan que las mujeres sigamos desarrollando algunos roles vinculados al género femenino, lo que es especialmente relevante en el ámbito de los cuidados. Ciertamente, gran parte de estas medidas permiten, en teoría, un mayor margen de libertad y autonomía a la hora de tomar decisiones sobre cuidado, sobre todo porque tienden a generar una situación de indemnidad del trabajador o de la trabajadora al decidir sobre el cuidado. Pero son medidas que inciden, a su vez, en

el solapamiento de funciones de cuidado y funciones laborales, con la ya consabida sobrecarga especialmente de las mujeres.

Hay, pues, una falta de perspectiva de género en estas medidas como se pone de relieve al incidir en el teletrabajo como opción favorable a la conciliación y a la corresponsabilidad, aun en los planes más recientes y posteriores a la experiencia de la generalización del teletrabajo en la etapa de la pandemia.

Sin embargo, en lo concerniente a los roles de cuidado, esto es consecuencia de no aportar un enfoque específico de cuidados que se pueda integrar con el resto de perspectivas de los respectivos planes. Así se podría dotar de una auténtica eficacia transformadora y equilibradora en términos de igualdad a estos instrumentos, que es lo que pretende la ley.

VI. Bibliografía

- Ballester Pastor, María Amparo (2019): «El RDL 6/2019 para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación: Dios y el diablo en la tierra del sol», en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 146, p. 13-40.
- Bosch Marco, Beatriz (2023), «Cuidado en la era de la covid-19: el reto de una sociedad «descuidada»», en Català i Bas, Alexadre H. (coord.): *Anomalías jurídicas durante la pandemia del COVID-19: Un análisis constitucional*, València, Tirant lo Blanch, p. 247-267.
- Camps, Victoria (2021a): «Prólogo: un derecho y un deber universales», en Marrades Puig, Ana (coord.): *El reconocimiento de los derechos del cuidado*, València, Tirant lo Blanch, p. 17-22.
- Camps, Victoria (2021b): *Tiempo de cuidados: otra forma de estar en el mundo*, Barcelona, Arpa Editores, 2021.
- Durán, M. Ángeles (2018): *La riqueza invisible del cuidado*, València, Universitat de València.

- Fabregat Monfort, Gemma (2018): «Planes y distintivos de igualdad en las empresas», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago (dir.), *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: una evaluación del primer decenio de la Ley orgánica 3/2007*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 743-767.
- García Mengual, Fernando (2017): «Los informes de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia: aplicabilidad en el ámbito normativo», en *Revista Española de la Función Consultiva*, 27, p. 149-178.
- García Roca, Joaquín (2015): «Proezas, acción social y sociedad inclusiva», en Azagra Ros, Joaquín y García Roca, Joaquín: *La sociedad inclusiva: entre el realismo y la audacia*, Boadilla del Monte, PPC Editorial, p. 131-225.
- Garrido Criado, Clara (2019): «Hacia un derecho fundamental al cuidado: viabilidad y conveniencia de su existencia», en Marrades Puig, Ana I (coord.), *Retos para el Estado constitucional del siglo XXI: derechos, ética y políticas del cuidado*, València, Tirant lo Blanch, p. 42-71.
- Jimena Quesada, Luis (2023): «Dimensión multifacética del derecho al cuidado y su necesidad autónoma», en Marrades Puig, Ana (coord.): *El reconocimiento de los derechos del cuidado*, València, Tirant lo Blanch, p. 72-91.
- Lois González, Marta y de la Fuente-Vázquez, María (2022): «Género, poder y parlamentos», en Lois González, Marta y Alonso Álvarez, Alba (ed.) (2022): *Género y política. Nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista*, València, Tirant lo Blanch, p. 23-42.
- Marrades Puig, Ana I. (2016): «Los nuevos derechos sociales: El derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional», en *Revista de Derecho Político*, 97, p. 209-242.
- Marrades Puig, Ana I. (2023): «Los derechos del cuidado: concepto, sujetos, garantías y propuesta de articulado», en Marrades Puig, Ana (coord.): *El reconocimiento de los derechos del cuidado*, València, Tirant lo Blanch, p. 24-48.

- Marrades Puig, Ana I.; Bosch Marco, Beatriz; Burguera Ameave, Leyre (coord.) (2023): *Documento de bases por los cuidados*, Madrid, Instituto de las Mujeres. Enlace: <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/IgualdadEmpresas/docs/DocumentoBasesCuidados.pdf>
- Martín Palomo, Maria Teresa (2016): *Cuidado, vulnerabilidad e interdependencias. Nuevos retos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Reche Tello, Nuria (2023): «El reparto equilibrado de las responsabilidades del cuidado: una cuestión eternamente pendiente», en Marrades Puig, Ana (coord.): *Los cuidados en la era covid-19: análisis jurídico, económico y político*, València, Tirant lo Blanch, p. 190-215.
- Verge Mestre, Tània (2022): «Género, poder y parlamentos», en Lois González, Marta y Alonso Álvarez, Alba (ed.) (2022): *Género y política. Nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista*, València, Tirant lo Blanch, p. 87-107.

Perfiles independientes en las listas electorales. Estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana en el periodo 2003-2023

CARLOS GONZÁLEZ TORMO

Universidad CEU Cardenal Herrera

CEU Universities

La independencia del hombre consiste en esto: en que sabe lo que le determina.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831)

Resumen

En un momento político, iniciado con las elecciones de 2015, en el que el parlamento autonómico valenciano ha experimentado una fragmentación nunca antes vista que perdura hasta los comicios celebrados más recientemente en 2023, los partidos monopolizan la renovación de representantes políticos a nivel institucional y, en este caso, desde el punto de vista parlamentario. Con un sistema electivo de circunscripción provincial, caracterizado por el escrutinio proporcional plurinominal y de lista cerrada para los escaños a Les Corts, llama la atención en algunas de las listas la presencia de personas que no pertenecen al partido, disfrutan de cierto reconocimiento social o en algún ámbito en concreto y figuran entre el resto de miembros de la formación: los llamados independientes. Este trabajo expone, por un lado, un análisis de la figura de estos políticos independientes, el marco jurídico que los ampara y, sobre todo, qué cuotas han tenido en las elecciones autonómicas valencianas desde 2003, analizando los resultados de la fragmentación parlamentaria y

comprobando cuáles son las formaciones políticas que más han apostado por este tipo de perfiles y qué distribución territorial ha habido de los mismos en cuanto a su presencia en las listas.

Por otro lado, también se pone el foco sobre la realidad de la opinión valenciana acerca de sus representantes políticos, ligándolo con las teorías que señalan un repliegue de los partidos hacia las instituciones y de los ciudadanos hacia su propia esfera individual, pudiendo ser la presencia de independientes en las listas una manera de reducir esa brecha entre ciudadanía y representantes.

Palabras clave: independientes, elecciones autonómicas, listas, análisis electoral, análisis político, Comunitat Valenciana.

Resum

En un moment polític, iniciat amb les eleccions de 2015, en el qual el parlament autonòmic valencià ha experimentat una fragmentació que mai abans s'havia vist i que perdura fins als comicis celebrats més recentment en 2023, els partits monopolitzen la renovació de representants polítics a nivell institucional i, en aquest cas, des del punt de vista parlamentari. Amb un sistema electiu de circumscripció provincial, caracteritzat per l'escrutini proporcional plurinominal i de llista tancada per als escons a les Corts, crida l'atenció en algunes llistes la presència de persones que no pertanyen al partit, gaudeixen de cert reconeixement social o en algun àmbit en concret i figuren entre la resta de membres de la formació: els anomenats independents.

Aquest treball exposa, d'una banda, una anàlisi de la figura d'aquests polítics independents, el marc jurídic que els empara i, sobretot, quines quotes han tingut en les eleccions autonòmiques valencianes des de 2003. Analitza els resultats de la fragmentació parlamentària i comprova quines són les formacions polítiques que més han apostat per aquesta mena de perfils i quina distribució territorial han tingut en la seua presència en les llistes. D'altra banda, també es posa el focus sobre la realitat de l'opinió valenciana sobre els seus representants polítics, lligant-ho amb les teories que assenyalen un replegament dels partits cap a les institucions i dels ciutadans cap a la seua esfera individual, i que pugua ser la presència d'independents en les llistes una manera de reduir aquesta bretxa entre ciutadania i representants.

Paraules clau: independents, eleccions autonòmiques, llistes, anàlisi electoral, anàlisi política, Comunitat Valenciana.

Abstract:

In a political moment that began with the 2015 elections, the Valencian Parliament has experienced an unprecedented fragmentation that persists up to the most recent elections held in 2023. Parties monopolize the renewal of political representatives at the institutional level, particularly in the parliamentary context. With an electoral system based on provincial constituencies, characterized by proportional representation and closed-list voting for Corts, it is noteworthy that some of these lists include individuals who do not belong to the party but enjoy a certain social recognition or expertise in a specific field. These individuals are known as independents.

This work presents, primarily, an analysis of the figure of these independent politicians, the legal framework that supports them, and, above all, the role they have played in the Valencian regional elections since 2003. It examines the results of parliamentary fragmentation and determines which political parties have embraced this type of profile the most and how these independents have been distributed geographically in terms of their presence on the lists.

On the other hand, the study is also focused on the reality of the Valencian opinion regarding their political representatives, connecting it with theories that point to a retreat of parties towards institutions and citizens towards their own individual sphere. The presence of independents on the lists may be a way to bridge the gap between citizens and their representatives.

Key words: independents, regional elections, lists, electoral analysis, political analysis, Comunitat Valenciana.

Sumario

- I. Introducción: independientes en las listas y autonomía de los partidos
- II. La presencia de independientes en elecciones autonómicas valencianas (2003-2023)
- III. La brecha entre ciudadanía y partidos políticos:
Parteienverdrossenheit
- IV. Opinión pública valenciana sobre sus representantes, presencia y gestión de perfiles independientes
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía
- VII. Normativa y jurisprudencia
- VIII. Anexos

I. Introducción: independientes en las listas y autonomía de los partidos

De entre los componentes fundamentales que constituyen un sistema electoral, la manera en que se define cualquier candidatura, así como los miembros que la integran, es fundamental: los ciudadanos, a la hora de ejercer su derecho al voto, tienen en cuenta las siglas de las formaciones a las que brindan su apoyo pero, también, son claves los nombres que componen la propuesta política a escoger. Así las cosas, el diseño de cada sistema electoral da respuesta no solo a quién puede presentarse, sino también bajo qué condiciones.

La figura de los independientes se trata de un elemento de las listas electorales que encarna, por una parte, la no necesidad de pertenencia plena –afiliación– a una formación política para poder concurrir a las elecciones en sus listas y, por otra, la presencia de personas de cierta relevancia fuera del ámbito político que, en determinado momento, se asocian a un partido para lograr acceder a las esferas de decisión pública. En resumen, los independientes son personas que, sin pertenecer a un partido político, figuran en sus listas electorales por dos motivos: afinidad ideológica con la formación y por su bagaje personal en determinados ámbitos fuera de la política.

El hecho de que en el sistema electoral español las listas sean cerradas y no se puedan escoger nombres en concreto, sino simplemente votar a favor de la lista seleccionada, no es impedimento para que la presencia de ciertas personas de renombre en ellas suponga un valor añadido de atractivo electoral, tanto para los partidos –que suman perfiles que enriquecen la propuesta presentada– como para los votantes. En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional español en su STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4, que estima:

Una cosa es que el elector no pueda realizar cambios en las candidaturas y otra, bien distinta, que los nombres que en ellas figuren sean irrelevantes para la definición que cada cual ha de hacer ante las urnas. La elección es, pues, de

personas. [...] La democracia participativa que la Constitución establece no queda realizada, como bien se comprende, con un sufragio irreflexivo o de otro modo desatento a la identidad de las personas que figuran como candidatos en las distintas listas electorales.

En el caso del sistema político español, en términos estrictamente electorales, no es posible que existan candidaturas personales independientes a ningún tipo de cargo político, toda vez que estos perfiles están obligados a concurrir adscritos a una formación política, bien previamente existente, bien creada para la ocasión. Esto cobra aún más sentido si se atiende a lo que describe el artículo 6 de la Constitución española (CE), que sitúa el foco sobre los partidos políticos, concebidos como aquellos que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». De este modo, son las formaciones políticas y su estructura las que capitalizan este proceso en el caso español.

Según el contenido del artículo 23 CE, todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente –hecho que incluye el sufragio pasivo, a mayor detalle en el 23.2 CE– o por medio de representantes, siendo capital la condición de elector, en términos de sufragio activo y pasivo: ampliando hacia lo estipulado por el artículo 68.5 CE, las únicas exigencias que la Constitución española de 1978 detalla para la disposición de la condición de elector y, por extensión, de la condición de elegibilidad, se resumen en la plena capacidad del uso de los derechos políticos (González Hernández 1996, 61). En este sentido, el contenido desarrollado en la STC de 25 de mayo de 1983 prioriza asegurar el acceso igualitario del ciudadano electo a las funciones y cargos de índole pública, mediante lo que la ley requiera, de forma que no es posible que, a un ciudadano que estuviere en pleno uso de sus derechos políticos, no siendo sujeto de ninguna de las causas de inelegibilidad recogidas, se le negase dicho derecho de acceso.

A raíz de esto último, huelga detallar que es el artículo 70 CE el que estipula el marco de incompatibilidades e inelegibilidad general:

a razón del 70.1 CE, esta última condición se trata de la delimitación en sentido negativo de un derecho ciudadano, es decir, por ausencia justificada de las causas que recoge el artículo 23.2 CE. A nivel nacional, el artículo 46.7 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), también advierte de la necesidad del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, de manera que para ello es estrictamente necesario no el hecho de pertenecer a un partido político, sino poseer la cualidad de elector y no incurrir en las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que recoge el contenido del artículo 6 LOREG y todo aquello que se derive de la observación de las penas que el Código penal español previere.

Ampliando el rango a la esfera autonómica, la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana, estipula la condición de elector en su artículo 2 y advierte del ejercicio del sufragio pasivo en su artículo 3, determinando a su vez que las causas de inelegibilidad de la LOREG quedan ampliadas para mayor especificidad tanto en el artículo 4 de la Ley electoral valenciana como el artículo 6.1 de la misma, insistiéndose en que toda causa de inelegibilidad termina por ser, también, de incompatibilidad. Específicamente sobre los independientes en listas, la Ley electoral valenciana, en su artículo 27.2.c, estipula que a la hora de la presentación documental de las listas que concurren a las elecciones autonómicas valencianas y que deben presentarse ante la Junta Electoral Provincial, deben constar *per se*, además de aspectos como la denominación y los nombres de los propuestos, también la condición de independiente:

Junto al nombre del candidato puede hacerse constar su condición de independiente o, en caso de coaliciones o agrupaciones electorales, la identificación específica del partido o federación al que pertenece, si la misma no concurre con lista propia a las elecciones dentro de la misma circunscripción.

En suma, para formar parte de una lista electoral en calidad de independiente, tanto a nivel electoral nacional como específicamente a nivel autonómico valenciano, solo es preciso, por una parte, con

cumplir con todo el marco normativo expuesto anteriormente y, por otra, con ser propuesto por una de las formaciones políticas que se presentan a los comicios como parte integrante de su lista candidatura presentada.

En las democracias representativas contemporáneas, de corte liberal, los partidos políticos se han categorizado como asociaciones por el margen de libertad, desde la óptica legal, que esta condición confiere para la garantía organizativa y funcional sin inferencias (Díez Sarasola 2022, 143-144). Sin embargo, la progresiva consolidación de la democracia y del régimen de autonomía de los partidos políticos trae consigo una serie de disfuncionalidades. Según Díez Sarasola (2022), estas se relacionan con el proceder de los propios partidos, más oligárquico que democrático, cuyas praxis se amparan en su propio derecho de organización.

Así, en el seno de los partidos políticos es posible apuntar una serie de aspectos que, más allá de las funciones que el artículo 6 CE atribuye, son disfuncionales: la poca participación en la voluntad interna de sus miembros, la transformación de los congresos en órganos de aclamación, la poca renovación y la penetración de grupos de interés, la creciente grieta entre las bases y la elite del partido, además de la tendencia a la partitocracia y la oligarquización, la inclinación hacia la disolución parcial de las funciones parlamentarias –y con ello la separación de poderes– una vez se logran mayorías en el parlamento y, con todo ello, el progresivo abandono de sus tareas de socialización política (Von Beyme, 1989; Martínez Sospedra, 1996; Sartori, 1999; Català i Bas, 2020).

En el caso español, en concreto, desde principios de los 2000 existe un diagnóstico de crisis en las formaciones políticas tradicionales y una necesidad de transformación de la oferta –de oligárquica a democrática–, cuya eclosión se materializa con la fragmentación parlamentaria dada a partir del 15-M. Todo ello va ligado, además, al hecho de que la concepción de la representación política, codificada en la Constitución de 1978, se basa en un vínculo de representación entre

la ciudadanía y sus representantes políticos: hoy en día, este vínculo se ve superado por el peso específico que los partidos han adquirido (Díez Sarasola 2022, 143-144).

