

M<sup>a</sup> Rosa Ripollés Serrano  
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

## LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LOS CONSEJOS DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL SENADO

La reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial, aprobada el 11 de enero de 1994, que entró en vigor el 1 de febrero del mismo año, incluía, como pieza clave de la modificación reglamentaria, la constitución de una nueva Comisión — la Comisión General de las Comunidades Autónomas—, cuya naturaleza había sufrido una importante transformación en el trámite de ponencia, pasando a ser de Comisión permanente no legislativa a Comisión legislativa. Quiere ello decir que esta nueva Comisión iba a tener naturaleza híbrida, por cuanto participa de la común naturaleza de las Comisiones legislativas, asimilándose en tales momentos al funcionamiento de cualquier otra Comisión legislativa, en punto a convocatoria, orden del día, procedimiento legislativo, participación de sus miembros, etc., y, a la vez, de algún modo, desde una perspectiva sustancial y no meramente formalista, tiene una naturaleza especial por su especialización en materias autonómicas, objetivo para el que fue constituida, en un doble plano: *ad intra* del Senado, como órgano de la Cámara singularmente encargado de «promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales»; y *ad extra*, porque el «objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas» y su «participación en los trabajos de la Cámara», «basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado.

La especial naturaleza de esta Comisión del Senado, presenta algunas singularidades en el régimen de participación de los ejecutivos — el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas— tanto en el orden de la convocatoria de la Comisión General, cuanto

en el de la participación en sus actividades. De ello se trata a continuación, comenzando por la intervención de los ejecutivos en la convocatoria de la Comisión General.

En efecto, el régimen de convocatoria de la Comisión y fijación del orden del día es sustancialmente distinto de las restantes Comisiones del Senado, en lo que respecta a la convocatoria porque se atribuye, por primera vez en nuestro derecho parlamentario, la facultad de solicitar la convocatoria de un órgano de las Cámaras a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y como quiera que la convocatoria de un órgano parlamentario se vincula necesariamente a la sustanciación de un orden del día determinado, cuya fijación, en el caso de la Comisión General corresponde al Presidente, oída la Mesa y Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, quiere ello decir que el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuentan con la facultad de instar la convocatoria y solicitar la inclusión de puntos del orden del día de la Comisión General, conforme al artículo 56 bis, 3, del Reglamento.

Ahora bien, la inclusión de un punto en el orden del día supone el planteamiento previo de un doble criterio: de una parte la calificación constitucional y reglamentaria, puesto que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, los actos parlamentarios quedan sujetos no sólo a las normas de procedimiento sino, asimismo, al conjunto de las normas materiales que en la misma Constitución se contienen (STC 90/85, entre otras) y, de otra parte, la oportunidad de dicha inclusión. Si lo primero requiere un juicio de adecuación jurídica, lo segundo se refiere a la conveniencia de tiempo y lugar.- En otras palabras, el juicio de legalidad es primario y reglado, y el de oportunidad sucesivo y discrecional, toda vez que es requisito básico la constatación de que una determinada materia tiene su encaje reglamentario y constitucional como paso previo para la apreciación de la oportunidad de su inclusión en el orden del día.

Pues bien, durante 1994 se planteó en dos ocasiones la convocatoria de la Comisión General por el Gobierno de una Comunidad Autónoma, la primera cuando el Gobierno de Canarias solicitó la convocatoria para informar sobre la Proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal, con carácter previo a que la Comisión General emitiera informe acerca del contenido autonómico sobre dicha iniciativa legislativa, en los términos del artículo 56. b) del Reglamento, lo que se incluyó en el orden del día de la sesión de 12 de mayo de 1994. Y la segunda, también del Gobierno Canario, proponiendo como puntos del orden del día la comparecencia del Gobierno de la Nación sobre determinados aspectos

relativos al desarrollo del Estado Autonómico. La petición, calificada como admisible a trámite por la Mesa del Senado, se remitió a la Comisión General, donde, tras el oportuno estudio de la solicitud y visto el informe de los servicios jurídicos de la Comisión, se acordó proceder a la convocatoria solicitada incluyendo las materias propuestas por el Gobierno autonómico como integrantes del orden del día de un debate informativo en la Comisión General en los términos del artículo 56. a) del Reglamento.

El Gobierno de la Nación también ha hecho uso de la facultad de solicitar la convocatoria y proponer puntos del orden del día, en materia de información sobre la representación española en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, relacionada con la facultad de la Comisión General prevista en el artículo 56. q) del Reglamento. Lo que se llevó a cabo en la sesión de 24 de marzo de 1994, cuyo orden del día, se amplió para dar cabida a la tramitación de esta petición de convocatoria e inclusión de un nuevo punto en el mismo.

En cuanto a los órganos de la Comisión, y además de la habitual asistencia de una representación del Gobierno ante la Mesa y Portavoces en sus reuniones quincenales, han solicitado la convocatoria y asistencia a las mismas, para tratar asuntos relacionados con la facultad de la Comisión de informar acerca del contenido autonómico de Proyectos o Proposiciones de ley, el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias (reunión de 5-5-1994) y el Secretario General del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña (reunión de 16-6-1994).

Por último, en relación con la convocatoria, hay que señalar que todas las convocatorias de la Comisión General se han cursado al Gobierno, a los 17 Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a los Senadores miembros de la Comisión General y a los Senadores de designación autonómica con derecho a asistir e intervenir en los debates.

En cuanto a la participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, ésta se encuentra prevista en el artículo 56 bis, 2, del Reglamento, que dispone:

1. El Gobierno podrá intervenir en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
2. También podrán hacerlo los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello.
3. La representación que ostenten los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas no precisa ser acreditada, si bien cuando se le confiera a más de una persona para una misma sesión, para intervenir en distintos puntos del orden del día, deberá advertirse de ello con anticipación a la Mesa de la Comisión.

Se plantea, en primer lugar, cuál es el alcance de la expresión Gobierno contenida en el artículo citado: El artículo 3.1 del Código Civil establece que: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas», esta regulación general da las pautas interpretativas aplicables a toda clase de normas jurídicas y constituye, para el caso que nos ocupa, el instrumento operativo para dilucidar la expresión Gobierno contenida en el citado artículo 56 bis, 2, del Reglamento del Senado.

En efecto, *según el sentido propio de la palabra*, el Diccionario de la lengua española de la Real Academia (edición 21.ª, de 1992), entre otras acepciones de la palabra <Gobierno>, contiene la de «acción y efecto de gobernar» o la de «conjunto de los ministros superiores de un Estado»; este doble significado sitúa la cuestión en su complejidad semántica, pues, como ha señalado el profesor Antonio Bar Cendón («La estructura del Gobierno» en el libro colectivo *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*) «el término gobierno es anfibológico: en su significación más amplia equivale, por un lado, al conjunto de instituciones y órganos que configuran el Estado — es la acepción más frecuentemente utilizada en la literatura de la ciencia política anglosajona— ; y, por otro, equivale a la acción misma de esos órganos e instituciones, principalmente los que son sujetos del poder ejecutivo — acción de gobierno—. Y en su significación más restringida el término gobierno es sinónimo del órgano superior del poder ejecutivo, formado por los comúnmente denominados ministros o secretarios — Gobierno— ; pudiéndose aún distinguir, dentro de esta tercera acepción, al colectivo reducido de ministros

que se reúnen en lo que suele denominarse Consejo de Ministros – Gabinete– del conjunto de altos funcionarios ministeriales que no asisten al mismo y que forman, con los primeros, la totalidad del Gobierno».

Esta multiplicidad semántica del término «gobierno» se reduce considerablemente si atendemos al hecho de que, *metodológicamente, es posible enfocar la delimitación del «gobierno» desde dos planos distintos: el jurídico y el politológico.*

En el terreno jurídico la definición del Gobierno viene dada por el artículo 98.1 de la Constitución Española, que dispone:

«El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.»

La definición constitucional del Gobierno contiene una cláusula abierta que debe ser completada con el análisis de la legislación de desarrollo, y ésta no es otra sino la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado – en adelante LOACE–, que no contiene una expresa concreción de quiénes integran el Gobierno, aunque sí menciona en su artículo 4.º-1 que «El Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes y los Ministros se reunirán en Consejo de Ministros o en Comisiones delegadas del Gobierno», de modo que parece delimitar la composición del Gobierno al Presidente, Vicepresidentes y Ministros, pero no de manera claramente diferenciadas, puesto que la propia Ley en su artículo 8.º-1 vuelve a recoger a los Ministros en su condición de órganos superiores de los Departamentos ministeriales cuando señala que: «Son órganos superiores de los Departamentos ministeriales: los Ministros, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario.»

Otro tanto sucede en relación con la LRJAE que en su artículo 2 dispone como órganos superiores de la Administración del Estado al Consejo de Ministros, el Presidente del Gobierno y los Ministros.

Así las cosas, se plantean dos interrogantes: 1.º) *si el término «Consejo de Ministros» usado por la*

*Constitución LRJAE y la LOACE es o no sinónimo del concepto <Gobierno> y, en directa relación con esto, 2.º) si en el Gobierno se entienden o no comprendidos otros miembros diferentes al Presidente. Vicepresidentes y Ministros.*

Respecto de la primera cuestión procede hacer una disquisición previa. Es sabido que existen sistemas de gobierno que distinguen entre Gobierno en sentido amplio, como conjunto integrado por distintos niveles de responsables políticos y el Gabinete como grupo reducido, del que forman parte sólo ministros y no todos los ministros, que actúa como máximo órgano decisorio del Ejecutivo. Pues bien, podría considerarse que si fuera factible distinguir entre Gobierno y Consejo de Ministros con argumentos funcionales y estructurales, ello equivaldría a considerar que en el sistema de Gobierno español existe este doble nivel gubernamental, ante la consideración abierta que permite el artículo 98.1 de la Constitución Española.

De hecho la diferente utilización de las expresiones Gobierno y Consejo de Ministros podría considerarse que apunta hacia esta posibilidad; sin embargo, y teniendo en cuenta la remisión a la ley que el artículo 98.1 de la Constitución hace para ampliar la composición del Gobierno a otros miembros distintos del Presidente, Vicepresidente y Ministros, el análisis de la normativa vigente permite excluir que exista diferencia entre Gobierno y Consejo de Ministros, y ello por las siguientes razones:

- 1.º Si admitimos con la LOACE que el Consejo de Ministros se compone del Presidente, Vicepresidentes y Ministros (artículo 4.1 LOACE), queda definida la composición de este órgano, luego el Gobierno, en la hipótesis de que fuere un órgano distinto al Consejo de Ministros, debería ser un órgano menor a éste o más amplio que éste. La primera posibilidad queda descartada, toda vez que no hay en la LOACE ni en otras disposiciones referencias a este órgano Gobierno-restringido o Gabinete, a lo sumo referencias no formales al funcionamiento de algo semejante como Gabinete de crisis en determinados momentos álgidos pero sin concreción jurídica alguna, ya que la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis integrada, como miembros permanentes, por el Presidente del Gobierno, Vicepresidente y Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda e Interior, de la que podrán formar parte los demás Ministros que designe en cada caso el Presidente, y asimismo incorporar a sus sesiones altos cargos de la Administración, es una Comisión Delegada más (Real Decreto 2.639/86, de 30 de diciembre). En consecuencia sólo resta la segunda posibilidad, esto es, entender que el Gobierno es un órgano más amplio que el Consejo de Ministros, siendo la

pregunta lógica — ¿integrado por quiénes?— ; una respuesta posible consiste en entender que por los Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario, es decir, quienes la LOACE conceptúa como órganos superiores de los Departamentos ministeriales en su artículo 8.º, pero esto encuentra como obstáculo principal el que la propia LOACE, que debería ser en cuanto legislación de desarrollo del artículo 98-1.ª de la Constitución Española la que estableciera que tales altos cargos son miembros del Gobierno, no lo establece, sino que, antes al contrario, los conceptúa como «órganos superiores de los Departamentos ministeriales».

- 2.º Aun no considerando como problema conceptual la calificación de la LOACE de los altos cargos — Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales con rango de Subsecretarios— sólo como órganos superiores de los Departamentos ministeriales, como ha señalado Juan Santamaría Pastor («Gobierno y Administración: una reflexión preliminar». D.A. n.º 215), «de aceptarse esta hipótesis resultarían de aplicación particularmente difícil, si no imposible, múltiples preceptos constitucionales... supondría que la totalidad de las decisiones que la Constitución Española encomienda al <Gobierno> habrían de ser tomadas colegiadamente en reuniones masivas de todas las autoridades mencionadas; y no podría contraargumentarse diciendo que la Constitución Española quiere hacer referencia al Consejo de Ministros cuando habla, en estas ocasiones, de Gobierno, a menos de aceptar que ambas expresiones son sinónimas y de echar por tierra el fundamento de la tesis sobre dualidad Consejo de Ministros-Gobierno».
- 3.º Mas aún, como también señala Santamaría, ¿por qué limitar este concepto de Gobierno en sentido amplio a los altos cargos citados, excluyendo otros cargos — por ejemplo, algunos Directores Generales— cuya importancia cualitativa por razón de sus competencias es muy superior a la de algunos Subsecretarios?.
- 4.º Resulta especialmente difícil, partiendo de la propia LOACE, considerar la existencia de un Gobierno amplio distinto al Consejo de Ministros cuando la Constitución establece una reserva de ley para la ampliación del Gobierno a otros miembros y la ley de desarrollo — artículo 12.º LOACE— dispone que la creación, modificación o supresión de altos cargos se realizará mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros.

Cuestión distinta es que, como señala el profesor Luis López Guerra, «a partir de 1987, diversas normas, integradas en Leyes de Presupuestos, permiten al Presidente del Gobierno variar, mediante Real Decreto, el número, denominación y competencia de los Departamentos Ministeriales» («El Gobierno en la Constitución de 1978» en «1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno»), en línea con la STC 69/1986, de 20 de mayo, que precisó que «la materia reservada a la ley por el artículo 98.1 de la Constitución remite a la ley ordinaria sólo la posibilidad de que formen parte del Gobierno otros miembros distintos de los enunciados allí expresamente» y no se refiere al número y denominación de los Departamentos ministeriales. Jurisprudencia en abierta contradicción con el artículo 11.º de la LOACE, que prevé que «La creación, modificación, refundición y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por ley aprobada por las Cortes Generales». Sin embargo se ha mantenido el criterio de que la reserva legal que contiene el artículo 103.2 de la Constitución Española, que establece que: «Los órganos de la Administración del Estado son creados y coordinados por la ley» no significa la creación necesaria por ley, sino que se hará de acuerdo con la ley, y así la actual organización ministerial fue adoptada por Real Decreto 1.173/1993 en ejercicio de la autorización contenida en la Disposición Final Segunda de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

En todo caso, parece que las razones apuntadas permiten concluir que Gobierno y Consejo de Ministros son términos alternativos usados por la Constitución y el resto del ordenamiento para referirse al mismo órgano constituciorlal.

Quedan por hacer algunas reflexiones en torno a la segunda cuestión que se planteaba sobre si los Secretarios de Estado pueden entenderse parte del Gobierno, tal y como disponía el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1980 en su artículo 2.1, lo que, a su vez, daba lugar a distinguir entre Gobierno y Consejo de Ministros, órgano este último del que no formaban parte los Secretarios de Estado.

A este respecto procede hacer las siguientes consideraciones:

- 1.º De acuerdo con los artículo 11.º y 12.º de la LOACE, la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por ley aprobada por la Cortes Generales y la de los Secretarios de Estado, a iniciativa del Departamento o Departamentos interesados y a propuesta del Ministro de la Presidencia, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Mi-

nistros. Existía, pues, una diferencia jerárquica de rango normativo en lo referente a la creación de Ministerios y Secretarías de Estado, aunque matizada por la línea interpretativa de la STC 60/86 antes citada y por la tendencia subsiguiente a autorizar mediante las leyes de presupuestos la creación de ministerios por normas reglamentarias en línea opuesta a lo dispuesto en la LOACE; así, a título de ejemplo, autorización por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 31/1990, o la más reciente efectuada por la Disposición Final Segunda de la Ley 39/1992.

- 2.º Los Ministros son miembros de pleno derecho del Consejo de Ministros (artículos 5, 6, 7 y 19 LRJAE), mientras que los Secretarios de Estado, figura creada por el Real Decreto 1.558/1977, de 4 de julio, y que la exposición de motivos definía como «figura intermedia entre el Ministro y el Subsecretario», pueden asistir exclusivamente a efectos de informar y si son expresamente convocados (Disposición Final del Real Decreto 1.558/1977), aunque sí forman parte los Secretarios de Estado de algunas Comisiones Delegadas del Gobierno – caso del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores en la Comisión Delegada del Gobierno para Política Exterior, o del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales en la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica (Real Decreto 3.234/1981, de 29 de diciembre)–, o pueden ser incorporados a las reuniones de Comisiones Delegadas altos cargos de la Administración – caso de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos de crisis (Real Decreto 2.639/1986, de 30 de diciembre).
- 3.º El artículo 70.1. b) de la Constitución Española, que contempla las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores se refiere a los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno, y la ley, que no es otra sino la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, dispone que están incursos en causa de inelegibilidad «los Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparables a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado». De manera que, a efectos electorales, los Secretarios de Estado están equiparados a los Ministros, como también a efectos de compatibilidad con el mandato parlamentario [artículo 6.1. f) y 155.1.a) de la LOREG].

De las reflexiones expuestas se infiere que, si bien existía una línea clara que permitía diferenciar a los altos cargos de los miembros del Gobierno, en el rango jerárquico de la norma fundante — Real Decreto y Ley respectivamente—, actualmente esta línea divisoria es mucho más difusa, puesto que tanto la creación de Ministerios como la de altos cargos se efectúa por Real Decreto merced a las autorizaciones de las Leyes de Presupuestos. Además, en el caso de los Secretarios de Estado, la legislación electoral asimila dicho alto cargo al tratamiento de los Ministros en punto a elegibilidad y compatibilidad parlamentaria.

Esto no obstante, la principal dificultad para conceptuar a los Secretarios de Estado como miembros del Gobierno radica en que la remisión y reserva legal del artículo 98.1 de la Constitución Española tropieza con la falta de caracterización legal de los Secretarios de Estado como tales miembros del Gobierno, precisamente en la legislación de desarrollo — la tantas veces citada LOACE— que, antes al contrario, engloba a los Secretarios de Estado en una categoría distinta: «órganos superiores de los departamentos ministeriales» asimilándolos en dicho tratamiento conceptual a otros altos cargos como Subsecretarios, Secretarios Generales con rango de Subsecretario, de modo que, en expresión de Bar Cendón, «no puede sostenerse, en términos estrictamente jurídicos, que los Secretarios de Estado sean miembros del Gobierno, tal y como éste se encuentra hasta el momento definido en el Ordenamiento Jurídico». Por el contrario, el ordenamiento actual sitúa a los Secretarios de Estado en la antesala del Gobierno, como un «tertium genus» entre Ministros y otros altos cargos departamentales, pero sin que se haya cruzado el umbral de la caracterización como Ministros del Gobierno, ni en su concepción como órganos superiores de los departamentos ministeriales, que ciertamente también comparten los Ministros, ni en cuanto a la plena pertenencia al Consejo de Ministros y, con carácter general, a las Comisiones Delegadas del Gobierno; ni en la forma de su nombramiento — nombramiento por la Corona a propuesta del Presidente del Gobierno, los miembros del Gobierno y nombramiento por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente, para los Secretarios de Estado.

Dicho lo cual, y desde un planteamiento diferente, el politológico, si por gobierno se entiende el conjunto de órganos que participan de la función de gobernar, como afirma Juan Santamaría Pastor, «es notorio que existen múltiples cargos que no serían gubernamentales desde una óptica jurídico-formal, pero que poseen una relevancia y una capacidad de influencia muy superior a la de bastantes Ministros. Más aún, resulta notorio que la distinción que intuitivamente funciona en nuestra cultura política engloba en una misma categoría a todo el conjunto de altos

cargos, de Presidente del Gobierno a Director General; categoría que se contrapone al conjunto de cargos ocupados por funcionarios profesionales... No cabe descartar, por ello, la posibilidad de una tendencia a manipular las nociones constitucionales, en orden a aproximar o incluso igualar las nociones jurídica y política de “Gobierno”, otorgando aquella condición formal a todo el conjunto de los “altos cargos” o a una parte importante de ellos».

Esta tendencia, cuya causa puede encontrarse, entre otras razones, en la especialización, necesaria por la complejidad del Estado contemporáneo, se aprecia de modo evidente en el ámbito parlamentario en el incremento de comparecencias de todo tipo de altos cargos de la Administración ante las diferentes Comisiones parlamentarias, del que es ejemplo paradigmático las sesiones que dedican las Comisiones de Presupuestos a las comparecencias de altos cargos previas a la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

Esta constatación en el terreno de la sociología parlamentaria y de la politología no empaña que, en términos *de lege data*, el Gobierno, según hemos indicado, esté compuesto por el Presidente, Vicepresidentes y Ministros, y que corresponda apreciar en términos *de lege ferenda* si procede acercar el Derecho a la realidad o si, por el contrario, ello no aportaría especiales efectos benéficos, cuestión ésta sobre la que no existe unanimidad doctrinal.

*La determinación del alcance del término «Gobierno» en el contexto del artículo 56 bis, 2, del Reglamento del Senado está relacionada con el contenido de dicho precepto que contempla en sus apartados 2 y 3 la posibilidad de intervenir por parte de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cuya participación sí es objeto de una pormenorizada regulación, toda vez que se concreta en la representación del «Presidente» o de los miembros del correspondiente órgano colegiado de gobierno designados para ello.*

Esta norma se ha desarrollado en la práctica de la Comisión General con singular observancia de la legislación autonómica sobre los Consejos de Gobierno – Estatutos de Autonomía y leyes de gobierno y administración de las Comunidades Autónomas–, de manera que ante la eventualidad de que pudiera intervenir un representante autonómico que, en los términos de la normativa de una Comunidad Autónoma, no ostentare la condición de miembro de Consejo de Gobierno, la Comisión ha seguido el criterio de no acceder a esta intervención o indicar,

ante la correspondiente consulta, que no procedería.

En las reuniones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General se ha debatido la posibilidad de intervenciones de autoridades autonómicas de rango inferior al de Consejero en los distintos órganos de la Comisión, como, por ejemplo, las ponencias o incluso en las propias reuniones de la Mesa y Portavoces, actuando como subcomisión por delegación de la Comisión, en relación con determinadas facultades como la prevista en el artículo 56. b) del Reglamento, sin que haya recaído acuerdo definitivo sobre este extremo, aunque, eso sí, con la constatación de una premisa previa: que la decisión habrá de adoptarse ponderando la eficacia de los trabajos parlamentarios en el marco de las previsiones constitucionales y reglamentarias.

En punto a *los antecedentes históricos y legislativos en relación con el tema que nos ocupa*, resulta clarificador remitirse a los *debates del precepto objeto de análisis durante los trabajos de la ponencia de la Comisión de Reglamento* que debatió la reforma.

El punto 6.º de los Acuerdos adoptados por la Ponencia de la Comisión de Reglamento del Senado en sus reuniones de 25 de abril de 1990 y 19 de febrero de 1991 establecía:

«La participación de representantes de las instituciones autonómicas en los trabajos de un órgano senatorial no podrá ser imperativa, sino basada en el acuerdo político de la colaboración entre las instituciones del Estado; nunca podrán suscitarse por ella actos de control parlamentario; tampoco implicará el reconocimiento de las prerrogativas senatoriales a quien no reune tal condición».

El documento de trabajo presentado en la Ponencia el día 15 de noviembre de 1991 avanzaba un paso más en la determinación de quiénes podían participar en la Comisión General de las Comunidades Autónomas por parte de los Ejecutivos, y señalaba:

«Tercera. El Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas, podrán participar en las reuniones y deliberaciones de la Comisión para las Comunidades Autónomas, pudiendo también hacerse representar por un Ministro o Consejero en quien hayan delegado esta función de modo permanente.»

El acta n.º 6 de la Ponencia, correspondiente a la sesión de 30 de octubre de 1991, registraba una intervención del Presidente de la Comisión sobre la participación del Gobierno y Consejos de Gobierno en la Comisión General; en tal sentido el Presidente destacaba que «quedaba pendiente de deliberación... si el representante de las Comunidades Autónomas distinto del Presidente de las mismas debía tener carácter permanente. Asimismo destaca que la presencia del Gobierno en la misma sería obligada y la de los Presidentes de las Comunidades Autónomas facultativa».

Meses después, el 23 de enero de 1992, se volvió a suscitar la cuestión a partir de nuevas reflexiones de la Ponencia y el Portavoz socialista recordó que «en su momento se había planteado la presencia de un Consejero de cada una de las Comunidades Autónomas que, con carácter fijo, actuase en el seno de la Comisión», a lo que el Presidente manifestó que «finalmente se optó por flexibilizar esta posibilidad permitiendo que asistan distintos Consejeros según el tema a tratar».

Con ocasión de este debate intervino en la misma sesión el Senador Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, quien se refirió a «la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creasen un Consejero sin cartera que se ocupe específicamente de asistir y mantener la relación de la Comunidad Autónoma con la Comisión... destacando que no será fácil... especialmente en aquellas que tienden a la reducción del número de Consejeros... , debiéndose por ello permitir que asistan personas distintas de los Consejeros propiamente dichos».

El Senador de Izquierda Unida del Grupo Mixto afirmó al respecto «que debe tratarse de Consejeros con o sin cartera, pero en ningún caso de autoridades con inferior rango o jerarquía».

En relación con estas cuestiones intervino en la misma sesión el Portavoz del Grupo Popular para indicar que «la expresión “podrán participar” es correcta respecto de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, pero no respecto del Gobierno central, puesto que éste debe y no sólo puede participar, de modo que el carácter potestativo de la participación sólo ha de establecerse respecto de las Comunidades Autónomas pero no respecto del Gobierno».

Como réplica a esta intervención, el Portavoz socialista señaló que «el Reglamento no debe fijar obligaciones respecto de la asistencia del Gobierno a las sesiones de la Comisión, sin perjuicio de la conveniencia política de dicha asistencia».

Nuevamente el Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos se refirió «a la posibilidad de permitir que asistan a las sesiones de la Comisión representantes de los Consejos de Gobierno distintos de los Consejeros, expresando que ello es condición de la efectividad de los trabajos de la Comisión e indicando que, en todo caso, una comprensión amplia del término Gobierno incluye también a quienes ocupen un rango inmediatamente inferior al de Consejero, que, por lo demás, conocen en ocasiones los temas a tratar con mayor profundidad que el propio Consejero. Finalmente, en apoyo de su tesis, el Senador vasco citó lo que ocurre a este respecto en el Bundesrat alemán».

Terció en la cuestión otro de los ponentes del Grupo Socialista que matizó que «lo que se está determinando es quiénes son miembros de la Comisión o la integran, sin que ello impida la presencia de otras autoridades en comparecencias ante la Comisión».

Una nueva intervención, en línea con anteriores manifestaciones, del Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, dio lugar a otra intervención de la Presidencia en el sentido de que «si bien se muestra de acuerdo con el mismo en punto a quién conoce con mayor precisión cada uno de los temas que se tratan, ello no puede hacer olvidar que los debates que han de tener lugar en el seno de la Comisión tienen alcance y naturaleza política y a los mismos debe asistir necesariamente el Consejero o miembro del Gobierno de las Comunidades Autónomas correspondiente».

Un ponente del Grupo Socialista recordó sobre estos asuntos que «en la redacción del vigente Reglamento se procedió a suprimir la posibilidad de que en el Pleno compareciesen los Directores Generales y Autoridades con rango inferior a Ministro».

En intervención del Presidente de la Comisión se destacó que «como quiera que se trata de una Comisión General, debe mantenerse la presencia del Gobierno y de los Consejos de Gobierno».

El Portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas vascos recalcó que «su propuesta sacaría a la Comisión de lo estrictamente ideológico y la alojaría en el plano de lo real».

El Presidente de la Comisión recordó que «en punto a la presencia de representantes del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, se ha ido descendiendo en el nivel de exigencia, desde requerir la presencia del Presidente como representante, hasta la redacción actual que admite una presencia variable que recaiga, en todo caso, en los miembros del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, lo que, en su opinión, constituye un mínimo irrenunciable».

Tras esta discusión, se aprobó la norma sobre composición de la Comisión respecto de los Ejecutivos, que se mantuvo a lo largo de la tramitación.

Vistos los antecedentes que permiten deducir una interpretación auténtica del alcance de la expresión «Gobierno» en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, resta hacer una referencia a los precedentes del modo de funcionamiento en la Comisión que, según se señalaba en otro lugar, han consistido en mantener el criterio de limitar la participación de los Ejecutivos al rango de Ministros del Gobierno y Consejeros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Tan solo en una ocasión, y no en el pleno de la Comisión, sino en una reunión de su Mesa y Portavoces, actuando como subcomisión para el ejercicio de las facultades delegadas en relación con el artículo 56. b) del Reglamento, se solicitó por el Gobierno, y la Mesa y Portavoces accedió a ello, que se facilitara la intervención de un Secretario de Estado — el de Administraciones Territoriales—, en relación con el debate previo — en el que también intervino el Secretario General con rango de Consejero del Gobierno de la Generalidad de Cataluña— a la adopción de acuerdo sobre el contenido autonómico del Proyecto de ley de transposición de la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

*Cuando de entre los elementos interpretativos de las normas jurídicas el Código Civil alude a la «realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas»* recurre a un factor metajurídico que incorpora a la opera-

ción jurídica, pues no en balde el Derecho cumple, entre otras funciones, la de servir de instrumento de racionalización y a la postre de convivencia social. Desde esta premisa, *¿qué función cumple la inclusión reglamentaria del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas como participantes en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas?*

Una posible respuesta a este interrogante, de entre las varias posibles, pasa por un *análisis* siquiera *somero de las funciones de la propia Comisión General*; y, en esta línea, de entre las variadas facultades de dicha Comisión, contenidas en la Sección Segunda del Capítulo Cuarto del Reglamento del Senado, puede efectuarse una síntesis sumaria que permita distinguir entre: 1.º) *funciones que la Comisión General ostenta al igual que otras Comisiones de la Cámara*, tales como la participación en el procedimiento legislativo del Senado (artículo 56 bis, 6, del Reglamento); el control político del Gobierno [artículo 56.v) en relación con el 66 del Reglamento]; funciones de información *ad intra* — de los propios parlamentarios— y *ad extra* — a la sociedad desde el Parlamento— [artículo 56.v) en relación con el artículo 67 del Reglamento]; y función de *indirizzo* o impulso político respecto del conjunto de los órganos del Estado [artículo 56.v) en relación con el 67 del Reglamento]; 2.º) *Funciones de concertación y participación propias de la estructura territorial compuesta del Estado español*, como son gran parte de las contenidas en el artículo 56, apartados a), d), e), f), g), etc., y 3º) *una función que podría calificarse de prospectiva* relacionada con la experiencia y constatación tanto de lo que podría ser la estructura cuanto las funciones de un Senado distinto y que orgánica y funcionalmente respondiera a la calificación constitucional de Cámara de representación territorial, cabe citar, en esta última categoría de funciones, las previstas en el artículo 56.b), o), s), t) o artículo 56 bis, 7.