Si bien una formación política no es un órgano del Estado, no es menos cierto que toda organización de este tipo cumple funciones de relevancia pública: siendo esto así, pueden considerarse instrumentos básicos para la participación política, de forma que resulta imprescindible la exigencia de democracia interna en su seno (Dueñas Castillo 2019, 314). Esto está relacionado con el modelo de listas cerradas y bloqueadas de la LOREG, que recibe críticas por su disfuncionalidad a partir de cuatro ejes (Almagro Castro 2018, 121-122): lo poco democrático del modelo y su inclinación a que el voto simplemente ratifique la lista, el «refuerzo de la centralidad de las oligarquías partidistas y la correspondiente subordinación del parlamento a los dictados del partido», el desplazamiento del candidato en favor del partido –en términos de orientación de voto– y el «probable fomento de la abstención electoral».

El actual sistema de listas electorales también se incluye en el conjunto de elementos susceptibles de ser disfuncionales en el sistema democrático representativo (Biglino Campos, 2014), especialmente cuando existe una potente desafección y las formaciones políticas no son vistas como entidades capaces de canalizar y satisfacer las demandas ciudadanas (Almagro Castro 2018, 125). Al respecto de la dinámica de acción interna de los partidos, una de las opciones que puede resultar beneficiosa sería que se fomentase el pluralismo interno y la selección de candidatos mejores para atajar una problemática notable: reducir la presión interna que las altas instancias del partido ponen sobre las personas designadas, siendo de nuevo interesante la figura de los independientes para la consecución de dichos fines y mejoras (Almagro Castro, 2018). Prosiguiendo en esta línea, la inclusión de independientes podría paliar, parcialmente, el desequilibrio existente entre los partidos políticos y la ciudadanía en la fase inicial de representación política (Almagro Castro 2018, 124).

De los independientes puede afirmarse la ventaja de que, *a priori*, pueden disentir de la línea ideológica del partido por el que se presentan y, de algún modo, dan cuenta de la entrada de miembros reconocidos de la sociedad civil a la arena política, cuyo acceso suele ser susceptible de la rigidez impuesta por los partidos que la capitalizan. Sin embargo, en los independientes también se podría advertir una posible dinámica de tolerancia y mayor lealtad personal para con los líderes políticos que les propusieron, además de un menor rango de resistencia a la disciplina de partido una vez se obtiene un cargo público con razonable visibilidad y competencia.

Desde una óptica de género, la inclusión de mujeres independientes podría ser de ayuda para introducir y promocionar perfiles femeninos de prestigio en política. Más allá de lo estratégicamente electoral y del cumplimiento de las cuotas de paridad, esto guarda una relación jurídico-política con la discriminación positiva (Pérez-Ugena Coromina 2020, 194), cuya fundamentación descansa actualmente sobre el artículo 9.2 de la Constitución de 1978 y, además, sobre lo que la interpretación hermenéutica del artículo 14 CE ofrecería, así como por el contenido de sentencias como la STC 12/2008, que avala la posibilidad de que el legislador pueda exigir cuotas electorales de género a los partidos a la hora de conformar sus candidaturas.

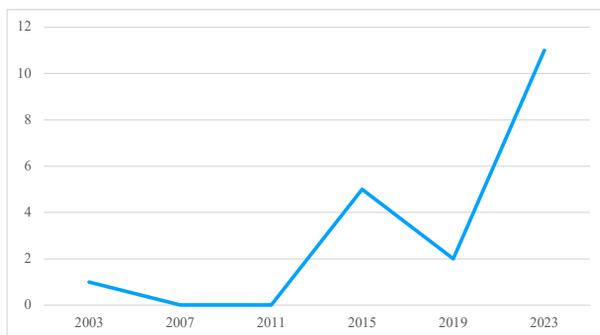
A modo de detalle, una posible expansión en términos de derecho electoral que permitiese no solo la presencia de independientes en las listas de los partidos, sino candidaturas independientes, no debería tomarse como un garante de efectos netamente positivos, siendo un caso interesante el mexicano, puesto que, tal y como afirma González Padilla (2015, 203-219), la implementación de este modelo ampliado de participación política ha revelado que, mayormente, solo ha servido como instrumento para el intercambio y perpetuación de élites políticas, en lugar de resultar un medio eficaz para lograr empoderar y fomentar la participación ciudadana en la arena política.

II. La presencia de independientes en elecciones autonómicas valencianas (2003-2023)

Tras la realización de la base de datos y su correspondiente tabla, que se adjunta al final de este trabajo en el capítulo de anexos, a partir de la información que proporciona la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana y la web de Les Corts Valencianes, es posible obtener toda una serie de referencias acerca de cómo son las personas seleccionadas para formar parte de los partidos que han logrado obtener representación parlamentaria desde 2003 hasta la actualidad en Les Corts, de manera que se obtienen toda una serie de informaciones que completan algunas de las variables sociodemográficas típicas de estos estudios y, además, otras de naturaleza más específica al respecto de lo que comporta ser miembro independiente en una lista electoral por parte de una formación política, propiamente.

Así las cosas, los resultados muestran que, durante las citas electorales desde 2003 hasta 2023, en las listas de los partidos políticos que lograron representación en el legislativo valenciano hubo un total de 20 independientes –1 en 2003, 5 en los comicios de 2015, 2 en 2019 y por último, en 2023, un total de 12– y un crecimiento exponencial en la apuesta por estos perfiles: el 60 por ciento del total de las personas que figuraban como independientes eran mujeres, por solo un 40 por ciento de hombres. De manera disgregada, las mujeres son mayoría habitualmente: en 2003 era una mujer, en las elecciones de 2015 representaban el 60 por ciento de independientes, en las de 2019 eran el 50 por ciento –único empate registrado– y, por último, en 2023 constituían de nuevo mayoría con el 58,33 por ciento del total de independientes registrados.

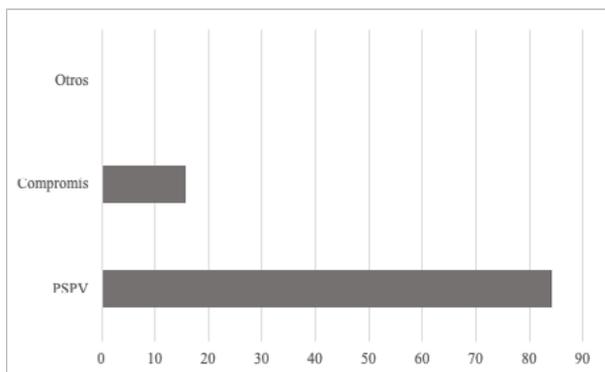
GRÁFICO 1. PRESENCIA DE INDEPENDIENTES EN LAS LISTAS QUE LOGRARON REPRESENTACIÓN EN CORTS (2003-2023)



Fuente: Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

Además, en cuanto a la edad corresponde, el promedio general en el momento de las elecciones es de casi 53 años. El disgregado, por su parte, muestra una media en 2015 de 51 años, mientras que en 2019 aumentó a 58 años promedio. Profundizando en esta línea, desde 2003 la mayoría de personas propuestas son de origen valenciano, esto es, de una de las tres provincias que conforman la comunidad autónoma: solo el 21,06 por ciento de los perfiles independientes analizados tenía su origen en otros territorios del Estado o del extranjero. De nuevo, disgregando los datos por cada elección celebrada, se observa que en 2003 la candidata es valenciana, en 2015 los son el 83,33 por ciento, en contraste con el 50 por ciento registrado en 2019 y superando el 80 por ciento observado en las personas candidatas en 2023.

GRÁFICO 2. PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN DE INDEPENDIENTES EN LISTAS A LES CORTS POR PARTIDO (2003-2023)

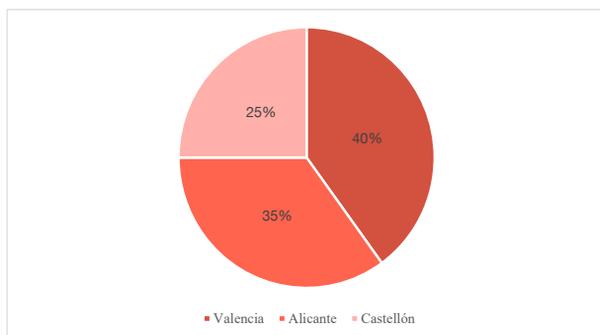


Fuente: Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

Tal y como se aprecia en gráfico 2, de entre las formaciones que logran obtener escaños en Les Corts, el Partit Socialista del País Valencià (PSPV) es quien capitaliza la mayor cuota de independientes en sus listas electorales desde 2003, con la única excepción de que Compromís también presentó en 2023, capitalizando el 15 por ciento del total de independientes presentados.

En el bloque conservador no hay, en el periodo estudiado, ningún perfil de esta índole. Más allá de la formación política que les presente, al respecto de la presencia concreta de los mismos por provincia, el gráfico 3 que se muestra a continuación evidencia que Valencia se trata de la circunscripción que presenta las mayores cuotas de independientes en general; en lo particular, no fue así en las elecciones celebradas en 2023, puesto que Alicante aglutinó el 50 por ciento del total de independientes presentados en las tres provincias: 33,33 por ciento por parte de Compromís, 66,67 por ciento por parte del PSPV.

GRÁFICO 3. PROVINCIA POR LA QUE SE PRESENTAN MÁS INDEPENDIENTES A LES CORTS (2003-2019)



Fuente: Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

Al respecto de la posición que estos candidatos ocupan en las listas, la media entre todos los periodos es del sexto lugar: en 2003 y 2015, el promedio se situaba en la segunda posición, en 2019 descendió a la cuarta y en 2023 continuó descendiendo hasta ocupar la octava plaza de media. En cualquier caso, no deja de ser curioso el detalle de que en 2015, momento en el que se produjo un vuelco político en Les Corts en favor del bloque de izquierdas, el partido mayoritario de este –el PSPV– contara con un gran número de candidatos independientes en los primeros puestos de salida, en detrimento de figuras clásicas de la formación: en concreto, en la provincia de Valencia eran independientes el primer y segundo candidato de la lista, mientras que tanto en Alicante como en Castellón ocupaban la segunda plaza.

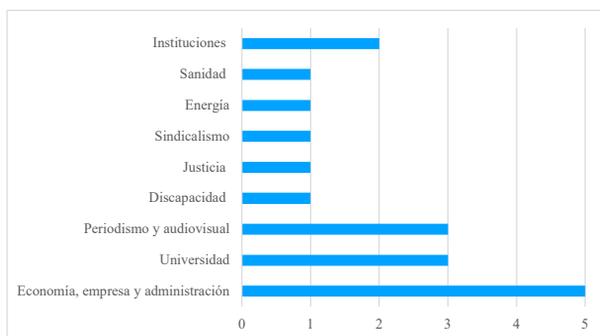
Ya en términos de resultados obtenidos, huelga destacar que, en conjunto desde 2003 hasta 2023, el 80 por ciento de los candidatos independientes sí lograron obtener el escaño que se disputaban, por solo un 20 por ciento que no lo consiguió, hecho que parece lógico si se tiene en cuenta que suelen ocupar plazas con muchas probabilidades de hacerse con el escaño en disputa. Mucho menor porcentaje se encuentra

si lo que se mide es, en este caso, si esos mismos candidatos repitieron después de salir elegidos, pues solo lo hizo el 5,26 por ciento del total.

Por último, parece lógico afirmar que, de lograr el escaño por el que pugnaban, estos perfiles independientes se verían recompensados no solo con el acta de diputado en el legislativo, sino también con cargos de mayor responsabilidad y, las más de las veces, en áreas relacionadas con su ámbito de procedencia y prestigio: el 68,43 por ciento de los independientes electos fueron recompensados con un alto cargo en el conjunto de instituciones que conforman la Generalitat Valenciana.

Enlazando con esto último, en cuanto a la formación que estas personas poseen, es llamativo que todas ellas tengan un perfil formativo elevado, pues el 100 por cien de estos perfiles estudiados tienen formación de naturaleza universitaria, más allá de pertenecer a múltiples ámbitos, siendo especialmente recurrentes el mundo de la economía, la empresa y la administración, la esfera universitaria y el mundo periodístico y audiovisual, si bien es apreciable la gran variedad de sectores medidos, más allá de los más populares ya citados, tal y como muestra el gráfico 4 a continuación:

GRÁFICO 4. ÁMBITO DE PROCEDENCIA DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LES CORTS (2003-2023)



Fuente: Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

En resumen, el perfil de candidato independiente a Les Corts Valencianes en el período que abarca desde las elecciones de 2003 hasta las últimas, celebradas en 2023, sería, a partir de todos los rasgos y persiguiendo la elaboración de un estándar sobre la base de criterios mayoritarios, el siguiente: una mujer de mediana edad, en torno a los cincuenta años, de origen valenciano y candidata por la provincia de Valencia, integrada en la lista electoral del Partit Socialista del País Valencià, con estudios universitarios relacionados con la economía, lo universitario o la prensa, que obtiene el escaño que disputa y se le otorga un alto cargo de responsabilidad en la Generalitat, pero que no revalida su presencia en las listas de cara a las siguientes elecciones.

III. La brecha entre ciudadanía y partidos políticos: *Parteienverdrossenheit*

El ejercicio del poder conlleva un desgaste lógico que, si se ve acompañado de etapas de menor bonanza económica o crisis institucionales y de representación, puede llevar a que se produzca un progresivo descenso de los niveles de confianza en las formaciones que se alternen en el control de las estructuras de decisión: la erosión, si se habla de confianza en los partidos, afecta tanto al actual partido en el gobierno como a su rival natural en la competición electoral, de manera que esa pérdida de confianza la viven los partidos que conforman el sistema tradicional de partidos en sí. En el caso español, el 15-M transforma esta situación en dos sentidos: por una parte, fragmenta el sistema de partidos con la aparición de nuevas formaciones influyentes que rompen los esquemas de alternancia entre las dos grandes formaciones habidas hasta la fecha; por otra, aumenta relativamente la confianza en las formaciones políticas, pero precisamente por el surgimiento de nuevos partidos que son los que canalizan ese nuevo impulso y amenazan la hegemonía de los anteriores.

Una vez que se ha producido el cambio político, resulta difícilmente evitable que ese recelo aflore de nuevo, en mayor o menor medida,

porque se trata de algo sostenido en el tiempo. Las nuevas formaciones políticas y los nuevos gobiernos conformados a raíz del nuevo momento político, al lograr tener el poder, pueden equivocarse o no justificar del todo bien sus decisiones, corriéndose el riesgo de quedar expuestas a los efectos de la erosión a nivel de confianza ciudadana, de que esa ilusión inicial provocada por el cambio y la renovación pueda terminar absorbida por el descontento subyacente en los partidos políticos. Así, no es solo la urgencia estratégica de gestionar correctamente, sino de representar a la población de tal modo que no se caiga en la difícilmente reversible etiqueta de compartir los vicios relacionados con los anteriores representantes y partidos políticos.

Esa desconfianza, que fluctúa en función de varios factores en las etapas recientes pero que subyace desde hace mucho tiempo en la conciencia colectiva que da lugar, entre otras cosas, a las dinámicas asociadas al comportamiento político, se trata del *Parteienverdrossenheit*: término alemán que refiere, desde inicios de la década de los noventa y no solo en Alemania, a la visión de los partidos como formaciones egoístas, menos centradas en lograr el bien común que en conseguir imponerse en las luchas políticas, con una tendencia a actitudes corruptas y, además, carentes por todo lo anterior de la capacidad de diseñar políticas a largo plazo y coherentes (Poguntke 1996, 320).

No obstante, este fenómeno ya era de interés décadas antes. De hecho, desde 1970 hasta la actualidad, se han ido dando toda una serie de estudios en ciencia política que evidencian, desde el punto de vista empírico-demostrativo, que los partidos políticos –y el propio sistema que estos conforman– están, relativamente, inmersos en un lento pero progresivo declive, hecho que ocasiona, además de evidente surgimiento de nuevas formaciones políticas, mayores cuotas de abstención de voto, menor fidelidad de los votantes a los partidos tradicionales y una caída del número de afiliados a las formaciones políticas (Blondel 2002, 233-256).

Es destacable que exista cierto consenso, se trate de democracias consolidadas como de aquellas más inestables o en camino hacia la consolidación, sobre el hecho de que las formaciones políticas son esenciales para que la democracia salga adelante; no obstante, esto se combina con una opinión pública las más de las veces insatisfecha y recelosa de esos mismos partidos políticos, sugiriendo incluso la obsolescencia de los mismos y del sistema que conforman (Linz 2002, 291-317). La presencia en el escenario parlamentario de actitudes ciudadanas contrarias a los partidos políticos ha dañado la imagen de los grandes partidos tradicionales, incluyendo la de sus líderes (Taggart, 1994), siendo también importante que, si se siguen postulados como los planteados por Cas Mudde (1996, 2021) a lo largo de las tres últimas décadas, aplicables en este caso concreto al contexto democrático europeo, estas mismas actitudes hayan favorecido la aparición de formaciones de corte populista que se sienten cómodas con postulados racistas, homófobos, xenófobos y demás posturas radicales.