Pues bien, la realidad es que *en los diferentes niveles de funciones resulta posible hablar de distinta significación del papel que el Reglamento atribuye a la participación de los Ejecutivos en el sentido siguiente: en el plano de las funciones de la Comisión General equiparables a cualquier otra Comisión de la Cámara* el papel del Gobierno de la Nación es el mismo que éste tiene respecto de las demás Comisiones y que esencialmente consiste en informar y ser controlado por los órganos del Parlamento a los que la Constitución y el Reglamento atribuyen tales competencias (artículos 109 y 110 de la Constitución Española y artículos 66, 67, 168 y 177.1 del Reglamento del Senado) y participar en el procedimiento legislativo. Por el contrario, y precisamente porque en este ámbito la relación dialéctica es entre Gobierno-Parlamento o viceversa, el papel de los Consejeros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, se reduce considerablemente por dos razones, la primera porque en cuanto ciudadanos investidos de poder público están sujetos a la Constitución y al

resto del Ordenamiento Jurídico del que deriva la reserva constitucional establecida para determinados sujetos por las prescripciones constitucionales y reglamentarias en materia de procedimiento legislativo y relaciones interorgánicas entre Parlamento y Gobierno; y la segunda porque de ese mismo Ordenamiento – Constitución y Estatutos de Autonomía— dimana una distribución vertical de poderes y competencias, igualmente con sujetos perfectamente definidos.

Y siendo así el grado diferente de la participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno, respecto de quiénes puedan entenderse comprendidos en el término Gobierno habrá que estar, al igual que las restantes Comisiones del Senado, al concreto acto parlamentario que se ejercite, pudiendo intervenir miembros del Gobierno, órganos superiores de los Departamentos o funcionarios en sesiones informativas (artículos 109 y 120.2 de la Constitución Española) o miembros del Gobierno en comparecencias (artículo 110.1 de la Constitución Española) o, en fin, del Gobierno o Secretario de Estado para responder a preguntas (artículo 111.1 de la Constitución Española y 168.2 del Reglamento del Senado).

*En el plano de las funciones de la Comisión General de concertación y participación en el Estado de las Autonomías, por su naturaleza y contenido es donde el papel del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se sitúan en un nivel de mayor equiparación, que en unos casos bascula hacia la preponderancia de los representantes autonómicos [artículos 56. c) y d)] y en otros de la representación del Gobierno [artículo 56.e ), l), p)]. En este terreno, la propia dicción del artículo 56 del Reglamento abre una puerta a que, además de las referencias reiteradas al Gobierno, pudiera entenderse que cabe participación de otras autoridades del Ejecutivo y no sólo del Ejecutivo en los trabajos de la Comisión, tal es el caso del Reglamento cuando habla de «órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en especial el CFFF» [artículo 56. g) del Reglamento del Senado] o «diversas Administraciones Públicas» [artículo 56.h) del Reglamento del Senado] e incluso «poderes públicos» [artículo 56.r) del Reglamento del Senado].*

Por último, *en el plano de las funciones prospectivas y, dentro de ellas, las susceptibles de participación por parte de los Ejecutivos, [no lo sería, por ejemplo, en relación con el ejercicio de la ini-*

ciativa legislativa por la Comisión General previsto en el artículo 56. s) del Reglamento] es en el que resulta más clara una participación equiparable, piénsese, a título de ejemplo en el debate sobre el Estado de las Autonomías en la Comisión General (artículo 56 bis, 7, del Reglamento) o en la participación en el informe acerca del contenido autonómico de las iniciativas legislativas en general [artículo 56. b) del Reglamento] o la específica del Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado [artículo 56. o) del Reglamento].

En cuanto al nivel de participación de los representantes de los Gobiernos y de los Consejos de Gobierno, como correlato de la equiparación en la participación, parece lo propio que éste se produzca también en la jerarquía de los participantes, tal y como ha venido sucediendo — Presidente del Gobierno, Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el pasado debate en Comisión sobre el Estado de las Autonomías; Ministros del Gobierno, Consejeros en los debates ordinarios sobre facultades de la Comisión.

Partiendo de esta equiparación lógica de rango, y salvado el principio, que en este momento del análisis parece claro, de que en las sesiones de la Comisión General quienes pueden intervenir son el Gobierno y los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (artículo 56 bis, 2, del Reglamento del Senado), nada parece obstar, en principio, a que en otros órganos de la Comisión, ya sean preparatorios de decisiones del plazo de la misma — ponencias— o de otra índole — subcomisiones, etc.—, se considerase la intervención de representantes de los gobiernos aunque, propiamente, en sentido jurídico formal, no ostenten la condición de miembros del Gobierno, correspondiendo apreciar la idoneidad de este aspecto a criterios de oportunidad política.

En todo caso, y como corolario de lo expuesto, conviene no perder de vista que el Derecho Parlamentario se integra, como las restantes ramas del Ordenamiento Jurídico, mediante un complejo sistema de fuentes que son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho, y que la costumbre en el terreno del Derecho Parlamentario, a diferencia de otras ramas del Derecho, cuenta con gran virtualidad en el específico modo parlamentario de producción normativa.

En conexión con esta reflexión, si las normas se interpretaran atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas, como señala el artículo 3 del Código Civil que como hilo conductor se ha venido siguiendo en este análisis, no está de más traer a colación el espíritu de la

reforma reglamentaria – dar cabida en un órgano del Senado a la constatación de la experiencia participativa y cooperativa de órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas– y su finalidad – que de dicha experiencia se extraigan las oportunas consecuencias, por exceso o por defecto, en orden a una posible reforma constitucional, ahora en paralelo, con el objetivo de perfeccionar la estructura y funcionamiento del Senado en línea con la declaración que de su naturaleza hace la Constitución como Cámara de representación territorial-.

Ismael E. Pitarch

OFICIAL MAYOR PARLAMENT DE CATALUNYA

# EL GRUPO MIXTO Y SUS ALTERNATIVAS

## SUMARIO

- I. EL PARLAMENTO CONTEMPORÁNEO FUNCIONA COMO UN PARLAMENTO DE GRUPOS, EN EL QUE LOS DIPUTADOS INDIVIDUALES NO AGRUPADOS RESULTAN DISFUNCIONALES.
- II. EL GRUPO MIXTO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL.
- III. ¿GARANTIZA EL GRUPO MIXTO LA EFICACIA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS?
  1. Procedencia de los miembros del Grupo Mixto.
  2. El Grupo Mixto como No-Grupo.
  3. La misión del Grupo Mixto en un Parlamento de grupos parlamentarios.
  4. Las disfunciones del Grupo Mixto y su contradicción radical.
  5. Las Agrupaciones Parlamentarias: una alternativa posible y eficaz.
    - a) *El punto de partida.*
    - b) *Las agrupaciones ideológicas, o de partido con apoyo electoral explícito.*
    - c) *La Agrupación de Diputados No Adscritos.*
  6. *Cave curam!* Una inflexión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La lectura de un trabajo serio y riguroso (\*), con abundante documentación, en el que la decantación de los datos se auna primorosamente a la reflexión y al análisis crítico, me sirven de

### (\*) EL GRUPO MIXTO EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Memoria para la obtención del grado de licenciatura, elaborada por Dña. María Jesús Larios Paterna, y dirigida por el Dr. Eliseo Aja Fernández, del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. La notable producción teórica del Dr. Eliseo Aja sobre temas autonómicos se fortalece y amplía académicamente con la de su equipo universitario de colaboradores, que abundan y profundizan en temas substanciales y fundantes de las Comunidades Autónomas. Permitase –y no obiter dicta– llamar la atención intelectual sobre la muy valiosa y meritoria Memoria de Licenciatura de Dña. Laura Díez Bueso, sobre EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA.

El trabajo de la profesora Larios, de un notable rigor y con una amplia y ponderada documentación, es el más completo análisis del Grupo Mixto en las asambleas de las Comunidades Autónomas. Sus cuatro largos y bien estructurados capítulos se refieren al Grupo Mixto en el derecho comparado y las Cortes Generales (I); al Grupo Mixto en las Asambleas Legislativas autonómicas: características generales, constitución y participación en la actividad de las asambleas legislativas, a la reglamentación del Grupo Mixto y las agrupaciones en el seno del Grupo Mixto (II); a los efectos del cambio del grupo parlamentario y al paso al Grupo Mixto desde la jurisprudencia constitucional, prestándose especial atención a la irrupción de los diputados trófugos en el Grupo Mixto (III); a la figura del diputado no adscrito, tanto en derecho comparado, como fundamentalmente en derecho parlamentario autonómico (IV). Las conclusiones desgranar y ponderan la información obtenida con criterios rigurosos desde el análisis académico y doctrinal, y con sólidos fundamentos constitucionales y parlamentarios. El primer anexo recoge la relación de los reglamentos parlamentarios y las reformas vigentes en los parlamentos autonómicos; el segundo, la composición del Grupo Mixto en la última legislatura en los parlamentos autonómicos. Concluye la Memoria una amplísima y completa bibliografía.

La armonía del tono y la riqueza de la melodía en la composición académica de la profesora Larios espero no se vean perturbadas por estas variaciones disonantes y divertimentos atonales.

pretexto para hilvanar estas reflexiones en torno a un tema, menor en el derecho parlamentario autonómico, pero que, en cierto sentido, se ha convertido en el protagonista de la mayoría de las reformas de los reglamentos, normas interpretativas y supletorias del Reglamento dictadas por la Mesa, y de las resoluciones presidenciales en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. Al filo, pues, del análisis y de las conclusiones del trabajo, se repasan muy sucintamente algunos de los tópicos que la literatura jurídica y la opinión política han ido vertiendo en los últimos años respecto a la figura del Grupo Mixto, y sus posibles alternativas.

## **I. EL PARLAMENTO CONTEMPORANEO FUNCIONA COMO UN PARLAMENTO DE GRUPOS EN EL QUE LOS DIPUTADOS INDIVIDUALES NO AGRUPADOS RESULTAN DISFUNCIONALES.**

La afirmación no necesita, en estos momentos, de mayores comentarios, y puede asumirse sin reservas, tanto por el lector de la literatura jurídica y de los textos normativos reglamentarios, como también por el analista político, el sociólogo o el periodista.

Es regla común que las Asambleas Legislativas contemporáneas se estructuran en torno a los grupos parlamentarios, que constituyen el motor de su actividad y son sus primeros protagonistas. Se ha señalado por la mayoría de los autores que, si el Parlamento decimonónico es un Parlamento de diputados individuales y de notables, el Parlamento actual, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, es un Parlamento de grupos y de partidos, calificado por algunos como *Parlamento grupocrático*, consecuencia natural del *Estado de partidos*.

No es momento de seguir la evolución de los grupos parlamentarios, ni de rastrear cómo primero aparecen en el trabajo parlamentario, son reconocidos después en los reglamentos de las Cámaras y, finalmente, ven consagrada su existencia en los textos constitucionales. La autora, tras apuntar brevemente esta evolución, pasa a concluir que en la actualidad, tanto en derecho comparado, como en derecho español, estatal y autonómico, los reglamentos parlamentarios organizan el trabajo y el funcionamiento de los parlamentos en torno a los grupos parlamentarios. La autora apunta también las causas que lo motivaron: la necesidad de racionalizar la actividad parlamentaria, y el peso determinante de los partidos políticos en el Estado contemporáneo.

Conviene, de entrada, apostillarlo con dos matizaciones. Una la autora la apunta ya en las primeras páginas, y se convierte en el *leitmotiv* de su reflexión a lo largo del trabajo. Si la garantía y la eficacia del trabajo parlamentario exigen que la fragmentación de las Cámaras no sea excesiva, el respeto al principio representativo y al pluralismo político exigen que en la organización y el trabajo parlamentario se reconozca también, junto a la presencia de las formaciones políticas más numerosas a las que se ha permitido constituir grupo parlamentario independiente, la de los grupos más pequeños e incluso las voces unipersonales, en el supuesto de que hubieran alcanzado apoyo electoral explícito y directo, abocados en todos los parlamentos al *totum revolutum* del Grupo Mixto. No se discrepa de la afirmación, que se comparte plenamente, sino que se pasa a subrayar que debería tenerse presente también, especialmente en un sistema político como el nuestro, que establece un sistema electoral de representación proporcional nacido de listas cerradas y bloqueadas, el papel determinante de los partidos políticos, no sólo como expresión del pluralismo político, sino también en su concurrencia para la formación y manifestación de la voluntad popular y la participación política. Temas y problemas que, como se irá viendo, son determinantes y consubstanciales en este análisis, y que si bien han sido subrayados abundantemente por la doctrina, no siempre han merecido consagración y reconocimiento por el Tribunal Constitucional, en su concepción del mandato representativo, extremadamente garantista del diputado electo individual.

El tema merece más amplio desarrollo del que se le dedica en este apunte, porque en él confluyen aspectos y doctrinas muy diversas y, a veces, aparentemente contradictorias, que dificultan una integración fácil, pero debe ser apuntado desde el inicio porque el mandato representativo, consagrado por el artículo 67.2 de la Constitución, y ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta establecer su teoría constitucional del mandato representativo, constituye una de las claves del arco del mandato representativo democrático y contemporáneo; la otra clave del arco son los partidos políticos, según la definición constitucional del artículo 6, respecto a cuyos derechos electorales, sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha prestado escasa atención y ha sido mucho menos garantista.

La segunda matización es el reverso de la primera y apunta que, en aras del principio de eficacia, la mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas exigen un número mínimo de diputados para constituir grupo parlamentario, con lo que, correlativa-

mente, se corre el riesgo de desatender y preterir el principio fundamental de participación y representación, que se acaba de apuntar, pues voces minoritarias, que han recibido el apoyo directo y explícito del electorado, se ven excluidas y preteridas como voces independientes en la organización parlamentaria.

Resta, finalmente, apuntar la consideración del rol que corresponde a los diputados que, bien no se integran en el grupo parlamentario formado por el partido o la coalición con el que concurren a las elecciones, bien lo abandonaron posteriormente. Los reglamentos parlamentarios han dado una doble solución a esta situación. En derecho parlamentario continental es mayoritaria la posición de los parlamentos que, junto a los grupos derivados de los partidos políticos y las listas electorales, prevén la existencia de diputados no adscritos o diputados individuales que actúan en la Asamblea de forma independiente y al margen de los grupos parlamentarios, permitiéndose o no que tales diputados individuales puedan adscribirse o emparentarse a algún grupo ideológico o electoral. En un Parlamento constituido fundamentalmente por grupos parlamentarios, al que se añade el estrambote residual de los diputados no adscritos, los analistas constatan, casi unánimemente, que el hecho de no pertenecer a un grupo comporta, para el diputado no adscrito, una situación marginal que puede llevarle incluso a ver capitidismos sus derechos fundamentales de representación. Para reducir al máximo este riesgo, en muchas Asambleas se ha permitido la integración parcial de estos diputados en un grupo parlamentario, bajo las fórmulas del emparentamiento o la asociación.

Otra opción es minoritaria en el derecho comparado continental, pues sólo está prevista explícitamente en los reglamentos de Italia y Grecia, e indirectamente, y con importantes matices, en la Cámara de Representantes de Luxemburgo. Sin embargo, es la opción mayoritaria adoptada en España, tanto en las Cortes Generales, como en la unanimidad de los 17 parlamentos de las Comunidades Autónomas. En este supuesto, los reglamentos parlamentarios optan por un Parlamento absoluto y totalmente estructurado en torno a los grupos parlamentarios; por eso junto a los grupos propiamente dichos, ideológicos o derivados de los partidos políticos, se establece la existencia de un grupo mixto de adscripción obligatoria, constituido tanto por los partidos que no han logrado el número mínimo de escaños para constituir grupo propio ideológico independiente, como por los diputados que abandonaron o no se adscribieron al grupo constituido por el partido con el que se presentaron a las elecciones.

El peso de los grupos políticos es tan fuerte en los parlamentos contemporáneos, que incluso

alguna de las Cámaras más reticentes al reconocimiento del Grupo Mixto, como la francesa, ha visto constituir últimamente un grupo parlamentario –République et Liberté– conformado por diputados no adscritos, exclusivamente con la finalidad de beneficiarse de las ventajas reconocidas a los grupos parlamentarios, y al margen de cualquier unidad ideológica.

La literatura, la doctrina, el análisis sociológico, politológico y periodístico, muestran un Parlamento organizado en torno a los grupos parlamentarios. Los reglamentos parlamentarios trasladan al dominio jurídico esta situación. Si desde el mero análisis lógico podría aparecer como disfuncional la presencia del diputado individual, el análisis de la actividad concreta y cotidiana de las Cámaras explicita *ad nauseam* la disfuncionalidad del diputado solitario, individual, o no adscrito, en un Parlamento de grupos. Tal es la primera constatación del trabajo.

## **II. EL GRUPO MIXTO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL.**

Si bien existen antecedentes limitados en los reglamentos de las Cortes republicanas, tanto en el provisional de 1931, como en el reglamento de las Cortes de 1934 –el primero que incorpora los principios más rigurosos del parlamentarismo representativo y democrático a nuestra tradición parlamentaria, fuente inspiradora de las reformas más consistentes y audaces posteriores–, debe añadirse inmediatamente que el Grupo Mixto en las Cortes de la República no pasó de ser una posibilidad teórica, no actuada en la práctica.

La previsión de un Grupo Mixto, que actúe como tal en pie de igualdad con los grupos parlamentarios ideológicos o electorales, tiene lugar por primera vez en la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977, desde la que pasa y se mantiene en los sucesivos reglamentos de las Cortes Generales; el reglamento del Congreso de los Diputados establece, tanto los requisitos para constituir grupo parlamentario y su participación en la vida de la Cámara, como que los derechos del Grupo Mixto serán iguales a los derechos de los demás grupos parlamentarios. La misma configuración, con pequeños retoques derivados exclusivamente del menor número de miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, pasa a la inmensa mayoría de sus reglamentos parlamentarios.

Se han criticado los reglamentos parlamentarios autonómicos por su seguidismo y mimetismo exagerado respecto al Reglamento del Congreso de los Diputados, en aspectos substanciales de su organización; en la regulación del Grupo Mixto, el seguidismo fue, en un primer momento, excesivamente literal en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. La situación ha variado posteriormente con extraordinaria intensidad, de manera que puede decirse que posiblemente es en la regulación del Grupo Mixto donde se han producido más novedades y reformas, y donde actualmente algunos reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas se apartan más de los del Congreso y del Senado. Existían ya precedentes en algunas Comunidades Autónomas; específicamente, los primeros reglamentos de los parlamentos de Cataluña y de Navarra, no establecieron la existencia de un Grupo Mixto, y optaron por incorporar, desde el derecho continental, la figura del diputado no adscrito; sin embargo, esta figura no acabó de cuajar y fue sustituida, en ambos reglamentos, por el Grupo Mixto, al que el Reglamento del Parlamento de Cataluña reconocía una participación en las actividades de la Cámara, *análoga* a la de los demás grupos parlamentarios, y no *igual* lo que era también una novedad. Una resolución de la presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha compaginó posteriormente la existencia del Grupo Mixto con la de los diputados no adscritos, posición que ha consagrado su última reforma del Reglamento, cuando, para paliar el fenómeno del transfuguismo político, se establece que los diputados que abandonen su grupo deben quedar necesariamente como diputados no adscritos.

La uniformidad existente en la regulación del Grupo Mixto y el mimetismo respecto al ordenamiento establecido por el Reglamento del Congreso de los Diputados, se ha roto en muchos parlamentos autonómicos, bien por reformas explícitas del reglamento, bien por resoluciones de presidencia integrativas de aquellos. No se ha partido de una consideración global del derecho de participación de las minorías, de las perversiones del transfuguismo político al sistema de representación derivado de listas cerradas y bloqueadas, ni de las disfunciones del Grupo Mixto, sino que únicamente se ha querido dar respuesta a los problemas específicos que se han presentado en cada Parlamento; es decir, han sido reformas parciales y *ad casum* principalmente. Debe llamarse la atención por tanto, respecto al doble tipo de razones que han llevado a las asambleas parlamentarias a modificar sus reglamentos, y al doble tipo de problemas al que han pretendido hacer frente.

Una primera preocupación ha sido dar voz propia e independiente, en el seno del Grupo Mixto, a aquellos diputados a quienes el electorado se la había otorgado y reconocido —y que incluso circunstancialmente la habían obtenido al ser los únicos integrantes del Grupo Mixto—, pero que veían perturbada su expresión independiente en el seno del Grupo Mixto, cuando más grupo y más mixto devenía. Se han producido modificaciones reglamentarias para reconocer a las agrupaciones parlamentarias, y se las ha dotado de cierto margen de autonomía en el seno del Grupo Mixto. Las agrupaciones tuvieron un primer reconocimiento en resoluciones presidenciales, inspiradas también a su vez en las que previamente habían dictado la presidencia del Congreso y del Senado, o en normas supletorias del Reglamento, dictadas por la Mesa. Después han regulado las agrupaciones parlamentarias, reconociéndoles un ámbito de autonomía dentro del Grupo Mixto, las reformas de los reglamentos de la Asamblea Regional de Murcia, de las Cortes Valencianas y del Parlamento de Canarias.

La otra preocupación subyacente en algunas reformas fue intentar limitar el transfuguismo político y el transvase de parlamentarios de un grupo a otro. Tal preocupación inspiró las reformas de los reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha, la Diputación General de la Rioja, y los parlamentos de Andalucía y Baleares. La reforma del reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, intentó dar respuesta paralelamente a ambas preocupaciones.

Sigue siendo cierto, en general, que los reglamentos de las cámaras autonómicas prestan la misma escasa atención a la organización y funcionamiento del Grupo Mixto que el reglamento del Congreso de los Diputados que lo inspiró. Deben anotarse dos excepciones. En su última reforma, el reglamento de la Comunidad Foral de Navarra desarrolla una amplia regulación del funcionamiento del Grupo Mixto, fuertemente influenciada por las previsiones del reglamento provisional respecto a los diputados no adscritos. Una resolución de la presidencia de la Asamblea de Madrid, todavía no integrada en el reglamento de la Cámara, tiene también como objetivo establecer la organización y el funcionamiento del Grupo Mixto.

La profesora Larios dedica numerosas páginas a estudiar la constitución y las características del Grupo Mixto en los parlamentos de las Comunidades Autónomas, en una consideración sistemática que no olvida el detalle y la especificidad de la regulación puntual.

Como conclusión de su análisis puede establecerse que, si bien sigue siendo cierto que en la regulación del Grupo Mixto –y también en la de las agrupaciones parlamentarias cuando estuvo establecida en el propio reglamento o en las resoluciones de presidencia– es muy notoria la influencia del reglamento del Congreso de los Diputados, la uniformidad y el mimetismo ha empezado a romperse en las sucesivas reformas de los reglamentos de las Cámaras, pudiendo afirmarse que, precisamente en la regulación del Grupo Mixto es en el tema en el que algunos reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas han mostrado mayor originalidad y han establecido una normativa específica.

No sorprenderá a nadie, que las reformas se hayan hecho más que desde la consideración global y doctrinal, desde la experiencia político-parlamentaria de cada Asamblea, para resolver los problemas concretos con los que cada una se ha encontrado desde la experiencia sufrida y vivida, y en general ha faltado una visión general y un planteamiento global de la institución, de su funcionalidad o disfuncionalidad, y un análisis ponderado de los diversos elementos que confluyen, perturban y desfiguran al Grupo Mixto, al que los reglamentos parlamentarios dan un tratamiento unitario, que no resulta reglamentariamente adecuado, parlamentariamente eficaz, ni constitucionalmente coherente.

### **III. ¿GARANTIZA EL GRUPO MIXTO LA EFICACIA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO Y LA REPRESENTACION DE LAS MINORIAS?**

#### **1. PROCEDENCIA DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO MIXTO**

Para mejor responder a la cuestión, se considera en primer lugar qué diputados pueden componer, teóricamente, el Grupo Mixto; después se analiza si a tal magma o agregado de diputados se le pueden predicar las reglas y atributos que configuran los grupos parlamentarios.

La autora describe muy acertadamente que el Grupo Mixto acoge en su seno una notoria diversidad de miembros. Sus posibles componentes son los siguientes:

- diputados cuya formación política no ha obtenido escaños suficientes para constituir un grupo parlamentario propio e independiente, con los requisitos que establece el reglamento de la Cámara, pero que se han presentado en una lista independiente, con un programa electoral específico, y gozan de apoyo electoral explícito.
- diputados que pertenecen a un grupo que se ha disuelto, bien por disposición reglamentaria, bien por voluntad propia, y no pueden constituir nuevo grupo parlamentario independiente.
- diputados que causan baja en el grupo al que estaban adscritos.
- diputados que no quieren integrarse en ningún grupo parlamentario y que tampoco se asocian a ninguno, cuando el reglamento lo admite.

En estos dos últimos supuestos el apoyo electoral que predicábamos de los primeros, es implícito, y no explícito.

Para no simplificar esta complejidad, debe recordarse que la no incorporación a un grupo parlamentario puede producirse, tanto en el momento constitutivo de la Asamblea –que es cuando se constituyen ordinariamente los grupos parlamentarios en tiempo prefijado reglamentariamente–, como también a lo largo de la legislatura: el diputado que adquiere su condición en sustitución de otro, puede incorporarse, o no, al grupo al que estaba adscrito el sustituido; los reglamentos prevén con carácter general que, si transcurrido un plazo específico no se incorpora a un grupo parlamentario, deberá pasar necesariamente al Grupo Mixto.

El Grupo Mixto puede estar integrado por dos tipos de diputados, de conexión con el electorado radicalmente diferente, sin que esto quiera decir que no puedan existir, al tiempo, formas híbridas que mezclen uno y otro tipo en grado diverso. El Grupo Mixto puede estar formado únicamente por diputados que no obtuvieron escaños suficientes para la constitución de grupo parlamentario propio e independiente, con los requisitos exigidos por el Reglamento. Si el Grupo Mixto está constituido únicamente por diputados de este tipo, no resulta disfuncional que se le reconozcan los mismos derechos parlamentarios –de iniciativa y de participación– que a los demás grupos parlamentarios, excepto cuando la exigencia de proporcionalidad, en un precepto reglamentario, impida su presencia en determinados órganos, lo que puede llegar a

impedir su participación en algunas comisiones parlamentarias, o incluso en la Diputación Permanente.

Más problemático resulta reconocer al Grupo Mixto iguales derechos que a los demás grupos parlamentarios, cuando está compuesto exclusivamente por diputados que no se han adscrito al grupo constituido por el partido o la coalición con la que se presentaron a las elecciones, o bien que lo abandonaron voluntariamente. En este supuesto, parece claro que atribuir a tal o tales diputados idénticos derechos parlamentarios –de iniciativa y de participación– que a un grupo parlamentario, no sólo comporta una hiper-representación intolerable, sino también un fraude absoluto a la voluntad del electorado.

## 2. EL GRUPO MIXTO COMO NO-GRUPO

Para entender mejor la naturaleza del Grupo Mixto, se analizan las características que definen a los grupos parlamentarios ideológicos o electorales, y se contraponen a las que se predicen del Grupo Mixto. La definición del Grupo Mixto resulta una definición negativa:

- si los reglamentos dejan libertad al diputado individual para que se incorpore, o no, al grupo parlamentario constituido por el partido o la coalición electoral con que se presentó a las elecciones, en cambio le obligan a adscribirse necesariamente al Grupo Mixto;
- si los reglamentos establecen un número mínimo de diputados para constituir grupo parlamentario, los mismos reglamentos obligan a constituir el Grupo Mixto aunque esté formado por un único diputado;
- si la constitución de un grupo parlamentario es voluntaria, la del Grupo Mixto es automática y se produce necesariamente;
- si los grupos parlamentarios han de constituirse en tiempo prefijado y predeterminado –de acuerdo con la mayoría de los reglamentos, al iniciar sus actividades la nueva legislatura–, el Grupo Mixto por el contrario es de constitución aleatoria; tan pronto un diputado abandona su grupo parlamentario o no quiere adherirse al grupo constituido por el partido o la coalición

con quien se presentó a las elecciones, se constituye automáticamente el Grupo Mixto y se amplía en uno el número de grupos parlamentarios de la Cámara;

– si los grupos parlamentarios se constituyen fundamentalmente para dar apoyo y traducción parlamentaria al programa electoral con el que recibieron el apoyo de los ciudadanos, es característica consubstancial del Grupo Mixto la falta de afinidad ideológica y programática entre sus componentes –ciertamente sólo cuando está integrado por diputados elegidos en listas diferentes–. La afinidad ideológica facilita el trabajo parlamentario, y permite tanto la representación como la expresión y la sustitución de unos diputados por otros del mismo grupo, tanto en los debates como en las votaciones que se producen en la Cámara. La falta de afinidad ideológica entre los miembros del Grupo Mixto lleva precisamente a que cualquier representación de un diputado del Grupo Mixto por otro sea siempre y necesariamente distorsionadora, excepto, evidentemente, cuando el Grupo Mixto está constituido por miembros de una misma y única lista electoral.

– Si la disciplina del grupo parlamentario es un elemento imprescindible para garantizar la actuación homogénea de los grupos parlamentarios en el seno de las asambleas numerosas; si la representación y la disciplina están en la base de que en la Junta de Portavoces o en determinadas comisiones pueda aplicarse, a la expresión de la voluntad del Grupo, el sistema de voto ponderado y la sustitución por representación, resulta absolutamente inadecuado predicar estas condiciones al Grupo Mixto cuando éste está constituido por diputados que pertenecen o que se reclaman de ideologías diferentes.

Aparece, pues, como palmario que la mayoría de las características del Grupo Mixto son características *a contrario*, negación y contraposición de las características de los grupos parlamentarios ideológicos: al Grupo Mixto **no se le exige mínimo** para constituirse, el Grupo Mixto **no tiene homogeneidad ideológica, la disciplina de grupo no está garantizada** ni es exigible en el Grupo Mixto. El Grupo Mixto sólo se asemeja a los demás grupos, en que está constituido por una pluralidad de parlamentarios, aunque tampoco esta característica resulte siempre cierta, puesto que en las Cámaras autonómicas frecuentemente el Grupo Mixto está o ha estado constituido por sólo un diputado –uno y persona, Grupo y Mixto a un tiempo–; ¡qué gozada para un psicoanalista!

Resulta patente la primera contradicción. Si bien el Grupo Mixto, es más un No-grupo que un grupo parlamentario, en la mayoría de los reglamentos de las cámaras el Grupo Mixto es catalogado, sin embargo, como grupo parlamentario, y tiene un tratamiento y un reconocimiento de derechos igual al de los grupos ideológicos, cuando precisamente por las peculiaridades de su constitución y naturaleza, debería tener un tratamiento diferente, no tanto en cuanto a las facultades a ejercer, sino principalmente respecto a la forma de actuarlas.