En el caso español, concretamente, no es tanto un problema de antipartidismo reaccionario, sino de su vertiente más cultural, afectando especialmente a los grandes partidos clásicos del panorama electoral español. Así las cosas, parece lógico esperar que este sentimiento ciudadano de rechazo a los partidos políticos, de naturaleza cultural, pueda estar sensiblemente asociado con considerar negativamente varias dimensiones de lo político en particular y de la democracia en general (Torcal, Gunther y Moreno 2002, 257-290), ampliando la problemática de desafección política y la erosión que conlleva.

En la pérdida de confianza en los partidos políticos y sus miembros, así como sucede con el propio fenómeno del abstencionismo, se observa una tendencia a desvalorizar, por parte de los ciudadanos y de sus responsables políticos, el rol en la toma de decisiones que ocupa la política. En esta deriva, es preciso disociar entre la indiferencia que provocan los políticos para la ciudadanía, que es creciente en proporción a las decepciones y crisis generadas, y cómo se orienta hacia la democracia esta indiferencia.

Así, cuando la democracia pierde aparentemente relevancia, potenciar su estudio y el análisis de propuestas e innovaciones desde lo académico e institucional puede parecer una vía para tratar de paliar laafección. Sin embargo, no debe obviarse el problema de que hay resultados en esta línea de investigación que se desmarcan de esa ambición de potenciar la participación, fallando a favor de fórmulas contrarias al compromiso ciudadano y que pueden terminar enraizando en una actitud perversa: ser resultadistas. Este escenario pasaría por mover el enfoque, esto es, alejarlo de por qué los ciudadanos deciden no participar en la vida política y acercarlo a qué hacer aun con baja participación. Así, se inclina el sistema hacia la idea de prescindir de uno de los rasgos básicos de la democracia de manera deliberada, confrontando una visión institucional-constitucionalista de *checks and balances*, donde las fórmulas de gobierno se desplazan: ahora se gobierna *para* el pueblo y esto no complementa, sino que confronta, con el componente popular de gobierno *por* el pueblo.

En este punto, ya no puede definirse la democracia –y la participación– únicamente a través del mecanismo electoral, porque es clave comprender que los partidos políticos han perdido la potencia de antaño, aunque siguen teniendo un papel preponderante a la hora de renovar élites, fijar la agenda política y el ritmo y la composición tanto de lo institucional como de lo legislativo. Con todo, es evidente que no conectan con el ciudadano de a pie como hace años, debilitándose asideros como la fidelidad de voto, la afiliación o la militancia –cada vez menos personas deciden dedicar su tiempo libre a los asuntos colectivos, cosa que atañe a las labores de partido, que son muchas más allá de ocupar puestos de salida en las listas electorales, por ejemplo–. De este modo, hay una brecha entre la función de representación y procedimientos llevados a cabo por partidos.

Otro gran problema es el repliegue general hacia la esfera privada, particular, atomizada, que conduce en dirección hacia un individualismo que dificulta sentir lo común como propio y evita la implicación personal en la gestión de lo colectivo, bien desde formas tradicionales

o desde nuevos métodos de participación política. A este desligamiento del compromiso se puede añadir, en no pocos episodios, un progresivo descenso de la participación electoral general, quedando de manifiesto una tendencia sólida que se fundamenta sobre un distanciamiento entre la política en términos convencionales y los ciudadanos.

Precisamente, esta disminución del compromiso tiene un doble impacto: no es solo que voten menos personas, sino que las que todavía lo hacen son votantes susceptibles de ser considerados como «volátiles». Así las cosas, a la ya citada brecha entre la función representativa de los partidos y los procedimientos llevados a cabo por estos, se debe añadir la sólida distinción entre el concepto de democracia popular y democracia constitucional, siendo esta última la que suele salir ganadora en detrimento de la fórmula popular.

Dadas las circunstancias, vincular a los ciudadanos a la arena política tradicional parece complicado, más todavía cuando la clase política realiza una maniobra en paralelo a los votantes: si estos últimos se replegaban cada vez más hacia sus esferas particulares, los políticos hacen cada vez más lo propio hacia las instituciones en las que desarrollan sus actividades. De esta manera, en un estadio advertido por autores como Peter Mair (2007, 2015), aumenta la brecha entre ambas piezas del eje democrático y se daña la representatividad, en una espiral que se refuerza con su propia praxis diaria y en el que las élites, como tercer actor, tampoco intervienen para frenarlo. En aras de lo expuesto, la configuración actual encuentra un nuevo punto débil a raíz del abstencionismo y el debilitamiento de los partidos: las clases gobernantes tienen muy complicado hacer gala de una legitimidad, en términos representativos, sólida y duradera.

Con todo, conviene no caer en la tentación de supeditar todo a la óptica de un análisis demasiado catastrofista, especialmente cuando hablamos de la erosión de la confianza en los partidos políticos: la gran mayoría de ciudadanos de regímenes democráticos, como es también el caso del español, se muestran a favor de la democracia,

independientemente de las actitudes que puedan mostrar acerca de los partidos políticos que en ella intervienen.

Así pues, la presencia de independientes en las listas, con su entrada en el hemiciclo y en el Consell para este caso concreto, pueden ayudar en varios aspectos concretos a la hora de mejorar la confianza ciudadana en el sistema democrático en general y en los partidos políticos integrantes en particular, así como la valoración de sus representantes a través de los siguientes efectos:

- Contribuyen a disipar la sombra de la sospecha que recae sobre la práctica y costumbre de *patronage* que las formaciones políticas más tradicionales –y por tanto mayoritarias en los últimos tiempos–, acostumbradas al poder prácticamente en soledad y plenitud, han llevado a término hasta el momento de mayor fragmentación parlamentaria. Con todo, tal y como sostiene Blondel (2002, 233-256), es prácticamente inevitable que se produzcan hechos como el *patronage*, aunque sea en menor medida, pero lo importante radica en entender que no es positivo para cualquier régimen democrático que los vínculos entre las partes, especialmente entre gobiernos y apoyos, basen la mayoría de su estructura de confianza en estas dinámicas.
- Muestran una mayor permeabilidad de los partidos políticos, de manera que la sociedad civil tiene más posibilidad de acceder directamente a la arena política sin necesidad de pasar por el cauce clásico de afiliación a una formación. Esto, además, contribuye a reconciliar a los partidos con los ciudadanos a los que aspiran a representar, en el sentido en que reducen esa sensación de brecha y de repliegue hacia las instituciones, reduciendo ese *Parteienverdrossenheit*.
- Se promociona la entrada de expertos en política sin necesidad de acudir a fórmulas tecnocráticas que contemplen la reducción de visibilidad –o pérdida de la misma– de los partidos políticos, toda vez que estos continuarían siendo los principales encargados de la renovación de elites y toma de decisiones políticas, sin que ello comportase prescindir de especialistas cuyo criterio queda más

- ligado a su perfil profesional que a la afinidad ideológica que se le presupone por el hecho de estar propuestos por el partido político concreto: los candidatos pueden, incluso, ser *outsiders* sin relación previa con la formación, pudiendo llegar a distanciarse de la misma, siendo esta la que los ha elegido para el cargo, adoptando un posicionamiento alternativo por encima de lo que diga el partido (Linz 2002, 291-317), bajo pretexto de su propia competencia en el ámbito concreto, además de la legitimidad y margen de maniobra que se le presupone por el hecho de tener el cargo en sí.
- La designación de independientes puede ayudar a resolver tensiones entre los socios que componen un gobierno de coalición, especialmente si se tiene en cuenta el hecho de que la configuración de todo sistema de corte partitocrático es capaz de proporcionar un gobierno efectivo cuando, precisamente, requiere del cumplimiento de los compromisos alcanzados a fin de lograr reducir las tensiones políticas (Blondel 2017, 233-256), hecho que favorece la entrada de perfiles de consenso técnico-ideológico.
 - Cuando concurren en candidaturas y listas electorales, ofrecen un mayor grado de personalización de estas para el votante, pudiéndose ofrecer no solo lo relacionado con los intereses propios del potencial electorado, sino también intereses especiales y concretos gracias al bagaje de los independientes.
 - Pueden mejorar la imagen del partido como potenciales gestores de la administración pública y los conflictos políticos, toda vez que una idea política depende de la reputación de sus partidarios –y detractores–, de forma que los intelectuales y eruditos, es decir, aquellos expertos en según qué aspectos de relevancia, ocupan un lugar estratégico en lo que a conferir o restar prestigio a una idea respecta (Dahl 1992, 155), siendo esencial para consolidar dicha imagen prestigiosa.
 - La presencia de independientes contribuye, en relativa medida, a invertir el proceso clásico entre partidos y ciudadanía: se pasa de un proceso habitual en el que los ciudadanos acuden a los partidos

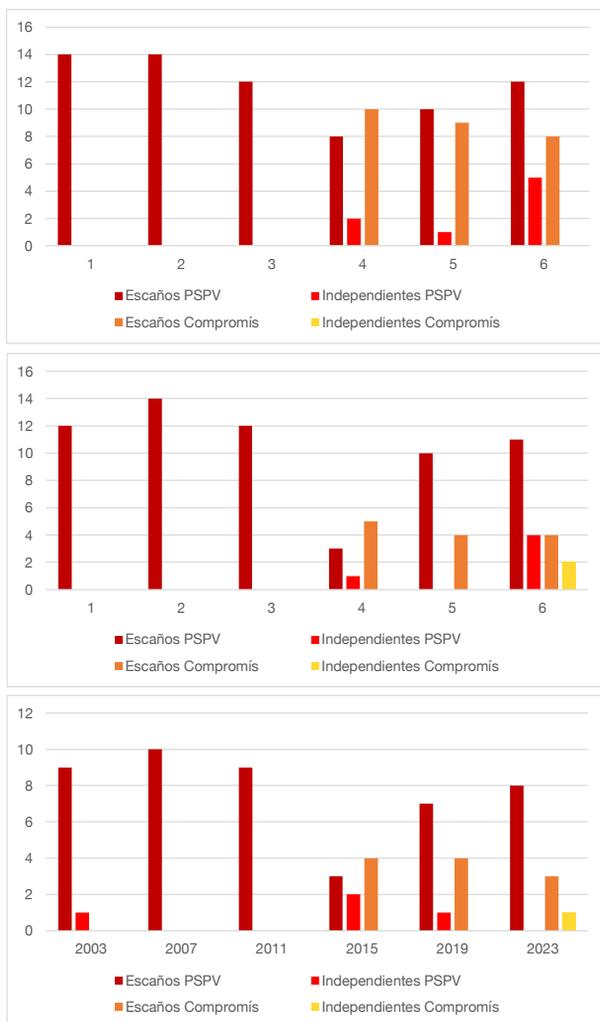
políticos y sus miembros para representarles y gobernar la esfera pública lo mejor posible a un instante en el que, puntualmente, son las propias formaciones políticas las que recurren a ciudadanos que no pertenecen al partido para complementarse y añadir un valor extra que mejore su potencial tanto representativo como de gestión.

A modo de detalle, aunque queda fuera de las pretensiones de este trabajo, convendría evaluar qué impacto tiene dentro de las formaciones políticas, es decir, para los propios afiliados, la selección de personas externas al partido para altos cargos con mucha visibilidad y poder de decisión, además de cómo repercutiría esto en la confianza depositada no solo sobre el líder, que es quien escoge a dichos independientes normalmente, sino sobre los procesos orgánicos que tienen lugar en el seno de los partidos políticos para conformar las listas y los diferentes liderazgos.

IV. Opinión pública valenciana sobre sus representantes, presencia y gestión de perfiles independientes

Llegados a este punto, resulta de interés la relación que existe entre la apuesta por los perfiles independientes por parte de los partidos y, a ojos de la opinión pública valenciana, qué valoración o impacto tiene dicha estrategia sobre las valoraciones que la ciudadanía emite de sus representantes políticos. En los tres gráficos que se presenta a continuación, es posible observar la relación comparativa, por provincias, de los resultados electorales obtenidos por los partidos que, además de presentar independientes, lograron obtener representación en el parlamento autonómico en los últimos comicios: PSPV y Compromís. Tal y como se observa en los tres gráficos aportados (gráfico 5), los resultados de apostar por dar entrada a perfiles independientes en las listas electorales, en los dos casos analizados, son dispares. Sin embargo, a grandes rasgos y abriendo la puerta para la elaboración de futuras investigaciones de mayor detalle sobre ello, todo apunta hacia el hecho de que incluir perfiles externos al partido político en las listas no siempre es sinónimo de lograr éxito electoral.

GRÁFICO 5. ESCAÑOS OBTENIDOS EN LAS PROVINCIAS DE VALENCIA, ALICANTE Y CASTELLÓN 2003-2023 Y PRESENCIA DE INDEPENDIENTES EN LAS LISTAS



Fuente: Junta Electoral CV.

Con todo, pese a que en Compromís se observa una coincidencia entre el descenso de escaños y el aumento de independientes en las listas –así como en el PSPV se observa lo contrario, porque en 2023 fue cuando mejores resultados obtuvo en las tres provincias, siendo esta la vez que más independientes presentó a Les Corts–, este tipo de análisis electoral quedaría condicionado por muchas más variables que por la mera inclusión o ausencia de independientes en las listas.

Continuando con la valoración ciudadana, resulta de especial relevancia conocer, a través de los diferentes estudios del CIS que recogen las opiniones de los votantes a partir del cambio político de 2015, cuál es el grado de implicación y conocimiento de las problemáticas que más relevancia parecen tener para los ciudadanos. Así, comenzando por la valoración de la gestión, el Estudio número 3.066 recoge en pregunta 3 el siguiente enunciado: «En términos generales, ¿cómo calificaría Ud. la gestión que ha realizado en los últimos años el Gobierno de la Comunidad Valenciana: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?»; siendo los resultados un 0,3 por ciento muy buena, 8,2 buena, 32,5 regular, 34,7 mala y 22,8 muy mala. Tras las elecciones de 2015 y con el cambio político acontecido a raíz de los resultados de las mismas, se observa un cambio de tendencia más optimista si se analizan, nuevamente, las respuestas a la pregunta 3 pero, en este caso, del estudio del CIS número 3244, siendo los resultados los siguientes: muy buena 1,7 por ciento, 26,3 buena, 44,5 regular, mala 17,4 por ciento y, por último, solo el 6,4 por ciento calificaba la gestión como muy mala. Terminando con los resultados para el año 2023, el estudio número 3402/1000, en su pregunta 18, formula: «Dígame en qué grado: mucho, bastante, poco o nada, el Gobierno actual de su comunidad autónoma ha demostrado en el último año que conoce los problemas de la comunidad autónoma»; siendo los resultados de un 13,3 por ciento para la opción mucho, un 34,4 por ciento para bastante y el restante porcentual, del 49,3 por ciento, para las opciones más negativas. En suma, de lo expuesto en este último párrafo puede concluirse que la valoración de la gestión y

de los diferentes retos que plantean las problemáticas políticas valencianas y españolas mejoró progresivamente para el Botànic desde 2015 hasta la derrota de 2023.

Prosiguiendo en esta línea, esta valoración positiva *in crescendo* debe observarse en paralelo con las tendencias acerca de qué áreas son las que más preocupan a los ciudadanos durante este periodo estudiado. Así, en respuesta a la pregunta de cuáles serían los principales problemas que existen, como reto político a abordar, destacan los siguientes; en 2015, el paro era la principal preocupación –59,3%–, seguido de los políticos –35,5%– y los problemas de índole económica; en 2019, el paro era lo principal –61,5%–, seguido de la corrupción y el fraude –31,5%– y por los políticos en general, los partidos y la política –31,4%–; en 2023, los problemas de índole económica eran lo más importante –39,3%–, seguidos del paro –33,9%– y los problemas políticos en general –22,1%–. En resumen, las mayores problemáticas que la ciudadanía detecta en el periodo estudiado no han variado sensiblemente –a diferencia de la valoración de la gestión por parte de los representantes políticos– y se centran en lo mismo: empleo, crisis de confianza en la política y la corrupción.

Tras lo analizado, huelga describir, durante el periodo analizado –legislaturas IX, X y XI– qué papel han desempeñado los perfiles independientes en la composición del Consell. Así, en 2015 el Botànic contó con dos conselleras independientes: Gabriela Bravo en Justicia, Reformas Democráticas y Libertades Públicas y Elena Cebrián en la cartera de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural. En la X Legislatura, el Consell contó con tres miembros independientes: repetía Gabriela Bravo, Miguel Mínguez se estrenó al frente de Sanidad Universal y Salud Pública y Carolina Pascual Villalobos entró a formar parte como encargada de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital. Tras las elecciones de mayo de 2023, el cambio político impulsó un pacto de gobierno entre Partido Popular y Vox, dando lugar en la XI legislatura a un Consell con solo una persona independiente: Nuria Montes, a cargo de Industria, Turismo e Innovación.