### 3. LA MISION DEL GRUPO MIXTO EN UN PARLAMENTO DE GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Quedó dicho que los actores fundamentales de la vida parlamentaria son los grupos parlamentarios: ellos son quienes suministran los componentes de los órganos descentralizados de la Asamblea (Comisiones y Diputación Permanente), y también son los principales protagonistas y promotores de las iniciativas parlamentarias. La obligación de constituir un Grupo Mixto que recoja los diputados que no se adscribieron a un grupo parlamentario, tiene como objetivo fundamental garantizar la funcionalidad y racionalidad de la vida parlamentaria, tanto en la organización, como en el trabajo; tanto respecto a la iniciativa como respecto al procedimiento y la decisión. Tal racionalización y ordenación seguramente era uno de los objetivos fundamentales de quienes instituyeron el Grupo Mixto; el otro, ciertamente más trascendental, es permitir la expresión de las posiciones políticas a formaciones minoritarias que no pudieron constituir grupo parlamentario propio, por tener un número de escaños que no llegaba a superar al mínimo reglamentariamente establecido. El Grupo Mixto se presenta así como garantía del pluralismo político consagrado en la Constitución, y se convierte en el instrumento parlamentariamente adecuado para llevar a cabo las iniciativas parlamentarias de los diputados sin grupo que, de otra manera, no podrían ejercitarlas más que con el apoyo de diputados sujetos a disciplina política, apoyo que, razonablemente, resultaría difícil de obtener.

En el derecho parlamentario continental, la regla general es que la Cámara funciona impulsada por grupos ideológicos o electorales, mientras que los diputados individuales o no adscritos, actúan a nivel meramente personal, con lo que su capacidad de actuación es limitada en comparación con los grupos parlamentarios organizados. Por el contrario, el derecho parlamentario español optó por el Grupo Mixto, por considerar encajaba mejor con la estructura de un Parlamento de grupos.

Una regulación eficaz y garantista del Grupo Mixto debería contrapesar adecuadamente y dar respuesta a un mismo tiempo a las dos problemáticas apuntadas: por una parte, garantizar y facilitar la eficacia, la racionalidad y la prontitud en el trabajo parlamentario sin menoscabar y limitar los derechos de las formaciones minoritarias; por otra, garantizar los derechos de las formaciones minoritarias de tal manera que en ningún caso pudiera comportar una sobre-representación de las minorías, ni mermar la capacidad de respuesta de las Cámaras, sin diluirla en una verborrea inacabable, o en un filibusterismo transnochado.

El estudio pormenorizado que hace la autora de la regulación del Grupo Mixto en las distintas Asambleas y el análisis de su actividad, le permite concluir, sin embargo, que la mayoría de las reglamentaciones parlamentarias no mantienen el equilibrio postulado teóricamente. La mayoría de los reglamentos y de las Asambleas, se han decantado por garantizar el dinamismo y la eficacia de los trabajos parlamentarios, y han sacrificado, o cuanto menos limitado, el derecho de las minorías a expresarse con voz propia. La mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas tampoco contienen previsión específica alguna respecto a la organización interna del Grupo Mixto, de manera que no está garantizado que pueda responder adecuadamente a sus características especiales y singulares.

En la mayoría de los reglamentos, las únicas previsiones específicas respecto al Grupo Mixto son dos: que debe aprobar su reglamento interno, y que el reparto del tiempo entre los integrantes del Grupo Mixto debe ser, de alguna manera, proporcional.

Más aún, los reglamentos parlamentarios, con la excepción del reglamento del Parlamento de Cataluña, y con algunos matices y contradicciones, el reglamento reformado de la Asamblea Regional de Murcia, establecen que el Grupo Mixto tiene iguales o idénticos derechos a los demás grupos parlamentarios; así, desde la cómoda igualdad formal, se abren las vías para una desigualdad profunda desde la lógica de la representación constitucional, lo que comporta un

tratamiento igual para aquellos a quienes el electorado ha dado un tratamiento diferente, y comportando frecuentemente situaciones de hiper-representación.

No parece que tal previsión sea la más coherente y funcional con el parlamentarismo moderno racionalizado. Si el Grupo Mixto se configura y se estructura como No-grupo, es decir, negando las condiciones que permiten la creación de un grupo parlamentario, resulta incoherente o alógico que participe en pie de igualdad con los demás grupos parlamentarios. Evidentemente, desde la lógica profunda de la democracia representativa, no se trata de que se limiten al Grupo Mixto las facultades parlamentarias, sino que se tenga en cuenta su peculiar configuración como No-grupo, para ordenar el ejercicio de sus funciones parlamentarias, evitando tanto la distorsión en el funcionamiento del Parlamento, cuanto el silencio de las minorías y la hiper-representación de los discrepantes y tráfugas.

#### 4. LAS DISFUNCIONES DEL GRUPO MIXTO Y SU CONTRADICCIÓN RADICAL.

La autora desgrana páginas y ejemplos para poner al descubierto las disfunciones que comporta el trato reglamentario dado al Grupo Mixto, sin atender a su peculiar composición respecto a su participación en la Junta de Portavoces, en las comisiones, y en la intervención en los debates.

La estructuración en un mismo y único Grupo Mixto que acoge tanto a diputados elegidos en listas con apoyo electoral explícito —a veces con posiciones ideológicas diametralmente opuestas—, cuanto a diputados que han roto parte de su compromiso con el electorado al abandonar el grupo constituido por la lista con la que se presentaron a las elecciones, es ciertamente disfuncional. Algunos reglamentos (Navarra, Valencia, Andalucía, Madrid), pretenden introducir cautelas para la designación, e incluso votación, del portavoz del Grupo Mixto; exigen también que éste, al expresar su parecer en la Junta de Portavoces, deba expresar también el parecer —en Canarias y Madrid avalado por escrito— de las diversas posturas existentes en el conglomerado Mixto. Tales cautelas, de muy difícil traslación práctica, pueden gozar de cierta operatividad para expresar opiniones políticas, y el portavoz puede explicitar los diversos pareceres existentes en el seno del Grupo Mixto, respecto a los temas ya conocidos de antemano; sin embargo, son de casi imposible cumplimiento respecto a las posiciones que aparecen *ex novo* en

el seno de la reunión. Por lo demás, en la mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas no existen tales previsiones, con lo que se llega a situaciones democráticamente aberrantes: el portavoz en la Junta de Portavoces, o el representante del Grupo Mixto en la comisión parlamentaria, al intervenir en el debate defiende exclusivamente sus criterios en favor de la opción A –sin referirse ni a la opción B, ni tampoco a la *no-A*, que también existe en el Grupo Mixto–; sin embargo, cuando la Junta o la comisión decide por el sistema de voto ponderado, no sólo suma en favor de su opción A su voto personal, sino también el de B, e incluso el de *no-A*.

El Grupo Mixto, en la configuración existente en las Cortes Generales y en todos los parlamentos autonómicos, está constituido por dos tipos de diputados de origen y configuración absolutamente opuesta: unos son los diputados que habiéndose presentado a las elecciones con voz propia e independiente, no han obtenido apoyo suficiente del electorado para constituir un grupo parlamentario con los requisitos que el Reglamento parlamentario exige; estos son los componentes naturales del Grupo Mixto, legitimados democráticamente, que cuentan con un apoyo electoral explícito. El respeto al pluralismo y el principio de protección a las minorías, exige que a cada una de ellas se les garantice su plena participación en el trabajo y la organización de la Cámara, equiparándolo en lo máximo posible, a los grupos parlamentarios, con las matizaciones que imponga su más reducida importancia numérica, pero evitando también que la lógica de la proporcionalidad se imponga sobre la lógica de la representatividad y se limite el ejercicio de los derechos del grupo político. Una primera gran disfunción del Grupo Mixto así configurado es que auna y aboca a una sola representación tanto al subgrupo A y al subgrupo B, cuanto al subgrupo *no-A*. La otra disfunción se produce cuando el Grupo Mixto está integrado también exclusivamente –y ha sido muy notorio y escandaloso en algunos momentos en algunas asambleas parlamentarias–, por diputados que abandonaron su grupo parlamentario de origen, o que no se adscribieron al grupo con el que se presentaron a las elecciones. Tal incorporación desnaturaliza al Grupo y le hace no mixto, sino contradictorio y aberrante ideológicamente, y dudosamente congruente con el sistema de representación diseñado en la Constitución.

## 5. LAS AGRUPACIONES PARLAMENTARIAS: UNA ALTERNATIVA POSIBLE Y EFICAZ.

El camino recorrido se ha ido andando llevado por prudente mano; sin embargo, dado el origen universitario del estudio, la autora se detiene en este lindar, y sus observaciones y propuestas se formulan desde la perspectiva académica y doctrinal, sin extraer las consecuencias parlamentarias que, de *lege ferenda*, derivan de su análisis.

La prudencia invitaría a detenerse aquí. Se va a dar, sin embargo, un paso más; la solidez y la congruencia de las aportaciones de la autora, llevan gradual y germinativamente a trascender la línea académica, a ahondar en la reflexión política, y permiten y fundamentan un leve atrevimiento en área tan nimia del derecho parlamentario.

El Grupo Mixto, en su configuración reglamentaria actual, ha demostrado ser absolutamente ineficaz para dar respuesta a los problemas que llevaron a su constitución. Ciertamente es una solución cómoda y cara; por ello seguramente gozará de larga vida; sin embargo, es una solución poco racional, y nada coherente con una teoría de la representación política constitucionalmente adecuada. El Grupo Mixto, en su configuración actual, trata igual a los diputados pertenecientes a formaciones a las que el electorado les dio voz propia, como a los diputados que se apartaron del mandato profundo y mediado del electorado. El Grupo Mixto ha pervertido, a veces, la vida parlamentaria, y ha servido de cobijo de algunos de los que a él se han abocado, desde posiciones alejadas radicalmente de lo que el ciudadano común entiende por opción política legítima, únicamente para saciar su codicia. El Grupo Mixto se ha convertido, a veces, en un parásito de la democracia representativa.

La mayoría de los parlamentos de las Comunidades Autónomas, cuando han abordado la reforma de su Reglamento respecto a los grupos parlamentarios, han dado respuesta sólo a una de las dos situaciones básicas que conforman el Grupo Mixto. Unos han optado por dar participación ordenada e independiente a la pluralidad de voces que configuran el Grupo Mixto, cuando está constituido por diputados elegidos en listas electorales diferentes y con programas políticos opuestos. Otros, por el contrario, en la regulación del Grupo Mixto, se han decantado por dar respuesta al fenómeno del transfuguismo político, ciertamente no previsto, ni quizá tampoco previsible, en el momento fundante de los parlamentos autonómicos y que, sin embargo, tanta transcendencia política ha tenido en la vida parlamentaria española de la última dé-

cada y media. La mayoría de las reformas reglamentarias se han hecho desde la experiencia de los propios problemas y sin intentar, tan siquiera, dar plena respuesta a los diversos problemas que se han ido planteando en el seno del Grupo Mixto —excepto en el Reglamento reformado de Murcia, del que hay que destacar, aunque sea tangencialmente, la notable calidad técnica y originalidad de buen número de sus propuestas—. Las reformas coinciden, sin embargo, en que el Grupo Mixto sigue siendo una buena solución para recoger los restos de un sistema parlamentario estructurado en grupos fuertes y vertebrados. Pues bien, ésta es la posición de la que se discrepa. El Grupo Mixto es un mal instrumento parlamentario, primero porque dificulta y perturba la expresión de la pluralidad de las voces que configuran una democracia representativa, y limita los valores del pluralismo político y los derechos de las minorías, y también porque sobre-representa y magnifica el protagonismo político de quienes, habiendo sido elegidos en una lista cerrada y bloqueada, abandonaron posteriormente la disciplina del partido con el que pidieron, y obtuvieron, el apoyo del ciudadano elector.

La figura del Grupo Mixto no es la solución más respetuosa para el pluralismo político, ni la más garantista para los derechos de las minorías, ni tampoco la más eficaz para la racionalización y la ordenación del trabajo parlamentario. El Grupo Mixto engloba en su configuración actual, a un mismo tiempo, tanto a diputados a los que el electorado les confirió voz propia y específica y legitimó las opciones del programa político con que se presentaron, cuanto a diputados que abandonaron bien la coalición o partido con el que se presentaron a las elecciones, bien no quisieron adscribirse al grupo constituido por ellos. Son dos tipos de situaciones absolutamente distintas que requieren un tratamiento diferente y no homogéneo, si se quiere evitar que el Grupo Mixto sea el *Grupo Mistificador*. Desde la consideración de la democracia representativa, porque el grupo parlamentario o la agrupación de diputados a los que el electorado ha dado voz propia, reciben una legitimación fundamental, consustancial, imprescindible y esencial en el sistema democrático, consagrada por el voto popular. Desde una consideración organizacional y sociológica, porque las agrupaciones de diputados tienen detrás —como los grupos parlamentarios ideológicos—, instrumentos y medios de control y apoyo, como es el propio aparato del partido del que dimanar, una organización interna mínima de grupo o de partido, una infraestructura de militantes, simpatizantes o adheridos, mecanismos de financiación, pero también mecanismos de control y apoyo ideológico, de los que no goza, y al tiempo no sufre, el diputado independiente o individual, ni tampoco el diputado tráfuga.

Ciertamente, el nombre no hace la cosa, pero ayuda a configurarla y a definirla. Por eso *ab initio*, se postula que los reglamentos parlamentarios, en la sección en que regulan los grupos parlamentarios, establezcan grupos y agrupaciones parlamentarias, reservando el nombre de **grupo** a formaciones constituidas con los requisitos establecidos por el Reglamento –los cuales ciertamente en aras del principio de la eficacia y la racionalidad del trabajo parlamentario, deben estar constituidos por un mínimo de diputados, y participar proporcionalmente en los órganos de la Cámara en función de ese mínimo–, y el de **agrupación** a aquellos grupos de diputados que no reúnen alguno de los requisitos que el Reglamento establece: bien sea no alcanzar el número mínimo, bien sea no provenir de la misma lista electoral, razón por la cual posteriormente se vertebrarán en dos tipos de agrupaciones parlamentarias, y la de quienes, sin cumplir los requisitos establecidos para constituir grupo parlamentario independiente, coinciden con ellos en haber obtenido apoyo electoral explícito y directo, y la de quienes no obtuvieron refrendo electoral directo y explícito.

*a) El punto de partida.*

Aunque ya se han ido apuntando a lo largo de las páginas precedentes, no está de más recordar los principios fundantes que vertebran la propuesta. El primero, un concepto constitucionalmente adecuado de la democracia representativa, que reconoce no sólo la prohibición del mandato imperativo, recogida en el artículo 67.2 de la Constitución, sino también la función mediadora e integradora de los partidos políticos que concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular, y que son instrumento fundamental para la participación política (artículo 6 de la Carta Magna), especialmente cuando el sistema electoral –como es el caso en el sistema español tanto central como autonómico–, se confirma como un sistema de representación proporcional derivado de listas cerradas y bloqueadas. Esto exige paralelamente, primero respetar el *derecho al escaño* del diputado individual, y segundo configurar un núcleo duro de los derechos fundamentales de la representación política, igual para todos los diputados. La primera afirmación es, pues, que los derechos de todos los diputados individuales son idénticos sea cual sea su origen electoral, como su situación político-ideológica y disciplinaria en el presente.

De la afirmación de la igualdad de los derechos de los diputados, no deriva constitucionalmente, sin embargo, que los derechos del Grupo Mixto, en su configuración actual, o bajo la forma de las agrupaciones que puedan constituirse para organizar el trabajo parlamentario, deban ser iguales a los de los grupos ideológicos; incluso parece más coherente con el sistema de democracia representativa nacida en listas cerradas de partidos, que no fueran iguales los derechos del Grupo Mixto a los derechos de los demás grupos parlamentarios.

Otro punto de partida supone reconocer la complejidad de la vida parlamentaria y estatal contemporánea, que exige poder dar una respuesta pronta y eficaz a las demandas sociales. El Parlamento constituido por diputados individuales, hace tiempo que dejó de existir. La democracia representativa contemporánea se configura bajo un Parlamento y un Estado de grupos de opinión, de interés, ideológico de partidos... La racionalización y la eficacia del trabajo parlamentario exigen ordenarlos en torno a núcleos homogéneos estables y estructurados.

El Grupo Mixto, magma inconexo e incoherente, debe dar paso a *agrupaciones ideológicas o de partido*, con derechos substancialmente idénticos a los de los grupos parlamentarios, matizados en su ejercicio por tener menor número de componentes, y a la *agrupación de los diputados no adscritos*, agrupación meramente operativa y organizativa, a la que no se le reconocen directamente y *per se* los derechos políticos que ejercen los grupos parlamentarios ideológicos y electorales.

*b) Las agrupaciones ideológicas, o de partido con apoyo electoral explícito.*

Los reglamentos parlamentarios deberían configurar, junto a los grupos parlamentarios, limitados por las condiciones y cautelas que se consideren prudentes, las agrupaciones parlamentarias.

Podrían constituir agrupaciones parlamentarias tanto los diputados que habiéndose presentado ante el electorado con voz política propia, hubieran obtenido de éste un apoyo explícito, aunque no suficiente para alcanzar el mínimo número de diputados para constituir grupo parlamentario, cuanto los grupos parlamentarios disueltos tras su constitución –bien por crisis del partido, del que el grupo era voz parlamentaria, bien por crisis de la coalición electoral y sin posibilidad de reconstruirse–. El requisito básico para poder constituir agrupación parlamentaria con voz propia e independiente, debería ser haber obtenido apoyo electoral explícito como

tal; por tanto, no debería establecerse ninguna limitación respecto al número mínimo de diputados que deberían formarlas; sin embargo, podrían establecerse las mismas limitaciones para constituir agrupación, que para constituir grupo. Es decir, un diputado individual podría constituir una agrupación parlamentaria siempre que hubiera sido elegido directamente en una lista propia y autónoma, e independientemente del número de votos que le diera apoyo.

Las agrupaciones ideológicas podrían tener los mismos derechos de participación e iniciativa que los grupos parlamentarios de partido, aunque, en uno y otro supuesto, deberían modularse sus derechos, en atención al menor número de diputados que las integrarían. Así pues, parece parlamentaria y democráticamente legítimo no permitir que una agrupación parlamentaria pudiera suscribir, por sí sola, las iniciativas que los reglamentos reservan a los grupos parlamentarios o a un determinado número de diputados, si no alcanzase ese número mínimo; en tal caso, la agrupación parlamentaria debería buscar el apoyo de otras agrupaciones parlamentarias, o de otros diputados, para promover las iniciativas que los reglamentos reservan a los grupos parlamentarios o a un número mínimo de diputados. También resultaría legítimo que el reglamento estableciera que los derechos de los grupos parlamentarios solamente pueden ser ejercidos por las agrupaciones parlamentarias, cuando el número de miembros que las componen alcance un nivel mínimo; también sería correcto que el apoyo de una agrupación parlamentaria no computara igual que el de los grupos parlamentarios, en aquellas iniciativas que el Reglamento exige que sean ejercidas por dos grupos parlamentarios. En cualquier caso, se recomendaría establecer como cláusula de cierre que, fuere cual fuere el número de miembros que integren una agrupación, para suscribir las iniciativas que el reglamento reserva a los grupos parlamentarios, se exigiera que fueren suscritas, como mínimo, por dos agrupaciones parlamentarias. (Las propuestas se formulan en abstracto porque su concreción correspondería a cada Asamblea; un contexto diferente en número de diputados y grupos parlamentarios haría aberrante la más racional y coherente de las propuestas).

La lógica y el fundamento es claro y transparente: si en pro de la racionalización del trabajo parlamentario para promover las iniciativas relevantes, que son las que los reglamentos reservan a los grupos parlamentarios, se exige que estos sean integrados por un número mínimo de diputados, y los mismos reglamentos prevén que, además de los grupos parlamentarios, puedan promoverlas un determinado número de diputados agrupados –en general idéntico al nú-

mero mínimo de diputados de los requeridos para constituir grupo parlamentario—, parece adecuado, proporcionalmente a la representatividad política, no poner en pie de igualdad al grupo parlamentario y a la agrupación parlamentaria, permitiendo al tiempo, sin embargo, a las agrupaciones parlamentarias, un derecho de iniciativa limitado o subordinado.

El derecho de participación de las agrupaciones parlamentarias en los órganos del Parlamento —sean decisorios (comisiones), sean preparatorios o de programación (Junta de Portavoces)—, debería ser proporcional a la fuerza numérica de la agrupación, para no distorsionar la expresión de la voluntad parlamentaria según refleja el Pleno. Este principio debería modularse reconociendo el derecho de palabra en todos los órganos, Junta de Portavoces y comisiones incluidas, a los diputados que representan las agrupaciones parlamentarias. El derecho a la palabra en las comisiones podría reconocerse, sin que necesariamente fuera acompañado del derecho de voto, pues si bien en el debate todas las fuerzas políticas estructuradas deberían de poder expresar su posición política, sólo deberían tener derecho al voto quienes fueran de hecho miembros del órgano decisorio. En la Junta de Portavoces, los representantes de las agrupaciones parlamentarias ideológicas o de partido deberían tener derecho de voz y de voto. El derecho a la palabra es irrenunciable en los debates más trascendentes de la vida parlamentaria, en los que debe garantizarse, bajo la tutela de la presidencia de la Cámara, que los grupos políticos y las agrupaciones parlamentarias puedan expresar sus posiciones políticas autónomamente, ponderando, si resultara necesario, el tiempo mínimo atribuido a las agrupaciones parlamentarias, que podría ser ponderadamente inferior al de los grupos parlamentarios.

El derecho de voto de las agrupaciones parlamentarias, debería ser idéntico al de los grupos parlamentarios en la Junta de Portavoces; sin embargo, si una agrupación no tuviera suficiente fuerza numérica para estar presente en algunas comisiones parlamentarias, en ellas sus miembros sólo podrían proponer iniciativas, pero no votarlas. El derecho al voto recuperaría y adquiriría toda su fuerza unipersonal en la sesión plenaria, donde el derecho al voto sigue siendo individual, por más que, de hecho, ordinariamente se ejerza desde la disciplina de grupo.

No debe olvidarse que, como ya se ha apuntado, tras las agrupaciones ideológicas o electorales, acostumbra a existir una estructura política permanente vertebrada por un partido político. Esto lleva a apuntar que, partiendo de una situación semejante, los derechos económicos de las agrupaciones parlamentarias pueden ser homogéneas con las asignaciones reconocidas a los grupos parlamentarios. La mayoría de los reglamentos establecen que las asignaciones que se reconocen a los grupos parlamentarios, deben ser proporcionales a su fuerza numérica; aunque en algunos reglamentos se prevé más explícitamente que la subvención tenga dos componentes, uno fijo y otro variable, siendo el primero idéntico para todos los grupos parlamentarios —para sufragar los gastos básicos de funcionamiento que afectan a toda estructura representativa que actúa parlamentariamente—, mientras que el variable depende siempre del número de diputados que la integran. Establecer una ponderación proporcional tanto en la asignación o subvención fija, cuanto en la variable, y hacerlo depender de la fuerza numérica de cada grupo o agrupación parlamentaria, es coherente y prudente; si el reglamento parlamentario establece la existencia de una asignación fija, ésta debe permitir el funcionamiento básico del grupo y de la agrupación parlamentaria, y atender las necesidades de organización, de asistencia documental, de asistencia jurídica y de infraestructura administrativa precisa para facilitar el trabajo parlamentario. Es decir, si bien la asignación variable puede ser, si así lo establece el Reglamento de la Cámara, directamente proporcional a la importancia numérica de cada grupo y agrupación, la fija sólo puede ser proporcional en sentido lato.

*c) La agrupación de diputados no adscritos*

Radicalmente diferente es la propuesta en relación a los diputados que, bien no se han incorporado, bien han abandonado su grupo parlamentario, y que no gozan de la legitimación electoral directa y explícita que tienen los miembros naturales del Grupo Mixto, quienes, en esta propuesta, pueden constituir específicamente una agrupación parlamentaria ideológica o de partido. Para mejor ordenar y racionalizar el trabajo parlamentario, junto a los grupos parlamentarios y las agrupaciones ideológicas y de partido, correlato y traducción de la opción programática organizativa elegida por la ciudadanía en el momento de las elecciones, se propone se reconozca una única agrupación de diputados no adscritos, agrupación de cierre (*stricto sensu* no-agrupación: obligatoria, de francotiradores, sin ideología y sin disciplina común), contrapuesta a los grupos y agrupaciones parlamentarias ideológicas, voluntarias, afines y disciplinadas.

Volvemos a la semántica y al nombre de la rosa: si se ha optado por la contraposición grupo-agrupación ideológica o electoral, no parece oportuno denominar Grupo Mixto, o Agrupación Mixta, al conjunto de diputados que no se adscriben a ninguna opción programático-ideológica-organizativa (partido político-grupo-agrupación parlamentaria). Téngase presente que frecuentemente tal agrupación tendrá un sólo miembro y, a menudo, se constituirá iniciada la legislatura y constituidos los grupos y agrupaciones ideológicas. La semántica, y la rosa, sufrirán menos si de los dos significantes sólo uno resulta impertinente; se opta también por el nombre de agrupación *de diputados no adscritos*, o *sin partido*, antes que independientes, por el plus de carga semántica positiva que ha adquirido la expresión *independiente* en una sociedad cada vez más crítica con los partidos políticos, pero crítica también con el transfuguismo y la rotura de la fidelidad electoral.

Al margen de si la adscripción del diputado que abandone su grupo a la agrupación de diputados no adscritos debe ser permanente o temporal, aspecto cuya regulación es esencial para ordenar el fenómeno del transfuguismo político, absolutamente incoherente y disfuncional en un sistema de representación proporcional derivado de listas cerradas y bloqueadas; al margen también de excepciones posibles, pero habitualmente poco frecuentes, de que el diputado que abandona el partido o la coalición resulte ser el de más alta talla moral y democrática, y quien mejor defienda y se responsabilice de los compromisos adquiridos por su lista frente al electorado, los hechos, con excesiva frecuencia, han mostrado que el diputado tráfuga no sólo no respeta el compromiso con el partido que le acogió en sus listas, sino que tampoco se atiene al programa que defendió ante el electorado, siendo causa frecuente de su apartamiento político del grupo, exclusivamente intereses personales, escasamente confesables y fuertemente teñidos de apetencias económicas, que de hecho les convierten en verdaderos parásitos de la democracia representativa, pero con caducidad predeterminada: las primeras y próximas elecciones.

Algunas de las propuestas que siguen han sido ya explicitadas en el Reglamento reformado de la Asamblea Regional de Murcia, que no otorga al Grupo Mixto en su conjunto los mismos derechos que al resto de los grupos parlamentarios de la Cámara, y que distingue en el seno del Grupo Mixto entre las formaciones políticas que recibieron apoyo electoral explícito, de aquellas que no lo obtuvieron, aunque finalmente suavice tal distinción al conceder al conjunto de estos últimos agrupadamente los mismos derechos que a los primeros.

La agrupación parlamentaria de diputados no adscritos no debe gozar de los derechos de iniciativa y participación de que gozan los grupos y las agrupaciones ideológicas, de partido o electorales. Es legítimo que se limiten los derechos de iniciativa de la agrupación de diputados no adscritos, para evitar una hiper-representación, una desigualdad a la inversa, o, incluso, un fraude al Reglamento, que se produciría cuando un grupo parlamentario, con una simple añagaza o treta reglamentaria, enviara a uno de sus miembros a la agrupación de diputados no adscritos, con lo que doblaría su poder de iniciativa y participación. Ciertamente, los derechos de todos los diputados son iguales y así debe establecerlo explícitamente el reglamento; no parece existir, sin embargo, ninguna base constitucional que exija que los derechos de los grupos ideológicos, con apoyo electoral explícito y directo, sean iguales a los de las agrupaciones no ideológicas y circunstanciales, con apoyo tan solo indirecto y supuesto. Los derechos individuales del diputado adscrito a un grupo o a una agrupación ideológica, son idénticos a los del diputado residenciado en la agrupación de diputados no adscritos. Los derechos de iniciativa y de participación de los grupos y de las agrupaciones ideológicas, pueden no reconocerse o restringirse a las agrupaciones circunstanciales y forzadas de diputados no adscritos. No se objete que se limitan los derechos de los diputados integrados en la agrupación de diputados no adscritos, lo único que se limita y se reduce es la hiper-representación, y se evita a un tiempo que el rompimiento del compromiso político con el partido y la lista electoral conlleve como premio incrementar la capacidad de acción parlamentaria, hasta otorgar a un solo diputado los derechos que el Reglamento reconoce a un grupo, o a un conjunto de diputados.

Todos los reglamentos establecen, si no explícitamente, sí implícitamente, que todas las iniciativas ejercitables y promovibles por los grupos parlamentarios pueden también ejercerse y promoverse por un número determinado de diputados –en general el mismo que se requiere para constituir grupo parlamentario–. Los reglamentos distinguen también entre iniciativas que pueden promover los diputados individualmente e iniciativas que pueden promover colectivamente –grupo o número determinado de diputados–. Si es lógico suponer que cuando un grupo parlamentario o una agrupación ideológica o de partido promueve una iniciativa cuenta con el consentimiento, tácito o explícito, de sus integrantes –la presunción no es *iuris tantum*, puesto que en las habituales reuniones de los grupos o agrupaciones parlamentarias se discuten, valoran y acuerdan las iniciativas parlamentarias que promueve el grupo parlamentario, y cuáles quedan en el ámbito de la acción individual de sus miembros–, más bien debe suponerse lo contrario cuando se trata de la agrupación de diputados no adscritos que defienden opciones

políticas enfrentadas o divergentes; por ello sus integrantes deben probar que existe una confluencia de voluntades parlamentarias, cuanto menos para promover la iniciativa. Así pues, queda claro que las que no resultan iguales son las capacidades de actuación del diputado agrupado respecto a las del diputado en solitario o individual. Ciertamente si un diputado no adscrito, para promover una iniciativa, no logra ni siquiera el apoyo táctico de diputados que estén en su misma situación, no parece pueda pretender ser a un tiempo uno y legión.

La Constitución no establece, ni tampoco exige la democracia representativa, que los derechos de los desiguales deban ser necesariamente derechos iguales; sin embargo, desde una posición garantista para el ejercicio de los derechos de representación, podría establecerse una cláusula de cierre en la regulación de la agrupación de diputados no adscritos: los diputados no adscritos podrían ejercer los derechos reconocidos a los grupos parlamentarios, siempre que los apoyase un número determinado de diputados, que podría ser, por ejemplo, bien el equivalente al número mínimo de la suma de las dos agrupaciones ideológicas más reducidas, bien inferior en uno o en dos al número mínimo exigido para constituir grupo parlamentario.