A modo de detalle, cabe señalar dos aspectos de relevancia; el primero de ellos consiste en apreciar que, si bien pueden luego aparecer en listas electorales –como sería el caso de Miguel Mínguez–, algunos consellers independientes no formaban parte de ninguna lista electoral previa; el segundo es que las áreas que se destinan a estos perfiles independientes resultan ser consellerías de marcado perfil científico-técnico, como pueden ser Justicia o Sanidad, o que exigen grandes afinidades con los sectores con los que se dialoga permanentemente durante el desarrollo de sus competencias –Agricultura o Turismo son ejemplos idóneos–, de manera que las áreas relacionadas con la gestión de aspectos con alto impacto en la opinión pública y marcado potencial de decisión política siguen estando reservadas para miembros del partido clásicos –como sería el caso del área de economía, hacienda o empleo–.

V. Conclusiones

En un sistema electoral como es el caso del sistema electoral autonómico valenciano, comprendido dentro del español, que no permite la existencia de candidaturas independientes, destaca la figura de los perfiles independientes como un curioso elemento posible en la configuración de listas electorales –y de los cargos de libre designación posteriormente logrados, también– que encarna, por una parte, la no necesidad de pertenencia plena, es decir, la afiliación a una formación política para poder concurrir a las elecciones en sus listas y, por otro lado, contar con el desempeño de personas con competencia y notoriedad fuera del ámbito político que, en determinado momento, se asocian a un partido para formar parte de las áreas que determinan las decisiones de lo público.

En síntesis, los independientes son personas que, sin pertenecer a un partido político, figuran en sus listas electorales por dos motivos: afinidad ideológica con la formación y por su bagaje personal en determinados ámbitos fuera de la política. Las más de las veces, pueden

tratarse de una apuesta personal del líder de la formación política o personas relevantes dentro del organigrama de la misma.

Es posible afirmar, a su vez, que los perfiles independientes tienen la ventaja de poder divergir de la línea ideológica de su partido al no estar afiliados a este –deben su nombramiento principalmente a su acreditada competencia, no tanto a su pertenencia al partido–, hecho que favorece la incorporación de miembros destacados de la sociedad civil en la política, a menudo limitada por la rigidez de los partidos. No obstante, también podrían ser susceptibles de mostrar una mayor tolerancia y lealtad personal hacia los líderes políticos que los respaldaron, junto con una disposición menor a desobedecer la disciplina del partido una vez que ocupan un cargo público con visibilidad y competencias.

Tras todo lo anterior, el estudio de esta figura política en la Comunitat Valenciana desde las elecciones de 2003 hasta las últimas, celebradas en 2023, no solo evidencia un aumento en la presencia de esta figura en Les Corts, sino que, desde el cambio dado en 2015, existe suficiente información como para establecer una serie de rasgos comunes. Estos podrían conformar el perfil de persona independiente adscrita a la lista electoral de un partido: habitualmente, en el caso valenciano, el Partit Socialista del País Valencià (PSPV). En síntesis, el perfil sería: mujer de mediana edad, en torno a los cincuenta años, de origen valenciano y candidata por la provincia de Valencia, con estudios universitarios relacionados con la economía, lo universitario o la prensa, que obtiene el escaño que disputa y se le otorga un alto cargo de responsabilidad en la Generalitat, pero que no revalida su presencia en las listas de cara a las siguientes elecciones.

A modo de detalle, esta variable de género puede interpretarse desde diferentes puntos de vista. El primero, que la preponderancia de la mujer dentro de los perfiles independientes de éxito obedece a la necesidad de lograr no solo mayor presencia de la mujer en política, sino también de una adaptación a las exigencias de paridad. El segundo aspecto relevante vendría a confirmar la inclusión de mujeres independientes de reconocido prestigio para así compensar

una posible dominancia masculina en los procesos internos de selección del partido: se compensa con candidatas externas de prestigio la cuota de poder masculina que existe en el seno de la organización. En tercer y último lugar, la visibilidad que otorga a mujeres científicas y con gran experiencia en sectores varios de la sociedad es, también, la confirmación de una apuesta política de cara a la campaña electoral, cristalizando en algunos casos con la toma de posesión en puestos de decisión notables.

Así las cosas, en un momento de fragmentación parlamentaria, diversificación política, situaciones de crisis económicas, sanitarias y climáticas, podría resultar interesante lograr reducir el *Parteienverdrossenheit*, reduciendo también la brecha entre ciudadanía y partidos políticos a través de los independientes como una suerte de puente entre las partes y con verdadero impacto sobre el conjunto institucional. Además, estos perfiles podrían también reducir ciertas sospechas de *patronage*, aportar una mayor preparación de los cargos que tienen que tomar decisiones de gran impacto, así como también un alto grado de especialización en ciertas materias sin que ello comportase caer en la falacia tecnocrática –afín a ciertos pronunciamientos e inclinaciones de los partidos, primordialmente, de derecha radical–. Con todo lo mencionado, podrían también ayudar a resolver tensiones no solo de nombramiento, sino también internas, entre coaliciones de partidos gracias a cierto componente de consenso, mejorando la estabilidad, la gestión y la propia imagen pública de dicho ejecutivo.

No obstante, y aunque esto no entre en los objetivos de esta investigación, sería relevante en un futuro examinar qué niveles de impacto puede tener, dentro de las formaciones políticas, la elección de personas externas al partido para ocupar posiciones de alto perfil y poder de toma de decisiones. También sería importante analizar cómo esto podría afectar a la confianza no solo en el líder, quien generalmente elige a estos independientes, sino también al devenir regular de los procesos internos que los partidos políticos ponen en

marcha a la hora de conformar las listas y definir los diversos liderazgos y objetivos adjuntos. A su vez, también sería oportuno, a partir de la conexión entre las preocupaciones de la ciudadanía valenciana y las áreas de conocimiento de los perfiles candidatos, comprobar hasta qué punto la presencia de independientes en las listas contribuye a reducir la brecha entre ciudadanía en términos de opinión pública y partidos, además de observar si realmente la inclusión de perfiles más prestigiosos comporta un aumento de la percepción de competencia del Consell.

En términos de utilidad electoral, el análisis se inclina hacia el hecho de que incluir perfiles independientes, no afiliados al partido político en las listas y con reconocido prestigio en su ámbito, no siempre es sinónimo de lograr éxito electoral. De los dos partidos estudiados en este periodo 2003-2023, en Compromís sí que se observa una coincidencia entre el descenso de escaños y el aumento de independientes en las listas: en el caso del Partit Socialista del País Valencià (PSPV) se observa lo contrario, porque fue precisamente en 2023 cuando logró resultados más positivos en las tres provincias, siendo esta la ocasión en la que más independientes se presentaron a Les Corts bajo el paraguas de sus listas. No obstante, este tipo de análisis de naturaleza electoral debe quedar siempre condicionado por la medición de muchas más variables que la mera presencia –o no– de independientes en las listas.

Por último, al respecto de la valoración de la gestión por parte de la ciudadanía, esta mejoró progresivamente para el Botànic desde 2015 hasta la derrota electoral de este 2023. En cuanto a preocupaciones ciudadanas, las mayores problemáticas en el periodo estudiado no han variado sensiblemente –a diferencia de la valoración de la gestión por parte de los representantes políticos– y se centran en lo mismo: empleo, crisis de confianza en la política y la corrupción.

Así pues, habría que destacar, tras lo señalado, dos aspectos primordiales sobre la presencia de independientes no ya en las listas, sino en altos cargos del Consell; el primer hecho es que es posible

que altos cargos que no figuraban en ninguna lista y que fueron directamente nombrados para su puesto terminen por formar parte de alguna; el segundo aspecto relevante, muy ligado a la valoración y opinión pública recogida, es que las áreas que suelen gestionar los perfiles independientes terminan por tratarse de consellerías con un marcado perfil científico-técnico o que hacen necesario tener una cierta afinidad con los sectores implicados en el desarrollo diario de sus competencias. De este modo, los ámbitos vinculados a la administración de cuestiones que ejercen una fuerte influencia en la percepción pública y tienen un claro poder en la toma de decisiones políticas aún están, predominantemente, asignados a miembros tradicionales del partido, como se puede observar en áreas como la economía, hacienda o empleo.

VI. Bibliografía

- Almagro Castro, David (2018): La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española? / The opening of the electoral lists: ¿A first step to overcoming the crisis of representativeness in the Spanish democracy? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, 115–144. <https://www.jstor.org/stable/26557940>
- Biglino Campos, Paloma (2015): Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada, *Teoría y Realidad Constitucional*, Monográfico: partidos políticos, 35, 203-223.
- Blanco Valdés, Roberto L. (2001): *Las conexiones políticas*, Ensayo.
- Blondel, Jean (2002): 9. Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe, en Gunther, Richard, Montero, José Ramón, & Linz, Juan José. (Eds.), *Political parties: old concepts and new challenges*, Oxford University Press, 233-256.

- Català i Bas, Alexandre (2020): Una nueva forma de hacer política: dar la voz a la militancia ¿realidad o mera apariencia? *Revista de Derecho Político*, 109, 73-118.
- Dahl, Robert (1992): *La Poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- Dahl, Robert (1993): *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Díez Sarasola, Mikel (2022): Las carencias democráticas de los partidos políticos en España entre las exigencias constitucionales y una regulación legal deficiente. Una propuesta de lege ferenda, *Revista de Derecho Político*, 114, 119-147.
- Dueñas Castrillo, Andrés (2019): El conflicto entre la exigencia de democracia interna y el derecho de autoorganización de los partidos políticos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 311-330.
- ESTUDIO n.º 3.066 del CIS.
- ESTUDIO n.º 3.244/0 del CIS.
- ESTUDIO n.º 3.263/1000 del CIS.
- ESTUDIO n.º 3.402/1000 del CIS.
- ESTUDIO n.º 3.405 del CIS.
- González Hernández, Juan Carlos (1996): *Derecho electoral español*, Madrid, Tecnos.
- González Padilla, Roy (2015): Candidaturas independientes: ¿empoderamiento ciudadano o circulación de élites políticas por otros medios? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 203-219.
- Gunther, Richard, Montero, José Ramón, & Linz, Juan José (Eds.)(2002): *Political parties: old concepts and new challenges*, Oxford University Press.
- Linz, Juan José (2002): Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes, en Gunther, Richard, Montero, José Ramón, & Linz, Juan José (Eds.), *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford University Press, (291-317).
- Mair, Peter (2007): ¿Gobernar el vacío? *New left review*, 142(1), 22-46.
- Mair, Peter (2015): *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza.

- Martínez Sospedra, Manuel (1996): *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona, Ariel.
- Morlino, Leonardo, Berg-Schlosser, Dirk, & Badie, Bertrand (2017): *Political science: A global perspective*. Sage.
- Mudde, Cas (1996): The paradox of the anti-party party: Insights from the extreme right, *Party Politics*, 2(2), 265-276.
- Mudde, Cas (2021): Populism in Europe: an illiberal democratic response to undemocratic liberalism (The Government and Opposition/Leonard Schapiro Lecture 2019), *Government and Opposition*, 56(4), 577-597.
- Pérez-Ugena Coromina, María (2020): Participación política e igualdad. Paridad en listas electorales en España, *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, 16, 163-196.
- Poguntke, Thomas (1996): Anti-Party Sentiment: Conceptual Thoughts and Empirical Evidence: Explorations into a Minefield, *European Journal of Political Research*, 29, 319-344.
- Santiago Castillo, Javier y Larrosa Haro, Manuel (2018): Candidaturas independientes. ¿Solución a la crisis de representación política?, *Ciencia jurídica*, 7(13), 203-220.
- Sartori, Giovanni (1999). La ingeniería constitucional y sus límites, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.3.
- Taggart, Paul (1994): Riding the wave: new populist parties in Western Europe, *Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Madrid*.
- Torcal, Mariano, Gunther, Richard y Montero, José Ramón (2002): 10. Anti-Party Sentiments in Southern Europe, en Gunther, Richard, Montero, José Ramón, & Linz, Juan José (Eds.), *Political parties: old concepts and new challenges*, Oxford University Press, 257-290.
- Von Beyme, Klaus (1989): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centros de Investigaciones Sociológicas.

VII. Normativa y jurisprudencia

Constitución española de 1978.

Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana.

Sentencia del Tribunal Constitucional 167/1991, de 19 de julio.

Resolución 20/2015, de 27 de abril, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

Resolución 27/2019, de 1 de abril, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

Resolución 36/23, de 25 de abril de 2023, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

VIII. Anexos

BASE DE DATOS CREADA

Sexo	Origen valenciano	Partido	Año	Provincia	Número de	Estudios	Sector profesional	Cargo	Escala obtenida	Revalidación
Femenino	Si	PSPV	2003	Castelló	2	Universitarios	Economía y empresa	No	Si	Si
Masculino	Si	Entesa	2007	Castelló	22			No	No	No
Masculino	Si	EUPV	2011	Castelló	2			No	No	No
Femenino	Si	EUPV	2011	Castelló	7			No	No	No
Femenino	Si	EUPV	2011	Castelló	19			No	No	No
Masculino	Si	EUPV	2011	Castelló	20			No	No	No
Femenino	Si	EUPV	2011	Castelló	Suplente			No	No	No
Femenino	Si	PSPV	2015	Alicante	2	Universitarios	Economía y empresa	No	Si	No
Femenino	Si	PSPV	2015	Castelló	2	Universitarios	Universidad	Si	Si	No
Masculino	Si	PSPV	2015	Castelló	5	Universitarios	Economía y empresa	Si	Si	No
Femenino	Si	PSPV	2015	Valencia	1	Universitarios	Economía y empresa	Si	Si	No
Masculino	No	PSPV	2015	Valencia	2	Universitarios	Periodismo y audiovisual	Si	Si	No
Masculino	No	PSPV	2019	Castelló	5	Universitarios	Discapacidad	No	Si	No
Femenino	Si	PSPV	2019	Valencia	2	Universitarios	Justicia	Si	Si	Si
Femenino	No	PSPV	2023	Alicante	3	Universitarios	Sindicalismo	No	Si	No
Masculino	Si	PSPV	2023	Alicante	4	Universitarios	Universidad	No	Si	No
Masculino	Si	PSPV	2023	Alicante	5	Universitarios	Turismo	No	Si	No
Femenino	Si	PSPV	2023	Alicante	6	Universitarios	Universidad	No	Si	No
Masculino	Si	Compromís	2023	Alicante	4	Universitarios	Periodismo y audiovisual	No	Si	No
Femenino	Si	Compromís	2023	Alicante	7	Universitarios	Administración	No	No	No
Femenino	Si	Compromís	2023	Castelló	6	Universitarios	Energía renovable	No	No	No
Femenino	Si	PSPV	2023	Valencia	4	Universitarios	Justicia	No	Si	No
Masculino	No	PSPV	2023	Valencia	5	Universitarios	Sanidad	Si	Si	No
Femenino	Si	PSPV	2023	Valencia	6	Universitarios	Insell Valencia de la juventud	No	Si	No
Femenino	Si	PSPV	2023	Valencia	12	Universitarios	Instituciones	No	Si	No
Masculino	Si	PSPV	2023	Valencia	37	Universitarios	Periodismo y audiovisual	No	No	No

Fuente: www.cortsvalencianes.es

III. CRÓNICA PARLAMENTARIA



CORTS VALENCIANES

Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes (septiembre de 2022 – mayo de 2023)

JOAQUÍN J. MARCO MARCO

Letrado de Les Corts Valencianes

Profesor de la Universidad CEU Cardenal Herrera

Sumario

- I. Funcionamiento de los órganos de la cámara
- II. Cambios en la composición del pleno
- III. El debate de política general
- IV. Función legislativa
 1. Convalidación de decretos leyes
 2. Tramitación de proyectos y proposiciones de ley
- V. Función de control ordinario
- VI. Función de impulso / orientación política
- VII. Finalización del trabajo de comisiones de estudio y propuesta de creación de nuevas comisiones
- VIII. Actividad jurisdiccional
- IX. Decreto de disolución y convocatoria de elecciones. Resultado de las elecciones de 28 de mayo de 2023
 1. Disolución de Les Corts Valencianes
 2. Resultado electoral

El período sobre el cual versa esta crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes coincide con los dos últimos períodos de sesiones de la X legislatura (02.09.2022 a 30.12.2022 y 01.02.2023 a 04.04.2023, respectivamente), y se extiende hasta la celebración de las elecciones (28 de mayo de 2023) que configuraron Les Corts Valencianes de la XI legislatura.

En su elaboración ha sido fundamental la colaboración, y quiero agradecerla, de Maria Josep Cubells (Departamento de Archivo), Juanjo Úbeda (Departamento de Archivo), Carmen Mellado (Departamento de Documentación) y Toni Blázquez (Servicios Jurídicos).

I. Funcionamiento de los órganos de la cámara

Durante el período objeto de estudio, los órganos de la cámara han funcionado con absoluta normalidad hasta la disolución de la cámara a consecuencia de la publicación, el día 4 de abril de 2023, del Decreto 3/2023, de 3 de abril, del president de la Generalitat, de disolución de Les Corts y de convocatoria de elecciones a estas.

Así, además de las reuniones de la Mesa y de la Junta de Síndics, se celebraron 13 sesiones plenarios, 43 sesiones de comisiones permanentes legislativas, 11 sesiones de comisiones permanentes no legislativas y 12 sesiones de comisiones no permanentes.

Por lo que hace referencia a la Diputación Permanente, se reunió en dos ocasiones:

– El 26 de abril de 2023 para:

1. Convalidación o derogación del Decreto ley 6/2023, de 24 de marzo, del Consell, por el que se establecen obligaciones a los operadores de transporte público colectivo terrestre para la gratuidad temporal para los jóvenes menores de 31 años en los servicios públicos de transporte por carretera competencia de la Generalitat (RE número 70.879, DOGV 9.566).
2. Comparecencia de la consellera de Justicia, Interior y Administración Pública para informar sobre las actuaciones

Llevadas a cabo por la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias en relación con el incendio forestal ocurrido en Villanueva de Viver, solicitada a petición propia (RE números 70.803 y 70.808), acumulada con comparecencia de la consellera de Justicia, Interior y Administración Pública para informar sobre las actuaciones que se están llevando a cabo para extinguir el incendio forestal que está afectando al interior de la provincia de Castellón, solicitada por el Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana (RE número 70.985), acumulada con comparecencia de la consellera de Justicia, Interior y Administración Pública para dar cuenta de las actuaciones en materia de extinción de incendios que está llevando a cabo su conselleria, solicitada por el Grupo Parlamentario Popular (RE número 71.017), acumulada con comparecencia de la consellera de Justicia, Interior y Administración Pública para dar cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias en relación con el incendio forestal producido en Villanueva de Viver, solicitada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (RE número 71.021).

3. Comparecencia de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica para informar sobre las actuaciones en materia de prevención de incendios, solicitada a petición propia (RE número 71.014), acumulada con comparecencia de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica para informar sobre las actuaciones en materia de prevención de incendios realizadas con anterioridad en la zona afectada por el incendio forestal del interior de la provincia de Castellón, solicitada por el Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana (RE número 70.985), acumulada con comparecencia de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica para dar cuenta de las actuaciones en materia de prevención de incendios que se está llevando a cabo su

conselleria, solicitada por el Grupo Parlamentario Popular (RE número 71.018), acumulada con comparecencia de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica para dar cuenta de las actuaciones llevadas a cabo en materia de prevención de incendios forestales, solicitada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (RE número 71.022).

– El 9 de mayo de 2023 para:

1. Comparecencia del vicepresidente segundo del Consell y conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática para informar sobre el estado del parque público de vivienda de la Comunitat Valenciana, así como de los efectos que producirá la futura ley de vivienda estatal sobre las políticas llevadas a cabo por el Consell de la Generalitat Valenciana, solicitada por el Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana (RE número 71.084).
2. Convalidación o derogación del Decreto ley 7/2023, de 17 de abril, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a personas físicas vulnerables para paliar los efectos de la subida de los precios de alimentación, a consecuencia de la guerra de Ucrania y de la subida de los tipos de interés en los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual (RE número 71.062, DOGV 9.578).

II. Cambios en la composición del pleno

Desde el 2 de septiembre de 2022 hasta la finalización de la legislatura se produjeron dos renunciaciones de diputados y diputadas:

- El 16 de enero de 2023 renunció a su acta la diputada del Grupo Parlamentario Ciudadanos Ruth Merino Peña. En su lugar se incorporó a la cámara, el 23 de enero de 2023, el diputado Fernando Juan Mulas Delgado.

- El 10 de marzo de 2023 renunció al acta de diputado David Calvo Alfonso, del Grupo Parlamentario Socialista. Su puesto lo ocupó, pocos días antes de la disolución de la cámara, el 29 de marzo de 2023, Juan Luis Baixauli Mateu.

Al respecto de ambas renunciaciones, conviene destacar, por un lado, que la Sra. Merino era la síndica del Grupo Parlamentario Ciudadanos en el momento en que renunció al acta, por lo que, además de entrar un nuevo diputado en su lugar, su grupo eligió una nueva síndica, cargo que recayó en Mamen Peris Navarro. Por otro lado, el Sr. Baixauli prometió su cargo como diputado en la última sesión plenaria de la legislatura, sin margen para llevar a cabo ninguna intervención parlamentaria.

III. El debate de política general

El primer gran hito de este período fue la celebración del debate de política general, el último de la legislatura, que tuvo lugar los días 27 y 29 de septiembre de 2022.

El 27 de septiembre tuvo lugar el debate entre el Molt Honorable President de la Generalitat, Ximo Puig i Ferrer, y las síndicas de los seis grupos parlamentarios que en ese momento existían en la cámara. A la finalización del debate se presentaron, ese mismo día, un total de 46 propuestas de resolución: 12 propuestas conjuntas de los grupos que daban sustento al Consell (Socialista, Compromís y Unides Podem) y 34 de los grupos de la oposición (12 del Grupo Popular, 12 del Grupo Ciudadanos y 10 del Grupo Vox Comunidad Valenciana).

Dichas propuestas se discutieron y votaron en la sesión del 29 de septiembre, y se aprobaron únicamente las 12 propuestas de los grupos que respaldaban al gobierno del Botànic. Dichas propuestas se publicaron en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* de los días 5 y 7 de octubre de 2022 (números 278 y 279, respectivamente).

IV. Función legislativa

1. Convalidación de decretos leyes

En los últimos años se ha producido un evidente incremento de la aprobación por el Consell (y posterior convalidación por Les Corts Valencianes) de decretos leyes.

En el período de referencia se han presentado ante la cámara un total de 17 decretos leyes (10 en el segundo período de sesiones de 2022, 6 en el primer período de sesiones de 2023 y 1 en Diputación Permanente entre la disolución de la cámara y la celebración de las elecciones).

Los 17 decretos leyes fueron convalidados por la cámara, sin que ninguno de ellos fuera tramitado posteriormente como proyecto de ley.

El listado de decretos leyes es el siguiente:

- Decreto ley 10/2022, de 9 de septiembre, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a las empresas y personas titulares de establecimientos hoteleros de la Comunitat Valenciana que participan en el Programa de Turismo del Imsero en 2022.
- Decreto ley 11/2022, de 9 de septiembre, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas temporales para facilitar, a los municipios con características singulares relacionadas con un servicio de transporte de débil tráfico, la puesta en marcha del transporte público de viajeros a demanda.
- Decreto ley 12/2022, de 23 de septiembre, del Consell, por el que se modifica la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la función pública valenciana.
- Decreto ley 13/2022, de 7 de octubre, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas complementarias para actuaciones de competencia local en los municipios de la comarca de la Vega Baja del Segura y Crevillent, para facilitar la inversión en actuaciones urbanas sostenibles, en

- el marco del plan «Vega renace», por la emergencia climática y la necesidad de urgente reactivación económica.
- Decreto ley 14/2022, de 24 de octubre, del Consell, por el que se modifica la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la cual se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos, para adecuar el gravamen del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de otras figuras tributarias al impacto de la inflación.
 - Decreto ley 15/2022, de 11 de noviembre, del Consell, de modificación del Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones.
 - Decreto Ley 16/2022, de 18 de noviembre, del Consell, de aprobaciones de bases reguladoras ayudas directas a personas trabajadoras autónomas y empresas sector del transporte público para carretera afectadas por la guerra de Ucrania.
 - Decreto Ley 17/2022, de 25 de noviembre, del Consell, por el que se aplica en el ámbito de la Generalitat el incremento retributivo adicional del 1,5 por ciento previsto en el artículo 23 del Real decreto ley 18/2022, de 18 de octubre.
 - Decreto ley 18/2022, de 30 de diciembre, del Consell, de adopción de medidas urgentes de apoyo a los/las usuarios/as y operadores/as portuarios/as en el ámbito de los puertos de titularidad de la Generalitat Valenciana, con motivo de la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.
 - Decreto ley 19/2022, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se reduce temporalmente el importe de las tasas propias y precios públicos de la Generalitat, se adoptan medidas extraordinarias para el apoyo económico a los contribuyentes del canon de saneamiento para hacer frente al impacto de la inflación y se modifica la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas

- físicas y restantes tributos cedidos, con la finalidad de colaborar en la lucha contra el despoblamiento de los municipios de la Comunitat Valenciana.
- Decreto ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana, para la creación del Fondo Estratégico Municipal de Prevención de Incendios y Gestión Forestal.
 - Decreto ley 2/2023, de 27 de enero, por el que se establecen obligaciones a los operadores de transporte público colectivo terrestre para la reducción temporal del 50 % del precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje, excluido el billete de ida y vuelta, en los servicios de transporte terrestre competencia de la Generalitat.
 - Decreto ley 3/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania, y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario.
 - Decreto ley 4/2023, de 10 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunitat Valenciana.
 - Decreto ley 5/2023, de 16 de marzo, del Consell, de aprobación de las medidas necesarias para la concesión de ayudas destinadas a impulsar un nuevo modelo económico de la industria audiovisual en materia de producción de obras cinematográficas y obras audiovisuales en territorio valenciano.
 - Decreto ley 6/2023, de 24 de marzo, del Consell, por el que se establecen obligaciones a los operadores de transporte público colectivo terrestre para la gratuidad temporal para los jóvenes menores de 31 años en los servicios públicos de transporte por carretera competencia de la Generalitat.

- Decreto ley 7/2023, de 17 de abril, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a personas físicas vulnerables para paliar los efectos de la subida de los precios de alimentación, a consecuencia de la guerra de Ucrania y de la subida de los tipos de interés en los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual.

2. Tramitación de proyectos y proposiciones de ley

Durante este periodo se tramitaron 19 iniciativas legislativas, de las que 10 se convirtieron en ley y 9 (6 proyectos de ley y 3 proposiciones de ley) caducaron al finalizar la legislatura.

Si comparamos estos datos con los del apartado anterior, se puede comprobar fácilmente que durante el período de referencia se aprobaron 16 decretos leyes frente a 10 leyes, mostrando una vez más la ilógica inversión de tendencia en este ámbito.

Se aprobaron las siguientes leyes:

- Ley 4/2022, de 18 de noviembre, de la Generalitat, del Real Monasterio de Santa Maria de la Valldigna.
- Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminantes para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.
- Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de cambio climático y transición ecológica de la Comunitat Valenciana.
- Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible.
- Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.
- Ley 9/2022, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2023.
- Ley 1/2023, de 8 de marzo, de la Generalitat, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático.

- Ley 2/2023, de 13 de marzo, de la Generalitat, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal.
- Ley 3/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de viviendas colaborativas de la Comunitat Valenciana.
- Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, caducaron las siguientes iniciativas:

- Proyectos de ley
 - Proyecto de ley, de la Generalitat, de comercio sostenible.
 - Proyecto de ley, de la Generalitat, valenciana de diversidad familiar y apoyo a las familias.
 - Proyecto de ley, de la Generalitat, de protección lumínica del medio nocturno en la Comunitat Valenciana.
 - Proyecto de ley, de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana.
 - Proyecto de ley, de la Generalitat, de barrios de protección pública de la Comunitat Valenciana.
 - Proyecto de ley, de la Generalitat, de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos
- Proposiciones de ley:
 - Proposición de ley por la que se modifica la Ley 2/2022, de 22 de julio, de la Generalitat, de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunidad Valenciana. Autoría del Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana.
 - Proposición de ley de modificación de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. Autoría del Grupo Parlamentario Socialista.

— Proposición de ley de modificación de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunitat Valenciana. Autoría del Grupo Parlamentario Socialista.

V. Función de control ordinario

En lo que respecta a la actividad de control al ejecutivo, durante este período no se sustanció ninguna medida de control extraordinario, sino que únicamente se recurrió al control ordinario. Las preguntas escritas (con un total de 1.312) fueron el mecanismo más utilizado, seguido de las solicitudes de documentación, con un total de 1.222.

TABLA 1. PREGUNTAS ESCRITAS

Período de sesiones	A ¹	B ²
Registradas	752	560
Contestadas	743	232
Retiradas	4	0
Decaídas	1	0
No contestadas	4	328

Los diputados y las diputadas no adscritos y el Grupo Parlamentario Ciudadanos fueron los autores de cerca del 80 % de las preguntas escritas formuladas.

En cuanto a preguntas formuladas oralmente, se puede distinguir entre preguntas de interés general formuladas al presidente del Consell, preguntas orales Pleno y preguntas orales comisión.

1 Período 2 de septiembre 2022 a 30 de diciembre de 2022.

2 Período de 1 de febrero de 2023 a 4 de abril de 2023.

TABLA 2. PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL

Período de sesiones	A	B
Registradas	20	10
Contestadas	20	10

Considerando que cada pleno ordinario incluía cinco preguntas de interés general (formuladas por las síndicas de cada uno de los grupos parlamentarios, a excepción del Grupo Socialista, que no presentaba preguntas a su presidente), el dato evidencia que durante el período de sesiones A se celebraron cuatro sesiones plenarias ordinarias y durante el periodo de sesiones B únicamente dos.

TABLA 3. PREGUNTAS ORALES PLENO

Período de sesiones	A	B
Registradas	113	71
Formuladas/contestadas	44	33
Retiradas	5	1

El Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana fue el que más preguntas orales para respuesta ante el Pleno registró en el acumulado de ambos períodos de sesiones, si bien su concreta formulación viene pautada por la Junta de Síndics que era quien determinaba, junto con la Mesa, el orden del día de los plenos, pudiendo formular, habitualmente, en cada sesión plenaria ordinaria, tres preguntas cada grupo parlamentario de la oposición y una cada grupo que daba sustento al Consell.

TABLA 4. PREGUNTAS ORALES COMISIÓN

Período de sesiones	A	B
Registradas	2	0
Formuladas/contestadas	0	0
Contestadas tras conversión a escritas	2	0

Las interpelaciones que se sustanciaron durante este período fueron escasas, llegando a aprobarse únicamente una moción subsiguiente.

TABLA 5. INTERPELACIONES

Período de sesiones	A	B
Registradas	15	8
Formuladas/contestadas	9	6
Retiradas	1	1
Mociones subsiguientes aprobadas	1	0

El último apartado que cabe destacar en este ámbito es el de las solicitudes de comparecencia.

TABLA 6. SOLICITUDES DE COMPARECENCIA

Período de sesiones	A	B
Registradas	52	21
Sustanciadas	29	5
Retiradas	3	0

De las 73 solicitudes de comparecencia registradas, la mayoría fueron elaboradas por los grupos parlamentarios Popular y Ciudadanos.

VI. Función de impulso / Orientación política

En lo que respecta a la función de impulso, la principal actividad consistió en el debate y aprobación de proposiciones no de ley ordinarias (ante las respectivas comisiones) y urgentes (ante el Pleno).

TABLA 7. PROPOSICIONES NO DE LEY ORDINARIAS

Período de sesiones	A	B
Registradas	41	22
Retiradas	1	2
Sustanciadas	11	1
Aprobadas	7	0
Rechazadas	4	1

TABLA 8. PROPOSICIONES NO DE LEY URGENTES

Período de sesiones	A	B
Registradas	31	10
Sustanciadas	4	0
Aprobadas	1	0
Rechazadas	3	0

Durante el período de referencia no se registró ninguna proposición no de ley inmediata.

VII. Finalización del trabajo de comisiones de estudio y propuesta de creación de nuevas comisiones

Durante este período finalizaron sus trabajos las siguientes comisiones:

- Comisión especial de estudio sobre la revisión del modelo de negocio para mejorar la competitividad de la industria del calzado de la Comunitat Valenciana, poniendo el acento en la sostenibilidad. La comisión aprobó su dictamen el 26 de septiembre

de 2022 y, tras elevarse al Pleno, se aprobó definitivamente el 26 de octubre de 2022.

- Comisión especial de estudio del acoso escolar para impulsar políticas concretas para la prevención y la actuación ante la violencia entre iguales en el ámbito escolar y la infancia. La comisión aprobó su dictamen el 1 de febrero de 2023 y, tras elevarse al Pleno, se aprobó definitivamente el 22 de febrero de 2023.
- Comisión especial de estudios de las medidas de prevención de los riesgos derivados de los fuertes temporales. La comisión aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2023 y, tras elevarse al Pleno, se aprobó definitivamente el 22 de febrero de 2023.
- Comisión especial de estudio sobre discapacidad y diversidad funcional. La comisión aprobó su dictamen el 28 de febrero de 2023 y, tras elevarse al Pleno, se aprobó definitivamente el 29 de marzo de 2023.

Por otra parte, en este período se debatió y votó en sesión plenaria la creación de dos comisiones de investigación, ambas a propuesta del Grupo Parlamentario Popular. Se trata de las siguientes iniciativas:

- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre la actuación de la Administración de la Generalitat en relación con el incidente del tren afectado por el incendio forestal de Bejís de fecha 16 de agosto de 2022.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre el presunto cobro de comisiones ilegales a cambio de la adjudicación de proyectos urbanísticos y contratos públicos, investigadas en el caso Azud, así como la posible financiación irregular del PSPV.

La creación de la primera de ellas fue rechazada, mientras la segunda fue aprobada, si bien dado lo avanzado de la legislatura no llegó a constituirse.