Los derechos de participación de la agrupación de diputados no adscritos en la vida parlamentaria, han de ser también modulados en función de su fuerza numérica. Si la agrupación de diputados no adscritos está constituida por un número de miembros relativamente próximo al del mínimo establecido para constituir grupo parlamentario, podrá intervenir en los debates por el mismo espacio de tiempo, debiendo repartirse el que dispone si se quiere levemente incrementado, entre las diversas voces existentes en la agrupación de diputados no adscritos. Más aún, desde una posición garantista de los derechos del diputado individual, podría incluso establecerse en el Reglamento que el presidente de la Cámara, en los debates más trascendentes, debería conceder la palabra, equitativamente, a todos los diputados de la agrupación de diputados no adscritos.

Si el derecho de palabra es un derecho consubstancial a la condición de diputado en el esquema parlamentario, y por tanto, debe ser mantenido, e incluso primado, frente a las exigencias derivadas de la racionalización o la comodidad del debate parlamentario, no sucede lo mismo respecto al derecho al voto, que debe mantener por encima de todo su carácter de voto igual, para no des-

naturalizar el sistema de decisión en la democracia representativa. El derecho de voto de los diputados es personal e indelegable (artículo 79.3 CE); tales condiciones han llevado a algunos incluso a criticar el sistema de voto ponderado y a admitirlo únicamente con cautelas en órganos preparatorios y programadores del trabajo parlamentario, pero no en los órganos decisorios, y siempre dando por buena la premisa de que la delegación-ponderación mantiene sus características de razonabilidad –disciplina de grupo y voluntariedad en la encomienda de la representación en el portavoz–. Sin embargo, la mayoría de reglamentos parlamentarios de las asambleas de las Comunidades Autónomas, establecen el sistema de voto ponderado sin restricciones, tanto en la Junta de Portavoces, como en las comisiones de composición paritaria de los grupos parlamentarios, cuanto finalmente en las comisiones de composición proporcional a los grupos parlamentarios, para deshacer el empate, si hubieran votado en el mismo sentido los diputados de cada grupo.

La homogeneidad ideológica, la disciplina del grupo, el debate interno, general o sectorial, que lleva a conformar la decisión formal y final del grupo parlamentario respecto a las diversas tramitaciones y propuestas parlamentarias, no son predicables, ni tampoco deducibles, en una agrupación de diputados no adscritos. Por eso resulta pertinente establecer que el portavoz de la agrupación de diputados no adscritos en la Junta de Portavoces solamente tiene derecho de palabra; si se le reconoce el derecho de voto, necesariamente ha de exigirse que exprese el sentido individual del voto de cada uno de los diputados que integran la agrupación; lo mismo podría establecerse para la ponderación del voto en las comisiones. Sin embargo, sobre todo en las comisiones, órgano decisorio y no únicamente de programación, resultaría más prudente no admitir la ponderación del voto de la agrupación de diputados; sería más adecuado y congruente con la vida parlamentaria, establecer que sólo compromete su voto individual el diputado miembro de la comisión, sin poder representar el de los restantes miembros de la agrupación de no adscritos. En la democracia representativa configurada en nuestro sistema constitucional y electoral, es menos distorsionador y perturbador que queden sin expresarse determinadas voces, que no permitir a quien defiende la opción A que sume como propio el voto de quien defiende la opción *no-A*. Así pues, respecto a la agrupación de diputados no adscritos, bien derecho de voto exclusivamente personal del miembro de la Comisión o Junta, o bien exigencia ineludible de que el diputado de la agrupación de diputados no adscritos deba expresar el sentido del voto de los diversos diputados que la integran, obligando a que quede constancia escrita y expresa de la delegación del sentido del voto en cada supuesto.

La agrupación de diputados no adscritos debe estar presente en las comisiones cuando la adscripción es proporcional, en función de su fuerza numérica. Si no media el consenso entre los miembros de la agrupación para adscribir a los diputados que tengan opciones coincidentes, debe establecerse un órgano que medie entre ellos y resuelva equitativamente; parece prudente encomendar esta función al presidente o a la Mesa de la Cámara.

Debe establecerse también una regulación alternativa respecto a los derechos económicos de la agrupación de diputados no adscritos, razón fundante, aunque frecuentemente disfrazada —no olvidemos la sabia y prudente advertencia de Maquiavelo—, de diversos transvases de algunos diputados al Grupo Mixto. La asignación individual de los diputados que conforman la agrupación de no adscritos debe ser idéntica e igual a la de los diputados adscritos a grupos o agrupaciones parlamentarias, o modulada por la ponderación de las circunstancias de residencia, transportes... establecidas con carácter general.

El problema no la plantea, sin embargo, la asignación individual del diputado, sino la subvención de la agrupación *qua talis*; en algunos reglamentos está establecida una doble afluencia en la subvención al grupo parlamentario o a la agrupación parlamentaria —una fija y otra variable—. La subvención variable que por cada diputado recibe cada grupo o cada agrupación parlamentaria, debe ser idéntica en todos los supuestos, grupos y agrupaciones ideológicas, y agrupación de diputados no adscritos; no así, sin embargo, la subvención fija, porque esta última se ha establecido para atender las necesidades organizativas de grupos estructurados, sometidos al mismo tiempo a mecanismos de control interno y externo por su relación con los partidos políticos, y resultaría incongruente que se subvencionara como grupo político lo que no es sino una agrupación fortuita y residual; tal vez lo único congruente, o menos aberrante, sería establecer que la subvención fija que corresponde a la agrupación de diputados no adscritos fuera el promedio de la subvención que por diputado reciben el conjunto de los grupos y agrupaciones ideológicas o de partido, multiplicado por el número de diputados que integran tal agrupación de diputados no adscritos.

## 6. CAVE CURAM! UNA INFLEXION EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Una postrera cautela. Dada la labilidad de la vida política parlamentaria, la pluralidad y diversidad de las situaciones, y las circunstancias que pueden concurrir a formar el Grupo Mixto –la realidad desborda siempre las previsiones de la imaginación más desbocada y al más riguroso y concienzudo de los análisis abstractos–, se ha defendido por muchos la bondad de abordar una regulación como la propuesta en normas complementarias del Reglamento –bien en normas supletorias dictadas por la Mesa, bien en resoluciones presidenciales, en función de a qué órgano atribuya la competencia el Reglamento de la Cámara–, amparándose en lo que es práctica común en derecho parlamentario, y en aras de lo que, algunos autores, denominan la disponibilidad y experimentabilidad del derecho parlamentario, con el objetivo de incorporarlas al reglamento de las Cámaras sólo cuando tales normas subordinadas hubieran sido contrastadas debidamente y hubieran probado su bondad y utilidad.

Esta posición, avalada por el derecho comparado y por la doctrina parlamentaria más rigurosa, parecía que era acogida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien, en su Sentencia 118/1988, que recogía y formalizaba la de numerosos Autos anteriores, había establecido, como principio general, que las disposiciones parlamentarias dictadas en desarrollo del reglamento, con vocación de insertarse en él permanentemente, podían considerarse como normas con valor de Ley y, por tanto, susceptibles únicamente de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad. Tal interpretación, excesivamente generosa para las resoluciones presidenciales y las normas supletorias, claramente normas derivadas y subordinadas con valor infra-reglamentario, sería matizada tangencialmente por el Tribunal Constitucional cuando, en su sentencia 119/1990, apuntó que la *“equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del reglamento y el reglamento mismo desde el punto de vista de su impugabilidad no equivalía a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos”* (fundamento Jurídico 5º). La afirmación había sido hecha *obiter dicta* sin desarrollar un cuerpo doctrinal claro y delimitado, y quedaba en cierto modo diluida por la confirmación del carácter de norma con valor de ley –de reglamento parlamentario–, de la resolución del Presidente del Congreso de los Diputados que establecía y predeterminaba una única fórmula para jurar la Constitución, sin que sentencias posteriores profundizaran más en esta cuestión.

Sin embargo —*nadie sabe cómo ha sido*— el Tribunal Constitucional, en su sentencia en el Recurso de Amparo 1623/94, explicita una doctrina y deduce apodícticamente una conclusión que no había formulado antes de 1995 —*alguien sabe por qué ha sido*—, cuando afirma rotundamente que “*tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario **son susceptibles de impugnación a través del Recurso de Amparo constitucional**, por lo que el Recurso de Constitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los reglamentos de las Asambleas*” (fundamento jurídico número 2).

La posición del Tribunal Constitucional en el momento presente resulta clara y rotunda, aunque sea opuesta a la sustentada hasta ahora. La jurisprudencia del Alto Tribunal ha sido y es constante en que las normas que limitan el ejercicio de los derechos del diputado, que son de configuración legal-reglamentaria, deben tener también valor de Ley y, por tanto, han de establecerse o incorporarse necesariamente al Reglamento de la Cámara —en tal supuesto sólo podrá cuestionarse su constitucionalidad—. La novedad está en que hasta la última sentencia citada había otorgado —sin duda exageradamente—, **desde el punto de vista de su impugnabilidad**, idéntico valor al reglamento parlamentario que a las resoluciones o normas supletorias y criterios interpretativos integrativos de aquél; mientras que ahora, por primera vez, ha anulado una norma supletoria del reglamento, impugnada en vía de Amparo, sin invocar razones de constitucionalidad.

En consecuencia, si las propuestas anteriores, como se decía, pretendieran desarrollarse en resoluciones de la Presidencia de la Cámara o en normas de la Mesa, el Tribunal Constitucional podría anularlas tras un recurso de amparo, meramente por razones formales y sin entrar a considerar la constitucionalidad y el fondo del asunto.

María José Carbonell Boria  
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

## LAS CORTES FORALES VALENCIANAS\*

*Curiae, sive Comititia apud nos appellantur illae Congregationes, quae a Rege nostro convocantur, ut universum Regnum, et eius status, quos Brachia vocamus, scilicet Ecclesiasticum, Militare, et Regale repraesentent, et simul cum ipso Rege in his, quorum causa a Rege vocantur, et quae a sua Regia Maiestate proponuntur, deliberent, et statuant prout causa publica Regis et Regni, eorumque utilitas ex postulanti<sup>1</sup>.*

En este fragmento Cristóbal Crespi de Valladaura da, de forma breve, una perfecta definición de lo que significaban las cortes para los cotáneos de dicha institución, así como de cuáles eran sus funciones y su composición. A partir de este momento y de modo menos sucinto analizaremos estos tres fundamentales aspectos para llegar a comprender la importancia y consecuentemente la trascendencia que las Cortes de época foral han tenido en la historia de Valencia.

### ORIGIEN Y EVOLUCIÓN

Las Cortes valencianas surgen en el seno de un movimiento generalizado en toda Europa en pro de la consolidación de las monarquías unido a un fenómeno de expansión urbana que, podemos afirmar, se inicia en el siglo XII. En consecuencia la incorporación de Valencia a la Corona catalano-aragonesa será el punto de partida para sumarse a las nuevas corrientes, y el nacimiento de la institución irá definitivamente ligado a la división administrativa propiciada por dicha Corona.

\* Para un análisis más detallado sobre este tema entre otros véase: M. DANVILA., *Investigaciones histórico-críticas acerca de las Cortes y parlamentos del antiguo reino de Valencia*, Madrid, 1905; L. MATHEU Y SANZ, *Tratado de la celebración de cortes generales del reino de Valencia*, Valencia-Madrid, 1967; B. RIBELLES, *Memorias histórico-críticas de las antiguas Cortes*, Valencia, 1810; J. BENEYTO, *Observaciones sobre el estudio de las Cortes de Valencia*, en «I Congrés d'Història del País Valencià» (Valencia, 1980), vol. II, pp. 889-892; S. ROMEU, *Les Corts Valencianes*, Valencia, 1985; E. SALVADOR, *Las Cortes de Valencia*, en «Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna» (Valladolid, 1989), pp. 731-821; VVAA., *Les Corts valencianes: qüestions d'historiografia i propostes de treball*, en «Actes del I Congrés d'administració Valenciana: de la Història a la Modernitat» (Valencia, 1992), pp. 256-271; M.J. CARBONELL BORJA- M.R. MUÑOZ POMER., *Las Cortes valencianas medievales: aproximación a la historiografía y fuentes para su estudio*, en «Les Corts a Catalunya» (Barcelona, 1991), pp. 270-281; L. GUÍA MARÍN, *Les Corts valencianes a l'època moderna*, en «Les Corts a Catalunya» (Barcelona, 1991), pp. 282-289; VVAA., *Las Cortes Forales Valencianas. Poder y representación*, Valencia, 1994.

<sup>1</sup> C. CRESPI DE VALLADAURA, *Observaciones illustratae decisionibus Sacri Supremi Regii Aragonum Consilii, Supremi Consilii Sanctae Crucatae et Regiae Audentia Valentie*, Lyon, 1662, vol. I, Obs. 15, Conclus. 8.

Tradicionalmente se ha considerado a 1239 como fecha de origen de las cortes en Valencia, y puede seguir manteniéndose si somos conscientes de que en realidad marca el inicio de formación y consolidación de una institución cuyo proceso de formación es inherente a una sociedad con fuerte predominio de sus grupos privilegiados (iglesia, nobleza, patriciado urbano) y con una monarquía en lucha para afirmarse frente a la permanente confrontación con los poderes territoriales de la nobleza.

Institución que irá consolidándose poco a poco, al tenor de sus propias convocatorias y respectivas reuniones <sup>2</sup>:

En las Cortes de 1261, se sientan las bases de una de las funciones fundamentales de la asamblea, el juramento real, al jurar Jaime I los fueros de Valencia a petición de las Cortes y a cambio de un servicio. También Jaime I, en las Cortes de 1271 <sup>3</sup>, establece la prohibición de alterar los fueros sin el consentimiento de las Cortes, normativa ratificada posterior y definitivamente por Jaime II en las cortes de 1292: En 1302, se acuerda la celebración de cortes cada tres años, aunque el monarca conservará el privilegio de convocarlas. Alfonso IV en las cortes celebradas en los años 1329-30 intenta encontrar una solución al problema de la territorialidad del derecho foral valenciano frente a la imposición del derecho aragonés en determinadas poblaciones.

A partir de este momento, una vez consolidada la política pactista que caracterizará teóricamente la política valenciana, las sucesivas cortes celebradas tendrán, casi siempre, como argumento central las pretensiones o necesidades del monarca, frente a la constante lucha de los brazos para mantener sus privilegios y aligerar la carga que el donativo suponía.

Pedro IV, el monarca que más veces reuniría a los estamentos del reino en asamblea, convoca sus primeras cortes (1336) para solucionar los problemas ocasionados por las donaciones de su padre a la reina Leonor y sus hijos <sup>4</sup>. Las cortes que convocó en 1349 van íntimamente ligadas a las guerras unionistas, provocadas por el deseo del monarca de decidir la sucesión del reino en

2 Cfr. S. ROMEU, *Catálogo de las Cortes valencianas hasta 1410*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», XL (1970), pp. 581-607; M.J. CARBONELL BORJA - M. R. MUÑOZ POMER, *Las Cortes valencianas medievales: aproximación a la Historiografía y fuentes para su estudio*, en «Les Corts a Catalunya» (Barcelona, 1991), pp. 270-281.

3 Las siguientes y a la vez únicas cortes de Pedro III, fueron analizadas por S. ROMEU en: *Cortes de Valencia de 1281*, Anuario de Historia del Derecho Español (1969), pp.725-728.

4 «... en lo qual se gobernó más por la necesidad que tenía de acudir al Reyno de Valencia, para proceder contra don Pedro de Exerica, y los que seguían las partes de la Reyna doña Leonor, que por favorecer a la ciudad de Valencia... para justificar más el negocio, porque todo el fundamento era la confirmación que se pedía de las donaciones que se habían hecho a la Reyna doña Leonor, y a los Infantes sus hijos, el Rey mandó llamar a

favor de su hija Constanza <sup>5</sup>. Las de 1357-58, 1360, 1362-63 y 1364 tendrán como justificación la guerra con Castilla y la necesaria petición de ayuda económica para afrontarla. Situación que se agravará al sumarse la guerra de Cerdeña y que marcará la necesidad de las sucesivas convocatorias realizadas por Pedro IV.

Juan I convoca sus primeras y únicas cortes en 1388-89 en Monzón con la misma finalidad: obtención de recursos económicos.

Idénticos motivos tuvo Martín I, en la celebración de las cortes de 1401-1407.

El advenimiento de los Trastámara marcó un cambio sustancial, según afirman todos los estudiosos: consolidación de las instituciones forales a pesar del intento de imposición autoritarista de la dinastía castellana.

Fernando I celebró Cortes en 1413-15, para prestar el debido juramento y exigir a su vez el reconocimiento de su hijo primogénito como sucesor.

Alfonso V <sup>6</sup> marcará de nuevo un auge en el número de convocatorias a Cortes <sup>7</sup>, pero todas ellas irán ligadas a campañas militares: campañas de Cerdeña <sup>8</sup> y Sicilia y guerra con Castilla.

Las Cortes de Juan II, por el contrario, irán condicionadas por su juramento (1450) y por el reconocimiento de su hijo y heredero (1465-66).

A comienzos de la Edad Moderna, la nueva ampliación de territorios — es ahora cuando se logra la llamada unidad de España—, manteniendo el respeto a la legislación vigente en cada uno de ellos, supuso ciertas modificaciones tendentes, en definitiva, a consolidar cada vez más el poder real.

Cortes... »; J. ZURITA, *Anales de la Corona de Aragón* (Zaragoza, 1669), vol. 2. L. VII, c. 34.; Cfr. S. ROMEU, *El pleito entre doña Leonor y Pedro II en las Cortes de 1336*, en I Congrés d'Història del País Valencià (València, 1971-81), pp. 559 y ss.

5 Cfr. M. RODRIGO LIZONDO, *La Unión valenciana y sus protagonistas*, «Ligarzas», VII (Valencia, 1975), p. 133 y ss.; ÍDEM, *La Unión de Valencia (1347-1348). Una revuelta ciudadana contra el autoritarismo real*, Valencia, 1987.

6 Es de destacar que las cortes de 1419 y las de 1421 fueron inauguradas por su esposa, la reina María, a la sazón virreina de Valencia, quien incluso llegó a convocar las de 1435.

7 Cfr. D. CUEVES, *Cortes celebradas por Alfonso el Magnánimo en el año 1419*, en IX Congreso de Historia de la Corona de Aragón (Zaragoza, 1984), vol. IV, pp. 116-128; D. PEREZ, *Aportaciones económicas de Valencia a la guerra entre Aragón y Castilla en 1429*. IBÍDEM, pp. 161-169.

8 Cfr. M. R. MUÑOZ POMER, *Las Cortes valencianas y su participación en las empresas italianas*, en «XIV Congreso de Historia de la Corona de Aragón», Sassari-Alghero, 1990.

Todo este proceso evolutivo en relación con la Valencia Foral ha sido analizado por importantes historiadores<sup>9</sup>, dando una visión general de los acontecimientos históricos más relevantes del período estudiado, pero, y como ellos mismos reconocen, con las carencias consecuencia de un conocimiento parcial o insuficiente de las fuentes que nos acercan a las Cortes como institución.

Institución que en época moderna se reunió muy pocas veces en comparación a las Cortes celebradas durante la Edad Media, perdiendo al mismo tiempo y poco a poco uno de los alicientes más poderosos para el rey para convocarlas: el económico.

En 1479, Fernando el Católico<sup>10</sup> celebra sus primeras Cortes sin otra finalidad que el juramento de Fueros, privilegios y libertades por parte del rey y el de fidelidad por parte de los estamentos representativos del reino. Por el contrario las Cortes Generales, convocadas en Tarazona en 1438, y que no se iniciaron hasta 1484 — 50 años después— tenían como objetivo la consecución de ayudas económicas fundamentalmente.

Las dificultades en Italia y amenaza Turca parece ser lo que motiva, o mejor dicho, justifica la celebración de las Cortes valencianas de San Mateo en 1495-96 y las Generales de Monzón en 1510-11.

El reinado de Carlos I supone una reactivación de las Cortes, al menos en cuanto al número de las celebradas (1528 en Valencia<sup>11</sup>, 1533, 1537, 1542, 1547 y 1552 en Monzón) con el fin de conseguir la aceptación por parte de Valencia en un primer momento — no podemos olvidar que este monarca era considerado como extranjero en nuestras tierras— y, después para lograr la ingente cantidad de dinero necesaria para sostener y financiar la lucha en los múltiples frentes que mantuvo dicho rey.

9 A modo de ejemplo véase: E. BELENGUER CEBRIA, *Cortes del reinado de Fernando el Católico*, Valencia, 1973; ÍDEM, *Valencia en la crisis del siglo XV*, Barcelona, 1976; E. CISCAR PALLARÉS, *Cortes valencianas de Felipe III*, Valencia, 1974; R. GARCÍA CÁRCEL, *Cortes del reinado de Carlos I*, Valencia, 1972; L. GUÍA MARÍN, *Cortes del reinado de Felipe IV. Cortes valencianas de 1626*, Valencia, 1974; ÍDEM, *Las Cortes valencianas a l'època moderna*, en «Les Corts a Catalunya» (Barcelona, 1991), pp. 282-289; D. de LARIO RAMÍREZ, *Cortes del reinado de Felipe IV. Cortes valencianas de 1626*, Valencia, 1974; V. PONS ALÓ S - J. TRENCHS ODENA, *La nobleza valenciana a través de la convocatoria a Cortes (siglos XV-XVI)*, en «Les Corts a Catalunya», pp. 368-383; E. SALVADOR, *Cortes valencianas del reinado de Felipe II*, Valencia, 1973; ÍDEM, *Las Cortes de Valencia*, en «Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna» (Valladolid, 1989), pp. 731-821...

10 M. DUALDE SERRANO, *Las cortes valencianas durante el reinado de Fernando e Isabel*, en «Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos», Madrid, 1952, 18 pp.

11 Donde por primera vez la oferta económica del donativo precedió a la presentación de peticiones y petición de fueros.

Felipe I (II de Castilla), que ya había presidido las dos últimas cortes convocadas por su padre, inicia con su reinado el periodo de decadencia de esta institución. Convocó a Cortes generales en Monzón sólo en dos ocasiones 1563 y 1585, debido según E. Salvador a que no aumentó la oferta económica y a que el rey tuviera que atender a las reclamaciones de los estamentos <sup>12</sup>.

Su sucesor, Felipe II (III de Castilla), sólo celebra una reunión de Cortes en Valencia en 1604 y, Felipe III (IV de Castilla), último monarca en celebrar cortes ( 1620 en Monzón y 1645 en Valencia), muestra definitivamente la ineficacia de esta institución como defensora de los derechos de los estamentos frente a la realeza, y, por consiguiente, su pérdida de sentido.

Para tener una visión rápida de los monarcas y periodos de auge o periodos de menor trascendencia de la Institución reproducimos el cuadro sistemático de celebración de Cortes valencianas <sup>13</sup>.

<b>Año</b>	<b>Lugar</b>	<b>Monarca</b>
1261	Valencia	Jaime I (1213-1276)
1271	Valencia	
1281	Valencia	Pedro III ( 1276-1285)
1286	Valencia	Alfonso III ( 1285-1291)
1289	Monzón	
1292	Valencia	Jaime II (1291-1327)
1302	Valencia	
1329-30	Valencia	Alfonso IV (1327-1336)
1336	Valencia	Pedro IV (1336-1387)
1339	Valencia	

<sup>12</sup> Cfr. E. SALVADOR ESTEBAN, *Cortes valencianas del reinado de Felipe II*, Valencia, 1973.

<sup>13</sup> Cfr. P. LÓ PEZ ELUM - M. R. MUÑOZ POMER, *Fechas y lugares de celebración de las Cortes Forales valencianas*, en «Poder y Representación» (Valencia, 1994), pp. 210-211.

<b>Año</b>	<b>Lugar</b>	<b>Monarca</b>
1342-43	Valencia	
1346	Valencia	
1349	Valencia	
1354	Valencia	
1357-58	Valencia	
1360	Valencia	
1362-63	Valencia	
1364	Valencia	
1365	Sagunto	
1367	Castellón	
1369-70	San Mateo-Valencia-San Mateo	
1371	Valencia	
1373-74	Villarreal	
1375-76	Monzón	
1382-84	Monzón	
1388-89	Monzón	Juan I (1387-1395)
1401-07	Segorbe-Castellón-Valencia	Martín I (1410-1412)
1413-15	Valencia	Fernando I (1412-1416)
1417-18	Valencia	Alfonso V (1416-1458)
1419	Valencia	
1421	Traiguera-Cuevas-San Mateo	
1428	Valencia-Sagunto	
1429	Traiguera-San Mateo	
1435-36	Monzón-Morella	
1436	Morella	
1437-38	Valencia	
1443-46	Valencia	
1459	Valencia	Juan II (1458-1479)
1465-66	San Mateo	
1469-71	Monzón-Tortosa	
1479	Valencia	Fernando II (1479-1516)
1484-89	Tarazona-Valencia-Orihuela	
1495	San Mateo	

<b>Año</b>	<b>Lugar</b>	<b>Monarca</b>
1510	Monzón	
1528	Valencia-Monzón-Valencia	Carlos I (1516-1556)
1533	Monzón	
1537	Monzón	
1542	Monzón	
1547	Monzón	
1552	Monzón	
1563-64	Monzón	Felipe II (1556-1621)
1585	Monzón	
1604	Valencia	Felipe III (1598-1621)
1626	Monzón	Felipe IV (1621-1665)
1645	Valencia	

## COMPOSICIÓN

En las Cortes valencianas participaron el rey, que las convocaba y presidía, junto a representantes de los tres estamentos del Reino: el eclesiástico, el militar y el real o popular.

Los miembros de los tres brazos tenían el derecho y la obligación de asistir a las reuniones de la Asamblea, pudiendo elegir o nombrar síndicos o procuradores que los representaran.

El número e importancia de los diferentes integrantes de los brazos variará a lo largo de la historia de la institución; así, por ejemplo, aunque los representantes y síndicos de las ciudades y villas reales tuvieron inicialmente una presencia muy reducida, fue su incorporación a la Curia real la que marcó el inicio de dicha institución. Por otro lado el incremento más evidente en cuanto a número de miembros se dará en el brazo nobiliario que llegó a tener quinientos representantes en la última reunión de las Cortes.

## MONARCA

El rey era el presidente nato y parte indispensable de la asamblea parlamentaria, principalmente por ser el único con capacidad jurídica para convocarla.

Esta prerrogativa al igual que la obligatoriedad de convocar Cortes al inicio de su mandato para jurar los privilegios del Reino, o los periodos de tiempo o las necesidades que justifican la asamblea fueron continuo objeto de revisiones <sup>14</sup>. Aun así sólo en casos extraordinarios se aceptará que sea el primogénito quien las presida, llegándose a cuestionar numerosas reuniones cuya convocatoria o presidencia no fue ejercida directamente por el monarca <sup>15</sup>.

## BRAZO ECLESIASTICO

Su núcleo fundamental estaba formado desde los orígenes por dignatarios eclesiásticos que ejercían su jurisdicción en tierras valencianas <sup>16</sup> como el Arzobispo de Zaragoza (desaparecerá, su representación, durante el siglo XV), los Obispos de Valencia, Tortosa y Segorbe, Maestres de las Ordenes de Montesa y Calatrava, Comendador de Montalbán (Orden de Santiago), Abades de los monasterios de Poblet, Benifaçà y Valldigna y Cabildo de la Catedral de Valencia.

A partir de las Cortes celebradas en 1360 irán produciéndose nuevas incorporaciones y bajas en el seno del brazo eclesiástico hasta alcanzar el número de dieciocho miembros en 1645, fecha en que tuvieron lugar las últimas Cortes del período foral, a saber: Arzobispo de Valencia, Maestre de Montesa, Obispos de Tortosa, Segorbe y Orihuela, Síndico del Cabildo de la Metropolitana de Valencia, Abades de Poblet, Benifaçà y Valldigna, Comendadores de Bejis (Orden de Calatrava), Torrent (Orden de San Juan de Jerusalén) y Orxeta (Orden de Santiago), General de la Orden de la Merced, Priors de San Miguel de los Reyes y de la Cartuja de Valdecristo, y Cabildos de Segorbe, Orihuela y Tortosa <sup>17</sup>.

14 Cfr. *Furs, Llib. I. Rúb. III. Epi. CXV*. Pedro el Grande, 1283; *Furs, Llib. I. Rúb. III. Epi. CXVI*. Jaime el Justo, 1301; *Furs, Llib. I. Rúb. III. Epi. CXVII-CXVIII*. Pedro el Ceremonioso, 1363...

15 Por ejemplo Cortes de 1428, o algunas de las convocadas durante los reinados de Fernando el Católico o Felipe II.

16 Según los tratadistas de la época – Pere Belluga, Lorenzo Matheu y Cristóbal Crespi– los miembros del brazo eclesiástico comparecían en Cortes bien en función de la autoridad y prestigio que confería su dignidad, bien en virtud de su condición de señores temporales de vasallos.

17 El último representante que obtuvo el privilegio de concurrir a este brazo fue el Comendador del Peso Real de la Orden de Alcántara en 1653, pero no llegó nunca a ejercerlo por desaparecer dicha institución en 1707.

## BRAZO MILITAR

Sus integrantes se dividían en tres grandes grupos: nobles, caballeros (*militēs*) y generos (incluidos *doncells*), aunque su actuación en Cortes era como bloque común.

Fue el más numeroso de los tres estamentos que componían las Cortes valencianas, ya que en principio todos los nobles tenían la obligación de asistir a las reuniones, bien personalmente bien a través de procuradores. A pesar de ello, o quizás debido precisamente a su gran número, a partir del siglo XVI<sup>18</sup> empezaron a introducirse algunas limitaciones, como, por ejemplo, ser noble o caballero de condición y natural del Reino. Para el cumplimiento de las nuevas disposiciones se creó la Junta de Habilitadores del brazo, aunque sus dictámenes no siempre fueron respetados<sup>19</sup>.

Una de las características más importantes del estamento militar fue la necesaria unanimidad de sus deliberaciones, provocando grandes enfrentamientos con la monarquía. Al mismo tiempo, las divisiones internas y la dependencia política y económica de determinados nobles — fundamentalmente en el período de los Austrias— hizo que se sometieran en más de una ocasión a los dictámenes del monarca.

## BRAZO REAL<sup>20</sup>

Los representantes de este brazo eran los más variables, ya que el mismo estaba compuesto por el conjunto de síndicos enviados por las ciudades y villas de realengo convocadas para asistir a Cortes.

El número de villas convocadas fue variando con el paso del tiempo debido, fundamentalmente, durante la época medieval a los cambios de jurisdicción operados en algunas villas, al pasar de condición señorial a la de realengo. Esta variabilidad, en la edad moderna derivó de la ad-

18 V. PONS ALÓ S - J. TRENCHS ODENA, *La nobleza valenciana a través de su convocatoria de cortes (siglos XV-XVI)*, en «Les Corts a Catalunya» (Barcelona, 1991), pp. 368-383.