VIII. Actividad jurisdiccional

Durante este período se ha dictado tres sentencias (una del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana y dos del Tribunal Constitucional) con relevancia para la actividad de Les Corts Valencianes.

En primer lugar, con fecha 9 de diciembre de 2022, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana dictó su Sentencia 430/2022, en la que desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el partido político Vox contra la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas, de carácter general, 2/X de 12 de mayo de 2020, relativa a la celebración de las sesiones plenarias y las de comisión en situaciones excepcionales.

En segundo lugar, el 22 de febrero de 2023, el Tribunal Constitucional dictó su STC 8/2023 (BOE 31 de marzo de 2023) en la que resolvía el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra el Decreto ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto. En dicha sentencia se desestimó el recurso presentado. Dicha sentencia cuenta con un voto particular y un voto concurrente.

Por último, el 24 de mayo de 2023, el Tribunal Constitucional dictó su STC 63/2023 (BOE 24 de junio de 2023), en la que resolvía el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 173 de la Ley de Les Corts Valencianes 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional decidió estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia, declarar que el apartado 6 del artículo 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, en la redacción dada por el artículo 173 de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat

2022 –que era la norma recurrida–, era inconstitucional en la medida en que sea aplicable a los puertos de interés general de titularidad estatal.

IX. Decreto de disolución y convocatoria de elecciones. Resultado de las elecciones de 28 de mayo de 2023

1. Disolución de Les Corts Valencianes

Mediante Decreto 3/2023, de 3 de abril, del president de la Generalitat, de disolución de Les Corts y de convocatoria de elecciones a estas, se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 23.4 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, de conformidad con la Ley orgánica de régimen electoral general y con la Ley electoral valenciana.

El artículo 1 del citado decreto establecía la disolución de Les Corts elegidas el día 28 de abril de 2019, mientras el artículo 2 convocaba elecciones para el día 28 de mayo de 2023, y fijaba la campaña electoral (artículo 4) entre las cero horas del día 12 de mayo de 2023 y las veinticuatro horas del día 26 de mayo de 2023.

El artículo 3 establecía, de conformidad con el sistema establecido en la Ley electoral valenciana, el número de diputados y diputadas a elegir en cada una de las circunscripciones provinciales. Así, tomando como referencia las cifras de población fijadas por el Real decreto 1037/2022, de 20 de diciembre, por el cual se declaran oficiales las cifras resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2022, los 99 diputados y diputadas de Les Corts Valencianes se distribuyeron del siguiente modo:

- Alicante: 35 diputados y diputadas.
- Castellón: 24 diputados y diputadas.
- Valencia: 40 diputados y diputadas.

Por último, la sesión constitutiva de Les Corts se fijó para el día 26 de junio de 2023, a las 10.30 horas, en el Palau dels Borja de la ciudad de València.

Dicho decreto entró en vigor el día de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, esto es, el 4 de abril de 2023.

2. Resultado electoral

El 28 de mayo de 2023 estaban llamados a las urnas 3.730.659 valencianos y valencianas, de los que 2.498.090 (66,96 % del censo electoral) acudieron a las urnas; en consecuencia, la abstención fue de un 33,04 %.

Descontando los votos nulos y en blanco, hubo un total de 2.435.951 votos a candidaturas. El resultado de los principales partidos, coaliciones y federaciones fue el siguiente:

TABLA 9. RESULTADO ELECTORAL

Partido / federación / coalición	Votos	Porcentaje	Escaños
Partido Popular (PP)	881.893	35,30 %	40
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	708.142	28,34 %	31
Compromís-Més-Iniciativa-Verds-Equo	357.989	14,33 %	15
VOX	310.184	12,41 %	13
Unides Podem-Esquerra Unida (UP-EUPV)	88.152	3,52 %	0
Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs)	37.095	1,48 %	0
Partido Animalista con Medio Ambiente (PACMA)	20.836	0,83 %	0

Dichos resultados ofrecían dos grandes conclusiones:

- Por un lado, dos candidaturas que habían tenido presencia en Les Corts Valencianes de la IX y la X legislatura, Ciudadanos y Unides Podem, no obtuvieron representación tras estas elecciones, por lo que los grupos parlamentarios de la cámara iban a reducirse de 6 a 4.
- Por otro lado, el resultado electoral hacía posible una coalición de investidura que posibilitara un gobierno de tendencia política distinta al existente en las dos legislaturas precedentes, cuestión que no es objeto de esta crónica, que finaliza en este punto –lo será de la siguiente– pero que, efectivamente, se produjo.

IV. LIBROS



CORTS VALENCIANES

Recensión a

OLIVER ARAUJO, Joan: *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015 (con introito y epílogo)*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, 192 págs.

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ

Universidad de las Islas Baleares

La jefatura del Estado en la Constitución española de 1978 es una de las grandes materias de estudio del profesor Joan Oliver Araujo. En su dilatada trayectoria investigadora, el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares ha mostrado un especial interés por los diferentes aspectos del régimen jurídico de la Corona en nuestro vigente sistema político, que ha tratado con profundidad en una extensa y variada lista de publicaciones (desde libros a colaboraciones en prensa, pasando por multitud de artículos en destacadas revistas jurídicas). A esta nómina de trabajos suma, ahora, su nuevo libro, titulado *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015 (con introito y epílogo)*.

Los cuarenta años de monarquía en España sobre los que versa esta obra se corresponden, casi exactamente, con el reinado de Juan Carlos I (1975-2014). Por ello, el objeto central del libro es el análisis de dicho período. Sin embargo, el profesor Oliver Araujo presta atención a un

marco temporal que, en realidad, excede esas cuatro décadas, porque también incluye un estudio sobre el tránsito de la dictadura franquista a la restauración de la monarquía y una valoración política y jurídica de los primeros años del reinado de Felipe VI. El trabajo ofrece, así, una visión completa de la problemática jurídico-constitucional de la actual monarquía española, desde su restablecimiento hasta hoy.

Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015 se estructura en siete grandes apartados o capítulos. En los dos primeros, el profesor Oliver Araujo trata la restitución de la monarquía en 1975 y el régimen jurídico de la Corona en la Constitución de 1978. Los dos siguientes se centran en el reinado de Juan Carlos I, con un examen crítico de las diversas etapas en que puede dividirse y de la abdicación que le puso fin. En el capítulo quinto se comentan algunas de las cuestiones más relevantes del inicio del reinado de Felipe VI. Finalmente, en los dos últimos capítulos, el autor plantea la posible sustitución de la monarquía por la república como forma de jefatura del Estado, para lo cual analiza la reforma constitucional que debería llevarse a cabo y detalla los elementos esenciales del estatuto jurídico de la presidencia republicana que propone. Cierra el libro una relación de la amplia bibliografía citada, donde predominan los trabajos de Derecho Constitucional, pero en la que también se recogen significativas aportaciones de otros ámbitos, como el periodismo.

Los dos primeros capítulos tienen un carácter eminentemente introductorio. En el capítulo primero, el profesor Oliver Araujo explica cómo se restableció la monarquía en 1975 y valora el papel desempeñado por los principales actores de ese proceso. Aquí, el autor repasa la vida de Juan Carlos de Borbón antes de ser rey y formula unas agudas reflexiones sobre la controvertida figura de su padre (el Conde de Barcelona). Pero, sobre todo, el profesor Oliver Araujo expresa, en esta parte del libro, una idea clave: la vuelta de la monarquía borbónica a España en la persona de Juan Carlos I fue una elección exclusiva del general Franco. Esto supuso que, en un primer momento, Juan Carlos de Borbón fuera rey únicamente por la voluntad del caudillo, puesto

que en él no concurrían ni la legitimidad dinástica, que –según la ortodoxia de la sucesión regia– correspondía a su progenitor (por ello, siguiendo al profesor Jorge de Esteban, el autor cree que, en lugar de restauración o instauración de la monarquía tras la muerte de Franco, es mejor hablar de su «reinstauración»); ni la legitimidad democrática (la única verdaderamente importante en términos racionales), pues la monarquía no había sido ratificada por el pueblo español mediante un referéndum, sino restituida por un dictador. En relación con esto último, el profesor Oliver Araujo considera que la monarquía, si bien obtuvo una cierta legitimación democrática –indirecta o de segundo grado– con la aprobación de la Constitución de 1978, carece de legitimidad democrática directa, porque los españoles no han podido pronunciarse de forma específica sobre ella (ya que la disyuntiva que se dio a los ciudadanos en el referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978, en el complicado contexto político de la Transición, fue democracia –con rey incluido– o dictadura). Por tal razón, el autor –coincidiendo con la opinión expresada en su momento por el profesor, y ponente constitucional, Gregorio Peces-Barba– entiende que la institución de la Corona en el sistema político español tiene apoyo constitucional, pero no democrático.

El régimen de la Corona en la Constitución de 1978 es examinado con detalle en el capítulo segundo. En este apartado se tocan, entre otros temas, la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español (según la equívoca fórmula del artículo 1.3 de nuestra Norma Fundamental), el estatuto personal del monarca (con particular atención a sus dos rasgos más característicos: la inviolabilidad y la irresponsabilidad, con la consiguiente exigencia del refrendo), las funciones del jefe del Estado, la sucesión en la Corona (que es estudiada con especial detenimiento), la figura del cónyuge del titular del trono (la reina consorte y el consorte de la reina), la regencia, la tutela regia y la Casa del Rey. El profesor Oliver Araujo analiza de manera pormenorizada los problemas que suscitan estas cuestiones desde el punto de vista jurídico-constitucional y propone fundadamente

las soluciones correspondientes, que –según el caso– pueden ser de diversa intensidad: la reforma constitucional, un adecuado desarrollo legislativo o una interpretación razonable del régimen vigente. Así, por ejemplo, en relación con la inviolabilidad del titular de la Corona y la delicada situación que generaría una hipotética actuación suya constitutiva de delito, el autor propone una reforma del artículo 59.2 de la Constitución, para prever expresamente que las Cortes Generales puedan inhabilitarlo no solo de forma temporal, sino también de manera permanente (tanto por motivos de salud –física o psíquica– como por razones de indignidad en su vida pública o privada). Sin embargo, con buen sentido práctico, considera que, si no es oportuno o factible modificar la Constitución en estos momentos, podría lograrse el mismo objetivo interpretando que la inhabilitación del monarca – que prevé el citado precepto– no es únicamente transitoria, sino que también puede ser indefinida. Una reinterpretación de la Constitución –que puede entenderse como una mutación constitucional– es, precisamente, la que ha tenido lugar respecto a la potestad del rey de nombrar y relevar libremente a los miembros civiles y militares de su Casa (artículo 65.2), puesto que el monarca optó, desde bien pronto, por que dichas designaciones y sustituciones fueran refrendadas por el presidente del Gobierno. En cambio, no admite otra solución que la reforma constitucional la injustificada preferencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión en la Corona. No obstante, como apostilla certeramente el profesor Oliver Araujo, si bien el sentir de la sociedad y de las fuerzas políticas es prácticamente unánime a favor de modificar en este sentido el artículo 57.2 de la Constitución, parece que –por razones más políticas que jurídicas (en concreto, el temor de que el referéndum de revisión constitucional se convirtiera en un plebiscito sobre la propia institución monárquica, con resultados imprevisibles)– dicha reforma puede tardar muchos años en materializarse o, incluso, no llegar a producirse nunca.

La valoración social y política del reinado de Juan Carlos I es el contenido del capítulo tercero. El profesor Oliver Araujo, como hizo

en algún trabajo previo, distingue tres etapas bastante definidas y bien diferenciadas en el largo tiempo de Juan Carlos de Borbón en la jefatura del Estado. En una primera fase (1975-1982), entre su acceso al trono y la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, se incrementó el prestigio político del joven monarca y el afecto popular hacia su persona, por su destacado papel en el proceso de desmantelamiento de la dictadura franquista y de consolidación de la democracia en España. En un segundo periodo (1982-2010), que comprendería el extenso tramo central del reinado, se normalizó la monarquía parlamentaria en España, pues el rey perdió el protagonismo político que había tenido inicialmente y pasó a ser la figura institucional simbólica que establece la Constitución. Y en una tercera etapa (2010-2014), desde el comienzo del llamado «caso Urdangarín» hasta la abdicación, se produjo un acelerado declive personal e institucional del rey, que fue perdiendo rápidamente el crédito y la consideración de que había gozado, hasta el punto de desestabilizar la Corona y poner en serio peligro la continuidad de la monarquía. El autor, al analizar con minuciosidad y sentido crítico cada una de estas fases, resalta los grandes contrastes entre ellas y, de este modo, pone de relieve las luces y sombras del reinado de Juan Carlos I. Así, reconoce que, en sus inicios como jefe del Estado, el rey fue verdaderamente útil a la sociedad española, al facilitar el tránsito pacífico de una larguísima dictadura a una democracia equiparable a las europeas de nuestro entorno. Por el contrario, considera que, en los últimos años en el trono, Juan Carlos I – con una desordenada vida privada y en un contexto de crisis económica y política generalizadas– se fue convirtiendo en un lastre cada vez más pesado para el orden institucional de poderes en el sistema democrático español. Y por lo que respecta a la etapa central del reinado, afirma que, en este periodo, la figura del monarca se difuminó en gran medida y se convirtió en el símbolo vacío de poder que establece la Constitución, por lo que puede decirse que ni benefició ni perjudicó a nuestra democracia, sino que sencillamente fue indiferente; no obstante, también puntualiza que, en esos momentos, ya empezaban

a ser comentados aspectos poco ejemplares de la vida privada del rey, que saldrían plenamente a la luz años después.

La abdicación de Juan Carlos I constituye el tema del capítulo cuarto. En esta parte del libro se lleva a cabo un examen de los hechos y un análisis de los aspectos jurídicos más destacables de la renuncia de Juan Carlos I a la Corona, que fue comunicada mediante un mensaje institucional el 2 de junio de 2014 y surtió efectos jurídicos el día 19 siguiente, cuando entró en vigor la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, que la hacía efectiva. En primer lugar, se dedica atención al mensaje regio de la abdicación, que previamente había sido anunciada por el presidente del Gobierno en una comparecencia pública el mismo día. Como valoración de la abdicación de Juan Carlos I, el profesor Oliver Araujo afirma que fue bastante generalizada la opinión de que, con la renuncia al trono, se pretendía crear una especie de cortafuegos para que el alarmante desgaste del padre no llegara a quemar al heredero de la Corona, pues lo que se estaba poniendo en peligro era ya la propia continuidad de la institución monárquica. Seguidamente, el autor expone una serie de certeras consideraciones sobre la citada Ley Orgánica 3/2014, que califica de auténticamente singular –y hasta curiosa– en todos los sentidos del término. En especial, enjuicia negativamente el procedimiento legislativo empleado para aprobar esta norma (tramitación directa y lectura única), porque vino a impedir *de facto* el debate parlamentario y, por ello, no parecía el cauce más respetuoso con la posición de las Cortes Generales en una cuestión de tanta significación institucional. La razón de esta crítica reside en que la Constitución, al conferir a las Cortes Generales –que representan al pueblo español, titular de la soberanía y fuente de legitimación de todos los poderes del Estado– importantes cometidos en relación con la Corona (y, en particular, por lo que se refiere a la sucesión), les asigna una función más relevante que la simple constatación de la decisión regia, pues con dicha atribución a las cámaras legislativas viene a recalcar la plena integración de la monarquía en el orden democrático establecido en España en 1978. También es objeto de

reproche la reforma inmediata y apresurada de la Ley Orgánica del Poder Judicial (mediante la Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio), para reservar al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de las acciones civiles y penales contra el rey que hubiere abdicado –y que quedaría, por tanto, desprovisto de inviolabilidad– y su consorte. Según el profesor Oliver Araujo, con este aforamiento –que impide que tales procedimientos sean conocidos en primera instancia por el juez natural– se daba a entender que la protección judicial que tiene cualquier ciudadano no era suficiente para los monarcas eméritos. La valoración de la abdicación de Juan Carlos I concluye con sendos interrogantes acerca de si fue conveniente o necesaria y si resultó voluntaria o forzosa. Para el autor, se trató, en general, de una decisión conveniente e incluso necesaria; sin embargo, quizá no fue enteramente voluntaria, porque una suma de motivos había llevado en los últimos tiempos a un descrédito creciente y vertiginoso de la figura del rey y de la propia Corona, cuya supervivencia como institución parecía exigir –de manera inaplazable– el cambio de su titular.