19 Con la época moderna se configurará de forma clara las reuniones por estamentos y la figura permanente del síndico de cada brazo, consolidándose plenamente a lo largo del s. XVI las reuniones estamentales fuera de Cortes, siendo las más significativas las correspondientes al brazo militar.

20 Cfr: S. ROMEU, *El brazo real en las Cortes de Valencia*, en «Homenaje a D. Sevilla Andrés» (Valencia, 1984), vol. II, p. 825; L. GUÍA MARÍN, *La ciudad de Valencia y el brazo real. Las Cortes de 164*, en «Homenaje a J. Regla» (Valencia, 1975), vol. I, pp. 583 y ss.

quisición del título de villazgo por parte de antiguas localidades dependientes <sup>21</sup>. Como consecuencia de esta fluctuación vemos que de diecisiete villas convocadas en las primeras Cortes, pasaron a ser unas veinte durante el siglo XV, alcanzando el número de treinta en el siglo XVII <sup>22</sup>.

Entre los municipios asistentes se establecía una jerarquización interna, en función bien del rango urbano, bien de la antigüedad como miembro del brazo. Estas jerarquías, sin embargo, no se reflejaban en el valor del voto emitido, con excepción de la ciudad de Valencia, cuya representación valía tanto como el resto del brazo en su conjunto.

En su papel de portavoz del mundo urbano, el brazo real actuó como contrapeso frente a los intereses nobiliarios y eclesiásticos, además de defensor de las autonomías municipales ante las crecientes injerencias de la administración real.

## ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Como ya vimos, la convocatoria a Cortes era un derecho y un deber del monarca, desde que accedía al trono. El rey tenía obligación de convocar a todos los miembros de los tres brazos, quienes estaban obligados a acudir a la convocatoria bien personalmente bien a través de sus síndicos o procuradores.

Las cartas de convocatoria, que según los Fueros debían expedirse desde dentro del reino por el propio monarca o el primogénito <sup>23</sup>, eran preparadas por los oficiales de la cancillería real y remitidas directamente o a través del Baile General <sup>24</sup> a sus destinatarios. En esencia la carta de convocatoria <sup>25</sup> era igual para todos los convocados, salvo las cláusulas de estilo y tratamiento, que variaban según su rango y condición. Para la nobleza, en general, y jurados de las ciudades reales, se presentaba como un mandato; para la alta nobleza y dignidades eclesiásticas, como ruego e invitación.

21 R. PINILLA, *Correspondencia entre los distintos municipios del reino de Valencia y sus representantes en las Cortes de Monzón en 1528 y en 1533. Un posible intento de negociación*, en «Jerónimo Zurita. Su época y su escuela», Zaragoza, pp. 363-369.

22 La única villa que participó en todas las Cortes forales fue Valencia.

23 Véase epigrafe dedicado al Monarca.

24 Dado que se trataba del oficial indicado debido a su perfecto conocimiento de todos los posibles citados.

25 Documento en latín. Después de la intitulación, dirección y salutación; venía la exposición de motivos o texto donde se indicaba la causa y conveniencia de la convocatoria, el lugar y fecha del comienzo de las Cortes y el verbo dispositivo con la obligatoriedad de asistencia. El documento se cerraba con el compromiso por parte del rey de estar presente, la datación y suscripción real.

En numerosas ocasiones esta convocatoria irá acompañada de sucesivas prórrogas, a causa, la mayoría de las veces, de la imposibilidad real de acudir al lugar de la convocatoria el día señalado. En otras ocasiones será la incoparencia de los convocados la que obligará a la promulgación de prórrogas.

Con el aumento del número de miembros convocados, fue necesaria la creación de una «comisión» encargada de velar por la autenticidad de los mismos. En efecto, antes del inicio de la asamblea, una comisión de habilitadores<sup>26</sup> comprobaba las credenciales de quienes acudían a la reunión, pudiéndose producir exclusiones en caso de no cumplirse los requisitos necesarios para asistir.

Concluidos los preliminares se iniciaban las sesiones. En primer lugar una misa solemne y a continuación el rey leía la *proposición real o discurso de la Corona*<sup>27</sup>, donde se exponía el motivo de la convocatoria y se explicaban las necesidades de la corona y del reino, los problemas políticos internos y los derivados de relaciones internacionales, finalizando, siempre, con una petición de ayuda económica. Fuera cual fuese el motivo de la convocatoria, el monarca solía aprovechar el discurso para recordar la finalidad de las Cortes:

*Déu tot poderós creà lo món en lo començ e, ordenà que cascuna gent o provincia hagués son Rey e sobirà; e segons a XXVII capítols de l'Eclesiàstich, per tal que.l rey fós ley animada e regís son regne en iustícia, pau e tranquilitat — per les quals los regnes e senyories són conservats e crexen— .*

*E certament per iustícia regna lo rey, e lo fruyt / de la iustícia és pau.*

*E lo senyor rey entenent sobiranament en aquella, la qual és fundament e firmament del soli reyal, convocà e celebrà la present Cort per reduhir a iustícia los greuges que li fossem offerts e sanctir ordinacions e furs saluífers en lo regne e donar manera de recobrar iustament e quitar (lo) seu patrimoni reyal<sup>28</sup>.*

26 A partir del s. XVI, para que la nobleza pudiera asistir a Cortes debía hallarse en los registros de Cortes anteriores, exhibir la ejecutoria de habilitación o presentar privilegio de nobleza — cuya concesión fue muy frecuente bajo los Austrias.

27 El discurso solía ser breve y lleno de formulismos, excepto casos concretos como las composiciones de carácter literario de Pedro el Ceremonioso.

28 Incluso en las últimas Cortes valencianas de 1645, Felipe IV terminaba su proposición haciendo referencia a la finalidad de las Cortes: ... per a fer les ordenacions que convinga a gloria de Déu omnipotent, que és la principal fi de totes mes accions, y que importen a mon servici, al bon govern de aquest regne, a la recta administració de la justícia y per resoldre y assentar la millor disposició de la conservació, custòdia y defensa de aquell... juntament ab lo jurament del príncep...

La proposición real era contestada con un discurso de cortesía, pronunciado por un representante del brazo eclesiástico en nombre de todos los asistentes. Este segundo discurso, invariablemente, supeditaba o posponía la respuesta concreta a la petición real a las deliberaciones de los brazos y la resolución de los agravios y contrafueros.

Finalizada la primera sesión conjunta (brazos y monarca), los estamentos se retiraban a lugares distintos para iniciar los trámites necesarios para empezar sus debates. Al ser tantos los asuntos a tratar en unas Cortes, cada uno de los brazos designaban unos tractadors para llevar a cabo las deliberaciones previas que presentarían a la asamblea conjunta. El rey, tras aprobar la lista y nominación de los tratadores nombrados por los brazos, designaba los suyos.

La serie de juntas y comisiones resultantes serán las encargadas de sostener las negociaciones entre los estamentos, y de éstos con los representantes reales, teniendo, conjuntamente, autoridad para resolver y decidir en las materias encomendadas (legislación, oferta de servicio...).

Paralelamente una comisión especial se encargaba de examinar los *greuges* presentados.

Concluidas las negociaciones en las respectivas juntas y comisiones, se volvía de nuevo a la asamblea general, dando paso a lo que se conoce como *solio de clausura*.

El *Solio de Clausura*, era un acto solemne, en el que todos los participantes en Cortes volvían a reunirse conjuntamente, siguiendo un estricto protocolo.

Un representante de cada brazo entregaba oficialmente al rey la oferta de servicio y los capítulos elaborados<sup>29</sup>. El arzobispo de Valencia, como presidente de la comisión de representantes, era el encargado directo de obtener la aceptación del servicio y el juramento de la nueva legislación. A continuación el rey respondía afirmativamente según el ceremonial y el protonotario se encargaba de la publicación de la aceptación de la oferta y la concesión de los fueros con los decretos reales respectivos.

<sup>29</sup> Para los capítulos no presentados conjuntamente por los tres brazos, era preceptivo que, quienes no quisieran consentir en ellos, lo manifestaran antes de su promulgación, en caso contrario el acto de corte llegaba a ser fuero y obligaba a los tres brazos, y no sólo al proponente.

Finalmente debía procederse al juramento de los fueros y nuevos capítulos aprobados tanto por parte del monarca y ministros como por parte de los brazos. Asimismo la clausura de las Cortes comportaba que el monarca adquiriera el compromiso de proveer la reparación de los agravios y contrafueros presentados.

El solio de clausura también podía aprovecharse para la concesión de remisiones generales de determinados delitos y absolución de penas tanto a personas físicas como jurídicas.

Acabados todos los procedimientos y cumplidos todos los requisitos, el protonotario, en nombre del rey, daba licencia a los miembros de la corte para poder retirarse a sus casas.

## COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Fundamentalmente, son cuatro las competencias/funciones que dan sentido a las Cortes forales valencianas: En primer lugar el acto de recepción y prestación de juramento de respeto a los Fueros por parte del monarca y de fidelidad por parte de sus súbditos. En segundo, la actividad legislativa de las Cortes destinada a que la doctrina pactista siga efectiva. También será fundamental la actividad financiera, indiscutiblemente ligada a la oferta del donativo en Cortes. Finalmente, la prestación y reparación de *greuges* o transgresiones que vulneren los fueros o las libertades del Reino, así como las garantías personales o estamentales.

*El juramento real* de los Fueros de Valencia fue prescrito por Jaime I en un privilegio dado el 11 de abril de 1261<sup>30</sup>. En él, tras jurar los Fueros como ley universal del reino, establece la obligación de que sus sucesores lo hagan igualmente al iniciar su reinado. Deberán hacerlo en Cortes Generales, a celebrar en Valencia, antes de transcurrido un mes de su ascensión al trono<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> *Aureum Opus*, priv. LX de Jaime I.

<sup>31</sup> El cumplimiento de este mandato fue más o menos relativo: Pedro el Grande no juró hasta las Cortes de 1283, igualmente con retraso lo hicieron Alfonso el Benigno (1329) y Martín I (1401), por el contrario lo hicieron correctamente Alfonso el Franco (1286), Jaime II (1292), Pedro el Ceremonioso (1336), Alfonso el Magnánimo (1417) y Fernando II (1479). No consta el juramento de Juan I. Con los Austrias el precepto foral se observó aún con menor regularidad, los últimos en hacerlo, fueron Felipe IV (1626) y el archiduque Carlos (1706).

El reino de Valencia, retomando la tradición feudal, institucionaliza dos modalidades de juramento: el juramento del monarca<sup>32</sup> y el recíproco del reino a que hemos aludido anteriormente, y el que debe realizar el sucesor de la Corona, con la consiguiente respuesta por parte del reino, que se compromete a reconocerlo como heredero y futuro monarca («*Solent Curiam convocare ad iuramentum fidelitates prestandum Regi, vel eius Primogenitus, et post illius longaevos dies successor*»)<sup>33</sup>.

Fueron también los privilegios de Jaime I los que dieron origen a la *función legislativa*<sup>34</sup> de las Cortes valencianas. El 11 de abril de 1261, dicho soberano promulgó los fueros de Valencia como derecho territorial del reino, diez años después el 21 de marzo de 1271, tras una breve reforma se obligó a no modificarlos sin el consentimiento de las Cortes. En consecuencia desde el reinado de Jaime I, las doctrinas del derecho común, serán patrimonio de los juristas de las Cortes.

En efecto, por el vigor de dichos privilegios la potestad real no podía vulnerar ni modificar los Fueros, desdoblando en dos la función legislativa de las Cortes: una de propuesta y aprobación de normas jurídicas, y, otra de control parlamentario de las normas jurídicas dictadas por el poder real. En definitiva se sentaban la bases para la doctrina pactista que caracterizará la política foral valenciana.

A partir de este momento las propuestas realizadas por los estamentos en Cortes y sancionadas por el rey, alcanzarán el rango de ley. Recibirán el nombre y categoría de «Fueros» y eran de derecho universal (obligatorio para todos) cuando habían sido propuestas por los tres brazos conjuntamente<sup>35</sup>. En cambio, cuando la propuesta partía de uno o dos de los brazos, eran denominados «actos de corte» y su cumplimiento solo obligaba a las personas representadas por el brazo o brazos que los habían propuesto.

El asegurarse del cumplimiento de estas leyes será otra de las importantes funciones de las Cortes, denominándose *greuges o agravios y contrafueros*<sup>36</sup> a las protestas del reino por determinadas actuaciones, básicamente de la administración real.

32 ... et super sancta Deo quatuor evangelia et crucem Domini Nostri Ieshu Christi, sponte iuramus predicta omnia et singula per nos et nostros vobis inviolabiliter et incorruptibiliter observare... , P. BELLUGA., *Speculum Principis*, Rúb. 8, pf. 3.

33 C. CRESPI DE VALLDAURA, *Observaciones Illustratae*...

34 V. BOIX, *Apuntes históricos sobre los fueros del antiguo reino de Valencia*, Valencia, 1855; A. MARICHALAR - C. MANRIQUE, *Historia de la legislación y recitaciones del derecho civil de España*, Madrid, 1863.

35 Belluga considera sinónimos los fueros, las costumbres escritas y las constituciones generales. Y considera los fueros como derecho general del reino con carácter de pacto en virtud del donativo económico, concedidos por voluntad de la Corte.

36 R. FERRERO MICÓ, *Greuges y contrafueros en el derecho valenciano*, en «Ier. Congrés d'Administració valenciana: De la història a la modernidad»

En principio estas transgresiones cometidas por el rey o los oficiales reales contra cualquier elemento o brazo de las Cortes (vulnerando los fueros o libertades del reino o las garantías personales o estamentales) serían motivo de actuación por parte de las Cortes, y ello hizo que con el tiempo derivaran en ser una sencilla salvaguarda de conservación de privilegios personales o estamentales, que tenían como objetivo, en última instancia, el debilitamiento del poder real.

Mientras en la Edad Media la presentación y resolución del agravio se desarrolla durante la celebración de Cortes, a partir de la Edad Moderna se decide fuera de ellas una vez concluidas. Pero siempre con la participación de los *examinadors de greuges* o la Junta de Electos de Contrafueros<sup>37</sup>.

El juramento prestado por Jaime I en las Cortes, recibiendo a cambio un subsidio, fundamenta el carácter pactista de los Fueros valencianos, y convierte a la actividad financiera de las Cortes en una de las primeras actividades que protagonizaron.

La pobre estructuración hacendística<sup>38</sup>, unido a los constantes conflictos bélicos o intento de asentamiento del poder monárquico, obligará a la Corona a intentar obtener recursos bien a través de donaciones particulares, casi siempre procedentes de la ciudad de Valencia, bien a través de donativos acordados en Cortes, o por alienación del patrimonio real.

En consecuencia, la petición de servicios<sup>39</sup> estará siempre presente en el discurso de la Corona, siendo motivo de continuas fricciones entre el rey y los estamentos, e incluso entre los estamentos en sí.

En general el donativo — dinero o tropas— se recaudaba por reparto entre los brazos, pero el método no siempre propiciaba el acuerdo entre los mismos, la solución aportada por el monarca en 1371<sup>40</sup>, consiguió el descontento general, pero fue la fórmula que acabó imponiéndose: el

(València, 1992), pp. 293-297; M. D. SALVADOR LIZONDO, *Observancia de los fueros en la época de Felipe II*, en IBÍDEM, pp. 285-292.

37 A partir de las Cortes de 1645 se regula la creación de una Junta permanente de Contrafueros, formada por dieciocho electos, seis de cada estamento. Cfr. L. GUÍA MARÍN, *La Junta de Contrafueros: uns inicis conflictius*, en «Saitabi» XLII (Valencia, 1992), pp. 33-45; C. PÉREZ APARICIO, *El proceso de consolidación de la monarquía autoritaria y la reacción foral valenciana. La Junta de Contrafueros*, en «Mayans y la Ilustración» (Oliva, 1982), pp. 331-351.

38 Cfr. R. FERRERO MICÓ, *La hacienda municipal de Valencia durante el reinado de Carlos I*, Valencia, 1987.

39 Hasta 1528 la concesión de la ayuda estará condicionada a la resolución de los agravios o contrafueros. A partir de dicha fecha se da prioridad al servicio fijándose en 100.000 libras.

40 No hizo sino poner de nuevo en práctica la solución adoptada en las cortes generales de 1362.

donativo será satisfecho en dos mitades, la primera a través de las generalidades <sup>41</sup>, i la segunda siguiendo con el método del reparto.

La necesaria constitución de una comisión encargada de la gestión de los donativos ofrecidos al rey por las Cortes, sobre todo a partir de 1362 en que se consigue que la gestión del donativo sea llevada a cabo exclusivamente por las Cortes, propiciará el nacimiento de nuevas instituciones que con el tiempo alcanzarán un papel de innegable trascendencia política y económica: La Diputación de la Generalidad <sup>42</sup>.

41 Impuestos indirectos sobre el consumo y comercio, que suponían del 2,5 al 5 % de su precio, y que se cobraban en todo el reino sin ningún tipo de exención.

42 Cfr. M. R. MUÑOZ POMER, *Los orígenes de la Generalidad Valenciana*, València, 1988.

Manuel Martínez Sospedra

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y LIBERTADES PUBLICAS. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

# LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARLAMENTARIOS TERRITORIALES: NOTA SOBRE LA INMUNIDAD LIMITADA DE LOS DIPUTADOS DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMOS\*

## SUMARIO

- 1 LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS. LA INMUNIDAD.
- 2 LA INMUNIDAD INCOMPLETA DE LOS DIPUTADOS DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES.
- 3 EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXTENSION DE LA INMUNIDAD PLENA A LOS DIPUTADOS DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES.

## 1. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS. LA INMUNIDAD

Las prerrogativas parlamentarias no gozan precisamente de buena prensa, ni ante la opinión pública, ni ante el sector predominante en la doctrina<sup>1</sup>. Como es propio de una sociedad en la que la cultura política autoritaria es dominante, existe entre nosotros un antiparlamentarismo difuso, que la sensación de alienación política que, como efecto perverso, resulta en el tiempo medio del predominio de los partidos de electores, que entre nosotros alcanza poco menos que un régimen de monopolio, no hace sino reproducir y reforzar<sup>2</sup>. El uso rutinizado del ilustrativo sintagma «clase política» es un síntoma por demás revelador<sup>3</sup>. El *argumentum maius* que se esgrime en contra de las mismas en general, y en contra de la inmunidad parlamentaria en particu -

\* El presente trabajo forma parte de una investigación en curso sobre la inmunidad parlamentaria en el Derecho Español.

1 *Que es mayoritariamente hostil. Un buen e ilustrativo ejemplo puede verse en el Comentario al art. 71 CE realizado por Fernández-Miranda Campoamor, A., en el Comentario a la Constitución dirigido por Alzaga*

2 *Lo que dista de ser peculiar de España. Vide el comentario que efectúa al respecto en su monografía Zagrebelsky, G. Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale. G. Einaudi ed. Turín, 1979, pp. 89 y s.*

3 *A la postre dicha expresión nació en el seno de la teoría política neomaquiavélica, cuyas afinidades autoritarias son de dominio público.*

lar, es el de su colisión con el principio de igualdad, que se deduce de la configuración propia de toda prerrogativa como fundada en una diferenciación legal <sup>4</sup>. Que jurídicamente tal argumento no valga el papel en el que se escribe <sup>5</sup> no empece a su fácil aceptación por la opinión pública, ni a la percepción de ésta de la inmunidad en términos de privilegio en el sentido ordinario del término.

Introducida entre nosotros en su configuración actual, como una condición de procedibilidad orientada a dificultar o impedir el uso desviante de la acción penal con fines de persecución política sobre los parlamentarios, instrumentada indistintamente por la Corona, los jueces o los adversarios políticos del parlamentario singular, así como para asegurar la autonomía del Parlamento mediante la protección de la tranquilidad e independencia de sus miembros, en el texto constitucional de 1837, se ha mantenido con escasas variaciones desde su origen <sup>6</sup>, estando regulada de forma harta confusa primero, por el art.71.2. CE, que la establece para los miembros de las Cortes Generales, segundo, por los Reglamentos de las Cámaras (cf. art. 11 a 14 RCD y art. 22 RS) y, tercero, en la medida en que están en vigor por las disposiciones de la LECrim (arts.750 y ss.) y la ley de 9/2/1912<sup>7</sup>.

En nuestro caso y pese a que la mejor doctrina viene sosteniendo desde hace años que la razón de ser del instituto es la defensa de la autonomía del Parlamento, el Tribunal Constitucional ha venido elaborando una doctrina que corre serio riesgo de abocar al vaciamiento del instituto, es inconsistente y conduce a trasladar al propio Tribunal la decisión sobre el otorgamiento o no del suplicatorio, decisión que no puede fundamentarse sino en una valoración política <sup>8</sup>. Muchos quebraderos de cabeza se hubiera evitado el Tribunal si hubiere seguido la certera observación de *Schmitt*: la inmunidad es una consecuencia y una garantía del carácter representativo

4 Ejemplos del argumento en Carro Martínez, A. *La inmunidad parlamentaria en RDPo*, n.º 9, Madrid, 1981, p. 87, o Fernández-Miranda y Campoamor, A. *Del intento de ampliar el ámbito material de la Inmunidad Parlamentaria a determinados procedimientos civiles*. REDC, n.º 12, Madrid, 1984, p. 16.

5 Vide Martín-Retortillo Baquer, L. *El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*, en VVAA *Las Cortes Generales IEF*, Madrid, 1987.3 v. V. II, pp. 1.532/33. La observación de que el conflicto inmunidad/igualdad es aparental es vieja, la señala ya Reus en sus comentarios a la LECrim o Silvela en su monografía, y entre nosotros lo recordó no ha mucho la autorizada pluma de Pizzorusso. Vide Reus, E. *Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1419/1882 concordada y anotada*, 2 v., Madrid, 1883, p. 439. Silvela, F. *La inmunidad parlamentaria*, RGLJ, n.º 76, Madrid, 1890, p. 36. Pizzorusso, A. *La inmunitá parlamentare. Rassegna comparata*, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, C. de los D., Madrid, 1985, 2 v., V. I, p. 62.

6 Vide Martínez Sospedra, M. *La inmunidad parlamentaria en el Derecho Histórico Español*. CC de la CFFC, n.º 9/10 (Homenaje a J. Tomás Villarroya), Valencia, 1995 (en prensa).

7 Uno de los problemas de que el instituto adolece entre nosotros radica precisamente en la ausencia de una regulación de la normativa de aplicación que sea al tiempo adecuada a los mandatos constitucionales y dotada de la necesaria coherencia interna. La situación actual, en la que están en vigor junto a los reglamentos de las Cámaras de 1882 normas legales de 1882 y 1912, cuyo ámbito de vigencia se desconoce y cuya inadaptación a los cambios constitucionales y de la legislación de procedimiento penal es palpable ha producido ya llamadas de atención al Legislador por parte del Tribunal Supremo.

del Parlamento<sup>9</sup>.

## 2. LA INMUNIDAD INCOMPLETA DE LOS DIPUTADOS DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES.

Los Diputados de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas no se hallan comprendidos dentro del ámbito de aplicación del art. 71. CE, que se refiere exclusivamente a las Cortes Generales y a sus miembros. Por consiguiente no son titulares de las prerrogativas parlamentarias que el texto constitucional reconoce a los miembros de aquéllas, especialmente si se considera que no existe ningún otro precepto constitucional que pueda operar como cláusula de cobertura directa de la extensión de aquellas a dichos parlamentarios territoriales. No obstante lo cual permanece en pie el hecho de que los Parlamentos Autónomos son precisamente eso, Parlamentos, y que sus Diputados reúnen igualmente la condición de parlamentarios. En la medida en que el instituto tiene sentido respecto de los miembros de las Cortes Generales no cabe duda que conserva el mismo respecto de los Diputados de los Parlamentos Territoriales. No obstante las prerrogativas parlamentarias que, en su caso, puedan corresponder a los diputados autonómicos carecen de amparo constitucional directo, como se acaba de señalar. Ni el art. 147 CE, que diseña el contenido mínimo necesario del Estatuto de Autonomía, ni el art. 152, que prescribe un determinado modelo institucional a las Comunidades Autónomas que accedan a la autonomía por los procedimientos que confluyen en el art. 151 CE contienen previsión alguna al respecto.

Corresponde a los diferentes Estatutos de Autonomía la regulación de la materia, de conformidad con lo que disponen los arts. 147.2.c) y 148.1.1 CE. Tales habilitaciones son de carácter genérico, atribuyen a la norma estatutaria y/o al Legislador Territorial una determinada posibilidad de configuración de las instituciones de autogobierno, y en la medida en las que las prerrogativas parlamentarias son condición de eficiencia de alguna o algunas de aquéllas, tales pre-

<sup>8</sup> *La jurisprudencia del TC parte de la esencial STC 90/85, se extiende en las Sentencias 92/85, 243/88, 186/89, 91/90 y culmina en la tan aberrante como discutida STC 206/92. Para la cuestión vide Martínez Sospedra, M. Inmunidad y derecho al proceso: la inmunidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, RGD, n.º 595, Valencia, 1994, pp. 3.253 y ss., y bibliografía allí citada.*

<sup>9</sup> *Schmitt, C. Teoría de la Constitución, AU, Madrid, 1982, p. 304. Una exposición sintética de las diversas posiciones que sobre el fundamento y telos de la inmunidad en la doctrina española actual en Martínez Sospedra, M. Inmunidad y derecho..., op. cit., pp. 3.263/64 y bibliografía allí citada.*

ceptos pueden ser tenidos en cierto modo como normas de cobertura de estas últimas. Todos los Estatutos han usado de la posibilidad apuntada, y en los mismos la regulación es sustancialmente uniforme, pues los diferentes Estatutos de Autonomía han venido a asumir reglas que traen causa del art. 31.2 EAC, cuyo Anteproyecto fue el primero en ser redactado y consiguientemente ha venido a operar de facto como un precedente de las regulaciones de los demás, por lo que no tiene nada de sorprendente que también aquí el EAC desempeñe el papel de «Estatuto Modelo». El citado EAC fija en sus enunciados una ordenación que establece un régimen según el cual los diputados al *Parlament*:

*Primero.* Gozan de inviolabilidad por los actos realizados y las opiniones y votos emitidos en el ejercicio del cargo. Esto es en condiciones sustancialmente idénticas a las prescritas por el art. 71.1 CE.

*Segundo.* Gozan de la garantía frente a la detención, en los mismos términos que los parlamentarios nacionales, en el territorio de la Comunidad Autónoma. Gozan consiguientemente de una protección absoluta frente a la detención, protección que no conoce otra excepción que la de delito flagrante<sup>10</sup>.

*Tercero.* Son personas aforadas, si bien su aforamiento no es rigurosamente idéntico al de los parlamentarios nacionales, pues el juez competente por imperativo estatutario es el Tribunal Superior de Justicia siempre que se trate de delitos cometidos en el territorio de la Comunidad, y la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en otro caso<sup>11</sup>.

*Cuarto.* Los estatutos no contemplan la necesidad de la autorización parlamentaria para proceder contra un diputado autonómico y, consiguientemente, no es aplicable a las causas contra los mismos lo dispuesto por la legislación general respecto de los suplicatorios. En otras palabras, no existe en tales casos la condición de procedibilidad que en el caso de los parlamenta-

<sup>10</sup> Vide STC 341/93, FJ 8 B).

<sup>11</sup> Si fueren inculcados por delitos incluidos en la competencia del Tribunal del Jurado, éste debe constituirse en los citados Tribunales, vide BOCE V Leg., Serie A., n.º 64-14. Aprobación por el Pleno del Congreso. Proyecto de ley orgánica del Tribunal del Jurado 2/3/95, art. 1.3, p. 184.

rios nacionales regulan los reglamentos de la Cámaras y la ley de 1912 <sup>12</sup>.

Un ejemplo, entre otros, de tal régimen es el establecido por el art. 12.3 EACV:

*Els membres de les Corts Valencianes, fins i tot després d'haver cessat en el mandat, gaudiran d'inviolabilitat per les opinions manifestades en actes parlamentaris i pels vots emesos en l'exercici de llur càrrec.*

*Durant llur mandat no podran ser detinguts ni retinguts per actes delictius comesos dins el territori de la Comunitat Valenciana, si no és en cas de delictes flagrants. Correspon de decidir en qualsevol cas, sobre llur inculpació, detenció, processament, presó i judici, al Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma. Fora d'aquest territori la responsabilitat penal serà exigible, en els mateixos termes, davant la Sala de Justícia Penal del Tribunal Suprem.*

Al efecto el panorama puede ser descrito como sigue:

*Prerrogativas Diputados Parlamentos Autónomos*

*Regulaciones Estatutarias.*

<i>Estatuto</i>	<i>Inviolabilidad</i>	<i>Detención</i>	<i>Aforamiento</i>	<i>Arts.</i>
EAPV	x	x	x	26.6
EAC	x	x	x	31.2
EAG	x	x	x	11.3
EAA	x	x	x	26.3
EAA's	x	x	x	26.2
EAC	x	x	x	11.1
EAR	x	x	x*	18.5
EARM	x	x	x	25.2
EACV	x	x	x	12.3
EAAr	x	x	x	18.6
EAC - M	x	x	x	10.3

<sup>12</sup> Desde una perspectiva jurídico-penal la cuestión ha sido tratada por Peris Riera, J. M. Prerrogativas Parlamentarias y Parlamentos Autónomos, A.V. de J y L., Valencia, 1988.

EACn	x	x	x	9.3
LORAFNA	x	x	x	14
EAEEx	x	x	x	26.1
EAIB	x	x	x	23.1
EAC-L	x	x	x	11.3
EAM	x	x	x	12.2

\* El EAR no establece aforamiento en el TSJ, sino en el Tribunal de superior categoría *rationae materiae* con sede en la Comunidad Autónoma.

Tales disposiciones estatutarias han venido a ser desarrolladas por los Reglamentos de los Parlamentos Autónomos, en términos que vienen a ser sustancialmente idénticos, con la única especialidad de que los Reglamentos posteriores al del Parlamento de Galicia suelen incluir un precepto que establece el deber del Presidente de velar por la integridad de las prerrogativas de los miembros de la respectiva Cámara y de esta misma. El panorama resultante puede resumirse del siguiente modo:

*Regulaciones de los Reglamentos Parlamentarios*

<i>Comunidad</i>	<i>Inviolabilidad</i>	<i>Detención</i>	<i>Aforamiento</i>	<i>Precepto</i>
Pais Vasco	x			13
		x	x	27
Cataluña	x			14
		x	x	57
Galicia	x			17
		x	x	18/19*
Andalucía	x			10
		x	x	11/12* #
Asturias	x			15
		x	x	16/17
Cantabria	x			10
		x	x	11/12*

Rioja	x	x	x	14*
Murcia	x	x	x	15* #
Valencia	x	x	x	10/11/12* #
Aragón	x	x	x	13/14* #
Castilla-Mancha	x			14
		x	x	15/16*
Canarias	x			9
		x	x	10* #
Navarra	x			17
		x	x	18/19* #
Extremadura	x			9
		x	x	10/11* #
Baleares	x			10
		x	x	11/12* #
Madrid		x	x	16/18* #
	x			17
Castilla-León	x			10
		x	x	11/12* #

\* El Reglamento incorpora el deber del Presidente de actuar en defensa de los privilegios y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros en cuanto llegue a su conocimiento la privación de libertad de algún miembro de aquella<sup>13</sup>.