En el capítulo quinto se examina el comienzo del reinado de Felipe VI. Tras repasar los datos esenciales de la vida de Felipe de Borbón y Grecia antes de acceder a la Corona y destacar los aspectos más señalados de su proclamación como rey, el profesor Oliver Araujo se pregunta si la llegada del nuevo monarca ha comportado cambios –formales y sustanciales– en relación con su predecesor. La cuestión es pertinente, porque –como razona el autor– el tema más acuciante que planteaba la abdicación de Juan Carlos I (producida en un momento en que el prestigio de la monarquía se encontraba en su punto más bajo) era, precisamente, el modo en que Felipe VI iba a entender y ejercer la jefatura del Estado, lo que sin duda exigía marcar claras distancias con la línea seguida por su padre en los últimos tiempos. Ciertamente, los primeros pasos de Felipe VI en el trono permitían apreciar la existencia de determinados signos de un nuevo estilo de concebir el papel –público y privado– de rey (como la retirada del título de duquesa a su hermana Cristina por el «caso Urdangarín» o la mayor transparencia

institucional en el funcionamiento de la Corona, especialmente en la esfera económica). No merece, en cambio, una valoración positiva del autor la actuación seguramente más relevante hasta la fecha de Felipe VI como jefe del Estado, que fue su discurso del 3 de octubre de 2017 ante el proceso independentista catalán, pronunciado dos días después del referéndum que el Tribunal Constitucional había suspendido. Para el profesor Oliver Araujo, este discurso ha sido y posiblemente seguirá siendo el más trascendental del reinado de Felipe VI, como lo fue el de Juan Carlos I la noche del 23 de febrero de 1981. Sin embargo, a diferencia de este, que otorgó a su padre legitimación política en España e internacionalmente, el discurso de Felipe VI suscitó una viva polémica, tanto por su autoría como por su acierto y procedencia. En opinión del autor, si fue una iniciativa del rey, sería una actuación nada acorde con la función que le asigna la Constitución. Si, por el contrario, la iniciativa y el contenido del discurso vinieron del Gobierno, Felipe VI cometió el grave error de haber accedido a la petición de leerlo; porque, si bien es cierto que el rey no puede decir un discurso como jefe del Estado sin la autorización y el refrendo previo del presidente del Gobierno, sí puede negarse a llevar a cabo actividades que, no siéndole impuestas por la Constitución (actos debidos), crea que puedan dañar su alto simbolismo y su neutralidad institucional, como probablemente ocurrió en este caso.

En los dos últimos capítulos del libro, el profesor Oliver Araujo plantea la posibilidad de cambiar la monarquía por una república (también parlamentaria) como forma de jefatura del Estado en España. En coherencia con el rigor intelectual que ha mostrado siempre como académico y pensador, el autor suscita esta cuestión –tan proclive a la demagogia– sobre la base de sólidos fundamentos de Derecho Constitucional en un sistema político democrático. En el capítulo sexto, reflexiona sobre la reforma de la Constitución como procedimiento para suprimir la monarquía e instaurar una república. Como idea inicial, expone que –en su opinión– la Corona no es un componente esencial del pacto constituyente de 1978, por lo que una reforma

constitucional para instituir una república parlamentaria no significaría destruir la vigente Constitución ni liquidar el régimen político nacido con ella, sino cambiar una pieza meramente simbólica del actual orden de poderes y acentuar su carácter democrático, sin subvertirlo de ningún modo. En teoría, esta revisión constitucional cabría en un Texto Fundamental que, como el nuestro, carece de preceptos expresamente declarados irreformables (cláusulas de intangibilidad). Sin embargo, el autor, tal como viene afirmando desde hace tiempo junto con otros destacados constitucionalistas, estima que el procedimiento de reforma agravado del artículo 168 de la Constitución (que protege especialmente determinadas partes, una de las cuales es la regulación de la Corona) supone tales dificultades que es, posiblemente, una cláusula de intangibilidad encubierta, con el objeto –conforme al deseo de la mayoría conservadora de las Cortes Constituyentes– de resguardar la Corona de cualquier cambio. De esta manera, dicho procedimiento parece un baluarte casi infranqueable para preservar la monarquía frente a eventuales propuestas republicanas. No obstante, el profesor Oliver Araujo –según ha expuesto otras veces, y como también sostiene parte de la doctrina– considera que el artículo 168 no está protegido por sí mismo y, por lo tanto, sería factible suprimirlo por la vía del artículo 167 (procedimiento de reforma ordinario), de suerte que, a continuación, se podría modificar la Corona por los trámites más sencillos de este último. El autor también apunta que, al margen de los procedimientos de revisión constitucional, la monarquía quedaría seriamente desestabilizada –desde el punto de vista político– si las cámaras de las Cortes Generales aprobaran de forma mayoritaria sendas proposiciones no de ley en las que manifestaran su deseo de que España se transformara en una república, o si se sometiera a referéndum consultivo de los ciudadanos la decisión política de especial trascendencia de establecer una jefatura del Estado republicana y esta obtuviera una respuesta muy favorable. En ambas hipótesis, es harto dudoso que la monarquía española pudiera subsistir mucho tiempo, pues –como sentencia el profesor Oliver Araujo– no

puede desconocerse que esta institución tiene, a causa de su origen no democrático, los pies de barro. El capítulo se cierra con unas reflexiones sobre los límites a la crítica de la monarquía española y sobre el diferente criterio que han mantenido, al respecto, nuestros tribunales nacionales (incluido el Constitucional) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Finalmente, en el capítulo séptimo, el profesor Oliver Araujo formula una propuesta de reforma de la Constitución española de 1978 –de carácter total en lo que se refiere a la jefatura del Estado– consistente en cambiar la presente monarquía por una república parlamentaria. El autor justifica esta revisión constitucional en la superioridad ética y política de la república sobre la monarquía, ya que la jefatura del Estado vitalicia y hereditaria (propia de esta última) quiebra gravemente el sistema democrático, que –por definición– exige que todos los poderes públicos sean de duración limitada y origen electivo. Por ello, afirma que acceder a la máxima magistratura del Estado con el único mérito de haber nacido en una concreta familia en un determinado orden cronológico supone, sin duda, una ruptura del principio democrático, de la idea de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley –pues consagra una discriminación por razón de nacimiento y priva a los demás ciudadanos del derecho (de especial significado democrático) a ocupar algún día el más alto puesto público de su comunidad política– y, en suma, de la propia racionalidad política. La reforma que plantea el profesor Oliver Araujo comprendería, como parte nuclear, el artículo 1.3 y todo el título segundo de la Constitución (por lo que debería llevarse a cabo por el procedimiento agravado del artículo 168), aunque también incluiría los otros artículos sueltos de la Norma Fundamental referidos al rey. El autor precisa que el objetivo de esta modificación constitucional sería instaurar en España una república parlamentaria –no presidencialista ni semipresidencialista– y expone algunos elementos básicos del que podría ser el estatuto jurídico de su presidente. Por ejemplo, la elección correspondería a las Cortes Generales en sesión conjunta mediante mayoría cualificada;

podría ser elegido cualquier español de nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, mayor de cuarenta y cinco años; el cargo tendría una duración de cinco años, permitiéndose una sola reelección; y el presidente podría ser acusado por el Congreso de los Diputados y el Senado ante el Tribunal Constitucional en caso de violación intencionada de la Constitución o de cualquier ley. Los cometidos de este presidente de la República serían –sustancialmente– los que tiene atribuidos el rey (aunque algunos de ellos deberían pasar a la Presidencia del Gobierno o a la Presidencia de las Cortes), y siempre deberían contar con el refrendo correspondiente. No obstante, pese a que la opción preferente del profesor Oliver Araujo sea esta sustitución del modelo de jefatura del Estado, también señala –con una visión ajustada a la realidad política española– que, si se acepta como hipótesis de trabajo que (por las peculiares circunstancias que atraviesa nuestra democracia) actualmente aún es necesaria la figura del rey, dicha institución tendría que adecuarse, en lo posible, a los principios democráticos que conforman el régimen político surgido de la Constitución de 1978. Por ello, de realizarse en algún momento una reforma constitucional, deberían introducirse en la vigente monarquía parlamentaria los cambios parciales imprescindibles a tal efecto, de los que se ofrece una buena muestra en el libro.

Estas son, en resumen, algunas de las cuestiones más relevantes que se abordan en *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015*. Frente a los argumentos de carácter pragmático que suelen esgrimir los partidarios de mantener la monarquía, el profesor Oliver Araujo ofrece motivos jurídico-constitucionales –fundados en la razón y en los principios políticos democráticos– para defender un cambio radical o, al menos, una honda revisión de la forma de jefatura del Estado. Para ello, examina detalladamente la regulación y el funcionamiento de la institución monárquica en España, desde su restablecimiento en 1975 hasta el presente, y expone sus carencias, deficiencias y ambigüedades. Como resultado de este análisis de cuarenta años (y más) de monarquía, el autor plantea –con precisión jurídica y sentido crítico– no solo un

buen número de propuestas de reforma parcial de la Corona, sino incluso su reemplazo por una jefatura del Estado republicana. Estamos, en definitiva, ante una obra en la que el profesor Oliver Araujo, en una materia que ha estudiado largamente y que conoce a la perfección, demuestra –una vez más– la honradez investigadora, el rigor jurídico, la claridad expositiva, la profundidad de pensamiento, la valentía intelectual y el compromiso democrático que caracterizan toda su carrera. Por todo esto, *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015* es un libro excelente, oportuno y de extraordinario interés, que proporciona múltiples razones y estímulos para una reflexión seria, sosegada y necesaria sobre la continuidad de la monarquía en nuestro Estado constitucional y democrático del siglo XXI.

Recensión a

CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: *La cultura de la cancelación y su impacto en los derechos fundamentales. Especial análisis de su afectación a la libertad de expresión.* Atelier, Barcelona, 2023, 232 págs.

REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional
Universitat de València

Debo comenzar manifestando la sorpresa que este título me produjo desde el principio. Tengo por costumbre manifestarme en contra de los «fraudes lingüísticos» a que nos tienen habituados los poderes ocultos que hoy nos cambian todo en nuestras vidas y sobre todo en nuestro derecho constitucional. Algo me tranquilizó la versión original americana «cancel culture» por parecerme algo más coherente y sobre todo porque desconozco exactamente qué entienden los americanos por cultura. Pero en nuestro viejo mundo me parece una atrocidad hablar de cultura para calificar hechos violentos, o casi, como después he ido aprendiendo con el libro de Castellanos. No hay cultura de destrucción o ataque pues en su mismo origen el término se vincula a la crianza, al crecimiento y al progreso.¹

¹ Véase nuestro diccionario RAE o, si se prefiere el de Ferrater Mora.

I

Pertenezco a una generación de estudiantes en la que las mayores novedades se representaban con las ideas del derecho alternativo y del abuso de los derechos. Se diría que el primero parece haber vencido hoy de la mano de grupos minoritarios (y no del marxismo — nacional o universal— como entonces se pensaba), de cuya autonomía dudo mucho, pero tal vez ellos (o quienes les manejan desde lo oculto) sí han contribuido mucho a cambiar el lenguaje político pretendiendo también influir en lo jurídico (cosa más preocupante) como ya Galbraith anunciaba en su tantas veces por mi citada «Economía del fraude inocente».

Pero el segundo término quedaba entre los términos de nuestro sistema jurídico, el que nos enseñaban en las universidades y el que sigo defendiendo como término y sistema acertado para el análisis de los derechos y de su correcto ejercicio. En efecto, abuso de derecho era y sigue siendo hoy toda utilización de los derechos para fines distintos, y hasta contrarios, a los de su tuitiva finalidad natural.

Así que ya estaba yo algo extrañada con la modernidad de nuestros tribunales cuando empezaron a hablar de cosas como el discurso del odio, cuando se han ido sumando nuevos términos que me alejan cada vez más de mi formación de la que, sin embargo, no pienso renegar. No en vano he luchado (no sé si con algún éxito) por asentar la idea de delimitación de los derechos y de su debido entendimiento.

No me sorprende aprender de Castellanos que la nueva moda proceda de los campus universitarios. Suele ser así y ya lo tenía advertido antes. Las universidades han sido motor de cambio de ideas y de introducción de progreso a lo largo de la historia. Pero tenían unas bases que, si bien es cierto que han de ir actualizándose, como siempre se ha hecho, no pueden hacerlo hasta el punto de rechazar por sistema las raíces de nuestra cultura occidental.

Y *cancel culture* creo que es simplemente boicot a la libertad e igualdad duramente lograda con más de dos siglos de esfuerzos no siempre incruentos. Así que me gustaría mucho (*traduttore-traditore*)

traducir esa expresión, al revés de como hoy se hace, por «cancelar o ignorar nuestra cultura», olvidar la lengua de los derechos que diría García de Enterría. Pero yo nunca diría cultura de la cancelación porque nunca la cultura ha sido retroceso, del mismo modo que para mí, si hay odio, no puede haber discurso, habrá otra cosa, desahogo, ira, o, en realidad, abuso de derecho; pero no discurso en términos de libertad de expresión.

Sin embargo, como decía, los campus que tanto cita el autor, da la impresión de que hoy están llenos de quienes desean innovar por innovar, aun a costa de confundir hasta llegar, como acaba de razonar Balaguer, a mezclar la mentira con la verdad y sobrevalorar la primera, haciéndolo conscientemente, porque «vende más». ² Tal vez la culpa sea del sistema que premia más la cantidad que la calidad o la sincera reflexión. Aceptémoslo, son otros tiempos.

II

Pero vamos al tema: me gusta la interpretación crítica con que el autor nos presenta esta pretendida cultura asimilándola a venganza o al propósito de avergonzar a quien se aparta de lo políticamente correcto y de boicotear el libre ejercicio de la expresión y la diferencia que es lo que toda sociedad plural ha de respetar. ³ No podía ser de otro modo, aunque los ejemplos del autor (pp. 26-27) inevitablemente me traen a la memoria que no hay que ir muy lejos para hallar ejemplos.

Al menos en dos comunidades autónomas españolas niños escolares han sufrido muchísimo por la simple pertenencia a familias que se sienten más españolas de lo habitual en tales centros o incluso por la profesión del padre de ser guardia civil. Y no digamos de conocidos «escraches» que tampoco he entendido nunca que se puedan considerar

² BALAGUER CALLEJON, F. LA CONSTITUCIÓN DEL ALGORITMO. Zaragoza, 2022, Fundación Giménez Abad.

³ También en otras ocasiones he recordado con Pérez Royo (Curso...) que la CE no reconoce el derecho a la igualdad sino a la diferencia o identidad propia de cada uno.

por algunos como libertad de expresión o de reunión, por no recordar las sanciones sufridas por algunos profesores universitarios que no se han plegado a la «cultura» (o para mi muchas veces incultura mayoritaria) de algunos centros.

Coincido también con el autor con que puede haber movimientos de interés público como el MeToo, aunque un jurista debería distinguir entre los hechos probados y los aun sujetos a la presunción de inocencia; que todo ello contribuye a la polarización social no es menos coincidente con mi pensamiento.

Hoy hay un trasfondo en todo ello que tiene mucho que ver con las redes sociales y con grupos más o menos organizados que nos permiten dudar de que realmente pueda justificarse (salvo casos muy extremos) la «cancelación» (a modo de muerte civil) de la persona.

Con todo ello, sufre la democracia, sufren las personas y las familias, pero difícilmente se puede eliminar socialmente a una persona que no entre en el juego de las redes. Diría más, puede resultar honrado ser objeto de crítica de los que hacen de su vida social la participación constante, en forma soez y vulgar en que se mueven algunos grupos y redes de las que se puede perfectamente escapar o prescindir, o, realmente, «cancelar». El propio autor (pág. 39-40) cita autores que optan por la conveniencia de no hacer aprecio de este tipo de manifestaciones.

III

Lo que se va erosionando es, en realidad, la comunidad y el sentido de pertenencia a una cultura y sociedad común.⁴ Balaguer lo ha calificado perfectamente de «retroceso civilizatorio» frente al que hay que luchar para seguir sosteniendo el estado de derecho y construir

4 Recientemente he manifestado una vez más la inquietud ante el desconocimiento de la Constitución y la falta de interés de nuestros políticos por difundir y practicar la tolerancia. Cfr. Generar el sentimiento constitucional para consolidar la democracia, en Revista de las Cortes Generales. N.º 112, Primer semestre (2022): pp. 125-155.

formas de evitar esferas libres del derecho.⁵ No porque el debate no sea democrático sino al contrario; pero el debate o discusión deja de serlo cuando se nutre de violencia o del deseo de la misma, o de su incitación.

Hasta aquí, *nihil novum sub sole*. Ha existido siempre la contradicción, la venganza, la defensa iracunda de lo propio. Hoy la novedad residiría, si acaso, en el fenómeno instrumental y su uso, es decir, en la existencia de las redes sociales que, aun siendo molestas, no ejercen a mi juicio representatividad alguna ni pueden confundirse con la tradicional opinión pública. Por ello se manifiesta el autor recelo con las redes sociales y su mal uso queriendo plantearse qué podría hacerse para evitar y/o paliar los peligros que representan.

Pero creo que todo ello sería más fácil de analizar si nos atuviéramos a la realidad conceptual y funcional, a la protección, pero también a los riesgos propios de las Libertades públicas. Es decir, que el enfoque creo que puede resultar más útil si estas preocupaciones las reflexionamos desde la perspectiva de las libertades públicas. Siempre han resultado molestas, como tantas veces he afirmado (aunque con mayor elegancia ya lo dejó escrito Cicerón)⁶ pero ello en nada (o bien poco) se ve modificado por la aparición de nuevos medios para su ejercicio.⁷

Las redes sociales no tienen más propiedad respecto de los medios de comunicación social tradicionales que su agilidad, por no decir velocidad. Todo lo demás existió siempre y con el inconveniente de las desigualdades sociales que reconocían todo el poder a unos grupos minoritarios (la elite, hoy conocida como casta) que gozaban y podían abusar del poder. Hoy la cuestión no es sino la existencia del nuevo fenómeno conocido como redes sociales y dependerá de la importancia que le demos el que puedan afectarnos más o menos.