# El Reglamento parlamentario se remite a la disposición correspondiente del Estatuto de Autonomía.

13 Vide Marín Riaño, F. *Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, Senado, Madrid, 1989. Para el País Vasco, p. 27; para Cataluña, p. 57; para Galicia, pp. 165/66; para Andalucía, p. 226; para Asturias, pp. 291/92; para Cantabria, pp. 363/64; para Rioja, pp. 425/6; para Murcia, p. 479; para la Comunidad Valenciana, p. 548; para Aragón, p. 619; para Castilla-Mancha, p. 701; para Canarias, p. 763; para Navarra, p. 832; para Extremadura, p. 906; para Baleares, pp. 969/70; para Madrid, pp. 1.033/34; para Castilla-León, p. 1098.*

### 3. EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXTENSION DE LA INMUNIDAD PLENA A LOS DIPUTADOS DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES.

No obstante la cuestión de la posible extensión de la protección frente a la manipulación de los procedimientos penales a los diputados de los Parlamentos Autónomos se planteó tempranamente, y suscitó dudas acerca de la constitucionalidad de dicha extensión. A mi juicio en el caso de los Diputados de los Parlamentos Territoriales concurren las mismas razones que legitiman la existencia de la autorización para proceder en el caso de los miembros de las Cortes Generales, ya que en ambos casos es indispensable asegurar la autonomía de la representación popular asegurando la de sus miembros, hoy no tanto frente a posibles excesos del Poder Judicial, cuanto ante la manipulación del procedimiento penal por los adversarios políticos del diputado<sup>14</sup>, cosa entre nosotros fácil por demás dada la regulación del procedimiento penal, que prácticamente obliga al juez a la admisión de la denuncia o querrela siempre que la misma se presente de modo formalmente correcto, lo que explica el uso nada infrecuente de la acción penal como medio de descalificación política del competidor político<sup>15</sup>. A lo que hay que agregar que en el caso de los Parlamentos Territoriales la garantía resulta aconsejable por otra razón suplementaria: la defensa del ámbito de autonomía de la Comunidad, toda vez que el Poder Judicial forma parte del Estado/Poder Central.

En la doctrina empero la posición negativa respecto de la constitucionalidad de la extensión de la autorización para proceder a los diputados de los Parlamentos Territoriales es punto menos que unánime, esencialmente porque la misma no aparece prevista en la Constitución. Al efecto se invoca la STC 36/81, de 16 de noviembre, consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley vasca 2/81 que extendía la citada garantía a los diputados del Parlamento Vasco, cláusula declarada inconstitucional por el Tribunal<sup>16</sup>.

14 No está de más recordar que cuando se introdujo entre nosotros el instituto con el art. 42 de la Constitución de 1837 y el Reglamento del Congreso de 1838 fue la defensa del representante frente a sus adversarios una de las razones claves que justifican el instituto. El Dictamen de la Comisión de Reglamento (DSCD Cortes 1837/39 L. de 1837, 8/1/38, Ap. 2.º al n.º 44) es bien claro:

*La inmunidad es una garantía de la inviolabilidad y la independencia que han de menester los Diputados de la Nación para desempeñar dignamente su importante cargo, pero sólo debe ejercitarse cuando aparezca evidentemente que se intenta hacerles víctimas de la arbitrariedad del Gobierno o de la animosidad de sus adversarios, separándoles del puesto a que les destinaron sus conciudadanos.*

15 De lo que no han faltado casos en la III Legislatura de las Cortes Valencianas.

La citada STC, que constituye por cierto un curioso y radical ejemplo de uso de los antecedentes parlamentarios como criterio de interpretación de normas integradas en el bloque de la constitucionalidad (cf. FJ 3) parece dar por sentado que el silencio constitucional sobre la autorización para proceder contra los diputados autonómicos no es por si solo obstáculo suficiente para tachar de inconstitucional la ley vasca 2/81 en lo que a la inmunidad afecta. Al efecto escribe el Tribunal:

*La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en cuanto «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma – art. 147.1 de la Constitución– », el lugar adecuado para regular el «status» de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere*

cosa que en el caso efectúa el art. 26.6 EAPV. Ésta es, pues, la norma habilitada para precisar el contenido y alcance del estatuto de los parlamentarios autonómicos.

No obstante debe señalarse que la *ratio decidendi* de dicha Sentencia no radica, pues, en el argumento tradicionalmente invocado, sino más bien en que la autorización para proceder fue excluida por el EAPV, expresamente a la vista de lo deducido de los antecedentes parlamentarios de la elaboración de dicho Estatuto, de tal modo que siendo aquél el *locus* necesario de las garantías parlamentarias, la introducción de la inmunidad por la Ley vasca 2/81 era inconstitucional en cuanto que comportaba una reforma ilegítima del Estatuto Vasco. Al efecto señala el Tribunal:

*Es de señalar que la ley 2/81 impugnada modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. En efecto, mientras que el estatuto referido garantiza exclusivamente en relación con el status de tales parlamentarios que «no podrán ser detenidos, ni retenidos, sino en caso de flagrante delito» – art. 26.6, párrafo segundo– , lo que supone el reconocimiento de la inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos por aquéllos, la Ley 2/81 amplía esa prerrogativa...*

16 Un ejemplo destacado de esa posición, que se basa en la necesidad constitucional de que la inmunidad venga establecida por disposición constitucional expresa en Lucas Murillo de la Cueva, P. Estatuto de los Parlamentarios. Problemas generales, en Figueroa Larauzigitia, A. el alii, Parlamento y Derecho. Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, p. 76.

y agrega:

*Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma vasca supone una modificación del Estatuto de Autonomía — ... — por un cauce distinto del previsto tanto por la Constitución de 1978 — art.147.3— como por el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco — arts. 46 y 47.*

concluyendo obviamente en la inconstitucionalidad procesal de la ampliación de la inmunidad de incompleta a plena.

La doctrina del Tribunal, por tanto, no cierra la puerta a la introducción de la autorización para proceder en el estatuto de los diputados de los Parlamentos Territoriales. No es causa suficiente para clausurar tal posibilidad el mero silencio constitucional, pues si el argumento mencionado en cuestión fuere correcto habría que estimar inconstitucionales todas las prerrogativas que el ordenamiento atribuye a los jueces y a miembros de otros órganos constitucionales o con relevancia constitucional<sup>17</sup>, lo que me parece excesivo, sobre todo a la vista de la admisión por el TC de la corrección constitucional del antejuicio<sup>18</sup>. A mi parecer si la tesis de la inconstitucionalidad es correcta se debe no a que la diferenciación legal en cuestión no figure en la Constitución, sino en que los Estatutos de Autonomía acogen lo que la citada STC 36/81 denomina inmunidad incompleta (hay inviolabilidad y aforamiento, pero no autorización para proceder, como hemos visto), de tal modo que existiendo en dichos Parlamentos y en las Cortes Generales la nota común de ser eso, Parlamentos, y consiguientemente pudiendo establecerse la garantía de tales órganos que la inmunidad plena supone, la introducción de la inmunidad completa en términos semejantes a los previstos por el art. 71.2. CE exigiría seguir un

17 Una aproximación a un catálogo de tales prerrogativas en el estado actual de nuestro ordenamiento en Martínez Sospedra, M. Inmunidad... , op. cit., p. 3.267, n. 33.

18 Vide STC 61/82. La doctrina sentada en tal caso por el Tribunal, en un caso, bueno es recordarlo, en el que la prerrogativa no tiene expresa cobertura constitucional es la siguiente:

*Este procedimiento, ineludible para el ciudadano que intente exigir responsabilidad criminal a los Jueces y Magistrados, no puede considerarse atentatorio al principio de igualdad porque, en ningún caso, permite cerrar el paso a la acción penal en atención a motivos personales concurrentes en los querrelados, sino valorar la procedencia o no de admitir la querrela con mayores formalidades procesales que las previstas en los arts. 312, 313 e incluso 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en consideración a la especificidad de la función que aquéllos ejercen y que concierne, de modo relevante, al interés público, mediante la adecuación de normas instrumentales también específicas que, como ha señalado el Fiscal, están también previstas en otros supuestos, así cuando la Ley exige previa licencia de órganos judicial calumnia e injuria causada, en el antejuicio (arts. 467.2 CP y art. 805 LECrim.) o autorización de las Cámaras para la inculpación de parlamentarios (arts. 71.2 CE y 750 y ss. LECrim.) FJ 4*

a lo que la Sala más adelante agrega:

*La legitimidad constitucional de una institución destinada a garantizar la independencia y la dignidad de quienes ejercen la función jurisdiccional no puede ser negada en la medida en que su estructura la haga adecuada a este objetivo, sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio. Desde este punto de vista, el antejuicio, como proceso penal que se ha de llevar a cabo antes de pasar a un proceso definitivo, sirve para decidir acerca del derecho a la acción penal, y no sobre la pretensión punitiva... FJ 5.*

procedimiento adecuado para ello, que no puede ser ni la ley autonómica, ni la reforma del Reglamento de la Asamblea, sino el prescrito en cada Estatuto para su propia reforma.

Montcada de l'Horta. Primavera de 1995.

Juan Antonio Martínez Corral  
LLETRAT CORTS VALENCIANES

## REFLEXIONES SOBRE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DE FUNCIONARIOS EN LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley Orgánica 11/85, de 2 de agosto, de libertad Sindical, en su Disposición Adicional Segunda, apartado 2, emplazó al Gobierno para que remitiera a las Cortes un proyecto de ley en el que se regularan los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Cumplido dicho mandato, y una vez desarrollada la tramitación parlamentaria correspondiente, las Cortes Generales aprobaron la Ley 9/87, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Esta norma legal, al instaurar dichos órganos, reguló un derecho — el de «representación unitaria» de los funcionarios públicos— que no se halla expresamente reconocido en la Constitución, ni en norma alguna de derecho internacional suscrita por el Estado español, y cuyo establecimiento y régimen, contenidos en la propia Ley 9/87 «no constituyen un desarrollo legislativo de la libertad sindical», ni pueden «incardinarse en la materia derecho de sindicación» (STC 165/86, de 18 de diciembre, entre otras).

Como señala la Ley en su Exposición de Motivos la regulación que en ella se contiene fue dictada por el Estado en ejercicio de la competencia que le asignan los arts. 149-1-18 y 103-3 de la Constitución, título competencial éste que era el único por el que podía dictarse una normativa que incidiese sobre un aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos y en cuya virtud se confirió carácter básico a la mayor parte de los preceptos de aquella, lo que les hace ser aplicables a todas las Administraciones Públicas.

El 30 de junio de 1994 las Cortes Generales aprobaron la Ley 18/94, la cual, modificando el contenido de alguno de los preceptos de la Ley 9/87 y derogando otros, introdujo una alteración sustancial en la regulación de las elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las administraciones públicas; el sentido de la modificación efectuada reside, por una parte, en la necesidad de superar los problemas de carácter social y jurídico que, tras la ce -

lebración de dos procesos electorales, se habían puesto de manifiesto en la aplicación del sistema diseñado por la Ley 9/87 y, por otra, en la voluntad de adecuar el sistema de elección de representantes de los funcionarios públicos al instaurado para la elección de representantes de los trabajadores por la Ley 11/94 de 19 de mayo – que modificó, entre otros, los preceptos del Estatuto de los Trabajadores que regulan el derecho de representación colectiva de éstos.

La importancia de la modificación operada, el diferente carácter – básico o no– de unos y otros preceptos de la Ley, la emisión de una normativa de desarrollo de inferior rango, a la que se le ha conferido expresamente la consideración de derecho supletorio, y el hecho de que la reforma legal haya sido efectuada en el último año de mandato de los órganos de representación elegidos tras la aprobación de la Ley 7/90, de 19 de julio, plantean una serie de cuestiones que, de manera sintética, trataremos de formular aquí, haciendo especial hincapié en la singularidad con que puede afrontarse el tratamiento de las mismas desde la perspectiva de la peculiar organización que sirve de soporte administrativo a un Parlamento Autonómico.

En su Disposición Transitoria Primera, la Ley 18/94 establece que «las elecciones para renovar la representación de los funcionarios públicos elegida en el último período de cómputo anterior a la entrada en vigor de la Ley, podrán celebrarse durante quince meses contados a partir del 15 de septiembre de 1994». La previsión legal respondía a la necesidad de establecer un período de carencia, que permitiera al Gobierno atender el mandato que la propia Ley establecía en su Disposición Final Tercera. Dicho mandato quedó cumplido con el RD 1846/94, de 9 de septiembre, que aprobó el Reglamento de Elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado y que entró en vigor el 14 de septiembre.

Sin embargo, la elaboración de este Reglamento – que abrió el camino para la realización de elecciones en la Administración General del Estado– no ha despejado las posibilidades de celebración de elecciones en los parlamentos autonómicos. El carácter supletorio de aquél para la Administración de las Comunidades Autónomas y la subsistencia de disposiciones que, con uno u otro rango, fueron dictadas en cada Parlamento para regular los órganos de representación unitaria y los procesos electorales correspondientes – al hilo de lo establecido con carácter básico, primero en la Ley 9/87 y después en la Ley 7/90– impedía la aplicación del nuevo sistema de elecciones en las Cámaras autonómicas, en tanto en cuanto éstas no procediesen

a la derogación de aquellas disposiciones o a su modificación, para adecuarlas a lo que se prevé en los preceptos de la Ley 18/94 que constituyen bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Esta circunstancia explica, quizás, el que en la Resolución de 14 de septiembre de 1994 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (BOE de 29 de Septiembre) no se contenga una referencia específica a las Asambleas autonómicas en el calendario de elecciones sindicales en las administraciones públicas que se pormenoriza en el Anexo 1, donde sí se hace mención expresa al personal funcionario al servicio de las Cortes Generales y al personal de las administraciones autonómicas.

Esta imposibilidad circunstancial de celebración, en los parlamentos autonómicos, del proceso electoral diseñado por la Ley 18/94 impediría, consecuentemente, la tramitación de un escrito de promoción de elecciones que fuese presentado en aquéllos, dentro del periodo de quince meses establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley, pero con anterioridad a la derogación o modificación de tales disposiciones. Ciertamente, en el articulado de la Ley no se contempla la existencia de un órgano administrativo al que corresponda en todo caso decidir sobre la iniciación del «expediente» de celebración de elecciones a la vista del escrito de promoción que haya sido presentado. No obstante, la nueva redacción dada por la Ley a los apartados 2, 4 y 6, párrafos segundo y tercero, del artículo 13 de la Ley 9/87, permite entender que – en los supuestos que allí se regulan– el órgano competente en materia de personal de la unidad electoral debe verificar la validez del escrito o los escritos que se presenten, o de la renuncia a los mismos que eventualmente se formule y resolver en consecuencia sobre el desarrollo del proceso electoral. Es lícito considerar, al hilo de esta precisión, que el mismo órgano podría constatar, y en su caso declarar, la inviabilidad de la propuesta que se formulara en un escrito de promoción presentado en las circunstancias arriba descritas, resolviendo, en consecuencia, la no tramitación del mismo. Decisión que, adoptada en ejercicio de la competencia que se reconoce a aquél en los expresados apartados del art.13, constituiría un modo procedimentalmente correcto para salvaguardar la aplicación del proceso electoral definido en la Ley.

Desde otro punto de vista, es interesante señalar que la necesidad de efectuar la adecuación normativa antes aludida, ofrece a las Cámaras, por un lado, la posibilidad de introducir, en las normas que se redacten, las peculiaridades que consideren convenientes para atender las características propias de la organización de aquéllas, así como las necesidades singulares que se derivan de la actividad político-institucional que en las mismas se desarrolla, sin que ello conduzca, por supuesto, a contravenir las normas de la Ley que tienen carácter básico; por otro lado, les permite efectuar, en las mismas normas, un tratamiento más claro y preciso de ciertos conceptos y mecanismos técnico-jurídicos que en la Ley aparecen regulados quizás de manera deficiente.

Entre aquellas peculiaridades cabría incluir, a mi juicio, una especificación de las facultades que para el mejor desarrollo del proceso electoral convendría atribuir al órgano competente en materia de personal del Parlamento. Tales facultades podrían ser, entre otras, las siguientes: recibir los escritos en que se formulan propuestas de promoción de elecciones, verificar la validez de las mismas y resolver sobre su tramitación; resolver sobre el desarrollo del procedimiento electoral en el caso de que una vez ordenada la tramitación de una propuesta de promoción, renunciara a ésta quien la hubiere formulado; determinar, en caso de concurrencia de promotores para la realización de elecciones en la unidad electoral, qué propuesta de promoción debe ser considerada válida a efectos de iniciación del procedimiento electoral; establecer, en el mismo acto en el que se ordene la tramitación del escrito de promoción — y sin perjuicio de la competencia última que la Ley atribuye a la Mesa Electoral Coordinadora— el número, la distribución y el carácter de las mesas electorales que habrían de constituirse, si los sindicatos legitimados para promover elecciones en la unidad electoral, no llegaran a un acuerdo por mayoría al respecto; por último, elaborar listas provisionales de electores, distribuidas por mesas electorales, decisión ésta que, junto con la anterior, tendría inicialmente carácter provisional y posibilitaría el cumplimiento del precepto legal que obliga a trasladar el escrito de promoción presentado a los electores que, previsiblemente, vayan a formar parte — como titulares y suplentes— de la mesa o mesas electorales que hayan de constituirse.

Cabría, asimismo, hacer una asignación específica, al órgano que en cada Parlamento se estime adecuado, de la competencia necesaria para determinar los modelos de impresos, sobres y papeletas que habrán de ser utilizados en el procedimiento electoral (téngase en cuenta que los

modelos aprobados por la Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 27 de julio de 1994, sólo se aplican con carácter supletorio en las unidades electorales de la administración de las Comunidades Autónomas) y de la competencia precisa para establecer el régimen de permisos a miembros de candidaturas, componentes de mesas electorales, representantes de la Administración en las mismas, interventores y apoderados y electores en general (sirva como referencia indicativa, que la Secretaría de Estado para la Administración Pública — mediante la Resolución de 14 de septiembre de 1994— ha dictado unas Instrucciones, dirigidas a la Administración General del Estado en las que considera subsumibles los permisos referidos dentro del concepto regulado por el art. 30.2. de la Ley 30/84, de 2 de agosto: permisos por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal).

Sería interesante, por último, articular un mecanismo para garantizar que la Mesa Electoral Coordinadora - al ejercer la potestad que le asigna la Ley 18/94 en orden a la fijación del día de la votación - tenga en cuenta la conveniencia de evitar que el mismo coincida con alguna fecha en la que la actividad parlamentaria, previsiblemente, vaya a exigir una disponibilidad excepcional de los medios personales y materiales al servicio de la Cámara. La claridad con que aquella potestad es atribuida en la Ley a la Mesa Electoral Coordinadora y la falta de especificación de circunstancias o elementos que dicho órgano ha de tener en cuenta para el ejercicio de la misma, no impiden la articulación normativa en cada Parlamento del referido mecanismo, cuya necesidad, en mi criterio, queda fuera de toda duda. La dificultad estribará sin embargo en hallar el modo de que, con la aplicación de aquel - y sin merma de la potestad que la Ley define y asigna a la Mesa Electoral Coordinadora - se garantice, por ejemplo, la imposibilidad de que sea fijado como día de la votación el que hubiere sido señalado para la sesión de constitución de la Cámara tras la celebración de unas elecciones autonómicas, o para la celebración del siguiente debate y votación de Investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma.

La regulación de estas peculiaridades — o de otras que pudieran considerarse convenientes— comportaría un uso legítimo de la potestad normativa que en materia organizativa y administrativa poseen los parlamentos autonómicos, siempre que al ejercer ésta no se incidiera en aspectos que en el proceso electoral pudiesen afectar al derecho de sindicación, cuyo carácter de derecho fundamental exige por imperativo constitucional que la regulación del mismo se pro-

duzca a través de ley orgánica (esto ocurriría por ejemplo si se modificase de algún modo la legitimación de las organizaciones sindicales para promover la celebración de elecciones o para presentar candidatos en las mismas), ni se alterase el diseño del proceso electoral, o se restringiese el contenido del derecho de representación unitaria, que se configuran en los preceptos de la Ley que tienen carácter básico.

Había señalado anteriormente que la necesidad de efectuar una adecuación de la normativa parlamentaria reguladora de esta materia a lo dispuesto en la Ley 18/94, ofrece también una buena oportunidad para intentar un tratamiento más claro y preciso de ciertos conceptos y mecanismos técnico-jurídicos que en la misma aparecen regulados quizás de manera escasa o deficiente; esfuerzo cuyos frutos quedarían, lógicamente, reducidos al ámbito organizativo sobre el que se proyectasen las normas afectadas por aquella adecuación.

El examen puntual de la Ley, desde esta perspectiva, podría comenzar resaltando la conveniencia de efectuar una referencia explícita en las normas al carácter representativo del mandato que se confiere en virtud del proceso electoral que se regula - carácter que está ciertamente implícito en el régimen del mismo que la Ley establece y que no queda desvirtuado por la previsión legal de un mecanismo de revocación, al que luego aludiré. El silencio que sobre este punto ha mantenido la legislación dictada desde el año 1987, y la existencia de jurisprudencia constitucional que sienta criterio al respecto (STC de 9 de mayo de 1994), son circunstancias cuya constatación aboga en pro del interés de la explicitación señalada. Asimismo convendría especificar el momento en que ha de entenderse iniciado el mandato y aquel en que el mismo se extingue, teniendo en cuenta que para la resolución de esta cuestión habrá de adoptarse un criterio que sirva tanto para el supuesto de elecciones «generales» como para el de elecciones «parciales», y que sea congruente con el que se adopte en caso de sustituciones en el órgano de representación por cese de alguno de sus miembros, o de prórroga del mandato por no haberse promovido elecciones dentro del plazo fijado legalmente. Hay que señalar, en este punto, que la Ley 9/87 contenía en su art. 12, párrafo segundo, un criterio (el momento de la proclamación de resultados en cada elección), que desapareció al ser derogado dicho párrafo por la Ley 18/94, la cual no ha establecido nada al respecto.

Prevé la Ley 9/87, de manera dispersa, el cese de los miembros del órgano de representación por dimisión, revocación o «por cualquier otra causa». La indeterminación con que se han redactado los preceptos de aquella posibilita el realizar una concreción ordenada de las causas que pueden producir dicho cese, precisando la articulación de las mismas de modo que se determine en cada supuesto el modo y el momento en que se produce la sustitución automática a que se refiere el art. 20.3 de la Ley. Por otra parte, en la «revocación» el art. 20.2 de la Ley refiere la adopción de la decisión revocatoria de los miembros del órgano de representación a «quienes los hubieran elegido», o a «sus electores»; estas expresiones, a mi juicio, no contienen un criterio claro para determinar quienes pueden proponer y votar la revocación de los miembros electos del órgano de representación. ¿Podrían votar todos los que fueron electores en el último proceso electoral celebrado, sólo los que efectivamente votaron en él, o sólo quienes votaron a favor de los candidatos que resultaron elegidos y cuya revocación se propone? ¿Podrían proponer la revocación y votarla quienes habiendo participado en la elección de aquéllos, hubieran perdido con posterioridad la condición de elector?. Una articulación del mecanismo de la revocación que partiendo de la redacción literal de la Ley y respetando el espíritu de la misma, el secreto del voto y la naturaleza revocatoria del acto que se contempla, resolvera el problema que plantea la equívocidad de sus expresiones, conduciría a referir el «tercio» y la «mayoría absoluta» — exigidos por el art. 20.2 de la Ley— a un censo integrado por quienes hubieran tenido la condición de elector en el último proceso electoral celebrado y la continuarán teniendo en el momento en que se propusiese y votase la revocación de los representantes elegidos en aquél.

En cuanto al proceso electoral mismo, cabría hacer una referencia inicial a la legitimación que la Ley reconoce, para presentar escritos de promoción de elecciones, a «los funcionarios de la unidad electoral, por acuerdo mayoritario». La previsión de la Ley 18/94 en este punto reproduce el precepto del Estatuto de los Trabajadores correspondiente (art. 67.1), según la redacción dada al mismo por la Ley 11/94, de 19 de mayo. De las expresiones utilizadas pueden desprenderse dos consecuencias: la primera, que podrían participar en la adopción del acuerdo de promoción, quienes teniendo la condición de funcionario en la unidad electoral, no tuviesen la condición de elector en la misma conforme a lo que la Ley dispone; la segunda, que la acreditación del acuerdo mayoritario no necesariamente habría de instrumentarse a través de la presentación del acta de la asamblea convocada al efecto (solución dada a la cuestión por el RD 1846/94, de 9 de septiembre, que además parece restringir la participación en la asamblea a los funcionarios que tengan la condición de elector), pudiendo establecerse que el acuerdo

existe y queda acreditado suficientemente cuando el escrito de promoción aparece suscrito, con las debidas garantías, por un número de firmas que alcance el mínimo exigido por la Ley: la mayoría de los funcionarios de la Unidad Electoral.

La ausencia de una mayor concreción en la Ley respecto a la posibilidad de efectuar una promoción de elecciones parciales «cuando se produzca un aumento de, al menos, un 25 por 100 de la plantilla» no ha sido subsanada por el RD 1864/94. Ello obligará a reflexionar sobre la viabilidad real de una convocatoria de tal naturaleza y sobre el modo de determinar la parte del órgano de representación a que afectarían esas elecciones parciales, en el caso de que el aumento de plantilla referido no comporte, por aplicación de la escala prevista en el art. 8 de la Ley, un aumento del número de miembros del citado órgano; habrá de tenerse en cuenta, por otro lado, que la expresión «plantilla» resulta poco afortunada, en la medida en que únicamente la provisión de plazas, y no su mera creación, puede suponer un aumento del censo de electores que justifique la celebración del proceso electoral aludido.

Siguiendo el desarrollo que en la Ley 18/94 se hace del proceso electoral, podríamos referirnos ahora a la posibilidad de presentación de candidaturas por los propios electores, la cual queda condicionada a que las mismas estén avaladas por un número de firmas equivalente, al menos, al triple de los miembros a elegir. En este punto, la Ley ha reducido la inicial exigencia del art. 17.2 de la Ley 9/87, cuya primera redacción requería el aval de la candidatura, al menos, por el quintuplo de los miembros a elegir. El carácter básico del precepto parece abocar a una inflexible aplicación del mismo. Sin embargo, el criterio que se contiene en la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 140/90 de 20 de diciembre, permite considerar que la reducción del número de firmas necesarias para la presentación de candidaturas por los propios electores no constituiría una alteración ilegítima del proceso diseñado en la Ley para hacer efectivo el derecho de representación unitaria de los funcionarios públicos, puesto que ni incide sobre el contenido de la acción sindical regulada por la Ley Orgánica 11/85, ni comporta una restricción del derecho de representación de aquellos. El juicio sobre la conveniencia o no de efectuar dicha reducción, queda necesariamente diferido al examen de las circunstancias que en cada Parlamento hayan de ponderarse, pero habrá de tenerse en cuenta, por ejemplo, que en una Cámara con 101 electores y un órgano de representación formado por siete miembros, el tenor literal de la Ley impediría presentar candidatura a un colectivo de veinte funcionarios, que, si votaran en el

mismo sentido, obtendrían por lo menos un representante al aplicarse el sistema electoral previsto en el art. 18-1-c) de la Ley.

Resta, por último, hacer mención a dos cuestiones. Por un lado, ha de reseñarse que la Ley omite una referencia al principio de igualdad al relacionar las notas que caracterizan el sufragio de los funcionarios en el proceso de elección de sus representantes. Podría entenderse que la «igualdad» queda garantizada cuando el sufragio es personal y directo, y el sistema de escrutinio y asignación de resultados computa todos los votos válidamente emitidos y les otorga el mismo valor en la operación tendente a efectuar aquella asignación. No obstante, esta consideración no es óbice para señalar la conveniencia de realizar una referencia expresa a la igualdad del sufragio, que no es sino una proyección — en la articulación de las elecciones a órganos de representación unitaria de los funcionarios públicos— del principio de igualdad de todos ellos en el ejercicio de sus derechos, al que se alude en la propia Exposición de Motivos de la Ley 9/87. Cabría, por último, considerar la procedencia de posibilitar la participación en la votación a quienes adquiriesen la condición de elector con posterioridad a la elaboración y aprobación de las listas de electores; posibilidad no contemplada en la Ley, pero a la que sí se hace referencia en el art.14.5 del RD 1846/94. El carácter supletorio del precepto en la Administración de las Comunidades Autónomas y la ausencia de una especificación en el mismo del modo en que habrá de acreditarse en este caso la condición de elector adquirida antes del día de la votación, pero con posterioridad a la aprobación de las listas, obligarían a explicitar el «modus operandi», si en las normas elaboradas por cada Parlamento se contemplase aquella posibilidad. Ello no plantea excesivos problemas, pues el mecanismo no es complejo; comporta, eso sí, una exigencia adicional de eficacia y coordinación en el órgano — la Mesa Electoral Coordinadora— al que debería asignarse la facultad de verificar y comunicar a las Mesas Electorales la existencia de nuevos electores en el período mencionado.

Con la anterior consideración queda concluido el acercamiento puntual que en estas notas se ha intentado hacer a la problemática generada por la Ley 18/94 al establecer un nuevo sistema de elecciones de representantes de los funcionarios públicos. El análisis de aquella y de su incidencia singular en la regulación de las correspondientes elecciones que habrán de celebrarse en los distintos Parlamentos Autonómicos es, en todo caso, un punto de partida obligado para re-

alizar un estudio con mayor profundidad del tema examinado, que no correspondía efectuar en este apunte, pero cuyo interés y utilidad resultan indudables.

## ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (1982-1995)

La actividad parlamentaria de las Cortes Valencianas desde agosto de 1982 ha venido marcada por el nivel competencial que el Estatuto de Autonomía ha reconocido a la Generalitat Valenciana. La Comunidad Valenciana se encuentra juntamente con el País Vasco, Catalunya, Galicia y Andalucía, entre las cinco Comunidades Autónomas que desde el primer momento han tenido el techo máximo de competencias que la Constitución otorgaba por la vía de la Disposición Transitoria Segunda en unos casos, o por la vía del artículo 151 en otros, si bien en el caso valenciano, como es sabido, el Estatuto de Autonomía se elaboró por la denominada vía valenciana a la autonomía.

En este marco el Estatuto de Autonomía juntamente con la LOTRAVA recientemente derogada, han permitido que las Cortes Valencianas hayan podido desarrollar una actividad parlamentaria muy destacada, hasta tal punto que después de doce años de funcionamiento las Cortes Valencianas en ranking de trabajo se encuentren en tercer lugar por debajo del Congreso de los Diputados y del Parlament de Catalunya.

Los cuadros y gráficos que se acompañan a esta breve interrupción así lo ponen de manifiesto. Valga la pena recordar que han sido aprobadas 122 Leyes a lo largo de todos estos años. Estas Leyes proceden de los 125 Proyectos de Ley remitidos por el Consell y de las 58 Propositiones de Ley presentadas por los Grupos Parlamentarios. En orden a la función de impulso de la acción del Consell, baste indicar las 1.145 Propositiones de Ley que se han presentado o las 227 Mociones aprobadas.

Desde otra perspectiva funcional parlamentaria, nos referimos a la función de control, baste manifestar también como unos datos indicativos, las 15.610 preguntas formuladas, o las 545 Interpelaciones presentadas.

Como puede observarse las Cortes Valencianas han realizado su actividad comportándose como un Parlamento moderno que ha buscado siempre recuperar el papel de centralidad que a todo Parlamento corresponde en el marco de un sistema democrático. También como datos

indicativos baste recordar que es uno de los pocos Parlamentos Autónomos que se reúnen prácticamente todas las semanas durante los períodos de sesiones y que en muchas ocasiones ha arrastrado un orden del día pendiente, lo que ha llevado a la celebración de Sesiones Plenas en las que se planteaba realizar un esfuerzo suplementario de los Diputados de las Cortes Valencianas para ponerse al día en la actividad pendiente.

En última instancia las Cortes Valencianas han servido como eje vertebrador de la Comunidad Valenciana, donde los Diputados y los Grupos Parlamentarios han venido a traer los problemas, los deseos, las alegrías, en suma la vida cotidiana de los valencianos de todas y cada una de sus comarcas y municipios.

# LEYES APROBADAS POR LAS CORTES VALENCIANAS (1983-1995)

## I LEGISLATURA

1. Ley 1/1983, de 28 de julio, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1983.
2. Ley 2/1983, de de 4 de octubre, por el que se declaran de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales.
3. Ley 3/1983, de 8 de noviembre, de bases de tasas de la Generalitat Valenciana.
4. Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano.
5. Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del gobierno valenciano.
6. Ley 6/1983, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1984.
7. Ley 1/1984, de 18 de abril, de ordenación de la artesanía.
8. Ley 2/1984, de 10 de mayo, del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalitat Valenciana.
9. Ley 3/1984, de 6 de junio, de creación y regulación del Consejo Asesor de RTVE en la Comunitat Valenciana.
10. Ley 4/1984, de 13 de junio, de hacienda pública de la Generalitat Valenciana.
11. Ley 5/1984, de 29 de junio, de comparecencia en juicio de la Generalitat Valenciana.

12. Ley 6/1984, de 29 de junio, de bases de tasas de la Generalitat Valenciana.
13. Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana.
14. Ley 8/1984, de 4 de diciembre, por la que se regulan los símbolos de la Comunitat Valenciana y su utilización.
15. Ley 9/1984, de 29 de diciembre, por la que se aprueba el programa económico valenciano para 1984-1987.
16. Ley 10/1984, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1985.
17. Ley 11/1984, de 31 de diciembre, de Consejos Escolares de la Comunidad Valenciana.
18. Ley 1/1985, de 23 de febrero, de tributación sobre juegos de azar.
19. Ley 2/1985, de 23 de febrero, de crédito extraordinario en el presupuesto para atender los gastos derivados de las heladas de enero.
20. Ley 3/1985, de 9 de marzo, de coordinación interuniversitaria en la Comunitat Valenciana.
21. Ley 4/1985, de 16 de marzo, del Consejo Social de las universidades de la Comunitat Valenciana.
22. Ley 5/1985, de 23 de marzo, de concesión de un crédito extraordinario para financiar los gastos del Consell Assessor de RTVE en la Comunitat Valenciana.
23. Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.
24. Ley 7/1985, de 22 de mayo, de para la integración del colegio Nuestra Señora de Begoña de Sagunt en la Xarxa Pública de Centros Docentes.

25. Ley 8/1985, de 31 de mayo, de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito en la Comunitat Valenciana.
26. Ley 9/1985, de 31 de julio, de crédito extraordinario por el cual se aprueba el presupuesto de gastos de la Sindicatura de Cuentas para el ejercicio de 1985.
27. Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Función Pública Valenciana.
28. Ley 11/1985, de 25 de octubre, de cooperativas de la Comunitat Valenciana.
30. Ley 13/1985, de 27 de diciembre, de creación de la tasa para servicios sanitarios de hematología.
32. Ley 14/1985, de 27 de diciembre, de tributación sobre juegos de azar.
33. Ley 15/1985, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1986.
34. Ley 1/1986, de 9 de mayo, por la cual se regula la tutela del Palmeral de Elche.
35. Ley 2/1986, de 25 de julio, de crédito extraordinario para la aprobación del presupuesto de gastos del Consell Valencià de Cultura para el ejercicio de 1986.
36. Ley 3/1986, de 24 de octubre, de patrimonio de la Generalitat Valenciana.
37. Ley 4/1986, de 10 de noviembre, de creación de la entidad Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana.
38. Ley 5/1986, de 19 de noviembre, por la cual se extingue la corporación administrativa Gran Valencia.
39. Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de arrendamientos históricos valencianos.
40. Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre utilización de aguas para riego.

41. Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales.
42. Ley 9/1986, de 30 de diciembre, por la cual se crean los entes de derecho público Institut Valencià d'Arts Escèniques, Cinematografia i Música e Institut Valencià d'Art Modern.
43. Ley 10/1986, de 30 de diciembre, de organización bibliotecaria de la Comunitat Valenciana.
44. Ley 11/1986, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1987.
45. Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de creación del Consell Metropolità de l'Horta.
46. Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana.
47. Ley 2/1987, de 2 de abril, de Estatut de Consumidors i Usuaris de la Comunitat Valenciana.
48. Ley 3/1987, de 23 de abril, sobre régimen de gestión de los puertos de la Generalitat Valenciana.
49. Ley 4/1987, de 12 de mayo, por la cual se modifican determinados artículos del Texto articulado de la Ley de bases de tasas de la Generalitat Valenciana.
50. Ley 5/1987, de 12 de mayo, por la cual se establece la gratuidad de los estudios de Bachillerato y Formación Profesional en los centros públicos de la Generalitat Valenciana.

## II LEGISLATURA

1. Ley 6/1987, de 23 de septiembre, que modifica el artículo 50 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de gobierno valenciano.
2. Ley 7/1987, de 3 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario por un importe de 225.660.940 PTA, para sufragar los gastos electorales de las elecciones a las Corts Valencianes celebradas en junio de 1987.
3. Ley 8/1987, de 4 de septiembre, del Servei Valencià de Salut.
4. Ley 9/1987, de 30 de diciembre, de crédito extraordinario en el presupuesto para atender los gastos derivados de las inundaciones ocurridas en el mes de noviembre de 1987.
5. Ley 1/1988, de 29 de febrero, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1988.
6. Ley 2/1988, de 17 de mayo, de creación del Institut Valencià d'Estadística.
7. Ley 3/1988, de 23 de mayo, designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana.
8. Ley 4/1988, de 3 de junio, de juego de la Comunitat Valenciana.
9. Ley 5/1988, de 24 de junio, por la cual se regulan los parajes naturales de la Comunitat Valenciana.
10. Ley 6/1988, de 29 de junio, de modificación del anexo de la Ley de la Generalitat Valenciana 9/1987, de 30 de diciembre, de crédito extraordinario en el presupuesto para atender los gastos derivados de las inundaciones.
11. Ley 7/1988, de 22 de diciembre, por la cual se modifica la Ley 11/1984, de 31 de diciembre, de consejos escolares de la Comunitat Valenciana.

12. Ley 8/1988, de 23 de diciembre, de regulación de la revisión del plan comarcal de la Ribera Baixa.
13. Ley 9/1988, de 23 de diciembre, de regulación de la revisión de las normas complementarias y subsidiarias de Planeamiento comarcal de Villar del Arzobispo.
14. Ley 10/1988, de 23 de diciembre, de modificación de la ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas.
15. Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.
16. Ley 12/1988, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1989.
17. Ley 1/1989, de 2 de marzo, por la que se establece el régimen de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística.
18. Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental.
19. Ley 3/1989, de 2 de mayo, de actividades cualificadas.
20. Ley 4/1989, de 26 de junio, sobre el Instituto Valenciano de la Juventud.
21. Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana.
22. Ley 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana.
23. Ley 7/1989, de 20 de octubre, de tasas de la Generalitat Valenciana.
24. Ley 8/1989, de 26 de diciembre, de participación juvenil.
25. Ley 9/1989, de 29 de diciembre, de capitalidad de los partidos judiciales de la Comunitat Valenciana.

26. Ley 1/1990, de 22 de febrero, sobre cajas de ahorros.
27. Ley 2/1990, de 4 de abril, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.
28. Ley 3/1990, de 22 de mayo, de crédito extraordinario en el presupuesto vigente para atender gastos derivados de las tempestades sufridas por la Comunitat Valenciana a finales del año 1989 y principios de 1990.
29. Ley 4/1990, de 31 de mayo, de presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio de 1990.
30. Ley 5/1990, de 7 de junio, de estadística de la Comunitat Valenciana.
31. Ley 6/1999, de 14 de noviembre, de adaptación de la Ley 10/1985, de la función pública valenciana.
32. Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1991.
33. Ley 8/1990, de 27 de diciembre, de reforma del artículo 16 de la Ley de la Generalitat Valenciana 5/1983, de 30 de diciembre, de gobierno valenciano.
34. Ley 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano del àrea de Valencia.
35. Ley 2/1991, de 18 de febrero, de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas.
36. Ley 3/1991, de 19 de febrero, de creación de la Universitat Jaume I de Castelló de la Plana.
37. Ley 4/1991, de 13 de marzo, de creación como entidad autónoma de la Generalitat Valenciana del Instituto de Investigaciones Agrarias (IVIA).

38. Ley 5/1991, de 22 de febrero, de concesión de un crédito extraordinario en el presupuesto vigente para atender los gastos de la puesta en funcionamiento de la Universitat Jaume I de Castelló de la Plana.
39. Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunitat Valenciana.

### III LEGISLATURA

1. Ley 7/91, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1992.
2. Ley 1/1992, de 5 de marzo, de Modificación del artículo 5.1 de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública RTVV y regulación de los servicios de Radiodifusión de la Generalitat Valenciana.
3. Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana.
4. Ley 3/1992, de 28 de mayo, de Reforma de la Tasa por servicios veterinarios de control alimentario.
5. Ley 4/1992, de 5 de junio, de Ordenación del suelo no urbanizable.
6. Ley 5/1992, de 29 de junio, del Institut Valencià de la Dona.
7. Ley 6/1992, de 6 de noviembre, de Capitalidad del Partido Judicial número 18, de la provincia de Valencia, de la Comunidad Valenciana.
8. Ley 7/1992, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1993.
9. Ley 1/1993, de 7 de julio, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.

10. Ley 2/1993, de 6 de octubre, de modificación de la Ley 1/1990, de 22 de febrero, de cajas de ahorros.
11. Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunidad Valenciana.
12. Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del deporte de la Comunidad Valenciana.
13. Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana.
14. Ley 6/1993, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1994.
15. Ley 1/1994, de 28 de marzo, de Salud Escolar.
16. Ley 2/1994, de 18 de abril, de Recursos Pesqueros de la Comunidad Valenciana.
17. Ley 3/1994, de 2 de mayo, por la que se modifica el artículo 2.5 de la Ley 1/1993, de 7 de julio, de la Generalitat Valenciana, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.
18. Ley 4/1994, de 8 de julio, de protección de los animales domésticos.
19. Ley 5/1994, de 24 de octubre, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la ley de la función pública valenciana.
20. Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana.
21. Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Infancia
22. Ley 8/1994, de 7 de diciembre, de crédito extraordinario en el presupuesto vigente para paliar los daños producidos por los incendios forestales y las alteraciones climáticas en el territorio de la Comunidad Valenciana.

23. Ley 9/1994, de 7 de diciembre, que modifica el período transitorio previsto en la ley 3/1991, de 19 de febrero, de creación de la Universidad Jaume I de Castellón.
24. Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.
25. Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.
26. Ley 12/1994, de 28 de diciembre, de medidas administrativas y de modificación del texto articulado de la Ley de Bases de Tasas de la Generalitat Valenciana, aprobado por el Decreto Legislativo de 22 de diciembre de 1984, del Gobierno Valenciano.
27. Ley 13/1994, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio de 1995.
28. Ley 1/1995, de 20 de enero, de formación de las personas adultas.
29. Ley 2/1995, de 6 de febrero, de organización del servicio de emergencias de la Generalitat Valenciana.
30. Ley 3/1995, de 2 de marzo, de Modificación de la Ley 11/1985, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.
31. Ley 4/1995, de 16 de marzo, del área Metropolitana de l'Horta.
32. Ley 5/1995, de 20 de marzo, de Consejos Agrarios Municipales.
33. Ley 6/1995, de 3 de abril, de modificación de los artículos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, 16.k), 21.e), 21.f), 22.b), 22.c), 22.d), 23.a), 24, 50, 51.2, 51.3, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 64, de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano, modificada por las leyes 6/1987, de 23 de septiembre, y 8/1990, de 27 de diciembre.

I LEGISLATURA

	Período jun./jul. 1983	1.º P. S. sept./dic. 1983	2.º P. S. feb./jun. 1984	3.º P. S. sept./dic. 1984	4.º P. S. feb./jun. 1985	5.º P. S. sept./dic. 1985	6.º P. S. feb./jun. 1986	7.º P. S. sept./dic. 1986	8.º P. S. feb./31 mar. 1987	TOTAL
Proyectos de Ley	3	5	5	10	6	4	8	5	3	49
Proposiciones de Ley	1	4	5	2	—	2	1	1	—	16
Proposiciones no de Ley	2	8	35	13	14	14	25	18	11	140
Interpelaciones	—	4	23	9	4	22	19	3	5	89
Mociones	—	1	6	9	4	4	7	2	—	33
Preguntas										
Oral Pleno	—	30	71	49	19	69	47	28	7	318
Oral Comisión	—	5	13	7	10	1	12	2	—	50
Contestación escrita	26	186	283	229	100	217	315	273	37	1.666
Total preguntas	26	221	367	285	129	285	374	303	44	2.034

## II LEGISLATURA

	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
PROYECTOS DE LEY	9	14	5	10	3	41
OTROS PROYECTOS DE NORMAS	—	1	1	—	1	3
PROPOSICIONES DE LEY	4	7	9	4	2	26
PROPOSICIONES NO DE LEY	45	165	169	186	38	603
PROPUESTAS CREACIÓ N COMISIÓ N	2	3	4	5	—	14
PROPUESTA RESOLUCIÓ N	1	—	—	1	1	3
INTERPELACIONES	10	34	38	68	6	156
MOCIONES	4	9	18	28	6	65
PREGUNTAS:						
Oral Pleno	50	146	157	127	43	523
Oral Comisión	30	96	75	337	11	549
Escritas	377	1.390	883	1.330	266	4.246
TOTAL	457	1.632	1.115	1.794	320	5.318
COMPARECENCIAS EN PLENO	5	33	48	50	11	147
COMPARECENCIAS EN COMISIÓ N	24	55	71	79	17	246
DOCUMENT. ART. 7 RCV	16	52	46	173	85	372

### III LEGISLATURA

INICIATIVAS PARLAMENTARIAS	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
Proyectos de Ley	5	5	7	17	1	35
Proposiciones de Ley	6	2	3	3	2	16
Otros proyectos de normas	—	2	—	2	—	4
Propuestas creación Comisión	3	1	1	6	—	11
Proposiciones no de Ley	66	106	93	107	30	402
Interpelaciones	52	124	78	43	3	300
Mociones	17	46	40	24	2	129
Preguntas:						
— Oral Pleno	241	348	327	200	68	1.184
— Oral Comisión	38	70	48	40	4	200
— Escritas	694	1.715	2.350	1.818	308	6.885
<b>TOTAL</b>	<b>973</b>	<b>2.133</b>	<b>2.725</b>	<b>2.058</b>	<b>380</b>	<b>8269</b>

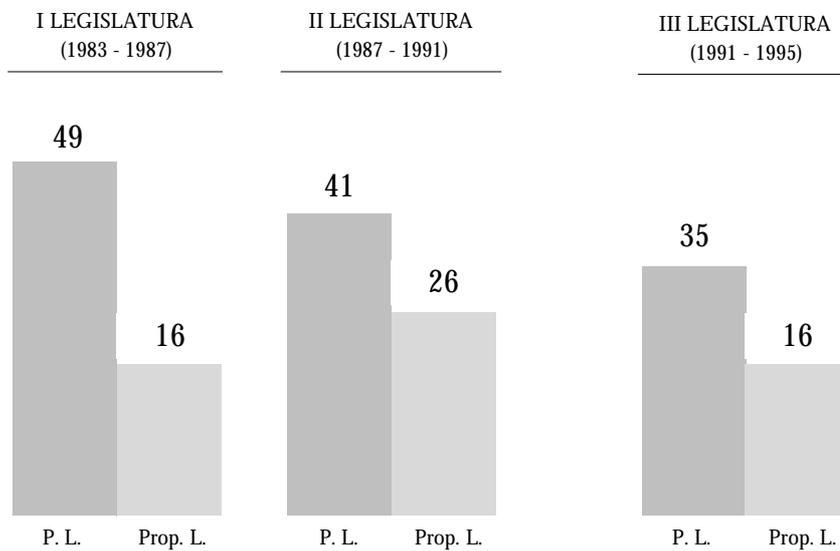
Comparecencias del Presidente del Consell para contestar a preguntas de interés general formuladas por los GG. PP. (art. 163 del RCV)

Comparecencias en Pleno	29	78	102	80	8	297
Comparecencias en Comisión	17	78	73	76	8	252
Comparecencias en la Diputación Permanente	—	2	—	—	—	2
Solicitud de documentación a la Administración al amparo del art. 9 del RCV	60	203	281	194	28	766

## TABLAS (1983 - 1995)

TABLA NUM. 1

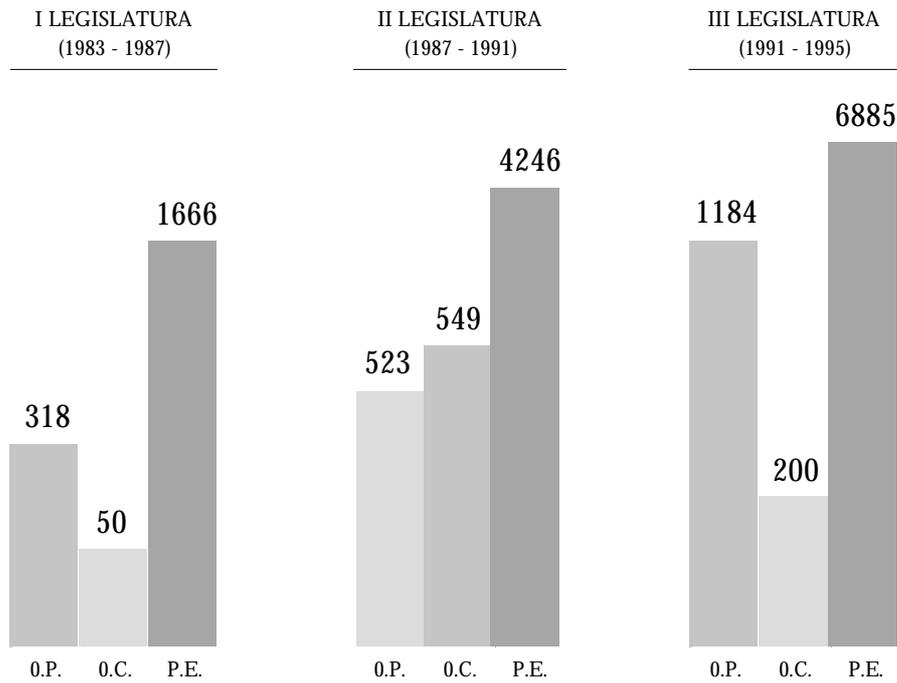
### PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY TRAMITADOS (I, II y III LEGISLATURA)



P.L.: Proyectos de Ley  
Prop. L.: Proposiciones de Ley

TABLA NUM. 2

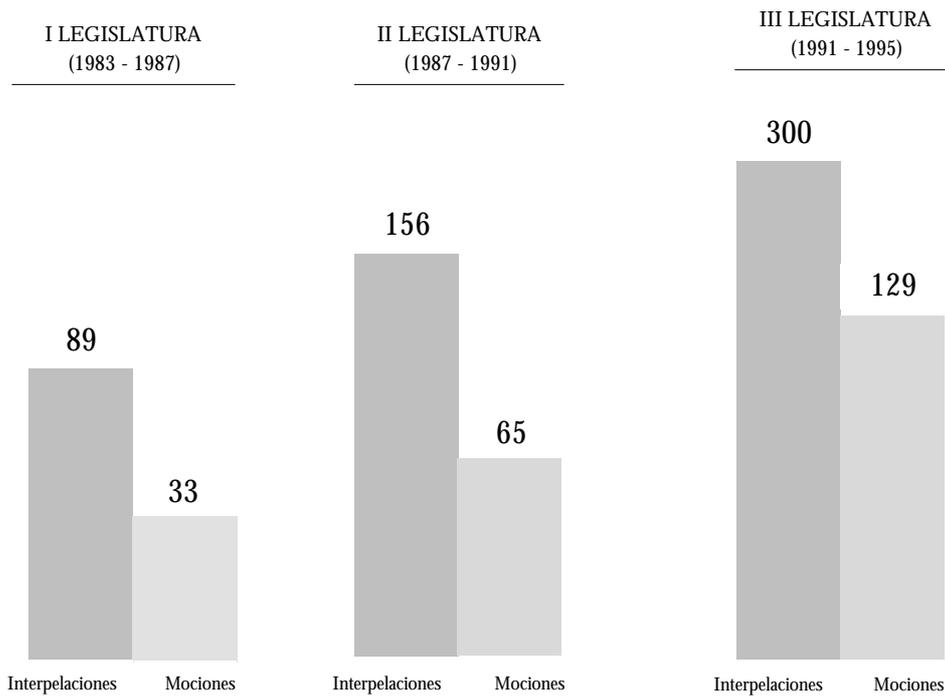
PREGUNTAS CON RESPUESTA ORAL PLENO,  
ORAL COMISION Y ESCRITAS  
(I, II y III LEGISLATURA)



O.P.: Preguntas Oral Pleno  
O.C.: Preguntas Oral Comisión  
P.E.: Preguntas Escritas

TABLA NUM. 3

INTERPELACIONES Y MOCIONES  
(I, II y III LEGISLATURA)



Francisco J. Visiedo Mazón  
LLETRAT CORTS VALENCIANES

## Aguiló Lúcia, Lluís: LES CORTS VALENCIANES. INTRODUCCIÓ AL DRET PARLAMENTARI VALENCIÀ, Tirant lo Blanch, 1994 (159 Pàgs.)

Al iniciar este comentario al libro de Lluís Aguiló, Letrado Mayor de las Cortes Valencianas desde 1983 y Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia muchos años antes, resulta difícil no destacar esa doble condición del autor que en ocasiones le va a permitir en su trabajo, conciliar tanto el rigor científico del estudioso del Derecho Parlamentario como la necesidad de explicar, en ocasiones, la viveza y flexibilidad del Derecho Parlamentario necesitado continuamente de interpretación y adecuación a la realidad de la vida parlamentaria. Resulta también difícil, adentrarse en el comentario de un texto cuyo autor ha ocupado durante largos periodos de tu vida, desde la época de estudiante de Derecho hasta el momento actual, la doble condición de maestro en el campo universitario y maestro en el quehacer diario de mi trabajo como Letrado de las Cortes Valencianas. No obstante, procuraré en este comentario a un libro de un amigo y profesor, mantener la objetividad necesaria que no puede evitar la aceptación, sin ningún género de dudas, de que nos encontramos ante un trabajo de un alto nivel científico, lo que se une a una descripción tan detallada como acertada de lo que son Les Corts Valencianes y lo que significa el Derecho Parlamentario Valenciano. Todo esto hace, por un lado, aconsejable su lectura a los ciudadanos que pretendan conseguir un mayor conocimiento de lo que son las Cortes Valencianas, como su necesario estudio a quienes quieran, profesional y científicamente, acercarse a lo que es el Derecho Parlamentario Valenciano.

Cuando nos acercamos al Índice del trabajo, nos encontramos, en primer lugar, con que éste va prologado por Antonio García Miralles, Presidente de las Cortes Valencianas, quien viene a reconocer su satisfacción al prologar la obra, tanto por la excelente investigación que la misma significa como por tratarse, según sus propias palabras, de una obra realizada «por un buen amigo y un excelente colaborador en mi tarea parlamentaria». En este prólogo se llega a afirmar que muchos de los juicios que en el libro se realizan son producto de la aportación producida por la rica experiencia del autor, Letrado Mayor de las Cortes Valencianas desde 1983,

como también por las reuniones, debates y conversaciones mantenidas entre el Presidente de las Cortes y el Letrado Mayor, durante el tiempo transcurrido desde 1983 hasta la aparición de la obra, octubre 1994, en el trabajo diario realizado en las Cortes Valencianas.

En el libro nos encontramos con siete capítulos y más de treinta apartados que se inician con el estudio de la historia y realidad de las Cortes Valencianas desde la época foral, para a continuación realizar un análisis minucioso y detallado de la configuración estatutaria de las Cortes Valencianas y su composición, de los sujetos parlamentarios y de la estructura orgánica de las mismas. Los dos últimos capítulos del trabajo se dedican al funcionamiento de las Cortes Valencianas y a las funciones de éstas, realizando un estudio minucioso y detallado de lo que es y ha representado durante estos doce años la función legislativa, la función financiera y presupuestaria, la función de impulso, la función de control y todo lo que el autor incluye dentro de un apartado como otras funciones de las Cortes Valencianas. Finalmente, junto a una amplia bibliografía, se añade un apéndice documental en el que figura el Reglamento de las Cortes Valencianas, aprobado en junio de 1994, las Normas sobre blasones, etiqueta y formulario de marzo de 1983, los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior de las Cortes Valencianas, inicialmente aprobados en abril de 1989 y todo un conjunto de Resoluciones de Presidencia aprobadas desde noviembre de 1983.

Como ya hemos señalado, al iniciar el comentario de este trabajo, resulta difícil encontrar un destinatario claro del mismo. Esto es así por cuanto si bien es cierto que parece ser el estudiante de Derecho el destinatario inicial, la forma y el contenido del presente trabajo permite también que se puedan acercar a él todas aquellas personas que desde cualquier posición pretendan profundizar en el conocimiento de las Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana y más concretamente de la primera de ellas, las Cortes Valencianas. En este sentido, el trabajo de Lluís Aguiló pretende estudiar la Institución parlamentaria desde una vertiente académica, pero no por ello carece el estudio de una dimensión divulgativa y de una claridad en su redacción que acerca la obra a todos los que quieran conocer lo que son y representan las Cortes Valencianas.

En el *Capítulo I «Historia y realidad de les Corts Valencianes»*, Lluís Aguiló ha intentado acercarse tanto a las Cortes Valencianas en la época foral <sup>1</sup>, como a la recuperación democrática de las mismas, en concreto al primer precedente inmediato de las actuales Cortes, el Plenario de Parlamentarios y a los proyectos de Estatuto de Autonomía (1977-1982). En este mismo capítulo se aborda también la tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía, y lo que significaron las Cortes Valencianas una vez entrado en vigor el mismo a principios de julio de 1982 hasta la celebración de las primeras elecciones a Cortes Valencianas en mayo de 1983 <sup>2</sup>. Este capítulo se ha considerado necesario por el autor en la medida en que resultaría difícil estudiar la Institución parlamentaria en el momento actual sin buscar, siquiera sea brevemente, sus precedentes a finales del s. XIII principios del s. XIV y más recientemente desde que se constituyó el «Plenari de Parlamentaris del País Valencià» en agosto de 1977.

El autor dedica el *II Capítulo de su obra «Configuración estatutaria y composición de las Cortes Valencianas»* tanto a resaltar el carácter de las Cortes Valencianas como Institución básica de la Generalitat, que tienen como características básicas la inviolabilidad y la autonomía, como a acercarse al sistema electoral que en base al art. 12 y la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía acabó desarrollándose mediante Ley de 21 de marzo de 1987. La primera parte de este capítulo segundo se dedica, como hemos señalado, a resaltar la aplicación que del principio de división de poderes se realiza en el Estatuto de Autonomía, en el art. 9, a las Cortes Valencianas, dentro del conjunto de las Instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma Valenciana que constituyen la Generalitat Valenciana, como su Institución básica y primordial. Esta realidad es fruto tanto del carácter democrático del sistema político como de la aplicación que se hace de este principio de división de poderes <sup>3</sup>.

- 1 En esta referencia a las Cortes en época foral el autor sigue lo señalado por numerosos estudiosos de nuestra historia foral como Arcadi García i Sanz, Sílvia Romeu i Alfaro y M.a Rosa Muñoz Pomer. Conviene destacar en este sentido el trabajo «Les Corts Valencianes» realizado por Sílvia Romeu i Alfaro, Tres i Quatre, Valencia 1985.
- 2 A este respecto debemos destacar que en tan solo un Capítulo resultaba difícil acercarse a la recuperación democrática de les Corts Valencianes desde la Batalla de Almansa el 25 de abril de 1707 hasta nuestros días, por lo que resulta conveniente aquí seguir y profundizar el estudio con el mismo autor, Aguiló Lúcia Lluís, tanto en su trabajo «La Autonomía», Institución Alfons el Magnànim. Diputación Provincial de Valencia. Valencia, 1982, y en el trabajo publicado en la Revista de Administración Pública n.o 2 de 1978 «El proces autonòmic del País Valencià».
- 3 En esto el autor mantiene una posición similar a la que figura en el trabajo realizado por el Profesor Elías Díaz «Estado de Derecho: exigencias internas, dimensiones sociales». Revista Sistema n.o 125. Marzo 1995. (pp. 5-22), cuando éste señala dentro de los caracteres generales del Estado de Derecho, entre otros la «división de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con lógico predominio en última y más radical instancia del poder Legislativo, primero constitucional y luego parlamentario concretado en las correspondientes normas jurídicas. La Institución que representa la soberanía popular es quien suministra legalidad y legitimidad a la Institución que ejerce la acción gubernamental».