5 Balaguer, op. cit, pág. 90.

6 No todo lo que nos molesta es delictivo.

7 Cfr. mi trabajo Las libertades públicas y su ejercicio en internet, en Libertad en internet: la red y las libertades de expresión e información / coord. por Lorenzo Cotino Hueso, 2007, págs. 75-114.

IV

El derecho ha resuelto estas cuestiones antes que aparecieran las redes sociales. La cuestión, por tanto, sería si merece tanta atención su dinamismo y sus contenidos en grandísima medida insignificantes o, más bien, si al jurista le ha de preocupar todo ello o tan solo el momento en que se cruzan con las reglas jurídicas y hasta, si se quiere, sociales.

Y para ello deberíamos preferir la clarificación de los conceptos bien asentados ya en el mundo jurídico. A partir de ahí, y una vez que queda planteado el conflicto, habrá que analizarlo para decidir hasta donde se han invadido las normas comunes establecidas; por el contrario, no veo sentido a la carrera que se emprende tras las tecnologías en las que por fuerza el jurista ha de ir «arrastrado y con la lengua fuera», jugando más a las adivinanzas que al análisis sereno y crítico que por profesión le corresponde. Recuerdo siempre aquel pasaje de Carl Schmitt, mientras espera ser juzgado en Nüremberg, en el que repasa cómo el pensamiento dominante ha ido pasando de unas manos a otras: Del *silete theologi in munere alieno!* (de Alberico Gentile), con el tiempo los que lo pronunciaron habrán de oírse *silete iurisconsulti...* de boca de los tecnólogos que hoy han creado su propio tirano sucesor que llaman IA.

V

En el capítulo II se entra en la concreta afectación de esta perniciosa práctica (que, como he dicho ya, no cultura, a mi juicio) que tanto afecta a los derechos fundamentales poniendo de relieve que no solo el poder público sino particulares entran en el «juego». Debo decir que tampoco esto es nuevo, lo que es nuevo son los medios que las redes sociales han puesto en manos de todos.⁸ No obstante, aporta ejemplos el autor de casos que para mí serían discutibles (como el pastelero que

⁸ Yo diría que la verdadera democracia (o real en el sentido de igualación de posibilidades) solo se da en esta disposición que las redes ofrecen a TODOS, CULTOS, INCULTOS, HONRADOS, FACINEROSOS...

se negó a cumplir con el encargo para una boda homosexual, pág. 61) y el caso, bien distinto, de los atentados a la vida (así como forzar al exilio) por causa del terrorismo que permite citar a David Jiménez al afirmar que no es necesario acudir a América para encontrar ejemplos que lamentablemente tenemos en casa (pág. 65). Yo, sin embargo, quisiera discrepar porque nuestro código penal contempla estos hechos en forma bien tipificada,⁹ y debería ser aplicado por los operadores jurídicos; ello sin perjuicio del malestar familiar y social que se genera a quienes deben exiliarse de su propia tierra (que sería a mi juicio lo único posible de calificar como lo que ahora llaman cancelación).

Tal vez de mayor interés o novedad es la afectación a lo que el autor califica como «vida digital» que ciertamente puede ser importante para quien le conceda relevancia o incluso necesite esa vida para su trabajo. Es lógico que a las generaciones ya mayores como es mi caso nos resulte indiferente esta vida que no tenemos ni deseamos; pero también es cierto que en el mundo actual no hay negocio de hostelería, servicios, y de todo tipo que no viva en la red. Pero, repito, un ejercicio ilegal de la misma debería o podría ser resuelto en vías judiciales y/o parajudiciales para las que al menos el derecho mercantil goza de medios.

Sí adquiere relevancia esta nueva «cultura» en el caso de la libertad ideológica, que no en vano ha suscitado siempre los principales debates políticos, en especial en campaña electoral. Pero aquí, como siempre, puede sufrir más la persona aislada (como en alguna universidad catalana ha ocurrido entre nosotros o como algún candidato a Presidente de los EE. UU. que sí remató su fulgurante carrera por la simple publicación de una foto con una mujer).¹⁰

Pero cosa distinta son los grupos políticos que se dedican a mantener posiciones tan encontradas que entre sí se contrarrestan. Refiere Castellanos algún caso americano sobre retirada, o no, de

⁹ Cfr. Mi libro *Estudios sobre las Libertades Públicas en el ordenamiento español*. (La voz de la sociedad civil). Valencia, Tirant, 2023.

¹⁰ El propio autor refiere en pág. 121 algo semejante sobre una vieja foto publicada en Canadá sobre Trudeau.

la bandera que entre nosotros no puede tener aplicación porque, justamente aquí, carecemos de la cultura de los símbolos nacionales.

VI

Nada diré de la libertad de expresión (en la que se detiene el libro en págs. 87 y ss.) sobre la que tanto he trabajado y escrito; solo apuntaré que, salvo que no respete su delimitación constitucional, hasta llegar al ámbito del derecho penal, esta libertad es la que más justifica los debates y las discrepancias que tanto facilitan hoy las redes sociales. Todo lo que no sea insulto cabe aquí (STC 105/1990). En cambio, nunca he considerado el escrache parte de la misma y coincido con los resultados jurisprudenciales que el autor refiere (págs. 82-83) con la precisión que debo hacer por mi parte de que no necesariamente se afecta la intimidad, sino más bien la vida privada que también está protegida.¹¹

Con todo, quiero también precisar que advierto en quienes estudian esta nueva expresión, y que abundantemente cita el autor, parecen partir de que se trata de cancelar o boicotear a quien ha sido ofensivo y no ha respetado valores. Esta es una interpretación algo optimista y creo que poco real y hasta sesgada, pues ignora que no siempre la minoría yerra; y, aunque así fuera, no cabe olvidar que una de las funciones propias del derecho constitucional de la postguerra, democrático y plural, es la defensa y protección de las minorías. Solo así se evita el pensamiento único.

En este sentido debo decir que me gusta mucho el caso que Castellanos cita en las págs. 100 y ss. sobre la famosa autora de Harry Potter que no calló ante los ataques recibidos, sino que mantuvo un debate propio de quien piensa distinto a un concreto grupo,

11 Siempre he considerado necesario, con mi maestro Desantes, la distinción entre ambas que los franceses sí han regulado correctamente. Creo que en mi libro *Delimitación de las libertades informativas* (València, Tirant, 2004) pueden encontrarse elementos claros de distinción.

sigue defendiendo su pensamiento y lo argumenta con corrección. Tienen también gran interés los casos de despidos de profesores por manifestaciones contra lo políticamente correcto (págs. 108 y ss.) que, aunque me parecen lamentables, tal vez tengan explicación en el ideario (si lo tienen) de las concretas universidades americanas y canadienses que se citan.

Yo siempre creo que donde hay patrón no manda marinero y, en este sentido, creo que las autoridades lingüistas han hecho dejación de sus funciones y deberes al no haber aclarado que una cosa es el lenguaje político, el coloquial o el electoral, y otra bien distinta el uso correcto de la lengua que, al menos en lo que se refiere al castellano creo que yo no soy la única, por fortuna, que me esfuerzo en no destrozar; y creo que también muchos por no decir casi todos los académicos. Quiero con esto aclarar que la universidad que haya despedido por no repetir constantemente los pronombres, artículos, etc., en todas sus formas como expresión de la ideología de género no parecen muy dignas de que se trabaje en ellas.

VII

De entre los derechos que va mencionando como eventuales afectados por boicots ha de destacarse el de la tutela judicial efectiva (aunque creo que estamos también ante abusos de las libertades informativas en estos casos) que se ve cegada por los llamados «juicios paralelos». Como diría David Jiménez, tampoco necesitamos ir muy lejos para buscar ejemplos.

Suelo citar en este sentido el caso de Dolores Vázquez en un caso de asesinato (Vanninkhof) que, sobre haber sido extraordinariamente maltratada mediáticamente, e incluso por la población, tuvo que sufrir cárcel, y esperar a que tuviera que ser asesinada otra joven, y descubierto con tal ocasión el verdadero asesino, para poder retirarse del mundo en forma tan terriblemente injusta que no podré nunca entender que los medios de comunicación no la hayan compensado

debidamente (moral y económicamente). Sin duda este caso español permite ilustrar lo que el autor (aun citando casos extranjeros), califica de inaplicación de la irretroactividad (de obligada aplicación ex art. 9.1 CE) y de la imposible reinserción de las personas tan duramente tratadas (págs. 126 y ss.).

Muy relevante me parece el tratamiento de estas espinosas cuestiones en el ámbito de la educación y, aunque el autor destaca más la prohibición y quema de libros (como en el caso nazi, pág. 135), yo creo que tiene gran incidencia en la actualidad y por lo que se refiere a nuestro país, el trato que reciben niños y familias que no participan de la política independentista o incluso lingüística que complica excesivamente la educación de los niños y genera la necesidad de mantener larguísimos pleitos que apenas tienen eficacia en la realidad.

De nuevo diría que sufre la sociedad, sufre la cultura y sufren las personas ante actitudes dogmáticas y tremendamente sesgadas que en absoluto son propias de un país democrático ni pueden hallar apoyo en el marco constitucional y, también de nuevo, he de reprochar a los poderes públicos su dejación de funciones y su empeño en ignorar la constitución. Y con ello me permito recordar que, si los partidos políticos fueran serios ese tipo de excesos o de omisiones de los poderes públicos bien podrían y deberían llegar hasta el gobierno a instancias del parlamento, incluso a través de un derecho tan aparentemente inocuo como el de petición a través de la aplicación del art. 77 CE.¹²

VIII

Con un capítulo III se reconduce la crítica a esta llamada cultura de la cancelación que ha ido inspirando los capítulos anteriores, a algunos aspectos destacados y de gran interés también para nosotros.

12 También muy recientemente me he pronunciado sobre ello: Control parlamentario del gobierno en situaciones especiales: a propósito de la STC 168/2021 en el marco de la doctrina del Tribunal Constitucional, en *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* núm. 36, diciembre 2022, pp. 15-60.

En primer lugar, destaca Castellanos el peligro de la fama a la vista de tantos casos como se han producido en el ámbito de las estrellas de cine o entre deportistas famosos a los que se juzga y castiga duramente, aunque sus expresiones (más o menos desafortunadas y más o menos alejadas en el tiempo) nada tengan que ver con sus cualidades o con la excelencia profesional que les llevó a la fama, llegando en muchos casos como el propio autor afirma, a plantearse situaciones absurdas.

En segundo lugar, destaca el miedo como motor de cambio. El miedo a las reacciones que acaban imponiendo una espiral del silencio no solo a las personas sino también y sobre todo a empresas a las que se puede causar graves perjuicios (págs. 152 y ss.). No puedo oponerme a la descripción del autor pero francamente estamos en realidad ante un abandono de valores sociales con lo que hemos llevado la democracia a una demagogia peligrosa para todos sin excepción o al menos para el ciudadano que ya tiene bastante con sobrevivir y llevar adelante su familia como para, además, estar atezado por grupos o grupúsculos que imponen su voluntad forzando la libertad ajena.

En tercer lugar, vuelve el autor a recordar que las universidades, siendo los centros del pensamiento libre han sido sin embargo el caldo de cultivo de esta nueva y mal llamada cultura. Son incontables los casos de profesores o cargos académicos retirados de sus funciones ante la presión ejercida por los estudiantes según refiere Castellanos (págs. 156 y ss.). Pese a tratarse de ejemplos mayoritariamente americanos también en este apartado hay referencias al Reino Unido y a España.¹³ A mi me resulta muy curioso que se subvencionen tan generosamente los estudios que resulten los mas novedosos y hasta futuribles que llevan a optar por ellos aun abandonando los temas más cruciales y básicos.

En cuarto lugar, «lo políticamente correcto» puede convertirse en dictadura a medida que se impone por doquier, condenando a quienes discrepan o no siguen tales reglas impuestas. Llama la atención entre

13 Un ejemplo serían las dificultades por las que ha pasado la Sociedad Civil Catalana (pág. 160). O también el caso de Juana Gallego sucedido en la Universidad Autónoma de Barcelona y que se relata en pág. 168).

los ejemplos que ofrece el libro y las formas de actuación de quienes reaccionan en forma tan intolerante, que siempre se coincide en que lo políticamente correcto proceda de la izquierda y los cancelados suelen tener un pensamiento conservador o, al menos, no tan exageradamente moderno como los grupos siempre dispuestos a reaccionar en forma violenta.

En quinto lugar, y tal vez más grave a mi juicio es el intento de reescribir la historia que también hoy observamos en forma llamativa, en muchos casos con graves errores de comprensión y demostrando una extraordinaria incultura (págs. 171 y ss.). Y no es solo incultura por desconocimiento de la historia sino además por el empeño de juzgarla con criterios actuales (aunque no generales ni aceptados por los especialistas) que ciertos grupos extremos se empeñan en imponer a modo de inquisición que juzga retroactivamente todo aquello que creen que se hizo o pensó mal, aunque haga siglos. Así, por ejemplo, habría que destruir el acueducto de Segovia por ser obra de los romanos esclavistas...¹⁴

En sexto lugar, destaca Castellanos el desprecio a la verdad que todo ello supone. Creo recordar que fue en el funeral de Juan Pablo II cuando, el aún cardenal Ratzinger, denunciaba el excesivo relativismo que se estaba instalando en nuestras sociedades; no sé qué repercusión pudo tener, pero en mí dejó huella su discurso y creo que este es el momento de recordarlo.

Y, por último, se adentra el autor en la cultura y/o discurso del odio, cuestión en la que no he de entrar porque como sentimiento humano no es de nuestra competencia y como elemento o forma de expresión ya he dicho que nada diría sobre las libertades informativas y más aún si, como suele ocurrir, son mal entendidas. Si fuera juez, que no lo soy, no me hubiera metido a hacer de psiquiatra y/o psicólogo. Lo que no es libertad de expresión cuenta con un instrumento jurídico procesal de inadmisión del eventual recurso que, de haberse aplicado a toda

14 No menos escandaloso me ha parecido el reciente trata dado a Fray Junípero Serra y el monumento con el que se contaba en las islas.

indebida defensa de la libertad de expresión, habría evitado mucho trabajo, no digo que inútil, pero sí generador de más confusión.

En un breve capítulo el autor nos propone alternativas a esta llamada cultura de la cancelación, todas ellas de gran sentido común: la tolerancia, el diálogo, la educación y combatir la hipocresía... Me atrevería a sintetizarlo más aún en una sola idea: querer, de verdad, ser demócratas.

Es triste que nuestros partidos estén tan preocupados por lograr el poder sin más y a cualquier precio. No sé si los consejos del Autor suscitarán mucho entusiasmo en ellos. Hasta que la mala política, la egocéntrica sin amor al bien común, deje de ser un modo de vida remunerado, me temo que seguirá rigiendo esta carrera sin control ni reglas hacia el propio interés personal.

IX

Concluyo con la ratificación de mi sorpresa ante este nuevo fenómeno que se califica como cultura. Sea boicot, sea libre manifestación en ejercicio de la libertad de reunión y sobre todo de expresión, no acabo de verlo como fenómeno social directamente relacionado con los derechos en aquellos estados democráticos que los protegen adecuadamente.

Sí, en cambio, creo que pueden afectar seriamente a empresas o negocios, en especial bancarios y financieros, o incluso a personajes famosos; pero no parece que en este caso el tratamiento de los derechos deba ser distinto al que los ordenamientos regulan para ofensas injustificadas (o no).

Tal vez la clarificación de lo que son y deben ser los contenidos protegidos de cada derecho ayudaría a serenar estos ambientes. Y, sobre todo, ayudaría para que los jueces sean jueces que aplican la ley y sobre todo la Constitución, sin grandes inquietudes ni prisas por seguir las novedades y ocurrencias que a veces tenemos los universitarios, y que, aun pudiendo ser excelentes, requieren de reflexión y tiempo

de maduración y contraste al que poco contribuye la aceleración que imponen las nuevas tecnologías.

Con todo, felicito al autor por sus reflexiones críticas. Aunque no tenía intención alguna de leer lo que me parecía tan moderno (como algunas astracanadas que hoy se venden como investigación universitaria), no me arrepiento en absoluto de su lectura y reflexión atenta. Al contrario, he aprendido y he comprobado que Castellanos es tan crítico como yo sobre los sinsentidos.

Aconsejo esta lectura; pues bueno es que vayamos observando con el autor cómo nos vamos deslizado poco a poco hacia algo que no sabemos bien qué es; pero que nada o poco tiene que ver con nuestra cultura, nuestra valiosísima historia y nuestra riquísima, preciosa y excelente lengua.

Pinoso, mayo de 2023



CORTS VALENCIANES