En la segunda parte de este capítulo se hace referencia al sistema electoral en el ámbito de la Comunidad Autónoma, de la que el autor es también un gran conocedor en la medida en que la Ley Electoral Valenciana de 21 de marzo de 1987 establece en su art. 16.2 que el Secretario de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana será el Letrado Mayor de las Cortes. En base a este precepto legal también en el autor del trabajo coinciden su condición de Profesor de la Universidad, que ha trabajado en temas electorales, con la de Secretario de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana en las tres consultas electorales realizadas hasta el momento, lo que suma a sus conocimientos académicos su amplio conocimiento del tema desde un punto de vista práctico.

En el *Capítulo III* del trabajo nos encontramos con los «*Sujetos parlamentarios*», esto es los Diputados, los Grupos Parlamentarios y otros sujetos parlamentarios como son los ciudadanos, el cuerpo electoral, las Instituciones públicas y las personas jurídicas privadas, el Presidente de la Generalitat, el Consell y los Consellers. En este capítulo resulta singularmente interesante, junto a la alusión a las prerrogativas de que gozan los parlamentarios en las Cortes Valencianas, la referencia que se hace a los momentos en los que se adquiere la condición de diputado de las Cortes Valencianas, que el autor fija en tres momentos distintos. Aparece como primer momento, el día de la elección, en la que nos encontramos ante la figura del Diputado electo, el segundo momento es el de la proclamación formal de los Diputados electos, tal y como se establece en el art. 36 de la Ley 1/1987, de 21 de marzo, y un último momento, de acuerdo con el art. 7 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que es cuando el Diputado proclamado electo accede al pleno ejercicio de la condición de Diputado, tal y como se establece en el Capítulo I del Título II del Reglamento de las Cortes Valencianas. En este mismo sentido, también es significativa la referencia a los Grupos Parlamentarios como reflejo orgánico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y al papel que ocupan como protagonistas en la actividad de las Cortes Valencianas. Se destaca también, en el trabajo, que en el nuevo Reglamento de las Cortes Valencianas se recupera la denominación de «Sindic» de la época foral para los portavoces titulares de los grupos parlamentarios manteniendo el término «Portaveus» para los adjuntos. El autor se detiene a continuación en la nueva regulación que se hace del Grupo Parlamentario Mixto en el Reglamento de 1994, que ha venido a establecer una nueva regulación tanto en cuanto a la existencia del Grupo Parlamentario Mixto como a los cambios de un Grupo Parlamentario a otro restringiendo estos cambios tal y como se hizo en su día, en el Reglamento del Parlamento de Andalucía. Por último en este capítulo el autor dedica un apartado a otros sujetos parlamentarios destacando la referencia que se hace al cuerpo electoral no descartándose, por el autor, el que los ayuntamientos valencianos tengan posibilidad de fi-

gurar como titulares de la iniciativa legislativa, cosa que ha desaparecido en la nueva redacción del art. 106 del Reglamento de las Cortes Valencianas, pero que no obstante no cierra en absoluto la posibilidad al reconocimiento de esta titularidad.

En el *Capítulo IV* se estudia la «*Estructura orgánica de las Cortes Valencianas*», situando al Reglamento como norma básica que regula la organización, el funcionamiento y las funciones de un Parlamento. En este capítulo se hace referencia a los actores de la Institución parlamentaria situando como fundamental el papel que ocupa el Presidente de las Cortes. Se mantiene por Lluís Aguiló que la Presidencia de las Cortes es un órgano unipersonal con un papel clave como principal impulsor de la actividad parlamentaria. En este capítulo que finaliza con la administración de las Cortes Valencianas y una referencia a los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior que regulan esta administración bajo la dirección del Letrado Mayor, se analizan y estudian también otras Instituciones como la Diputación Permanente, las Comisiones parlamentarias, el Pleno de la Cámara, la Junta de Síndics y el órgano colegiado rector de la Cámara que es la Mesa de las Cortes.

En el *Capítulo V* se estudia el «*Funcionamiento de las Cortes Valencianas*», realizándose una serie de precisiones de semántica parlamentaria con relación a conceptos como Legislatura, Período de Sesiones, Sesión y Reuniones, para posteriormente, desde un punto de vista eminentemente práctico entrar en la referencia a lo que representa el Orden del Día, la regulación parlamentaria de los debates y votaciones, la utilización de los idiomas oficiales en la Cámara, así como a lo que significa y representa la publicidad de la actividad parlamentaria <sup>4</sup>.

El último capítulo del trabajo, posiblemente el más largo del mismo, es el que se dedica a las «*Funciones de las Cortes Valencianas*», recogidas en los arts. 10 y 11 del Estatuto de Autonomía. El autor sitúa como funciones propias de las Cortes Valencianas, como Parlamento moderno, la función legislativa, la presupuestaria y financiera, la de impulso de la acción del Consell y la de control de la acción de éste. A continuación abre un quinto bloque, que es el que dedica a otras funciones de las Cortes Valencianas, entre las que incluye las relaciones con el Síndico de Agravios y la Sindicatura de Cuentas, los Convenios de colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, la Iniciativa de Reforma del Estatuto, la Iniciativa de Reforma de la

<sup>4</sup> En este apartado relativo a la publicidad del trabajo parlamentario, el autor sigue lo señalado por Luis López Guerra en distintos trabajos así como concretamente en la conferencia «El titular del control parlamentario» pronunciada en Madrid en las VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario Enero de 1995.

Constitución, la presentación de Recursos de Inconstitucionalidad, el ejercicio de la Iniciativa Legislativa ante las Instituciones centrales del Estado y las designaciones y nombramientos por la Cámara.

En este último capítulo del trabajo resulta destacable la especial incidencia que se hace dentro de la función legislativa a los procedimientos distintos del ordinario, como son los de lectura única, el procedimiento de urgencia, la plena competencia legislativa en las comisiones y la tramitación del Proyecto de ley de Presupuestos. Por último resulta también singular la incidencia que se hace dentro de la función de impulso de la acción del Consell a la investidura del Presidente de la Generalitat, donde se recoge la nueva regulación que se hace en el Reglamento de las Cortes Valencianas de lo previsto en el art. 15 del Estatuto de Autonomía. Esto es importante por cuanto pese a la facultad de los Grupos Parlamentarios para presentar candidatos a la Presidencia de la Generalitat ante la Mesa de las Cortes, dentro de los doce días contados a partir de la constitución de las Cortes, resulta singular la regulación que se ha hecho en el Reglamento parlamentario del debate subsiguiente a esta presentación de candidatos, en el sentido de que el candidato propuesto por el Grupo o los Grupos que representen a un mayor número de diputados es quien expondrá en primer lugar su programa de Gobierno y quien se someterá él y su programa a la primera votación de la Cámara. En el caso de que este candidato y su programa obtengan la mayoría absoluta en una primera votación no será necesario el debate en torno a los programas y candidatos presentados por los otros Grupos Parlamentarios<sup>5</sup>. También dentro de la función de impulso de la acción del Consell debemos destacar el detenimiento con el que el autor se refiere al Debate de Política General, no previsto en el Estatuto de Autonomía, introducido por la Ley de Gobierno Valenciano que ha tenido que ser reformada en dos ocasiones para dar mayor claridad a lo establecido inicialmente. Por último, al referirse a la función de control sobre la acción del Consell que realizan las Cortes Valencianas, el Profesor Aguiló recoge tanto con relación a la moción de censura como a la cuestión de confianza, las importantes novedades introducidas en la última redacción del Reglamento de las Cortes Valencianas aprobado en junio de 1994, novedades que también se extienden en ocasiones a lo que son las solicitudes de información por parte de los Diputados, la formulación de las interpelaciones, las comparecencias del Presidente del Consell, previstas en el art.

5 En este sentido conviene recordar lo señalado por el Profesor Asensi Sabater, J., en su trabajo «Las Cortes Valencianas». Secretaría de Publicaciones de la Universidad de Alicante. Caja de Ahorros Provincial. Alicante, 1983. En este su trabajo en el que se señalaba la compleja redacción que del debate de investidura se daba en el Reglamento de las Cortes Valencianas, que seguía lo establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados sin atender a la diferencia establecida en el art. 15 del Estatuto de Autonomía que permitía presentar candidatos a la Presidencia de la Generalitat Valenciana a todos los Grupos Parlamentarios. Esta realidad provocaba un debate entre candidatos y entre éstos y los Grupos Parlamentarios que resultaba confuso y necesitado de una nueva regulación que hoy es una realidad.

163 del Reglamento, y las comparecencias de los miembros del Consell ante las Cortes para informar sobre determinados asuntos relacionados con su ámbito competencial en el seno del Gobierno.

A lo largo de estas breves notas, hemos procurado acercarnos a la obra de Lluís Aguiló, presumo que sin demasiado acierto pero con un inequívoco ánimo de provocar su lectura y estudio. Nos encontramos ante una obra clara, breve y de fácil comprensión, pero no por ello poco profunda, sino al contrario, minuciosa, detallada y llena de comentarios de quien tanto desde su conocimiento académico como desde su trabajo diario como Letrado Mayor de las Cortes Valencianas puede enriquecer a cualquiera que sea su lector. Para finalizar sólo me gustaría recomendar nuevamente la lectura de este trabajo de Lluís Aguiló a todos los que quieran profundizar en el conocimiento de la Institución parlamentaria con la seguridad de que con su lectura se producirá un claro enriquecimiento en el conocimiento de las Cortes Valencianas y como se señala en el prólogo de la obra «de este conocimiento mayor nacerá un mayor acercamiento a la primera de las Instituciones de la Generalitat Valenciana».

Julia Sevilla Merino

ADJUNTA SEGONA AL SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

## IX JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO. Diversos autores. Ed. Síndic de Greuges, Valencia, 1995. (310 págs.)

El libro cuyo comentario vamos a realizar está compuesto por un conjunto de ponencias presentadas en Alicante los días 5, 6 y 7 de octubre de 1994 con motivo de las Jornadas que anualmente celebran los Defensores del Pueblo estatal y autonómicos. En estas Jornadas de los Defensores del Pueblo se debaten aquellas cuestiones que, a lo largo del año precedente, se han destacado bien por haber sido objeto de las quejas de los ciudadanos u observadas por los Defensores en su labor de supervisión de la Administración.

El libro recoge un total de nueve trabajos en torno a tres temas centrales: el primero de ellos, «Medio Ambiente Urbano, Ruidos y Actividades Molestas», presentado por Arturo Lizón Giner, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana; Margarita Retuerto Buades, Defensora del Pueblo en funciones al momento de celebrarse las Jornadas y Jesús Maeztu Gregorio de Tejada, Adjunto Primero del Defensor del Pueblo andaluz. El segundo de ellos, «La Mujer ante el mercado laboral», fue presentado por Juan Sanmartín, Ararteko; Pilar Herrera, Adjunta del Diputado del Común de Canarias y Julia Sevilla Merino, Adjunta Segunda del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, y el tercer tema fue «Salud mental y asistencia psiquiátrica», presentado por Margarita Retuerto Buades, Defensora del Pueblo en funciones; Enric R. Bartlett i Castella, Adjunto al Síndic de Greuges de Catalunya y Miguel Barceló Pérez, Adjunto Primero al Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. En la mayoría de ellos colaboraron las personas que trabajan al servicio de estas Instituciones.

La primera Jornada trata de «Medio ambiente urbano, ruidos y actividades molestas». El hecho de que España, según el informe de O.C.D.E. de 1986, era el segundo país más ruidoso del mundo precedida por Japón, y la preocupación manifestada tanto desde la acción política que en nuestra Comunidad se plasmó en la creación de la Conselleria de Medio Ambiente, así como por la demanda de los ciudadanos que aspiran cada vez más a la calidad de vida, constituyeron el eje de los trabajos que se presentaron en torno a este tema. Arturo Lizón considera que una de las acciones que definen el Estado moderno desde su nacimiento es la acción de policía dirigida principalmente a la conservación del orden y la disciplina procuran -

do a sus súbditos una vida más armoniosa, considerando que las causas de la extensión del ruido y del desamparo de los ciudadanos son debidas a la falta de concreción del Derecho de la parte pasiva en la relación que se produce entre el emisor del ruido y el que lo sufre, ya que la única posibilidad de defensa del receptor del ruido parece ser el de pedir que el emisor cumpla las reglas que condicione su actividad sin que este cumplimiento haya de suponer necesariamente una eliminación o disminución del ruido, los nuevos hábitos de conducta ciudadana tanto desde el punto de vista de los jóvenes fundamentalmente, los diversos criterios que se pueden utilizar en la planificación territorial, en el emplazamiento espacial de las actividades que pueden resultar dañinas para la salud y la inadecuada aplicación de las normas que rigen la instalación, apertura o funcionamiento de las actividades productoras de contaminación sónica.

En primer lugar, realiza una interesante exposición del tratamiento constitucional del ruido, donde destaca la afirmación inicial: el ruido no es un título constitucional específico, esto es, la Constitución no contiene mención alguna al mismo ni la protección contra sus consecuencias aparece entre las materias enumeradas en aquélla a los efectos de su atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas. No obstante, aun careciendo de un título constitucional específico, se afirma que la protección y tutela frente al ruido puede derivarse de diversos títulos constitucionales con los cuales guarda una íntima conexión, así: el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado (art. 45 de la CE), lo que sin duda implica, entre otras cosas, el derecho a disfrutar de un medio ambiente acústicamente no contaminado, la protección a la salud (art. 43 de la CE), pues está suficientemente demostrado los efectos negativos que en los ruidos provocan en la salud de las personas, siendo causa frecuente de alteraciones fisiológicas. El derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 de la CE) puede verse especialmente afectado ya que se puede afirmar que los ruidos que penetran en el domicilio constituyen ingerencias de acuerdo con el art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, se examina la acción estatal frente al ruido, distinguiendo entre las dos modalidades de protección: la derivada del derecho privado, que es, como apunta el autor, la contemplada a partir de la institución de la culpa aquiliana en el art. 1.908 del Código Civil; y

la que nos ofrece el sistema público, integrado por un heterogéneo conjunto de normas que se exponen brevemente para esbozar, finalmente, cuál es la posición estatal en la lucha contra el ruido. Tras concluir que en nuestro derecho público estatal no existe norma alguna específica con el rango normativo suficiente que garantice a los ciudadanos que no se verán atacados en su salud, privacidad e intimidad pasa a describir la intervención de las Comunidades Autónomas en este campo realizando una sistematización de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivado del bloque de constitucionalidad.

A continuación, se expone el desarrollo normativo operado por la Comunidad Valenciana, que según el autor, ha adoptado un papel muy dinámico en la protección del medio ambiente, concluyendo con la formulación de conclusiones y propuestas entre las que destacan: la ordenación del territorio, en cuanto técnica de asignación y distribución de usos regionales como instrumento esencial para la prevención de las actividades generadoras del ruido; la unificación de los procedimientos de concesión de licencia de apertura y funcionamiento de estas actividades molestas, la delegación de las competencias autonómicas a los ayuntamientos y la existencia de un único órgano autonómico para informar las actividades clasificadas sujetas a la legislación de espectáculos públicos son medidas que se consideran, entre otras, absolutamente necesarias para agilizar este procedimiento, señalando por último, la necesaria observancia de los horarios de los establecimientos generadores de contaminación acústica, medida imprescindible para salvaguardar el derecho a los ciudadanos al descanso.

Continúa su exposición con un completo y riguroso análisis sobre la intervención municipal en el ruido urbano. Centrando el estudio sobre los siguientes instrumentos de intervención: la planificación urbanística, la técnica de autorización administrativa mediante licencia municipal y los instrumentos normativos de carácter sectorial. Así apuesta el autor por la necesidad de una adecuada ordenación urbanística que resuelva adecuadamente la compatibilidad de los distintos usos urbanos con el uso básico residencial, por la precisa introducción de innovaciones legislativas para acelerar la tramitación de las preceptivas autorizaciones administrativas, por el mayor control y adecuado ejercicio de la potestad de disciplina municipal y las posibilidades que pueden apuntar las denominadas ordenanzas municipales sobre ruidos y vibraciones.

Finaliza el Síndic de Greuges su ponencia con unas propuestas que esencialmente reproducen las conclusiones formuladas en cada uno de los capítulos que conforman la ponencia. Estas conclusiones y propuestas fueron aceptadas y aprobadas por el resto de los participantes en las referidas Jornadas.

La Defensora del Pueblo en funciones y el Adjunto Primero del Defensor del Pueblo andaluz completan este trabajo con sus aportaciones en las que fundamentalmente se insiste en la problemática que genera el ruido y en la necesidad de que los poderes públicos asuman el protagonismo que les corresponde en el ejercicio de la policía de la tranquilidad. Destacar por último, la propuesta formulada respecto a la conveniencia de reforzar el papel del Ministerio Fiscal en esta materia, actuando en los supuestos de grave desobediencia a las legítimas órdenes de las actividades competentes de responsables de la contaminación acústica.

El segundo tema abordado fue «La Mujer ante el mercado laboral». Era la primera vez que se trataba la mujer como sujeto específico de derechos en las reuniones habidas hasta la fecha de los Defensores del Pueblo. Y ello porque se consideró que como poderes públicos, encargados de la defensa de los derechos fundamentales, estaban directamente implicados por el mandato constitucional del art. 9.2 en remover los obstáculos para que las condiciones de igualdad sean reales y efectivas. Se pensó que un factor importante de corrección de la desigualdad era la incorporación de la mujer al mercado de trabajo pero que, en esta incorporación, se producían también mecanismos que desvirtuaban lo que en sí hubiera supuesto este factor como medida de corrección de la desigualdad.

El Ararteko, partiendo de que el hecho de la incorporación al trabajo no es un fenómeno generalizado, realizó una primera evaluación de cual era la situación real de la tasa de actividad femenina, considerando que estaba condicionada por tres factores: la edad, el estado civil y el nivel de estudios, de tal forma que estos tres aspectos incidían de una manera desigual entre mujeres y varones destacando la desproporción entre ambos a medida que avanzaba la edad. Como es sabido, la tasa de actividad de las solteras es más alta que la de las casadas y la mujer con estudios secundarios y universitarios conforma un grupo de personal laboral que

se puede equiparar al de los varones.

En segundo lugar, analizaba la situación de la mujer en relación con el desempleo que afecta de manera más acusada a las mujeres, aunque en este caso el colectivo de mujeres jóvenes constituía el 80% de las paradas. Un dato importante a tener en cuenta era el sector de la economía sumergida o empleo irregular que afecta en mayor medida a las mujeres constituyendo un sector especial y mayoritario las mujeres empleadas en el sector doméstico.

La Ponencia de Pilar Herrera presenta las cifras de la Comunidad Autónoma de Canarias que revelan las diferencias de tasas de actividad entre mujeres y varones incidiendo en las cifras por sectores económicos, destacando el sector servicios en el que trabajan masivamente las mujeres, el 75 %, descendiendo en el sector agrícola y en el sector industrial, y en cambio representa una tasa muy elevada la actividad de la mujer en el mercado de trabajo en los sectores de comercio, administración, servicio doméstico y hostelería, así como también es muy elevada la tasa de ocupación en los sectores profesionales y técnicos, excepción hecha de los puestos directivos en los que desciende espectacularmente los desempeñados por mujeres. En su opinión, se cumplirían los objetivos teóricos formulados por el legislador en el art. 35 de la CE si la mujer pudiera ejercitar su derecho al trabajo en condiciones de libre elección de profesión u oficio, si no se le impediera la promoción a través del empleo y si se percibiera una remuneración conforme a la labor y a la categoría laboral que desempeña.

En el tercer trabajo se pone de relieve que el binomio deber-derecho no comporta las mismas consecuencias en relación con el trabajo que en otros preceptos constitucionales debido a que el derecho al trabajo está modalizado por las circunstancias económicas del momento y del país de que se trate, pero que la definición del Estado español, como social y democrático de Derecho, debería resultar más eficaz en aquellas facetas en que lo social sirve para matizar el disfrute individualista de los derechos. En el planteamiento de la cuestión se hace hincapié en el objetivo de la Comunidad Europea, en su programa sobre igualdad de oportunidades para la mujer, que incide en el desarrollo de políticas dirigidas para mejorar la situación de la mujer en el mercado de trabajo, lo que evidencia la importancia del mismo como factor correctivo de la desigualdad. Se exponen los factores que han incidido en la deficiente incorporación de la mujer al mercado de trabajo que son de carácter social por el papel asig-

nado a la mujer en el ámbito privado que comporta su interiorización asumiendo, como natural, el ámbito privado como propio, teniendo especial importancia el binomio familia-maternidad, en todo lo que implica la participación de la mujer en el ámbito público.

La educación se analiza como factor previo a la capacidad de trabajo y se aportan datos estadísticos de los niveles educativos de la mujer. Se destaca el hecho de que las mujeres que finalizan sus estudios en escuelas universitarias representan un 74% del alumnado, que existen importantes variaciones entre las distintas carreras de grado medio y el fenómeno que se ha producido de igualación entre varones y mujeres en las carreras que tradicionalmente eran consideradas como masculinas.

Desde la perspectiva educativa en cuanto a trabajadoras, o sea profesorado, aunque en cifras globales la enseñanza se imparte equitativamente tanto por varones como por mujeres, sin embargo existe una clara desigualdad en niveles educativos con un claro predominio de mujeres en educación preescolar, especial y básica y una disminución importante de la presencia femenina en la Universidad.

El factor trabajo es contemplado desde una perspectiva global por sectores y ramas de actividad, por ocupaciones y situación profesional respecto al trabajo a tiempo parcial, al desempleo y al salario. También se aportan datos en relación con el reparto de los trabajos domésticos en los que, como es sabido, la desigualdad del varón y la mujer es manifiesta.

En los tres trabajos se hace referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional como elemento impulsor del precepto constitucional de la igualdad dando cuenta de la variación inicial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en materia de discriminación, en la que se partía del perfil negativo de la desigualdad en 1981, se configura una noción de discriminación más radical y valorativa a partir de 1987, en especial en la Sentencia 128 de este año en la que se dice que si la práctica social discriminatoria que constituye el supuesto de hecho es patente, la consecuencia correctora, esto es, la diferencia de trato, viene constitucionalmente exigida en un Estado social y democrático de Derecho. Con ello se produce un

avance sustancial en la promoción de las acciones positivas en favor de las mujeres así como en la extensión de la tutela antidiscriminatoria sobre los supuestos de discriminaciones directas -strictu sensu, directas, encubiertas y las indirectas.

Los planes de igualdad y de acción positiva se incluyen en estas ponencias y se concede una especial importancia a los convenios colectivos. Se considera importante el papel del Estado en este ámbito de actuación, ya que los planes de igualdad han supuesto una modificación importante de la legislación y los planes de acción positiva un elemento clave en el desarrollo de las medidas que han permitido eliminar factores de desigualdad.

Los convenios colectivos también se estudian constatando las dificultades que, la casi exclusiva responsabilidad en el ámbito privado de la mujer, impiden su participación en tareas colectivas como, por ejemplo, su presencia en los Sindicatos. De tal forma que esta no presencia ha repercutido negativamente en los convenios, ya que, en la Comunidad Valenciana, en el 39'7% de los convenios colectivos no se hace ningún tipo de mención a la existencia de la mujer trabajadora, la discriminación directa o indirecta sólo se recoge en el 35% de los convenios y la introducción de medidas de acción positiva se prevé en una tercera parte del total de los mismos y sólo cuatro convenios establecen una cláusula de no discriminación por razón de sexo.

Se aportan algunas experiencias del derecho comparado haciendo especial mención a la Ley de Igualdad de Sexos de Suecia y a la Ley italiana de Acción Positiva para la realización de la igualdad entre el hombre y la mujer en el trabajo.

En función de todo ello se destaca la labor que a los Defensores del Pueblo compete en el campo de la discriminación laboral en el que si, como se dice en la Ponencia canaria, no puede involucrarse la institución por competir exclusivamente a la Administración de Justicia, si que se puede realizar una función informativa e investigadora en este ámbito una función mediadora de cara a los organismos públicos y una función de propuestas de regulación y cambios legislativos o de cambios de criterios de interpretación de las normas a fin de adaptarlas a la realidad social.

En las conclusiones en este ámbito se destaca el considerable esfuerzo realizado para la incorporación de la mujer al trabajo, pero que no ha comportado la superación de las desigualdades existentes entre ambos sexos, ya que el propio mercado de trabajo se ha encargado de reproducir mecanismos discriminatorios que siguen manteniendo la mujer en situación de franca desigualdad, que cualquier medida de protección a la familia beneficia a la mujer y que los poderes públicos deben impulsar una política de acción positiva para garantizar la igualdad real y efectiva.

Como consecuencia del análisis realizado en estos trabajos se proponen unas medidas entre las que merece destacar la conveniencia de promulgar una Ley de igualdad para hombres y mujeres en el trabajo, que garantice el cumplimiento de las condiciones de igualdad que se reconocen en todo nuestro ordenamiento jurídico. Además se plantean medidas concretas como son el incremento de las guarderías o de carácter fiscal, extensión de las medidas de acción positiva al sector privado, la importancia de la administración pública cuando actúa como empleador para erigirse en agente decisivo de modélicas relaciones laborales en el plano de la igualdad y, por último, estimular la actuación de los Defensores del Pueblo a fin de prestar una mayor atención realizando una labor de difusión y promoción de los derechos de la mujer en coordinación con aquellas administraciones y organismos que pueden incidir en la consecución de este objetivo.

La tercera y última Ponencia es la dedicada a la «Salud mental y asistencia psiquiátrica» y la desarrolló Margarita Retuerto Buades, Defensora del Pueblo en funciones. Este tema había sido objeto de especial atención en todos los informes presentados en las Cortes Generales por el Defensor del Pueblo desde 1983, por ello se podía tener una visión sistemática y global de la atención a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica que permitiría el desarrollo de un programa específico de investigación. Esta decisión se justificaba por las especiales características de los enfermos mentales que en la mayor parte de los casos no podían asumir por sí mismos la defensa de sus derechos habida cuenta de su deficiencia psíquica o mental. También pone de relieve que, después del informe de la Comisión ministerial para la reforma psiquiátrica de 1985 y de la Ley General de Sanidad, había quedado definido el modelo de atención psiquiátrica y por lo tanto se podía analizar en cumplimiento a fin de poner de manifiesto las deficiencias que se pudieran observar para tratar de corregirlas.

Del citado estudio sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España se

destaca la existencia de un panorama muy variable en cuanto al desarrollo de las líneas básicas contenidas en la Ley General de Sanidad en las diferentes Comunidades Autónomas ya que, mientras en algunas, se contemplaba de un modo global el marco de la reforma psiquiátrica había otras que carecían de este dispositivo y solamente regulaban aspectos parciales, diversidad que también se observa en el número de camas destinadas a dichos enfermos.

La Defensora del Pueblo expone en su trabajo que las quejas en este campo siguen incidiendo en la carencia de medios adecuados para la atención de aquellos enfermos que precisan dispositivos de rehabilitación que den respuesta a situaciones que superan el tratamiento a dispensar en una unidad de hospitalización de corta estancia y por ello se considera importante plantear una adecuada alternativa a la hospitalización, ya que en algunas Comunidades Autónomas se ha procedido al cierre paulatino de los hospitales psiquiátricos. En su exposición extrae algunas conclusiones en el sentido de considerar un indudable avance, en el sistema sanitario español, la Ley General de Sanidad al integrar la asistencia psiquiátrica en el marco general del sistema sanitario equiparando a los enfermos mentales con el resto de los pacientes, sin por ello dejar de apuntar que todavía queda mucho por hacer en este campo y que tanto el Defensor del Pueblo como los Comisionados parlamentarios autonómicos deben ser uno de los instrumentos para que sean respetados los derechos de los enfermos mentales.

Las otras dos ponencias que completaron el análisis de este tema tratan de la repercusión de las crisis económica en la salud mental considerando la reforma psiquiátrica como una cuestión a resolver, destacando el Adjunto al Síndic de Greuges de Catalunya que la situación de desempleo, cuando se cronifica, produce efectos sobre las personas que la padecen y los grupos familiares en los que se integran, repercutiendo sobre la salud, en especial, con enfermedades psicológicas de carácter depresivo. Aspecto éste que ha sido estudiado por los sindicatos de trabajadores, en concreto en el documento presentado por CCOO en abril de 1993, en el que se pone de relieve las alteraciones del sistema nervioso producidas en los parados de más de seis meses de duración.

Describe de manera detallada la implantación de la reforma psiquiátrica en Catalunya y aporta datos en relación con el estado de la cuestión en esta Comunidad Autónoma.

En la última Ponencia, presentada por el Adjunto Primero al Síndic de Greuges, Miguel Barceló Pérez, se realiza un estudio sobre la implantación en la Comunidad Valenciana de la atención a la salud mental que comporta la desaparición de las instituciones manicomiales y su sustitución por una atención de base comunitaria integrada en la red sanitaria general que se contempla en el Plan de Salud Mental para la Comunidad Valenciana aprobada en 1991. El estudio expone una serie de consideraciones en respuesta a las nuevas necesidades y demandas que afectan a los ciudadanos, con independencia del marco legislativo o competencial de que se trate, y al mismo tiempo se reconoce que esta problemática tiene caracteres comunes en todo el territorio nacional.

Se realiza un análisis de los recursos y de las estructuras a nivel hospitalario y a nivel ambulatorio. Se destaca la importancia de la necesaria coordinación con los recursos sociales, ya que la salud mental tiene un carácter interdisciplinar e interdepartamental en donde la adecuada planificación de los recursos y la escasez de los mismos hace necesario para obtener resultados positivos una coordinación. En todo ello se refleja las dificultades que plantea la implantación de una reforma que pretende dar respuesta a las modernas teorías sobre la integración en una sociedad de progreso de todos los elementos que surgen en su seno.

Dada la problemática existente y que se plantea en los tres estudios que acabamos de comentar, las conclusiones abordan la necesidad de realizar un estudio que comporte un trabajo de campo de recogida de datos y de análisis de resultados a fin de proponer medidas correctivas, en las que es elemento primordial la participación activa y la corresponsabilidad institucional de las administraciones competentes. Se apunta la posibilidad de proponer modificaciones legislativas a fin de hacer viables las medidas adoptadas, todo ello teniendo en cuenta, a la hora de adoptar decisiones, la realidad social del momento y el colectivo sobre el que van a recaer estas decisiones que se extienden, no sólo a los enfermos, sino a las familias de los mismos.

En todos los estudios se considera fundamental la atención por parte de los Defensores del Pueblo y, especialmente, del Ministerio Fiscal y concluyen proponiendo la realización de informes en este campo tal como se han realizado por el Defensor del Pueblo a nivel nacional y en el País Vasco por el Ararteko, acordándose efectuar un estudio conjunto de los problemas que afectan a los familiares de los enfermos psíquicos cuyos resultados se harían públi-

cos en la próxima reunión.

La importancia de este libro es dar cuenta de la preocupación experimentada a través de la función asignada, por la Constitución y los Estatutos de Autonomía respectivos, a los Defensores y que trasciende de su actuación aislada, conscientes de que la eficacia en la protección de los derechos merece el esfuerzo de coordinación que constituye la finalidad primordial de estas reuniones.